

AVALIAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA: uma abordagem metodológica interdisciplinar // *Taiana Fortunato Araújo*¹ e *Maria Tereza Leopardi Mello*²

Palavras-chave

lei de acesso à informação / eficácia / efetividade / direito e políticas públicas / avaliação

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 2 Leis de acesso à informação: importância para o *accountability***
 - 2.1 A Lei de Acesso à Informação no Brasil (Lei n. 12.527/2011)
- 3 Direito e Políticas Públicas na Análise da LAI**
 - 3.1 Os papéis do direito nas políticas públicas
 - 3.1.1 Quanto às finalidades
 - 3.1.2 Quanto aos destinatários da norma
 - 3.1.3 Os vários níveis de eficácia
 - 3.1.4 A eficácia e efetividade da LAI
- 4 Estudos avaliativos sobre leis de acesso à informação**
 - 4.1 Estudos sobre LAI no Brasil
- 5 Considerações finais**
- 6 Referências**

Resumo

Este artigo tem por finalidade discutir o potencial de eficácia e efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, considerando-a não como norma jurídica isolada, mas como parte integrante de uma política pública de transparência e *accountability*. Para isso, utilizamos uma abordagem interdisciplinar que conjuga elementos da discussão sobre o papel do direito nas políticas públicas e uma análise dos vários sentidos possíveis do conceito de eficácia do ponto de vista jurídico (tomado como elemento que une o mundo normativo ao mundo real). Efetuamos uma revisão não exaustiva da bibliografia internacional sobre estudos avaliativos de leis de acesso à informação; em relação ao Brasil, analisamos medidas de acompanhamento e avaliação da implementação da LAI feitas pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como a (ainda escassa) bibliografia acadêmica sobre o tema. Conclui-se que a eficácia jurídica da LAI depende, em primeira instância, da adesão integral do próprio Estado, ao editar as regulamentações específicas, sem as quais a aplicabilidade fica prejudicada. Em uma segunda instância, a eficácia jurídica tem como condição necessária, mas não suficiente, uma mudança de conduta dos gestores públicos no sentido da implementação da LAI nos diversos órgãos públicos. Transpondo a fronteira do público para a sociedade, que se utiliza dos mecanismos criados, a LAI seria completamente eficaz se atingisse seu objetivo primordial, que é permitir o acesso à informação pública, aumentando a transparência governamental. Já a efetividade, perpassaria o uso dado à informação por parte dos cidadãos, seja para fins particulares ou para *accountability* governamental.

1 Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ/IE/PPED) / Analista no Inmetro (MDIC/INMETRO). E-mail: taianafortunato@gmail.com.

2 Doutora em Economia (UNICAMP) / Professora do Instituto de Economia da UFRJ. E-mail: leopardi@ie.ufrj.br.

IMPACT ASSESSMENT OF THE BRAZILIAN ACCESS TO INFORMATION ACT: an interdisciplinary methodological approach //

Taiana Fortunato Araújo and Maria Tereza Leopardi Mello

Keywords

access to information law / efficacy / effectiveness / law and public policy / evaluation

////////////////////////////////////

Abstract

This article aims to discuss the potential efficacy and effectiveness of the Access to Information Law (LAI) in Brazil, considering it not as an isolated legislation, but as part of public policy for transparency and accountability. For this, we use an interdisciplinary approach that combines elements of the discussion on the role of law in public policy and an analysis of the various possible meanings of the legal concept of efficacy (taken as element that combines the legal world with the real world). We have reviewed international assessment studies on access to information laws in other countries; with regards to Brazil, we analyze a few monitoring and assessment studies about LAI implementation made by the Controladoria-Geral da União (CGU)/Comptroller General of the Union, and the (still rare) academic literature on the subject. We conclude that the legal efficacy of LAI depends, in first instance, on the full adhesion of the State, which has to enact specific regulations without which the LAI does not function well. In a second instance, legal efficacy has a necessary, but not sufficient condition, a change of conduct by public managers, responsible for LAI's implementation. This piece of legislation would have complete efficacy if it reached its primary goal of providing access to public information by increasing governmental transparency. Effectiveness, on the other hand, refers to the multiple uses of the information provided by citizens, both for individual objectives as well as governmental accountability.

1 Introdução

Este artigo tem por finalidade discutir o potencial de eficácia e efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, considerando-a não como norma jurídica isolada, mas como parte integrante de uma política pública de transparência e *accountability*.³

Transparência e *accountability* são elementos essenciais da democracia e se reforçam mutuamente: a qualidade da democracia depende de cidadãos bem informados que participem efetivamente da vida pública, assim, a efetiva ampliação do direito de acesso à informação pública constitui um importante instrumento em prol de uma democracia mais participativa.

O direito de acesso à informação é protegido constitucionalmente em aproximadamente 60 países, havendo uma tendência crescente de edição de leis de acesso à informação no mundo, tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento, com intuito de propiciar o exercício efetivo de tal direito. A Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira entrou em vigor em maio de 2012, consolidando o marco legal sobre o assunto e estimulando a mudança da cultura do trato da informação pública no Brasil.

Ao entrar em vigor, após 180 dias da promulgação, a LAI passou a gerar efeitos práticos imediatos, forçando a alteração do *modus operandi* da gestão e documentação da informação existentes nos órgãos públicos, muitos dos quais despreparados para atender os requerimentos de informação. O desafio de organizar, coordenar setores e publicar regularmente informações previstas no regulamento foi lançado.

3 Com o fim da ditadura militar e principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, há uma crescente edição de normativos e criação de instituições no sentido de promover transparência, controle e participação social às políticas governamentais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Acesso em 10 jun. 2016, de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> e a criação da Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Poder Executivo Federal. A este conjunto, ainda que disperso e não sistematizado nominalmente na forma de uma política pública a que nos referimos no presente artigo como “Política Pública de Transparência e *Accountability*”.

Entretanto, foram criadas as condições físicas e financeiras para o atendimento dessas novas exigências? Mais que isso, tendo em vista que a Lei de Acesso à Informação do Brasil se constitui como um mecanismo indutor da mudança de cultura da gestão pública brasileira em prol de uma maior transparência e exercício da democracia, qual poderá ser o impacto da LAI na transformação da cultura do sigilo, tão arraigada na burocracia governamental? De que forma as informações solicitadas são atendidas e utilizadas? Há evidência de causalidade entre o acesso à informação e seu uso efetivo no *accountability* e controle social? Será que os dispositivos da Lei são implementados de modo a gerar as consequências desejadas? Essas são algumas das perguntas que devem ser respondidas em estudos avaliativos sobre a LAI.

Avaliar a LAI certamente é tarefa difícil e de bastante complexidade. Para tanto, propomos que a lei seja compreendida no seu contexto socioeconômico e burocrático de implementação e aplicação, o que requer o uso de um instrumental não restrito ao Direito, mas pertinente ao campo interdisciplinar da Avaliação de Políticas Públicas. Sua eficácia e efetividade precisam ser avaliadas tanto no âmbito da sociedade civil quanto no nas organizações públicas: é preciso identificar seus impactos positivos e negativos, previstos ou não previstos; é preciso entender o processo de sua implementação nos diversos órgãos do setor público.

Nosso estudo aqui é ainda preliminar; não temos as respostas a todas essas indagações, mas tentamos, como ponto de partida, construir uma metodologia de análise, destrinchando e identificando os vários elementos que compõem a eficácia e efetividade das normas jurídicas, aplicando a discussão ao caso específico da LAI. A metodologia que desenvolvemos parte do trabalho de Coutinho (2013), sobre os papéis do Direito nas Políticas Públicas, aos quais acrescentamos uma análise dos diferentes sentidos da eficácia das normas, visando compreender todo o processo pelo qual uma norma jurídica é implementada e provoca (ou não) efeitos no mundo real. Tal abordagem, acreditamos, é apta a, por um lado, superar os limites do normativismo, e por outro, adicionar elementos jurídicos de análise ao instrumental tradicional de avaliação de políticas públicas (que se concentra na, litera-

tura mais clássica, avaliação de impacto).⁴

Portanto, não se pretende na presente discussão, chegar ao ponto de propor um instrumento de avaliação, uma estratégia empírica consolidada, mas sim, iniciar uma discussão aplicada ao caso da LAI da importância de se enxergar esta norma para além da esfera normativa, lançando luz à discussão acerca dos efeitos no mundo real da ampliação do direito de acesso à informação pública.

Para isso, na seção dois, apresentamos uma visão panorâmica da importância das Leis de Acesso no mundo e como se deu a consolidação das normas de transparência das informações governamentais no Brasil. A seção três apresenta a abordagem utilizada para tratar a questão da eficácia e efetividade da LAI; nela se conjugam elementos da discussão sobre o papel do direito nas políticas públicas (Bucci, 2009; Coutinho, 2013) e uma análise dos vários sentidos possíveis do conceito de eficácia do ponto de vista jurídico (tomado como elemento que une o mundo normativo ao mundo real). Na quarta seção efetuamos uma revisão não exaustiva da bibliografia internacional sobre estudos avaliativos de leis de acesso à informação em outros países; em relação ao Brasil, analisamos algumas medidas de acompanhamento e avaliação da implementação da Lei n. 12.527 (2011) feitas pela CGU, bem como a (ainda escassa) bibliografia acadêmica sobre o tema.

2 Leis de acesso à informação: importância para o *accountability*

O acesso à informação pública é condição necessária para o *accountability* e para a legitimidade social de políticas e programas governamentais. O direito de acesso à informação é usualmente justificado como um instrumento promotor da participação política, sendo necessário à realização do direito básico de liberdade de opinião, garantido pela Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas e por grande parte das Constituições Nacionais (Neuman, 2002).

Além da proteção constitucional do direito de acesso à informação – que ocorre em aproximadamente 60 países –, há atualmente pelo menos 103 países com leis específicas para garantir esse acesso (Neuman, 2002).⁵ Espera-se que tais legislações possam contribuir (mandatoriamente) para o aumento da transparência e para uma mudança da cultura governamental de tratamento da informação, muitas vezes restrita ao alcance dos próprios gestores governamentais.

A LAI pode ser entendida como parte de uma política pública cujo objetivo é aumentar a transparência, o *accountability* e o controle social, funcionando como um instrumento de desincentivo à ação arbitrária do governo; seus efeitos são diversificados, como também o são as motivações para seu uso: a lei serve tanto para propiciar o conhecimento de dados referentes a políticas e programas governamentais em nível estratégico, quanto para atender a necessidades administrativas específicas de indivíduos e empresas (como pedidos de aposentadoria, regulamentações de produtos etc.). Neuman (2002) aponta haver evidências de que a maioria dos pedidos fundamentados em LAI's, na África, Ásia, Europa Ocidental, são deste último tipo, caso em que as leis fizeram com que as informações fossem fornecidas com maior celeridade e menos entraves burocráticos.

Segundo Neuman (2002), embora a tendência de edição de leis de acesso à informação seja crescente, as legislações variam bastante de país para país, em vários aspectos, dos quais destacamos:

- d. no que tange ao âmbito de abrangência da LAI, nem sempre a lei é aplicável às empresas privadas prestadoras de serviço comuns ao Estado (como limpeza ou manutenção predial, por exemplo) ou mesmo prestadoras de serviço público (concessionárias ou permissionárias de serviços públicos);
- e. praticamente todas as leis preveem uma classificação da informação em categorias de sigilo (de ultrassecreta a pública), bem como a necessidade de aceitar exceções, principalmente no que se re-

4 Para uma discussão acerca da evolução da Disciplina de Avaliação de Políticas Públicas e Programas ver Rossi, Lipsey & Freeman (2004) e Patton (2011).

5 Em 2002, eram apenas 45 países. Ver *Global Right to Information Rating*. Recuperado em 12 jun. 2016, de <<http://www.rti-rating.org/country-data>>

fere a informações de cunho pessoal. Não há, entretanto, um padrão sobre essas categorias;

- f. Discute-se a necessidade de se inserirem filtros rigorosos (ou mesmo taxas ou custos de processamento) para a análise e deferimento dos pedidos de acesso à informação, que se justificariam pelos custos administrativos (considerados não razoáveis se o pedido de informação é fraudulento ou incompleto);

Concedida a informação, ainda assim a LAI pode não ter efetividade como instrumento de *accountability* se o usuário não for capaz de entender a informação prestada, não gerando “empoderamento”. Daí a relevância de se prestar tal serviço com linguagem não-técnica e acessível a todos, sendo o nível educacional da população um aspecto crítico de sucesso de uma LAI (Neuman, 2002; Sen, 2010).

A despeito das diferenças, esse tipo de legislação, se efetivamente implementada, pode ser considerada um instrumento fundamental para a mudança da “cultura do segredo” na administração pública, o que depende em grande parte da vontade política dos governantes (Neuman, 2002, p. 26). Trata-se de um exemplo típico em que o direito cumpre o papel de apontar os fins de uma política pública (no sentido de “direito como objetivo”, definido por Coutinho, 2013).

Entretanto, aprovar uma LAI seria a parte mais fácil do processo de melhoria do acesso à informação, sendo a implementação nos órgãos públicos condição necessária ao êxito, que se traduz na efetividade da Lei.

2.1 A Lei de Acesso à Informação no Brasil (Lei n. 12.527 (2011))

A Constituição Brasileira de 1988 trata o acesso à informação como direito fundamental, assegurando, em geral, o acesso a informação, resguardado o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV) e particularmente em relação às informações do poder público (art. 5º, XXXIII):

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

Outros dispositivos constitucionais também relacionados ao direito à informação encontram-se nos arts. 37, § 3º, II e 216, § 2º, que preveem edição de lei para gerir a documentação governamental e disciplinar as formas de acesso dos cidadãos a registros da administração pública.

A norma constitucional, de eficácia jurídica imediata e limitada, começou a produzir seus efeitos jurídicos a partir da edição de legislação infraconstitucional conexa, em 1991; mas somente em 2011, com a LAI, o marco regulatório sobre o acesso à informação pública foi consolidado, tornando o acesso a regra, e o sigilo, a exceção.

Antes da edição da LAI brasileira, o direito de acesso à informação previsto na Constituição era assunto tratado de maneira dispersa, assinalando as circunstâncias excepcionais mais do que garantindo condições para a transparência (Rigout, 2012).

A Lei n. 12.527/2011 foi uma importante alteração no marco legal, ao criar mecanismos efetivos para o exercício do direito de acesso à informação previsto pela Constituição Federal de 1988, regulando as disposições dos arts. 5º, XXXIII, 37, § 3º, II e 216 § 2º.

A LAI entrou em vigor em 16 de maio de 2012, obrigando todos os órgãos públicos – não só do Executivo (administração direta e indireta), mas também dos órgãos do Legislativo e do Judiciário e o Ministério Público de todas as esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) – cf. art. 1º. Também se subordinam as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público (art.2º).

Em linhas gerais, a lei estabelece como dever do Estado a garantia do acesso à informação, de forma objetiva, clara, em linguagem de fácil compreensão (art. 5º), cabendo aos órgãos públicos a gestão transparente da informação, o que compreende a sua proteção, disponibilidade, autenticidade, integridade e eventuais restrições de acesso à informação sigilosa (art.6º), mediante procedimentos fundamentados em diretrizes de uma política de estímulo à cultura da transparência e ao controle social da administração pública (art. 3º).

As informações que podem ser obtidas com base na lei incluem tanto dados e informações primárias de gestão e execução física e financeira dos recursos do órgão, quanto informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas (o que potencialmente permite o monitoramento, controle social e *accountability* das políticas públicas) (art. 7º).

As obrigações do poder público possuem tanto uma dimensão relacionada à chamada transparência passiva – o dever de informar mediante solicitação –, quanto uma dimensão de transparência ativa – o dever de tornar públicas as informações de interesse coletivo ou geral (art. 8º):

- a. no que se refere à transparência ativa, para o Poder Executivo Federal, as informações publicadas nos sítios de internet estão discriminadas no Decreto n. 7.724 (2012), art. 3º, dentre as quais destacamos:
 - I. estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
 - II. programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
 - III. repasses ou transferências de recursos financeiros;
 - IV. execução orçamentária e financeira detalhada;
 - V. licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas.
- b. no que tange à transparência passiva, devem ser criados serviços de informações ao cidadão em todos os órgãos e entidades públicas, além da realização de audiências ou consultas públicas (LAI, art. 9º). No Poder Executivo Federal, está em operação o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic), além de estruturas físicas em todos os órgãos e entidades.
 - I. mediante cadastro, qualquer pessoa física ou jurídica pode encaminhar pedidos de informação, acompanhar o andamento do pedido e entrar com recurso contra o indeferimento. A necessidade de identificação do requerente como pré-requisito de acesso e solicitação no Sistema está previsto nos Artigos 10 e 12;

- II. a solicitação deve ser atendida imediatamente, se disponível a informação, ou em até 20 dias, prorrogável por mais 10, mediante justificativa expressa ao demandante. Alternativamente, podem ser fornecidos meios para que o próprio demandante pesquise a informação de interesse (art. 11). Os critérios para indeferimento de pedidos de informação, assim como direitos, procedimentos e prazos para recurso também são previstos (arts. 11 a 20);
- III. o serviço deve ser prestado gratuitamente a todos, podendo ser cobrado apenas os custos de reprodução de documentos (art. 12).

Nos arts. 23 e seguintes, classifica-se a informação quanto ao grau e prazos de sigilo, suprimindo importantes lacunas existentes na legislação antecedente (Rigout, 2012). Os prazos de informações classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas foram definidos como 25, 15 e 5 anos, respectivamente, não sendo mais permitido renovar o *status* sigiloso (exceção ainda feita ao grau ultrassecreto). Expirado o prazo, a informação é automaticamente tornada pública. As circunstâncias que constituem “segurança do Estado e da sociedade” compreendem casos que envolvem defesa, desenvolvimento científico, inteligência, atividades de fiscalização e investigação de delitos e ameaças à estabilidade econômica, saúde e segurança dos cidadãos.

Estabelecem-se sanções, no caso de descumprimento da legislação. A sanção mínima para agentes públicos e militares é a suspensão, podendo responder por improbidade administrativa. Para entidade privada e pessoa física, as sanções previstas vão desde advertência e multa à rescisão do vínculo com o poder público e suspensão temporária da faculdade de participar de licitações e celebrar contratos com a administração pública.

Também se prevê que um órgão do poder executivo federal seja responsável:

- I. pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;
- II. pelo treinamento de agentes públicos no que

se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

- III. pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30 (art. 41).

Pelo decreto regulamentador, a CGU⁶ foi designada como órgão responsável por essas atividades, monitorando a implementação da LAI no Poder Executivo Federal. Além da CGU, a Lei também determina a designação de uma autoridade de monitoramento para cada órgão e entidade, responsável por acompanhar a implementação, apresentar relatórios periódicos à CGU e assegurar o cumprimento da LAI. Com estas disposições, a lei incorpora em seu próprio corpo a sistemática do seu monitoramento e divulgação dos seus resultados, e torna o acesso à informação regra e assim, propicia um aumento da transparência e *accountability* e ao mesmo tempo permite o controle social dela mesma.

Em suma, a LAI a) estabelece e detalha os direitos e identifica seus possíveis sujeitos e as formas/meios de exercê-los; b) dispõe sobre instrumentos de garantia desses direitos, ao identificar as obrigações da autoridade pública e estabelecer sanções por descumprimento desses deveres; c) procura difundir e facilitar o conhecimento das ações do poder público ao estabelecer as regras de transparência ativa.

Por esse rápido exame dos principais dispositivos da lei, percebe-se que seu objetivo não é apenas estabelecer direitos pontuais à informação, que vise a manter uma situação existente, mas de toda uma política deliberada de mudança na forma de tratar as informações referentes às ações do poder públi-

⁶ A Controladoria-Geral da União foi criada em 28 de maio de 2003, para ser o órgão de controle interno anticorrupção do Poder Executivo Federal (para um histórico ver <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>). Recuperado em 10 jun. 2016. Em 2016, no governo do Presidente Interino Michel Temer, a CGU antes subordinada à Presidência da República, ganhou status de ministério e passou a se chamar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Tal reestruturação vem gerando vários questionamentos quanto à necessária independência e superioridade hierárquica que a atividade de controle requer.

co. Suas disposições são estruturadas e articuladas como parte integrante de uma política de incentivo à cultura da transparência, como uma via de mão dupla – tanto no sentido de propiciar maior transparência por parte dos órgãos públicos, como também no sentido de estimular os cidadãos a procurarem as informações e tomarem conhecimento das ações da administração pública.

Se os objetivos da lei são amplos, e não se resumem a aplicação pontual, em casos individuais, como, então, avaliar a sua eficácia e efetividade, entendida como alcance dos fins almejados pela política no plano real?

Uma vertente seria a da avaliação de impactos, em conformidade com as metodologias e técnicas de avaliação de políticas públicas. Isso, entretanto, pressupõe ter havido um lapso de tempo em que a lei tenha sido aplicada e tenha, eventualmente, causado impactos – a serem mensurados e avaliados, cotejados como os objetivos e finalidades da política. Nesse caso, uma das discussões seria sobre quais as variáveis a serem avaliadas, como mensurá-las etc.

No nosso caso, porém, dado que a lei é recente e que sua execução está apenas começando, pretendemos, então, abordar a questão da eficácia e efetividade – ao menos potencial – a partir da análise do processo de sua implementação. Tal abordagem será discutida na próxima seção.

3 Direito e Políticas Públicas na Análise da LAI

Nossa abordagem compreende a lei como parte integrante – não única, mas fundamental – de uma política pública de transparência e *accountability*. Nos termos da conceituação proposta por Bucci (2009), a LAI faz parte de um “arranjo institucional complexo” estruturado para a implementação de estratégias e programas de ação governamental por meio de processos juridicamente regulados (que pretendem ser meios adequados ao alcance de fins) (Bucci, 2009). Seu componente estratégico (sempre intrínseco à ideia de política pública, cf. Bucci) está expresso nas diretrizes e princípios orientadores da lei, “numa direção racionalmente concebida”.

Como parte de uma política pública, a avaliação da eficácia e efetividade da LAI requer o uso de um instrumental não restrito ao Direito, mas pertinente ao campo interdisciplinar da Avaliação de Políticas Públicas; essa abordagem permite ao pesquisador do direito compreender uma norma no seu contexto institucional (incluindo suas finalidades mais gerais) e não como norma isolada a ser interpretada conforme princípios lógico-abstratos de forma desvinculada de seus objetivos.

Propomos tratar a questão a partir de duas abordagens complementares: em primeiro lugar, identificando os papéis (ou as funções) que a lei pode desempenhar no contexto de uma política de transparência (e de *accountability*) de acordo com as categorias definidas por Coutinho (2013); em segundo, utilizando o conceito de eficácia das normas jurídicas como elo de ligação entre o mundo normativo (o dever-ser do enunciado normativo) e o mundo real dos impactos efetivos das políticas públicas.

3.1 Os papéis do direito nas políticas públicas

Avaliar eficácia e efetividade de uma lei (enquanto parte de uma política pública) implica verificar se os objetivos (da lei e da política) foram alcançados. Logo, supõe a identificação clara dos objetivos/finalidades da LAI e dos atores/agentes aos quais se dirige.

3.1.1 Quanto às finalidades

A LAI pode ser entendida como tendo a finalidade de, em primeira instância, (i) ampliar o acesso da população às informações produzidas e geridas no serviço público federal, estadual e municipal. Para isso cria direitos e deveres respectivos e dispõe sobre medidas programáticas (de transparência ativa e passiva).

Além disso, podem-se atribuir à LAI duas finalidades mais amplas: (ii) por um lado, provocar uma mudança na tradição da “cultura do segredo” para a da transparência como regra geral, de modo que tanto as autoridades públicas criem o hábito da publicidade, quanto os cidadãos se acostumem a acessar informações relevantes de interesse público; (iii) por outro lado, espera-se ainda que a LAI, uma vez devidamente implementada, se torne um meio para assegurar a participação democrática e o *accountability* de outras políticas.

Em relação ao primeiro objetivo, a lei pode ser entendida na sua função de “ferramenta”, *i.e.*, de instrumento para se alcançar maior transparência e participação dos cidadãos nas decisões da Administração Pública (Coutinho, 2013). Para saber se a lei cumpre esse papel, é preciso analisar se ela cria instrumentos adequados para se conseguir uma transparência real no funcionamento da Administração Pública. Eficácia, nesse caso, significa adequação entre meios e fins.

Em relação ao segundo objetivo (ii), a lei pode ser compreendida no seu papel de definir fins, *i.e.*, o direito positivo reflete opções políticas e as formaliza em normas cogentes, determinando o “dever-ser” (Coutinho, 2013). A decisão política (legislativa) dá origem a normas que transformam aquele objetivo de política em obrigação para as autoridades públicas. Ou seja, criam-se direitos e obrigações (ferramentas) que refletem os fins idealizados pela norma (direito-objetivo). Regras de transparência ativa, por exemplo, são normas programáticas que definem objetivos de políticas a serem buscados pelas autoridades públicas. Eficácia, nesse âmbito, significa conseguir que essa diretriz de política seja implementada em todos os órgãos públicos – e que se torne uma “política de estado” – *i.e.*, um fim a ser buscado qualquer que seja o governo do momento.

Finalmente, em relação à terceira finalidade (iii), a LAI pode ser entendida como “vocalizador de demandas” (Coutinho, 2013), viabilizando o *accountability* de outras políticas públicas. A questão, aqui, é saber se a lei é condição necessária e/ou suficiente para que essa participação efetivamente ocorra. É muito provável que não seja nem uma nem outra, mas sua existência deve, ao menos, fazer alguma diferença – no sentido de se incentivar e facilitar a participação e controle social. Neste contexto, eficácia significaria alcançar um aumento da participação efetiva dos cidadãos motivado pela lei.

Em suma, a lei é uma ferramenta (i) para uma finalidade em si mesma (ii), mas também para o objetivo de se tornar um meio (iii) eficaz de participação, transparência e controle de outras políticas.

A eficácia pode ser vista também da perspectiva dos diferentes agentes destinatários da LAI: as múltiplas

finalidades da lei, vistas acima, só se concretizarão se os agentes aos quais se destina efetivamente cumprirem suas regras e aproveitarem seus incentivos.

3.1.2 Quanto aos destinatários da norma
Podemos identificar duas categorias de “destinatários” desta norma de transparência:

- a. por um lado, agentes públicos (produtores e gestores da informação pública), a quem a lei atribui uma série de deveres (propiciar a publicidade das informações requisitadas e tomar medidas voltadas para “transparência ativa”). Agentes públicos devem ser entendidos tanto como as autoridades com poder de decisão política (a quem são dirigidas as normas que obrigam a implementação da lei enquanto política), quanto os funcionários que são obrigados a efetuar a publicação das informações requeridas;
- b. por outro lado, os cidadãos a quem a lei atribui direitos de solicitar informações do poder público. Os cidadãos não são obrigados a pedir informações, mas a lei, idealmente, espera incentivá-los a isso e, em o fazendo, que sejam capazes de usar bem a informação para participar, avaliar e/ou criticar as ações e políticas implementadas pelo estado.

3.1.3 Os vários níveis de eficácia

A eficácia da lei tem que ser avaliada no sentido de saber se (de fato ou potencialmente) a lei cumpre seus papéis (suas funções, descritas acima) no contexto de uma política pública de transparência e *accountability*, porque cria condutas regulares por parte de seus destinatários.

No caso da LAI, condutas regulares significam: por parte do gestor público, realizar a gestão da informação de modo a disponibilizar as informações geradas nos órgãos públicos ativamente, sem necessidade de provocação, ou se for este o caso, dar acesso imediato à informação solicitada. Já por parte dos cidadãos, demandar e utilizar a informação pública para fins particulares e, ainda mais relevante, para controle social das políticas públicas, potencializando o *accountability* governamental e contribuindo para uma melhoria da qualidade da democracia.

Naturalmente, isso depende não apenas do enuncia-

do normativo, mas do funcionamento real de todo aparato de aplicação da lei (*enforcement*). Entre o enunciado normativo e o resultado real de sua implementação há um caminho a ser percorrido – uma série de atos e decisões a serem tomadas (que importam e precisam ser analisados a fim de se compreender o processo pelo qual a lei impacta o mundo real).

Tendo essas considerações em vista, pode-se qualificar melhor o(s) sentido(s) da eficácia de um sistema normativo desdobrando-a em vários aspectos a fim de melhor entender o processo de implementação das políticas públicas (e como atuam os elementos jurídicos desse processo). Tais aspectos se relacionam às diversas finalidades que se pretendem alcançar no plano real (como visto acima):

- I. Juridicamente, pode-se definir eficácia como adequação da norma à produção de efeitos concretos, porque apresenta condições fáticas e/ou técnicas de atuar (Ferraz, 1988, p.181). Significa que ela tem potencial para produzir efeitos; sua implementação deve ser possível. Embora insuficiente, esse é um primeiro passo para se discutir se a norma atinge os objetivos para os quais foi criada. Entendemos que a *adequação* pode ser avaliada pela verificação das condições que tornam as obrigações exigíveis e os incentivos legais passíveis de utilização; depende, portanto, das circunstâncias e especificidades do caso concreto a ser analisado. Por exemplo, a edição de normas regulamentadoras, as possibilidades de gestão da informação ou a disponibilidade de ferramentas necessárias para exercer os direitos. São condições para que a norma possa ser aplicada.
- II. Num segundo sentido, uma norma será eficaz se cumprir sua finalidade direta – se for de fato observada pelos agentes do poder público, se for aplicada pelo Judiciário para a solução de conflitos concretos e se seu descumprimento provocar uma sanção punitiva (ou sua observância, uma sanção premial). Ou seja, a eficácia depende da implementação da lei.

Note-se, porém, que a implementação real depende da eficácia no sentido de adequação definido acima (I).

A avaliação, nesse caso, perpassa verificar se as obri-

gações legais são efetivamente cumpridas e em tempo razoável: no caso da LAI, seria necessário saber se as informações são de fato fornecidas ativamente, através da disponibilização de informações na internet ou passivamente, mediante pedido de informação.

III. Contudo, a aplicação da norma a conflitos concretos e conseqüentemente punição das transgressões não é a sua única – nem a principal – finalidade; a norma não visa apenas à aplicação de sanções, mas sim – e principalmente – à generalização da conduta prescrita. Espera-se algo mais da implementação da lei – que mude uma cultura, que mude comportamentos de autoridades, que mude comportamentos de indivíduos e da sociedade civil, que gere efetivamente maior participação democrática e *accountability*.

Nesse nível, a eficácia diz respeito à intenção da norma de induzir – preventiva e amplamente – um padrão de comportamento desejável. Os agentes destinatários se lhe submetem de forma preventiva; os comportamentos prescritos se tornam “normais”. Neste ponto, o conceito de eficácia está diretamente relacionado a uma conduta regular desejada dos destinatários da norma por parte dos tomadores da decisão normativa – entendidos não só como o poder legislativo, “autor” da Lei, mas também, em alguns casos, os formuladores de políticas públicas.

Trata-se, aqui, de saber se a norma produz efeitos no plano dos agentes destinatários. Quer dizer, a eficácia jurídica dependeria de uma mudança de comportamento dos destinatários da norma jurídica, de adesão ao comportamento idealmente previsto por ela.

Nesse aspecto, atingir esse objetivo depende da eficácia no sentido de adequação (I) e da eficácia no sentido de implementação (II).

A avaliação desse aspecto da eficácia, assim como dos anteriores, depende das circunstâncias do caso, mas, fundamentalmente, implicaria verificar se os agentes destinatários cumprem a norma sem necessidade de recurso a um aparato coativo que os force a isso. No caso da LAI, por exemplo, pode-se pesquisar se as informações solicitadas são fornecidas sem que os interessados tenham que recorrer a instâncias

recursais ou ações judiciais e também se os agentes públicos são punidos caso descumpram seus deveres em relação à prestação de informações.

IV. Noutra plano, pode-se ainda questionar sobre os efeitos pretendidos com essa generalização das condutas prescritas: quais resultados decorrem dos comportamentos que se generalizam? Trata-se de considerar a eficácia de um sistema regulatório desde o ponto de vista dos resultados mais gerais que a lei pretende alcançar: porque um número significativo de agentes se comporta conforme a norma (sendo as condutas desviantes, exceções), algum impacto geral é alcançado. Nesse nível, a avaliação envolve uma relação de causalidade, podendo-se também falar em adequação, mas num sentido diverso do normativo acima mencionado: alcançam-se determinados objetivos porque há compatibilidade entre meios e fins, há adequação na relação entre diagnóstico, medidas e efeitos desejados. Trata-se de uma avaliação de impacto – *i.e.*, da efetividade da política.

Os impactos dependem de a lei ser eficaz nos sentidos (I), (II) e (III) acima explicados; mas, crucialmente, depende de decisões dos agentes de efetivamente aproveitarem o incentivo do sistema legal. Sem tais decisões, os efeitos desejados não são atingidos. A decisão do destinatário “cidadão” é, assim, o elemento fundamental que a lei busca influenciar. O sistema jurídico não pode substituí-la, nem torná-la obrigatória.

Quando se analisa o papel do direito nas políticas públicas, é interessante notar que as normas jurídicas não apenas proíbem ou obrigam comportamentos ou iniciativas, mas, principalmente, tentam incentivá-los ou desencorajá-los. Esses tipos de normas criam um “um imenso sistema de estímulos e subsídios”, que confere uma “função promocional ao ordenamento jurídico” (Ferraz, 1989).

Normas que estabelecem incentivos não determinam o comportamento de maneira absoluta; apenas delimitam um campo de atuação possível, desejável ou indesejável no qual a ação dos agentes pode ou não se efetivar: a decisão é autônoma e individual, dos cidadãos que se dispuserem a usar as informa-

ções cuja publicação tenha sido viabilizada pela LAI.

Este último ponto é fundamental para a compreensão dos limites da eficácia das normas jurídicas no contexto das políticas públicas já que: (a) seus impactos não são totalmente controláveis/moldáveis pela atividade normativa do Estado pois, em uma dimensão significativa, são resultados da interação entre agentes (inclusive de agentes com poder político); (b) a eficácia das normas jurídicas, que têm por destinatários agentes tomadores de decisões relevantes, pode ficar comprometida se esses agentes não se submetem ou não respondem ao sistema de estímulos e desestímulos do aparato jurídico, e podem inclusive alterar as regras conforme o poder de influência que tenham.

Portanto, analisar em que medida os objetivos são alcançados ou, se alcançados, em que medida são produto da norma, é um trabalho que requer instrumentos analíticos de avaliação de políticas públicas – capazes de identificar/isolar o efeito de um sistema normativo separando-o de outras variáveis que afetam o resultado. Todavia, certamente não é uma tarefa fácil ou que siga procedimentos já estabelecidos para se inferir causalidade. A própria disciplina de avaliação precisa incorporar ao seu instrumental os aspectos jurídicos das políticas públicas. Avanços neste sentido são necessários e a discussão deste artigo não tem a pretensão de esgotar.

3.1.4 A eficácia e efetividade da LAI

No primeiro sentido de *adequação* (I) acima exposto, a eficácia refere-se à aplicabilidade de uma norma jurídica; depende do estabelecimento de todas as condições legais concretas para a adesão por parte dos destinatários da norma. Para que isso seja possível, no caso da LAI, é necessária a regulamentação da Lei – o estabelecimento das condições legais concretas para a aplicação e adesão depende de regulamentação específica, por parte dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No âmbito do Poder Executivo Federal, como mencionado, a LAI foi regulamentada pelo Decreto 7.724/2012, que estabeleceu os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação

de informações sob restrição de acesso. Para garantir o cumprimento de parte da LAI pelo Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução 151/2012, que determina a divulgação da remuneração recebida por membros, servidores e colaboradores do Judiciário na Internet. Somente no final de 2015, com a Resolução 215/2015, a LAI foi de fato regulamentada, sendo a Resolução de cumprimento obrigatório por todos os órgãos do Judiciário brasileiro.

Já no Poder Legislativo Federal, a Câmara dos Deputados emitiu atos da mesa que regulamentam a LAI no seu âmbito. O Ato da Mesa 45/2012, dispõe sobre a aplicação da LAI na Câmara. No seu art. 31 atribui à Comissão Especial de Documentos Sigilosos incumbência similar às da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, do Executivo. O Senado Federal, por seu turno, regulamentou a LAI através do Ato da Comissão Diretora 9/2012 (e alterações posteriores), que também criou a Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos para atuar como órgão assessoramento acerca do assunto no Senado. Outra regulamentação específica, o Ato do Secretário 10/2012, dispõe sobre a forma de transparência das remunerações dos senadores e servidores ativos. Mas, não trata da publicidade das remunerações dos inativos.

Também cabe aos estados, ao distrito federal e aos municípios, em legislação própria, regulamentar a LAI, como definido no seu art. 45. O Programa Brasil Transparente da CGU,⁷ mostra que, para o Poder Executivo dos estados e municípios, a LAI já está regulamentada em 22 dos 27 estados e capitais e em 36% dos municípios com mais de 100.000 habitantes (incluindo as capitais).

Em suma, a regulamentação da LAI está avançando, mas ainda não foi realizada em todas as esferas, principalmente nos municípios. A falta de regulamentação específica prejudica, mas não deve impedir o cumprimento da Lei. Por conseguinte, a eficácia jurídica da LAI ficaria limitada até a edição de tais regulamentações.

7 Todos os dados foram extraídos de: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>>, recuperado em 12 jun. 2016.

A eficácia jurídica nos sentidos de adequação (I) e implementação (II) depende, assim, da adesão integral do próprio Estado, ao editar as regulamentações específicas necessárias e atuarem conforme as medidas programáticas estabelecidas, que condiciona a eficácia jurídica da LAI. Ou seja, há um aspecto da própria eficácia jurídica que depende dos agentes destinatários (políticos, funcionários públicos e autoridades). Sem tais regulamentações, a aplicabilidade fica prejudicada. Já no sentido de adesão (III), a eficácia jurídica tem como condição necessária, mas não suficiente, uma mudança de conduta dos gestores públicos no sentido da implementação da LAI nos diversos órgãos públicos, seguindo as diretrizes emanadas na própria LAI e regulamentações acessórias. Mas depende sobremaneira de uma adesão dos cidadãos.

Assim, não importa apenas a adesão dos agentes do estado, mas também da sociedade, organizada ou não, que pode utilizar os mecanismos criados pela LAI para conseguir a informação desejada. A eficácia completa da LAI estaria nessa instância, provocando impactos na sociedade.

Desta forma, a LAI seria totalmente eficaz se atingisse seu objetivo primordial, que é permitir o acesso à informação pública por parte da sociedade, aumentando – de fato – a transparência governamental. Já a efetividade diria respeito ao uso/fim dado à informação por parte dos cidadãos, seja para fins de controle social, fins particulares ou mesmo para *accountability* governamental.

Uma particularidade da LAI é que o *enforcement* se aplica ao próprio governo, no serviço público federal, estadual ou municipal. Exigências de transparência ativa (disponibilização de um rol pré-determinado de informações nos sites dos órgãos e locais públicos) e de transparência passiva (concessão de informação, mediante solicitações em serviços de atendimento ao cidadão ou pessoalmente) devem ser atendidas, se a informação solicitada não tiver sido anteriormente classificada como reservada, secreta ou ultrassecreta. Portanto, a implementação, que determina a natureza dos resultados e efeitos (*outcomes*) a serem alcançados, depende de uma mudança de cultura e da adesão à política por parte da própria burocracia.

Mas os resultados a serem avaliados dependem também da adesão dos cidadãos, ou seja, depende de a população solicitar as informações ou acessar as informações já disponibilizadas publicamente, fazendo uso delas para fins particulares ou para controle social. Assim, a eficácia da LAI parece depender em grande medida da própria administração pública, sendo condição necessária e não suficiente para sua efetividade, que seria também função de uma maior conscientização política, de um maior nível de escolaridade e de uma maior participação democrática do povo.

Com a discussão acima, pretendeu-se apontar os vários sentidos da eficácia da norma jurídica LAI e seus possíveis efeitos no mundo real a partir de um olhar que transpõe a Disciplina Direito, relacionando-a com a Disciplina de Políticas Públicas. Na próxima seção, discutem-se alguns estudos avaliativos sobre a LAI, que investigaram um ou mais aspectos abordados no artigo.

4 Estudos avaliativos sobre leis de acesso à informação

Em 2011, O *Centre for Law and Democracy* e o *Access Info Europe* desenvolveram metodologia para análise, *de jure*, de leis de acesso à informação dos países. O sistema de avaliação – Ranking RTI – é utilizado e atualizado continuamente para análise e comparação destas leis. Atualmente, os 103 países com tal legislação estão presentes em um ranking que os classifica segundo 61 indicadores, distribuídos em sete categorias, quais sejam: escopo, procedimentos de requerimento de informação, exceções e negativas, recursos, mecanismos de incentivo/promoção, sanções e proteções direito de acesso e ao acesso à informação. Cada categoria tem uma pontuação máxima permitida (de 6 a 30 pontos), totalizando 150 pontos (pontuação que seria atribuída a uma legislação “perfeita” em relação aos quesitos acima apontados). Os maiores pesos são atribuídos às quatro primeiras categorias. Os indicadores são elaborados a partir de padrões internacionais de direito à informação, bem como a partir de estudos comparativos de diversas leis sobre o tema.⁸ O ranking conta com 30

⁸ A metodologia completa está disponível no sítio eletrônico <<http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

países com nota acima de 100 pontos. Com exceção da Finlândia (pontuação de 105 e lei de 1951) e Colômbia (pontuação de 102 e lei de 1985), todos os países mais bem avaliados possuem legislações novas, promulgadas a partir do ano 2000. A Lei com maior pontuação é a da Sérvia, com 135 pontos, seguida da Eslovênia e Índia, com 129 e 128 pontos, respectivamente. O país com menor pontuação global é a Áustria, com 32. O Brasil encontra-se na 18ª colocação, com pontuação 108, sendo considerada uma das leis mais fortes do mundo.

Apesar de a metodologia do Ranking RTI ser uma boa ferramenta de comparação do arcabouço legal sobre direito de acesso à informação, este tipo de avaliação é apenas normativo (contempla apenas os enunciados das normas dos países analisados), mas não compreende a qualidade da implementação e o impacto das leis nos sistemas de gestão governamentais e na sociedade. Isto é, uma legislação sobre o assunto pode ser rigorosa, mas não eficaz e efetiva por não ter sido adequadamente implementada, como discutido acima. Em outros casos, há países com leis relativamente fracas, mas bem implementadas. Daí a importância de se realizar avaliações de implementação e efeitos (impactos) de tais legislações. Ademais, o *ranking* não abrange publicações proativas, que já são parte da cultura de vários países e por isso, parte menos importante e menos incidente nas leis de acesso. Também não pontua iniciativas como governo eletrônico que já traduzem mudanças de cultura no trato da informação pública (Centre for Law and Democracy, 2014).

Sobre estudos de implementação, Roberts (2010) realiza uma análise documental, sintetizando os resultados dos principais estudos sobre a implementação da LAI na Índia. Os estudos revisados utilizaram metodologias diversas (qualitativas, quantitativas e mistas), coletaram dados também de diferentes formas: *surveys* (por e-mail) com cidadãos, autoridades, de vários estados, entrevistas individuais, grupos focais e análises dos sites governamentais. A principal conclusão é que a adoção de LAI é apenas o primeiro passo para aumentar a transparência. São várias as barreiras para um maior uso do direito de informação: falta de conscientização por parte dos

cidadãos com relação aos direitos garantidos pela LAI, problemas administrativos, comprometimento das autoridades na implementação da lei e não disponibilização de informações de transparência ativa. Ademais, alerta o autor sobre a desigualdade de oportunidades no acesso à informação pública por parte da Índia rural e pobre, o que reforçaria posições de privilégio e interesses pré-estabelecidos.

Outra avaliação de implementação foi realizada por Shepherd, Stevenson e Flinn (2010), para a LAI do Reino Unido, vigente desde 2005. O objetivo do estudo foi avaliar, por meio de metodologias qualitativas, a implementação da LAI nos governos locais, escolhidos por terem maior dificuldade em gerir as informações públicas. Em específico, o impacto dessa lei na produção e gestão da informação pública, após três anos de vigência. Durante o ano de 2008, por meio de grupos focais e entrevistas semiestruturadas investigou-se a percepção dos gestores de informação, dos responsáveis pela LAI nos diferentes e heterogêneos governos locais e de usuários. As vinte e duas entrevistas com os dois primeiros tipos de *stakeholders* foram analisadas utilizando-se o *Software NVivo*. Após esta primeira etapa da pesquisa qualitativa, foram conduzidos dois grupos focais com requisitantes de informações, para capturar a percepção dos usuários das informações. Dada a dificuldade de atrair participantes para os grupos, foram também realizadas nove entrevistas por telefone.

Os resultados apontam para dificuldades em prover a informação correta ao solicitante. Isto é, há fragilidades na gestão da informação que se traduzem em dificuldades na localização da informação solicitada, inconsistências nos dados e informações incompletas. Ademais, na percepção dos requisitantes, as autoridades não se esforçam para prover a informação requerida e/ou demoram muito tempo para prover (cerca de 20 dias). Contudo, a percepção geral é que a LAI provocará, com o tempo, uma melhoria no trato da informação pública, à medida que o número de pedidos de informação for crescendo.

Birkinshaw (2010), assim como Shepherd *et. al.* (2010), discute a LAI do Reino Unido, mas a partir de uma abordagem jurídico-documental. O autor participou, na qualidade de conselheiro, no proces-

so de elaboração desta lei e, no artigo, apresentou sua interpretação para os principais problemas da legislação (como o grande volume de recursos apresentados contra recusas em fornecer informações e a discussão sobre o acesso à informação de guerra) bem como faz análises preliminares do impacto desta lei, apenas com informações documentais, que indicariam uma mudança de paradigma no sentido da disponibilização da informação pública. Contudo, como coloca o autor, esta “revolução” tem levantado iniciativas em prol do sigilo de informações alegadas como de segurança nacional.

Mais um trabalho sobre a LAI do Reino Unido foi o de Hazell (2010). O objetivo do artigo foi discutir medidas de desempenho para LAI`s. Para tanto, o autor compara medidas de desempenho da LAI desta nação com dados da Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda, por serem países com legislações de acesso à informação e sistemas políticos semelhantes. A relevância do *paper* é justificada afirmando-se que análises sobre a eficácia de legislações de acesso à informação ainda são poucas e recentes.

No estudo, procurou-se medir quantitativamente e comparar os aspectos técnicos da operação deste tipo de lei nos países citados, com dados sobre: volume de pedidos, tempo médio de resposta e atrasos, proporção de pedidos de informação atendidos integral e parcialmente, número de recursos e número de recursos deferidos. Hazell (2010) conclui que a LAI do Reino Unido apresentou um desempenho razoavelmente bom, mas sofre de problemas comuns a outros regimes sujeitos à LAI`s, como apontado acima.

Relly e Cuillier (2010) analisaram comparativamente as médias de doze indicadores quantitativos associados a fatores políticos, culturais e econômicos associados ao direito de acesso à informação para três grupos de países: os estados árabes, estados não árabes sem leis de acesso e estados não- árabes com leis de acesso. Os grupos foram montados a partir da lista de países membros das Nações Unidas, sendo selecionados vinte e dois países árabes. Os resultados indicam que os países árabes com LAI`s diferem em quase todos os indicadores dos países não árabes com e sem leis de acesso, sendo os indicadores piores para os países árabes. A análise sugeriu que es-

tes países carecem de condições políticas e culturais para a efetiva implementação de LAI`s, a despeito da riqueza destes países. Este estudo declaradamente preliminar, foi segundo os autores, o primeiro elaborado na tentativa de analisar quantitativamente indicadores associados à LAI, para países árabes.

Realizando estudos de *cross-section* de países, Perrit e Rustad (2000) e Relly (2012) estudaram a difusão de LAI`s. O primeiro, através de um estudo documental, o segundo por meio de um estudo exploratório quantitativo. Perrit e Rustad (2000) analisaram a difusão de legislações de acesso à informação nos países que compõem a União Europeia, analisando-as à luz das legislações dos Estados Unidos. Em especial, discutem os casos da Inglaterra e Alemanha. Os autores concluíram que Europa; ao mesmo tempo que estão adotando progressivamente princípios de liberdade de informação, estão restringindo a disseminação de informação produzida por órgãos públicos através de bases de dados eletrônicas. Já Relly (2012) investigou a extensão da difusão de leis de acesso à informação nos países europeus, por meio da abordagem da difusão de inovações de Everett Rogers.

A autora considerou a adoção de uma LAI como uma inovação e estimou modelos paramétricos e semiparamétricos para testar o potencial de influência da proximidade geográfica (como *proxy* para conectividade-influências externas) e da liberdade de imprensa (como *proxy* para influências internas) na adoção da lei por parte dos cento e noventa e dois países-membros das Nações Unidas. O período analisado foi de 1949 a 2006. Da estimação, concluiu-se que um ambiente forte de mídia teve uma influência significativa para a adoção da legislação nos EUA e nos demais países do continente americano. Projetou-se que até 2025, oitenta por cento das nações terão adotado legislações garantindo o direito de acesso à informação pública. Em adição, a difusão teve como marco inicial a lei sueca, tendo as nações europeias influenciado demais países a adotarem tal legislação.

Diferentemente dos estudos acima, que investigam um ou alguns dos sentidos da eficácia da LAI discutidos anteriormente, Islam (2006), Costa (2013) e Cordis e Warren (2014) focam nos impactos da LAI na redução da corrupção.

Islam (2006), a partir de dados em *cross-section* explorou o impacto da transparência, medida como acesso à informação, na governança pública. A autora construiu indicadores para medir a frequência de disponibilização de dados econômicos por parte dos governos, presença de LAI`s (variável dicotômica) e tempo de vigência desta lei. O resultado aponta para uma relação negativa entre esses indicadores e o índice de percepção de corrupção. Conclui-se que um aumento da transparência reduz a corrupção. Já Costa (2013) encontrou no seu estudo evidências de que a adoção de LAI`s aumentam a percepção de corrupção, principalmente nos cinco anos iniciais de vigência deste tipo de lei. Ademais, percebeu-se uma queda na qualidade da governança. Diferente de Islam (2006), Costa (2013) utilizou uma metodologia mais robusta, estimando o impacto das LAI`s tratando sua adoção progressiva pelos países como um experimento natural, possibilitando-se a estimação do impacto pelo método de diferenças em diferenças. Com os dados em painel, a autora também realizou testes de robustez dos resultados e estimou efeitos fixos, afastando a possibilidade de correlação espúria.

Por fim, diferente de Costa (2013) e Islam (2006) que usaram indicadores de percepção de corrupção, Cordis e Warren (2014) trabalharam com uma medida objetiva: condenação por corrupção. Esses autores definiram efetividade da LAI como a capacidade de aumentar transparência e prover acesso aos cidadãos aos arquivos governamentais e no intuito de avaliá-la, estimaram o efeito das diferentes LAI`s dos estados americanos na condenação por corrupção. Classificando-as como LAI`s fortes e fracas e também utilizando dados que mostram que doze estados modificam suas legislações no sentido de torná-las mais fortes, os autores estimaram que esta mudança altera a percepção de corrupção nos governos locais, mas não em nível federal. Detalhando a investigação, a medida de “força” das LAI`s foi decomposta em quatro componentes: responsabilidade (penalidades civis e criminais para violação), tempo (prazos previstos), dinheiro (taxas) e discricionariedade (por parte da autoridade em conceder ou não a informação solicitada). As evidências mostraram dois efeitos compensatórios: o fortalecimento de LAI`s reduziram a corrupção mas aumentariam a probabilidade dos corruptos serem identificados. A conjunção dos dois

efeitos fez com que o impacto estimado das LAI`s na corrupção fosse pequeno. Este estudo econométrico robusto foi o primeiro a examinar o impacto de LAI`s estaduais na prevalência da corrupção, medida de maneira objetiva.

4.1 Estudos sobre LAI no Brasil

No que concerne à Lei Brasileira, Martins (2011), ainda antes da promulgação da LAI brasileira, discute as características de uma LAI adequada e seus benefícios/efeitos, que são a viabilização de uma maior participação social e monitoramento das políticas públicas e ações governamentais, minorando a corrupção e a ineficiência. Muito da discussão do artigo foca-se no projeto de lei que estava no Congresso Nacional e características colocadas como desejáveis, atendidas pela lei promulgada.

Em consonância, a CGU, como parte dos preparativos para a edição da LAI, promoveu pesquisa, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com objetivo de analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação. A pesquisa foi realizada em duas etapas. Uma qualitativa, por meio de um questionário semiestruturado, com ocupantes de cargos de direção e assessoramento. Em etapa posterior, uma pesquisa quantitativa de opinião, através de um questionário estruturado para a coleta dos dados, enviado eletronicamente para uma amostra representativa dos servidores públicos federais, de vários escalões governamentais, de diversos órgãos (Controladoria Geral da União [CGU], 2011).

Foram ouvidas 73 autoridades públicas, na primeira fase e, na segunda, 986 servidores. Chama atenção, na etapa qualitativa, que quando questionados sobre os aspectos negativos da política de acesso à informação, os servidores fizeram avaliação receosa e negativa quanto ao uso e divulgação da informação porventura solicitada. O padrão de respostas mostra que 23,7% dos entrevistados coloca como preocupação a “má utilização das informações”, 14,3% e 13,7%, respectivamente, mencionam “vantagens para grupos de interesse bem situados” e “uso político das informações” (CGU, 2011, p. 09). Adicionalmente, as insuficiências de recursos humanos e de

infraestrutura são indicadas como possíveis causas para atrasos ou dificuldades no atendimento aos pedidos de informação, podendo o volume de pedidos até mesmo comprometer o andamento da atividade do órgão solicitado.

Como possíveis impactos positivos, os servidores apontaram: “mais transparência sobre as atividades da Administração Pública”, “redução, combate e prevenção da corrupção” e “fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública”, com respectivamente 38,3%, 20,6%, 13% (CGU, 2011, p.10). Com relação à implementação, 47,6% dos respondentes discorda da afirmação de que “O governo federal está preparado para executar uma política de amplo acesso à informação pública”, o que indica receio quanto à implementação da política, talvez até uma certa resistência.

Assim, estes e os demais resultados apontam para uma diversidade de posicionamentos, percepções e práticas na Administração Federal sobre esta temática e indicam desafios a serem superados para a efetiva implementação da LAI. Além dos desafios relativos à mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso, há também obstáculos operacionais e técnicos, pois as práticas da administração são bastante diversas no que tange à gestão da informação, como esta mesma pesquisa assinala.

É interessante a revelação de uma “cultura do *pen drive*”, que iria além da cultura do segredo, sendo uma prática de apropriação pessoal, por parte do servidor, da informação sob sua gestão, não compartilhando nem mesmo com os demais colegas, tampouco com o cidadão. Outro ponto crucial é a constatação, trazida pelo diagnóstico em relato, de que muitos dos gestores dos órgãos não estão a par da importância e usabilidade de se ter um bom sistema de gestão da informação no próprio órgão. Este indício de desídia no trato da informação pública também se refletiria culturalmente no comportamento dos subordinados, como mostrou a pesquisa quantitativa (CGU, 2011). Daí conclui-se pela relevância de uma campanha de conscientização e capacitação em prol de uma maior transparência governamental.

Gruman (2012), a partir de uma fundamentação te-

órica histórico-política, argumenta que a cultura de acesso à informação pública é instrumento para uma maior participação dos cidadãos e maior eficiência no gasto público, tal como postulado por Martins (2011). Uma ressalva pertinente de Gruman (2012) é sobre o caráter instrumental da LAI, com potencial de gerar os benefícios acima expostos. Contudo, segundo o autor, o aumento da transparência não é um fim em si:

A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas (Gruman, 2012, p. 104).

A análise teórica deste autor dialoga com a abordagem e definição proposta neste artigo sobre o que seria a efetividade da LAI, que perpassaria o fim/uso dado à informação pública para fins particulares ou para controle social.

Em maio de 2016, a LAI completou quatro anos de vigência. Neste período, o Executivo Federal recebeu mais de 380 mil pedidos de informação, sendo 98% das solicitações atendidas, em um tempo médio de 13 dias, inferior ao prazo legal previsto. Tais dados, da CGU, indicam que a LAI seria eficaz neste poder, tendo, conseqüentemente, grande potencial de efetividade.⁹ Com o intuito de auxiliar a implantação da LAI nos estados e municípios brasileiros, a CGU criou o Programa Brasil Transparente¹⁰, em 2013. O Programa presta serviços como: capacitações à distância e presenciais sobre o tema transparência e acesso à informação; elaboração e distribuição de cartilhas e material técnico para conscientização e instrução, cessão do Sistema de Informação ao Cidadão (e-Sic) e suporte para implantação deste sistema e outras atividades. No âmbito deste Programa, a CGU lançou em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT), com o objetivo de medir a transparência pública nestes entes federados. Foram construídos um indicador

9 Estatísticas de acesso disponíveis em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

10 Estatísticas disponíveis em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/>>. Acesso em 13 jun. 2016.

e uma escala, apenas com métricas de transparência passiva. No sítio do programa, é possível ver os rankings para estados, municípios e capitais. Para as cidades, o indicador foi calculado apenas para uma amostragem e contempla as seguintes métricas: doze quesitos cobrindo aspectos da regulamentação da LAI, funcionamento de um e-Sic e transparência passiva. De acordo com essa análise, aspectos da eficácia no sentido de implementação (2) da LAI estariam sendo avaliados.

Na versão 1.0, de 2015, os Estados com melhor classificação são Ceará e São Paulo, com nota 10, e os piores são Amapá e Rio Grande do Norte, com nota 0. Dentre as capitais, a mais bem avaliada seria São Paulo, com nota máxima, e a pior São Luís, que ainda nem regulamentou a LAI. Na versão 2.0, lançada em 2016, 8 Estados empatam com nota máxima: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo e Tocantins. O Estado do Amapá continua com nota 0, enquanto o Rio Grande do Norte passou para 15ª posição. Com relação às capitais, Brasília assume o topo do ranking, seguida por Curitiba, e a capital mais mal classificada passou a ser Porto Velho. São Paulo passou para a 6ª posição e São Luís, da pior colocação, avançou para a 7ª posição.

Sobre a LAI no sistema judiciário brasileiro, em 2013, estudo realizado pelas organizações Artigo 19, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Universidade de São Paulo, indicou baixa propensão ao cumprimento das obrigações impostas pela LAI, no que tange à transparência passiva e ativa. Isto é, a LAI ainda não seria eficaz em todos nos sentidos discutidos acima.

Foram avaliados 11 órgãos, com base em entrevistas exploratórias, análise bibliográfica, consultas documentais e um estudo comparativo internacional (Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, México e Reino Unido). O estudo comparativo mostrou que Costa Rica e Chile têm práticas de transparência ativa mais robustas. Com relação à transparência passiva, as cortes supremas do Brasil e do Chile têm as melhores práticas. Assim como no balanço da LAI, este estudo do sistema judiciário aponta para a necessidade de várias melhorias como: na gestão documental, capacitação de servidores e no número de publicações. Além de se definir procedimentos para a classificação

da informação, aspecto bem sensível e de grande resistência, no que se refere às informações militares (Ministério da Justiça (2013)). Portanto, os desafios da institucionalização e real garantia do direito de acesso à informação ainda persistem, mesmo após a entrada em vigor da LAI brasileira.

Cavalcanti *et al.* (2013), utilizando-se de uma metodologia exploratória, empírica e quantitativa, avalia a implementação da LAI, por meio de uma análise da conformidade dos sites das autarquias federais com relação aos quesitos de transparência ativa presentes da LAI (artigos 6º ao 10º). Os autores elaboraram uma lista com dezenove itens, de resposta dicotômica sim ou não, que cobriram tais requisitos e, assim, avaliaram os sites de uma amostra aleatória composta por trinta das cento e cinquenta e seis autarquias listadas no site da CGU. A análise descritiva realizada mostrou que, em média, 66% da amostra cumpriu com todos os itens. Mas, houve pergunta, como por exemplo, sobre a classificação de informações sigilosas ou cópias de contratos, que o percentual de descumprimento foi acima de 90%. Tais estatísticas mostram a dificuldade de implementação da LAI no Brasil e pode estar indicando uma dificuldade de gestão da informação por parte das autarquias, tal como aventado pelos demais autores em seus artigos teóricos.

Desta revisão não exaustiva, depreende-se que é grande a diversidade de estudos sobre o tema, mas a maioria centra-se em investigar a implementação da LAI, no país ou no exterior. Estudos acerca de impactos são poucos. A LAI ainda carece de mais estudos seja no próprio serviço público, provavelmente a partir da mudança da cultura do segredo e de uma melhora na gestão da informação, como também na sociedade, na forma de uma melhor participação democrática.

A análise proposta no artigo, acerca dos vários sentidos da eficácia e discussão acerca da efetividade da LAI pode contribuir para o aprimoramento de metodologias e consolidação de análises.

5 Considerações Finais

A ampliação e efetivação do acesso à informação pública constitui um importante instrumento em

prol de uma democracia mais participativa. Visando propiciar o exercício efetivo de tal direito, há uma tendência crescente de edição de leis de acesso à informação no mundo, tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento. A LAI Brasileira, que entrou em vigor em 2012, é considerada uma das mais fortes do mundo, em termos de legislação.

A LAI representou uma mudança da abordagem legal no trato da informação pública no país, tornando o acesso a regra e o sigilo, a exceção. Os objetivos da Lei são amplos e não se resumem à sua aplicação pontual, em casos individuais. Como, então, avaliar a sua eficácia e efetividade?

Discutimos essa questão a partir de duas abordagens complementares: (1) identificando os papéis que a lei pode desempenhar no contexto de uma política de transparência, de acordo com as categorias definidas por Coutinho (2013); (2) utilizando o conceito de eficácia das normas jurídicas, desdobrado e ampliado para abarcar uma dimensão substantiva (Teubner, 1986) nem sempre presente nas análises jurídicas, como elo entre o mundo normativo e o mundo real, dos impactos efetivos das políticas públicas.

Nessa análise, a eficácia pode ser entendida: (a) como adequação (a norma tem potencial para produzir efeitos concretos, porque apresenta condições fáticas e/ou técnicas de atuar); (b) como a implementação da norma (esta será eficaz se for efetivamente aplicada pelos agentes do poder público e pelo Judiciário em casos concretos); (c) como a generalização da conduta prescrita pela lei (espera-se que a lei seja capaz de operar uma mudança cultural, nos comportamentos de autoridades, indivíduos e sociedade civil, que gere maior participação democrática, *accountability* e controle social); (d) como produção dos efeitos mais gerais pretendidos pela lei (porque um número significativo de agentes se comporta conforme a norma algum impacto geral é alcançado).

Deste modo, avaliar em que medida os objetivos são alcançados ou, se alcançados, em que medida são produto da norma, é trabalho que requer instrumentos analíticos de avaliação de políticas públicas – capazes de identificar e isolar o efeito de um sistema normativo separando-o de outras variáveis que

afetam o resultado.¹¹ Esse efeito depende de a lei ser eficaz no sentido (a), (b) e (c) acima explicados; mas, crucialmente, depende de decisões dos agentes de efetivamente aproveitarem o incentivo do sistema legal. No caso da LAI, a eficácia jurídica depende, em primeira instância, da adesão integral do próprio Estado, ao editar as regulamentações específicas necessárias, sem as quais a aplicabilidade fica prejudicada ou mesmo impedida. Em uma segunda instância, a eficácia jurídica tem como condição necessária, mas não suficiente, uma mudança de conduta dos gestores públicos no sentido da implementação da LAI nos diversos órgãos públicos, seguindo as diretrizes emanadas na própria LAI e regulamentações acessórias. Estabelecidas todas as condições legais e após as duas primeiras instâncias de adesões, transpomos a fronteira do público para a sociedade, organizada ou não, que se utiliza dos mecanismos criados pela LAI, ou seja, adere ou não, no sentido de conseguir a informação desejada. Portanto, a LAI seria eficaz se atingisse seu objetivo primordial, que é permitir o acesso à informação pública, aumentando a transparência governamental. Já a efetividade perpassaria o fim/uso dado à informação por parte dos cidadãos, seja para fins de controle social, fins particulares ou mesmo para *accountability* governamental.

Como se vê, o potencial de eficácia e efetividade dessa Lei é grande, podendo contribuir para o aumento da transparência e para uma mudança da cultura governamental de tratamento da informação, muitas vezes restrita ao alcance dos próprios gestores governamentais, além dos órgãos de controle interno e externo. Todavia, depende que a regulamentação e implementação seja generalizada em todos os poderes e instâncias federativas, mas também a adesão por parte do povo, conhecendo a LAI, solicitando, entendendo e utilizando a informação pública, seja para fins particulares ou controle social. Para tanto, vários são os desafios a serem enfrentados, como já

11 A disciplina de Avaliação de Políticas Públicas, desde a década de 1970, evoluiu no desenvolvimento de várias técnicas estatísticas capazes de inferir causalidade e “isolar” impactos ou efeitos. Para um panorama das técnicas disponíveis, ver Rossi, P.H., Lipsey, M.W. & Freeman, H.E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach* (7. ed.). California: Sage Publications. Contudo, ao nosso ver, ainda precisa incorporar o aspecto jurídico das políticas públicas, de modo a tratá-lo nos modelos e marcos lógicos de avaliação.

evidenciam alguns estudos avaliativos, perpassando questões como a gestão precária da informação, resistência à mudança, falta de conhecimento sobre a LAI por parte da população.



6 Referências

- Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 27, 312–321.
- Bucci, M. P. D. (2009). Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In Fortini, C.; Esteves, J.C.S.; Dias, M.T.F. (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. (ano 9, n. 104, out). Belo Horizonte: Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público.
- Câmara dos Deputados (2012). *Ato da Mesa n. 45, de 16 de julho de 2012*. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legint/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd.html>>. Acesso em: 20 fev. 2015.
- Centre for Law and Democracy. (2014). *International standards on transparency and accountability* (Briefing Paper 47 March). Disponível em: <<http://www.law-democracy.org/live/briefing-paper-on-transparency-and-accountability/>>. Acesso em: 20 fev. 2015.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (2010). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988* (Organização do texto: Alexandre de Moraes. 33. ed.) São Paulo: Editora Atlas.
- Controladoria Geral da União (2011). *Sumário Executivo. Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro*. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014
- Controladoria Geral da União (2013). *Lei de Acesso à Informação Brasileira: 1º Balanço*. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/Balanco-1LA1.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2015.
- Controladoria Geral da União (2013). *Portaria n. 277, de 07 de fevereiro de 2013*. Institui o Programa Brasil Transparente. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- Controladoria Geral da União (2014). *Lei nº 12527/2011: Relatório sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação*. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 7. Jun. 2015.
- Cordis, A.S., Warren, P. L. (2014). Sunshine as disinfectant: the effect of state Freedom of Information Act Laws on public corruption. *Journal of Public Economics*, 115, 18–36.
- Costa. S. (2013). Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? *The Journal of Law, Economics and Organization*, 29 (6), 1317- 1343.
- Coutinho, D.R. (2013). O direito nas políticas públicas. In Marques, E.M.; Faria, C.A. P. (Org.), *A política pública como campo multidisciplinar* (pp.181-200). São Paulo: Unesp.
- Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (2012). Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm> Acesso em: 19 fev. 2015.
- Decreto n. 7.845, de 14 de novembro de 2012 (2012). Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm> Acesso em: 19 fev. 2015.
- Diniz, E. (2007). O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In Diniz, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio* (pp.17-61). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Faria, J. E. (1993). *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo: Editora Malheiros.
- Ferraz Jr., T.S. (1988) *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Editora Atlas.
- Ferraz Jr., T.S. (1989). O Pensamento Jurídico do Norberto Bobbio. In Bobbio, N. *Teoria do Ordenamento Jurídico* (pp. 7-18). Polis; Brasília: Editora UNB.
- Gruman, M. (2012). Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. *Revista Debates*, 6 (3), 97-108.
- Hazell, R, Worthy, B. (2010). Assessing the performance of freedom of information. *Government Infor-*

- mation Quarterly, 27, 352–359.
- Islam, R. (2006). Does More Transparency Go Along with Better Governance? *Economics and Politics*, 18, 121–67.
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- Martins, P. L. (2011). Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental. *Acervo*, 24 (1), 233–244.
- Ministério da Justiça (2013). *Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro*. Brasília (Secretaria de Reforma do Judiciário). Disponível em: <file:///C:/Users/Taiana/Desktop/Di%C3%A1logosobreJusti%C3%A7a_Desafios%20da%20Transpar%C3%Aancia%20no%20Sistema%20de%20Justi%C3%A7a%20Brasileiro.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- Neuman, L. (Ed.) (2002). *Access to Information*. Disponível em: <www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_key_to_democracy.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2014.
- Perrit, H. H., Rustad, Z. (2000). Freedom of information Spreads to Europe. *Government Information Quarterly*, 17 (4), 403–417.
- Poder Judiciário (2012). *Resolução n. 151, de 05 de julho de 2012*. Altera a redação do inciso VI do artigo 3º da Resolução n. 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_151_2012.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- Poder Judiciário (2015). *Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015*. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- Relly, J. E. (2012). Freedom of Information Laws and Global Diffusion: Testing Rogers's Model. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 89 (3), 431–457.
- Relly, J. E., Cuillier, D. (2010). A comparison of political, cultural, and economic indicators of access to information in Arab and non-Arab states. *Government Information Quarterly*, 27, 360–370.
- Rigout, F. (2012). A implantação do acesso à informação pública: o que pensam os gestores da área social do governo federal. *Anais do IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Rio de Janeiro: BNDES, Brasil.
- Roberts, A. (2010). A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. *Public Administration Review*, 70 (6), 925–933.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Senado Federal (2012a). *Ato da Comissão Diretora nº 9/2012 e alterações posteriores*. Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- Senado Federal (2012b). *Ato do 1º Secretário nº 10, de 2012*. Dispõe sobre a forma de divulgação no Portal da Transparência do Senado Federal das informações relativas ao subsídio e à remuneração recebidos por senadores e servidores ativos, respectivamente. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ato-do-1o-secretario-no-10-de-2012.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2015.
- Shepherd, E., Stevenson, A., Flinn, A. (2010). Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England. *Government Information Quarterly*, 27, 337–345.
- Teubner, G. (1986). Industrial Democracy Through Law? Social Foundations of Law in Institutional Innovations. In Daindith, T., Teubner, G. (eds.), *Contract and Organization: Legal Analysis in the Light of Economic and Social Theory* (pp. 261–273). Berlin: Walter de Gruyter.

