

A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões

Karina Furtado Rodrigues¹

¹ Escola de Comando e Estado-Maior do Exército / Instituto Meira Mattos, Rio de Janeiro / RJ – Brasil

Como as diversas iniciativas legislativas sobre acesso à informação no Brasil culminaram na aprovação da Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação [LAI], 2011)? A partir da abordagem de coalizões de defesa (*advocacy coalitions framework* – ACF), este artigo analisa a formação de agenda e a atuação de diferentes coalizões, por meio da análise de amplo *clipping* de notícias, entrevistas, leis e documentos publicados entre 2001 e 2012. Foram identificadas duas coalizões: a) uma a favor de mudanças na legislação, composta por setores do Poder Executivo, do Poder Legislativo, da mídia e da sociedade civil; e b) outra a favor da manutenção de regras restritivas de acesso à informação, composta por Forças Armadas, Itamaraty e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado. Identificou-se, também, a superposição de dois subsistemas de políticas públicas: a) o de transparência; e b) o de reconciliação. Este último monopolizou o debate público sobre o tema, contribuindo para a morosidade na aprovação da LAI (2011). O Itamaraty também emerge como autor de forte *lobby* contra modificações nas regras de classificação de documentos, por motivos ainda a explorar em profundidade.

Palavras-chave: acesso à informação; coalizões de defesa; formação de agenda.

La política en las políticas de acceso a la información brasileñas: trayectoria y coaliciones

¿Cómo las diversas iniciativas legislativas sobre acceso a la información en Brasil culminaron en la aprobación de la ley n.o 12.527 [Ley de Acceso a la Información (LAI), 2011)]? Utilizando el marco de coaliciones de causa (*advocacy coalitions framework* - ACF), este artículo analiza la formación de agenda y la actuación de diferentes coaliciones por medio del análisis de amplio *clipping* de noticias, entrevistas, leyes y documentos entre 2001 y 2012. Se identificaron dos coaliciones: una a favor de cambios en la legislación, compuesta por sectores del Ejecutivo, Legislativo, medios de comunicación y sociedad civil; y otra a favor del mantenimiento de reglas restrictivas de acceso a la información, compuesta por las Fuerzas Armadas, Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) y la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado. Se identificó también la superposición de dos subsistemas de políticas públicas, el de transparencia y el de reconciliación. Este último monopolizó el debate público sobre el tema, contribuyendo a la morosidad en la aprobación de la Ley de Acceso a la Información. El Itamaraty también emerge como autor de fuerte *lobby* contra modificaciones en las reglas de clasificación de documentos, por motivaciones aún por investigar.

Palabras clave: acceso a la información; coaliciones de causa; formación de agenda.

The politics of Brazil's access to information policies: history and coalitions

How did the various legislative initiatives on access to information in Brazil culminate in the 12.527/11 federal law? Using the Advocacy Coalition Framework, this article analyzes the agenda setting and strategies of different coalitions, analyzing a broad array of news, interviews, laws, and official documents between 2001 and 2012. Two coalitions were identified: one in favor of changes in legislation, comprised of sectors of the Executive, legislative, the media and civil society; and another in favor of the maintenance of restrictive rules of access to information, composed of Armed Forces, Itamaraty (Brazil's diplomatic corps) and the Senate's Legislative Commission on Defense and Foreign Affairs. The article also identifies an overlap of two public policy subsystems: the transparency subsystem and the reconciliation one. The latter monopolized the public debate on the subject, contributing to the slowness in approving a transparency law. Itamaraty also emerges as the author of a strong lobby against changes in the rules for document classification, for reasons yet to be studied.

Keywords: access to information; advocacy coalitions; agenda setting.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180369>

ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 5 nov. 2018 e aceito em 13 maio 2019.

Esta pesquisa contou com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Gostaria de agradecer a todos aqueles que leram e comentaram versões preliminares deste estudo, a saber: Prof. Octavio Amorim Neto (FGV EBAPE); Prof. Angelo Brigato Esther (FACC/UFJF); e membros da Sessão de Políticas Públicas do 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

As análises e dados contidos neste artigo são de responsabilidade exclusiva da autora, não refletindo o posicionamento do Exército Brasileiro e de nenhum outro ente governamental.

1. INTRODUÇÃO

A que se deveu a letargia das diversas iniciativas legislativas brasileiras sobre acesso à informação? Em 2011, o Brasil se tornou o 14º país na América Latina e o 91º país no mundo a aprovar uma *lei de acesso à informação* (RTI Rating, 2018). Contudo, 8 anos antes de sua aprovação final, já havia um projeto de lei (PL) propondo a regulamentação do direito de informação, o PL n. 219/2003, de autoria de Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nos anos seguintes, outros 4 PLs foram propostos sem sinais de que poderiam tornar-se, de fato, leis, dentre eles: o PL n. 1.019/2007, criado pelo deputado Celso Russomanno, do Partido Progressista (PP); o PL n. 1.924/2007, do deputado Chico Alencar, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); o PL n. 4.611/2009, do deputado Ciro Pedrosa, do Partido Verde (PV); e o PL n. 5.228/2009, proposto pelo Poder Executivo (Angélico, 2012).

Portanto, o objetivo deste artigo é compreender o papel de oposição e de suporte de alguns atores sociais à Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação [LAI], 2011). O senso comum supõe que a temática da transparência agradaria a gregos e troianos: à oposição por dar a si e à sociedade poderes para questionar o governo atuante; e ao governo no poder como forma de fortalecer sua imagem perante a sociedade. Contudo, há muitas variações no apoio dado a essas leis, sendo que a literatura aponta diversos fatores que podem influenciar o apoio a políticas de transparência, como: a) pressão da mídia; b) configuração entre os poderes Executivo e Legislativo; e c) estratégia de ação do presidente (Michener, 2010).

O caso brasileiro suscita outras questões: uma rápida pesquisa sobre a tramitação da lei no país mostra que pautas não diretamente relacionadas à transparência exerceram grande influência no processo, como um possível aprofundamento das políticas de reconciliação do país, o que incluía a ameaça de revisão da Lei n. 6.683 (Lei de Anistia, 1979). Entende-se como políticas de reconciliação aquelas que tentam balizar possíveis injustiças e danos causados por clivagens políticas que tiveram como resultado cessão de direitos fundamentais ou violência. A título de exemplo, cita-se a “Comissão da Verdade e da Reconciliação” da África do Sul, instituída por Nelson Mandela, em 1995, com o fim de averiguar crimes cometidos durante o *apartheid* (Gagnebin, 2010).

Nesse contexto, a Lei da Anistia (1979) vem sendo questionada por diversos grupos da sociedade civil, interessados em averiguar criminalmente abusos e crimes cometidos à época do regime militar brasileiro (Reis, 2010). Por conseguinte, uma proposição que este artigo investiga é a de que as resistências ao acesso à informação se deram majoritariamente pela pauta da reconciliação, em detrimento de questões relativas à transparência governamental de modo mais abrangente.

Utiliza-se a abordagem de coalizões de defesa (*advocacy coalitions framework* – ACF), amplamente aplicada para compreender uma série de políticas públicas no Brasil e no mundo (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014; Medeiros & Gomes, 2019; Simielli, 2013). A principal característica desse modelo é que ele explora como os atores se organizam e agem para defender determinada política. O modelo possibilita assumir o Estado como ator preponderante na formulação e implementação de políticas públicas – ao contrário do que sugere parte da literatura pluralista e de redes de políticas públicas, que vê o Estado como ator sem peso maior no processo. Isso é crucial no caso brasileiro, já que é expressiva a preponderância do Poder Executivo e de líderes partidários na

aprovação de legislação (Amorim, 2006; Amorim & Santos, 2003; Faria, 2003; Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 2002).

Para levar a cabo a análise, explorou-se a formação da agenda em torno do direito de acesso a informações públicas, incluindo projetos de lei, leis e decretos correlatos, menções na mídia por meio de *clipping* de notícias (abrangendo os anos de 2002 a 2011), o *Diário da Câmara dos Deputados* (Câmara dos Deputados, 2010) e entrevistas com atores envolvidos na tramitação do PL que veio a ser aprovado como LAI (2011).

Foram identificadas duas coalizões de defesa: a) a primeira, composta pela Casa Civil, Ministério da Justiça, arquivos públicos, mídia e organizações da sociedade civil, posicionou-se a favor da expansão das prerrogativas de transparência (doravante denominada *coalizão progressista*); e b) a segunda, composta por Itamaraty, Forças Armadas e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, posicionou-se a favor de maiores restrições ao acesso de documentos classificados (doravante denominada *coalizão conservadora*).

A coalizão progressista se dividiu em 2 subgrupos: a) um ligado à transparência governamental; e b) o outro ligado a políticas de reconciliação relativas ao regime militar. Essa divisão é caracterizada no artigo como *superposição de dois subsistemas de política pública* (Weible, Sabatier, Jenkins-Smith, Nohrstedt, & Henry, 2011). Apesar da coexistência de 2 subsistemas, detectou-se um crescente suporte e quicá o próprio nascimento da comunidade epistêmica de transparência no Brasil – esta que não sofreu oposição direta da coalizão conservadora.

A coalizão conservadora, por sua vez, contou com a colaboração de duas instituições historicamente competidoras – Itamaraty e Forças Armadas – e, ainda, da CRE do Senado, apresentando grande coesão em seu núcleo normativo e na camada de políticas públicas, as quais se direcionavam à manutenção do sistema de sigilo então vigente no Brasil. Uma diferença importante no núcleo normativo dessa coalizão é que a pauta da reconciliação recaiu principalmente sobre as Forças Armadas, enquanto que, para o Itamaraty, as motivações para a defesa de maior sigilo variam entre o medo de contestação de demarcação de fronteiras – razão do início da Guerra do Paraguai¹, até uma suspeita incapacidade institucional-burocrática de gerir e proteger os sigilos já existentes.

Corroborando parcialmente a proposição aqui testada, a temática da reconciliação foi crucial no debate público sobre classificação e acesso a documentos históricos. Contudo, no âmbito do *lobby* interno governamental, o Itamaraty emergiu como ator igualmente importante no *lobby* pela manutenção de prerrogativas de sigilo, o que merece estudos mais aprofundados.

Além desta introdução, o artigo se organiza da seguinte forma: a) a segunda seção apresenta a ACF; b) a terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados; c) a quarta seção apresenta a trajetória do direito de informação no Brasil até 2011; d) a quinta seção apresenta a aplicação do modelo ao caso analisado; e, por fim, e) as considerações finais sintetizam o estudo.

¹ A Guerra do Paraguai (1864-1870), também denominada Guerra da Tríplice Aliança, é considerada o maior conflito armado internacional da história da América do Sul. De iniciativa paraguaia, que invadiu “a região de Mato Grosso, zona de disputa entre colonos e seus respectivos governos há mais de 200 anos” (Mota, 1995, p. 243).

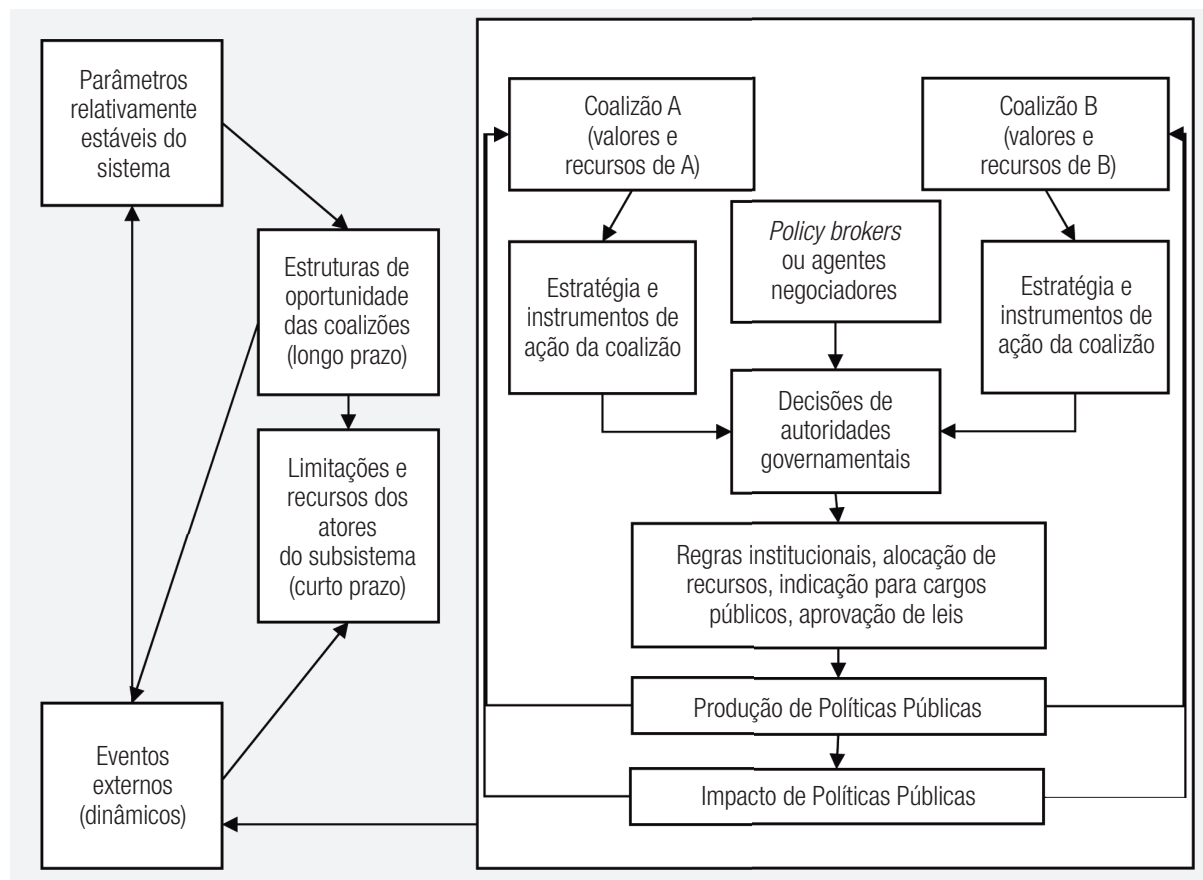
2. ABORDAGEM DE COALIZÕES DE DEFESA

A ACF oferece ferramenta ímpar para a compreensão dos processos decisórios de políticas públicas (Capelari, Araújo, & Calmon, 2015; Simielli, 2013; Soares & Alves, 1988; Souza & Secchi, 2014; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009) e, no presente caso, da formação da agenda e aprovação da LAI (2011).

Essa abordagem visa a compreender mudanças nas políticas públicas em um contexto no qual a interdependência entre diversos atores sociais é essencial e inegável, enfatizando mecanismos de intermediação de interesses, admitindo a importância das redes por meio das interações dentro e entre distintas coalizões, “cada uma consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de *policy beliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica” (Faria, 2003, p. 24).

Esse modelo não relega ao Estado um papel necessariamente periférico no ciclo de políticas públicas, como algumas abordagens pluralistas podem sugerir (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985). Isso é crucial no Brasil, já que, na tramitação e aprovação de leis no país, o Poder Executivo e os líderes partidários são atores preponderantes: o Executivo por meio de moedas políticas, como distribuição de cargos ministeriais, concessão de orçamento e indicação para cargos burocráticos; e os líderes de partido por meio do controle da agenda, reduzindo a capacidade legislativa dos deputados (Amorim, 2006; Amorim & Santos, 2003; Figueiredo & Limongi, 1999).

FIGURA 1 O MODELO DA ABORDAGEM DE COALIZÕES DE DEFESA



Fonte: Adaptada de Weible e Sabatier (2007).

Na ACF, as coalizões são grupos de atores que têm atuação conjunta ao longo do tempo e compartilham crenças e valores. Cada coalizão possui: a) um núcleo normativo (*deep core*); b) um núcleo de políticas (*policy core*); e c) diversas decisões de natureza instrumental. As crenças do núcleo normativo são muito difíceis de mudar por terem sido formadas pela trajetória íntima dos indivíduos. As crenças do núcleo de políticas são as posições fundamentais acerca das trajetórias de ação, consensuais dentro do núcleo e um pouco mais maleáveis, alcançando subsistemas de política como um todo. Sobre o núcleo de políticas, Medeiros e Gomes (2019, p. 4) explicam:

Como os participantes políticos são grandes conhecedores das relações dentro do subsistema político, eles desejam investir na aplicação de certas crenças profundas para o desenvolvimento de crenças políticas naquele subsistema. Porém, não há uma relação de um-para-um entre estas crenças. As crenças políticas também são difíceis de serem alteradas, pois lidam com escolhas políticas fundamentais.

As decisões de natureza instrumental, por sua vez, contam com maior probabilidade de mudanças por não estarem contidas em níveis fundamentais do sistema de crenças.

Para identificar as coalizões de defesa, ao menos 2 ou 3 crenças compartilhadas são suficientes, sendo importante identificar o maior número de crenças possível, a fim de compreender subdivisões na coalizão. Além disso, a abordagem presume análises temporais de ao menos 10 anos – um tempo razoável para que coalizões sejam formadas, para que os atores que as compõem ajam conjuntamente, aprendam e atualizem suas estratégias (Faria, 2003; Soares & Alves, 1988; Souza & Secchi, 2014; Weible & Sabatier, 2007).

As arenas das coalizões de defesa geralmente se localizam em um *subsistema de política* – conjunto de atores sociais que formam correntes de valores e proposições de política sobre determinado tema, ativos e influenciadores nas mudanças que creem necessárias, indo além de instituições específicas. Portanto, as políticas públicas seriam o conjunto desses subsistemas organizado de modo estável, possibilitando a execução dos planos de ação (Weible et al., 2011).

Outro conceito-chave na ACF é o aprendizado político, componente central de um subsistema, já que influencia as estratégias adotadas pelos atores para influenciar as escolhas de política pública, bem como a própria definição dos objetivos da coalizão. Dessa forma, pode ser fator determinante na promoção de mudanças do *status quo*, não sendo, contudo, a única variável explicativa de mudança. O modelo também aborda outras variáveis de mudança, como os choques internos (que se referem a discordâncias dentro das coalizões), os choques externos (que vêm de atores de fora da coalizão) e os acordos negociados (quando não há perturbações internas ou externas consideráveis) (Weible & Sabatier, 2007; Weible et al., 2011).

Na estruturação de suas estratégias de mudança ou conservação das políticas, as coalizões buscarão, por meio de suas redes formais e informais, transformar seus sistemas de crenças em políticas públicas *de facto* (Medeiros & Gomes, 2019). Diante da competição de caminhos de política pública, é importante ressaltar a atuação dos mediadores (também denominados agentes negociadores ou *policy brokers*), definidos como “agentes políticos que atuam como intermediários no conflito entre as coalizões” (Capella, 2016, p. 494). Eles podem assumir o sistema de crenças de uma ou outra coalizão ou agir de maneira autônoma, com a importante distinção de que não são atores da coalizão e visam a, principalmente, reduzir ou neutralizar conflitos entre as coalizões do subsistema.

Com isso em vista, a próxima seção apresenta os procedimentos metodológicos adotados para aplicar a ACF à trajetória do acesso à informação no Brasil.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para reconstituir esse processo histórico e aplicar o modelo da ACF, utilizou-se a triangulação de dados por meio dos seguintes métodos de coleta de evidências: a) clipping de notícias da Folha de S. Paulo, abrangendo o período de 2002 a 2011; b) 5 entrevistas semiestruturadas com atores-chave no processo de tramitação do PL n. 219/2003; e c) análise dos discursos de legisladores durante a tramitação do PL n. 210/2003, proferidos em 14 de abril de 2010 – data da votação em plenário (Câmara dos Deputados, 2010).

Buscou-se identificar, tanto no caso dos discursos dos legisladores da Câmara dos Deputados quanto das entrevistas e do clipping, as seguintes categorias: a) Valores; b) Coalizões; c) Recursos; e d) Mudanças de estratégia. As entrevistas foram conduzidas entre 2013 e 2015, com atores importantes ou próximos ao processo de tramitação da lei, mediante roteiros semiestruturados e indicações no sistema “bola de neve”. Os 5 entrevistados foram: a) 1 ex-funcionário do Ministério da Justiça, que atuou nos grupos de trabalho relativos à LAI (2011); b) 1 representante de alto escalão do Ministério da Defesa; c) 2 militares então alocados na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; e d) 1 membro da diplomacia brasileira atuante no Ministério da Defesa na época de tramitação da LAI (2011). Os entrevistados não quiseram ser identificados.

Em relação ao clipping de notícias, a Folha de S. Paulo foi escolhida por ser o jornal impresso de maior circulação no país (Poder360, 2018) – para clippings em outros veículos jornalísticos, ver Martins (2014). Para a análise das reportagens no período de 2002 a 2011 foram adotadas palavras-chave como direito de informação e acesso à informação, além de termos relativos a cada decreto, lei, projeto de lei e temática que perpassasse o direito de informação, como sigilo eterno, MP 228, Decreto 4.553, PL 219, MP 228 e Lei 11.111. Foram catalogadas 277 notícias nessas temáticas, categorizadas nos seguintes parâmetros: a) atores envolvidos; b) o acesso a documentos governamentais era tópico principal ou secundário da reportagem?; e c) a classificação de documentos de segurança e defesa nacional era tópico principal ou secundário? Para cada notícia totalmente dedicada aos 2 temas avaliados, ou que mencionasse os temas em seu título (categorizada como tópico principal), atribuiu-se o peso 1 na contagem da frequência das menções. Às menções secundárias, ou seja, aquelas pontualmente presentes no corpo do texto das notícias, atribuiu-se peso 0,5. Essa diferenciação serve para medir as diferenças de enfoque dadas pela mídia aos fatos relativos aos subsistemas de transparência e reconciliação, possibilitando que a relevância atribuída aos temas seja mais bem percebida.

4. A TRAJETÓRIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Esta seção analisa o processo de tramitação da LAI (2011), desde os primeiros PLs sobre essa temática até sua aprovação. O passo basilar do acesso a informações públicas no Brasil foi a inclusão no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) do inciso XXXIII, que determina que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”.

O presidente Fernando Collor de Mello aprovou a Lei n. 8.159 (Lei de Arquivos, 1991), que regulamentou parcialmente o acesso a documentos públicos, estabelecendo prazos-limite para a classificação de documentos pela primeira vez no país. Apesar dessa lei ter representado um avanço na legislação de acesso, ainda não tinha mecanismos para que o cidadão pedisse informações ao governo, tampouco estabelecia um rol básico de informações a serem divulgadas ativamente.

A primeira legislação que determinava de modo mais claro esses procedimentos foi o Decreto n. 2.134 (Decreto de Acesso, 1997), assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), recebido com entusiasmo por arquivistas e pesquisadores. Contudo, respondendo a tensões resultantes da criação de uma Comissão da Anistia pelo Ministério da Justiça em 2001, FHC aprovou o Decreto n. 4.553 (Decreto do Sigilo Eterno, 2002), que possibilitava a renovação da classificação de documentos por indefinido número de vezes, além de entrar em conflito com provisões da Lei de Arquivos (1991) (Hott, 2005; Marques & Castro, 2011; Rodrigues, 2017).

Apesar da legislação mais restritiva, o acesso à informação já começava a se tornar tema recorrente na pauta política da América Latina. México e Panamá tinham acabado de aprovar leis fortes de acesso a informações públicas e o Peru entrou no rol de países com esse tipo de norma jurídica em 2003 (Michener, 2010; RTI Rating, 2018). No mesmo movimento internacional, o primeiro PL diretamente relacionado ao tema surgiu no Brasil em 2003.

4.1 Antecedentes do Projeto de Lei do Executivo

Entre 2003 e 2010, surgiram 5 projetos de lei, 1 decreto e 1 lei relativos ao direito de informação. Apesar da dificuldade de legisladores emplacarem iniciativas individuais, o jogo legislativo foi, no caso brasileiro, um termômetro da relevância do tópico na agenda política. O deputado Reginaldo Lopes, do PT, foi o autor do primeiro PL sobre o tema (PL n. 219/2003), que propunha regras gerais para o acesso e um prazo de 15 dias para os pedidos de informação serem respondidos (Angélico, 2012).

Em resposta ao *sigilo eterno* de FHC, a deputada Alice Portugal, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), lançou 2 PLs (463/2003 e 2.649/2003), um sobre a necessidade de publicidade de arquivos da repressão no regime militar e outro sobre a classificação de documentos sigilosos, que receberam alguma atenção da mídia, mas sem ecos no Poder Legislativo.

Contudo, em 2004 vazaram fotos mostrando um prisioneiro enforcado em cela do regime militar. O governo Lula deu uma resposta reativa à consequente crise, assinando a Medida Provisória (MP) n. 218/2004, apoiada pelo Legislativo e transformada na Lei n. 11.111 (2005). A legislação reduzia o prazo de sigilo de documentos, mas repetia a permissão de que os prazos de sigilo pudessem ser renovados indefinidamente.

De acordo com reportagem da *Folha de S. Paulo*, o sigilo eterno foi mantido devido a forte *lobby* do Itamaraty, com o intuito de preservar informações controversas da Guerra do Paraguai (Folha de S. Paulo, 2004). Esse argumento foi por diversas vezes repetido em outras reportagens, em consonância com a afirmação de um dos entrevistados (atuante no Ministério da Justiça) de que o Itamaraty mobilizou um *lobby* contra a lei muito mais forte do que os próprios militares. Contudo, de acordo com um dos entrevistados militares, a resistência não se deveu somente a isso: a diplomacia queria se resguardar de mecanismos de transparência, por não ter um sistema interno de classificação de documentos adequadamente instalado, o que poderia resultar em “vazamentos” de informação por simples falha burocrática.

O acesso à informação voltou a constituir tópico de discussão na Câmara dos Deputados somente em 2007, com a apensação do PL n. 1.019/2007², de Celso Russomanno, do PP (Barros & Pitella, 2008). No entanto, foi somente em 2009, com o pedido de apensação do PL do Poder Executivo, que a tramitação do PL n. 219/2003 continuou. Chico Alencar criou o PL n. 1.924/2007, justificando-o com base no direito à memória e nos desaparecidos políticos na época do regime militar. O PL estipulava um prazo máximo de 10 anos para retenção de documentos, definindo a possibilidade de divulgação parcial de informações, caso o documento tivesse apenas uma parte confidencial.

Por fim, em 2009 a proposta do Poder Executivo surgiu no legislativo (PL n. 5.228/2009), estipulando 3 níveis de sigilo de documentos e 20 dias para resposta de um pedido do cidadão. Os autores da Proposta do Executivo foram, conforme a Mensagem 316/2009 do Executivo à Câmara dos Deputados, a Casa Civil da Presidência, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério da Justiça e o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. A então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, era coordenadora dos grupos de trabalho que deram origem ao PL. De acordo com o entrevistado do Ministério da Justiça, outros ministérios não quiseram se envolver. Ele afirma que era comum que outros ministérios e legisladores tivessem a seguinte reação, quando perguntados sobre o PL: “Lei de Acesso? Aquela do sigilo dos documentos da ditadura? Não me interessa, obrigado”. Essa afirmação denota o baixo engajamento de muitos setores do Executivo e do Legislativo, que não faziam juízo sobre os possíveis impactos da LAI (2011) na administração pública como um todo.

4.2 Apreciação na Câmara dos Deputados

Com a criação do PL do Executivo, em maio de 2009, constituiu-se uma Comissão Especial, que incluía a competência da Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); da Comissão das Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); e da Comissão da Educação e Cultura e Constituição e Justiça e de Cidadania (CECJC). O relator publicou parecer favorável ao PL em 9 de dezembro de 2009 e, em março de 2010, determinou-se urgência para a apreciação do PL n. 219/2003, ganhando sessão extraordinária para sua discussão.

A análise da plenária de votação do PL n. 219/2003, por meio do *Diário da Câmara dos Deputados* (Câmara dos Deputados, 2010), mostra que a maioria dos partidos se posicionou a favor do texto original, até mesmo o partido de oposição Democratas (DEM). As oposições à lei se concentravam em 2 deputados do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB): Antonio Carlos Pannuzio, ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); e Marcelo Itagiba, ex-delegado da Polícia Federal. Seus argumentos focavam em 2 pontos relativos à classificação de documentos, sensíveis para a segurança nacional e as relações exteriores: a) a divulgação automática de documentos após término da classificação; e b) a independência das reavaliações de classificação de documentos para a liberação de documentos com prazo de sigilo esgotado. Marcelo Itagiba recorreu, ainda, à culpabilização do próprio governo em não desclassificar documentos relativos ao período do regime militar (Câmara dos Deputados, 2010).

² Propunha prazo de 30 dias para resposta do governo a um pedido.

Essa sobreposição das agendas *direito de informação* e *direito de reconciliação* também foi percebida dentro do PT. De acordo com dois dos entrevistados, de um lado, a então ministra Dilma Rousseff defendia fortemente ambas as frentes, tanto de direito de informação como a de reconciliação, fazendo uso de sua história na resistência ao regime militar e sua prisão como meios de pressão; do outro lado, o presidente Lula sustentava sua fama de negociador, acatando sugestões e adiando as decisões críticas sobre o tema.

Como afirmou um dos entrevistados, para Lula não valia a pena discutir por isso, já que a lei já seria um grande avanço por si, mesmo que permitisse que alguns documentos permanecessem em sigilo por tempo indefinido. Em decorrência disso, na apreciação do PL no plenário, o deputado José Genoíno (PT) chegou a estabelecer acordo com o PSDB pela modificação dos dois pontos citados acima. Contudo, nenhum dos outros partidos concordou em levar o destaque adiante.

Em relação à divulgação automática de documentos fora do tempo de sigilo de suas classificações, Miro Teixeira (Partido Democrático Trabalhista – PDT) foi assertivo ao afirmar que essa era a alma do projeto e que o compromisso com a reconciliação já havia sido firmado pelo presidente FHC quando foi ao Quartel General do Exército, em Brasília, discursar sobre a reparação financeira de mortos e desaparecidos no período do regime militar (Câmara dos Deputados, 2010).

Outros temas relevantes surgiram, mesmo que não tenham sido alvo de intensos debates. Um deles se refere à criação de um órgão autônomo dedicado a fiscalizar e implementar a LAI (2011) (Câmara dos Deputados, 2010). Nas diversas reuniões convocadas pelo relator do PL, organizações da sociedade civil advogaram pela criação desse órgão independente. A motivação do tímido avanço nesse tema decorreu do fato dos parlamentares considerarem a tentativa de criação desse órgão um risco à própria aprovação da lei, já que tais discussões poderiam levar ao engavetamento ou adiamento do projeto apresentado.

Também foram debatidas a ausência de arquivos e a eficaz gestão de documentos; a falta de orçamento dedicado à melhoria da gestão de documentos; e a falta de foco nas sanções e punições aos funcionários públicos que retiverem indevidamente documentos e informações. Após a votação dessas emendas, o PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados e foi ao Senado sob o nome Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 41/2010 (Câmara dos Deputados, 2010).

4.3 Apreciação no Senado

O PLC n. 41/2010 foi primeiramente aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), em junho de 2010; pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), em abril de 2011; e pela Comissão de Direitos Humanos (CDH), também em abril de 2011, sem embaraços.

Ao chegar à CRE, presidida por Fernando Collor de Mello, a lei ficou parada por cerca de 4 meses. As diferentes visões entre Lula e Dilma tomariam contornos nítidos na apreciação do PL no Senado. Lula manteve o discurso conciliador até o final de seu mandato; Dilma, por sua vez, continuou com a junção das pautas de direito à informação e reconciliação (Angélico, 2012; Rodrigues, 2013).

Para os entrevistados militares, a posição de Dilma era bem mais histórica do que pró-transparência. Outro entrevistado lembrou que já havia debates sobre a abertura de documentos do

regime militar e a criação de uma Comissão da Verdade no governo Lula, formalizados no Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, o que não foi levado a cabo.

Em 18 de julho de 2011, o senador Fernando Collor de Mello publicou um artigo na *Folha de S. Paulo* no qual defendia que o sigilo eterno é necessário a alguns documentos, inclusive aqueles relacionados a acordos internacionais e à segurança do Estado (Mello, 2011). A proposta substitutiva da lei apresentada por Collor em 22 de agosto de 2011 faria com que o projeto também fosse avaliado pela Câmara dos Deputados, o que retardaria ainda mais o andamento das discussões. Nela, o senador sugeriu modificações como a manutenção do sigilo eterno, a não obrigatoriedade de disponibilizar dados na internet (o que, segundo o senador, consistiria em institucionalizar o *WikiLeaks*), a obrigatoriedade de apresentar a motivação do pedido de informação, a não submissão do Ministério da Defesa à CGU nos recursos, a classificação no nível secreto para documentos relacionados à atuação do Presidente da República, dentre outras (Costa & Rodrigues, 2011).

As reivindicações de Collor iam de encontro aos padrões internacionais em acesso à informação (Article 19, 1999) e, com isso, os apelos a Collor para que deixasse a lei ser votada foram vários, incluindo FHC e o ministro Antonio Palocci (Casa Civil), com pedidos de ajuda ao ex-presidente José Sarney e do próprio ministro da Defesa, Nelson Jobim.

No mandato de Dilma Rousseff, a presidenta tanto pressionou como foi pressionada pela agenda de eventos internacionais envolvendo transparência pública. Dentre as pressões há: a) a instituição pelo Planalto de um decreto regulamentando o Plano de Ação Nacional sobre o Governo Aberto, com apoio e participação de 18 Ministérios; e b) a fundação da Parceria pelo Governo Aberto, junto aos Estados Unidos da América (EUA). Além disso, decidiu pela criação da Comissão da Verdade, em 21 de setembro de 2011, dia de seu primeiro discurso na Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU); e pressionou o Congresso para que aprovasse a lei na mesma semana, já que participaria de seminário sobre transparência em Nova York, em 22 de setembro de 2011 (Decreto de 15 de setembro de 2011, 2011; Martins, 2014; Rodrigues, 2013).

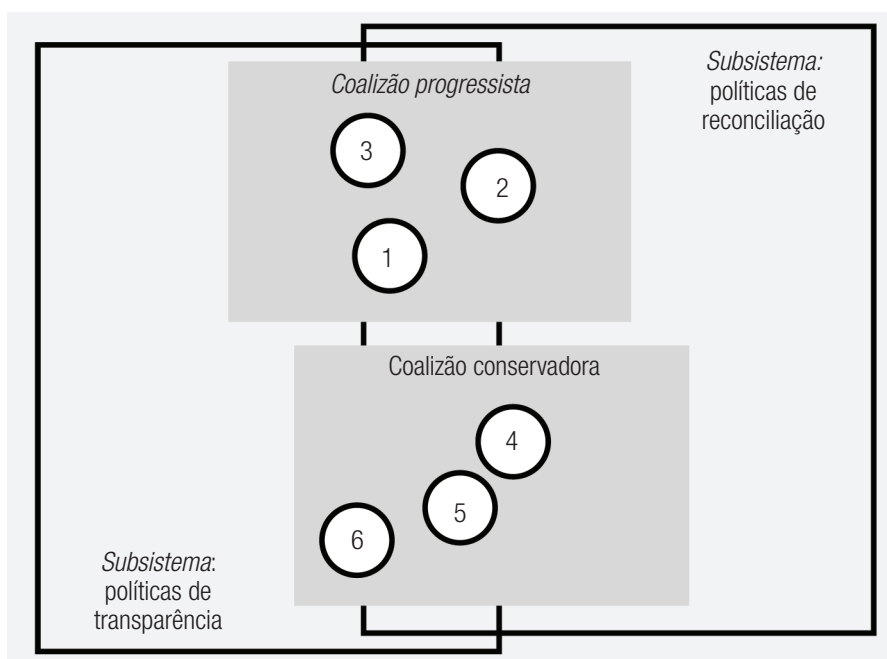
O Senado votou a favor do término do sigilo eterno em 25 de outubro de 2011, sendo que a proposta alternativa de lei feita por Collor foi rejeitada por 43 votos contra e 9 votos a favor. As demais propostas de emenda ao PLC feitas pela CRE também foram rejeitadas (O Portal de Notícias da Globo [G1], 2011; Rodrigues, 2013). Dilma sancionou a lei em 18 de novembro do mesmo ano.

5. ACESSO À INFORMAÇÃO À LUZ DAS COALIZÕES DE DEFESA

À luz da ACF, esta seção analisa: a) as coalizões de defesa identificadas; b) os subsistemas em que se inserem; c) os recursos de cada coalizão; d) as variáveis explicativas de mudança; e e) a aprendizagem das coalizões. Duas coalizões de defesa foram identificadas, atuando em direções opostas: a) uma coalizão de defesa progressista, pró-expansão dos direitos de acesso à informação; e b) outra coalizão conservadora, no sentido de preservar prerrogativas de sigilo.

A configuração das coalizões e dos subsistemas de políticas públicas é ilustrada na Figura 1. As coalizões são representadas pelos quadros em cinza, localizados na interseção dos dois subsistemas de políticas públicas. Já a localização vertical dos atores dá uma noção gráfica de seu posicionamento no debate – se mais alinhado ao subsistema de transparência ou ao de reconciliação.

FIGURA 2 COALIZÕES E SUBSISTEMAS NA TRAMITAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO



Fonte: Elaborada pela autora.

Legenda:

- 1: Presidente Lula, DEM, parlamentares do PT.
- 2: Ministra e Presidenta Dilma Rousseff, parlamentares das legendas PP, PC do B, PT, PSOL.
- 3: Ministério da Justiça e CGU.
- 4: Forças Armadas, parlamentares do PSDB e CRE.
- 5: Ministério da Defesa.
- 6: Ministério das Relações Exteriores.

A coalizão progressista foi composta por um grupo favorável à implementação de reformas na legislação de transparência, composto por Casa Civil, Ministério da Justiça, arquivos públicos, mídia e organizações da sociedade civil. Os valores compartilhados no núcleo normativo da coalizão incluíam o acesso à informação como direito fundamental, a presunção da falta de transparência por parte da administração pública de maneira geral, a preservação e disponibilização de documentos históricos e o aprofundamento da democracia. O Quadro 1 apresenta esses valores.

Apesar do compartilhamento de valores, havia uma divisão interna dentro dessa coalizão: uma parte era ligada à temática da transparência governamental e a outra era ligada à transparência como meio de promoção de políticas de reconciliação (relativas a possíveis abusos cometidos durante o regime militar). Essa divisão de caráter normativo é tão forte no debate sobre o acesso à informação no Brasil que, neste artigo, caracteriza-se como a superposição de dois subsistemas de política pública.

A autora preferiu a separação dos dois subsistemas, já que as políticas de reconciliação se referem a questões completamente alheias ao subsistema de transparência. O primeiro tem como fim questões como a revisão da Lei de Anistia (1979), a localização de corpos de desaparecidos, a reparação financeira e criminal sobre abusos cometidos, dentre outras (D'Araujo, 2012). O segundo, por sua vez, enfoca questões como dados abertos, tecnologias auxiliares e combate à corrupção.

QUADRO 1 VALORES DA COALIZÃO PROGRESSISTA

Núcleo Normativo	<ul style="list-style-type: none"> – Acesso à informação como direito fundamental. – Presunção da falta de transparência da administração pública. – Aprofundamento da democracia. – Preservação e disponibilização de documentos históricos.
Núcleo de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> – Legislação única regulando padrões de transparência. – Regras claras e de acordo com padrões internacionais para: <ul style="list-style-type: none"> • Transparência passiva (disponibilizada mediante provocação). • Transparência ativa (disponibilizada a priori). • Restrição de acesso a documentos.
Instrumentalização	<ul style="list-style-type: none"> – Adesão ao padrão internacional das leis de acesso à informação: <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecendo prazos e processos obrigatórios para realização e resposta a pedidos de informação por parte dos cidadãos. • Definindo um rol de informações a serem obrigatoriamente disponibilizadas nos sites dos entes governamentais. • Revendo prazos de classificação e definindo motivações limitadas para se restringir acesso a documentos produzidos pelo Estado.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na cronologia, apresentada no Quadro 2, fica clara a interseção desses valores e a impossibilidade de considerar apenas um subsistema.

QUADRO 2 CRONOLOGIA E SUBSISTEMAS PRESENTES

	Subsistema de Transparência	Interseção (foco em acesso geral)	Interseção (foco em classificação)	Subsistema de Reconciliação
2001				[M] Criação da Comissão da Anistia (Ministério da Justiça)
2002			[E] Decreto 4.553/2002 (sigilo eterno)	
2003	[L] PL 219 (Reginaldo Lopes - PT)		[L] PL 2.649 (Alice Portugal - PT)	[L] PL 463 (Alice Portugal - PT)
2004			MP n. 228	[M] Fotos de preso político do regime militar são expostas

Continua

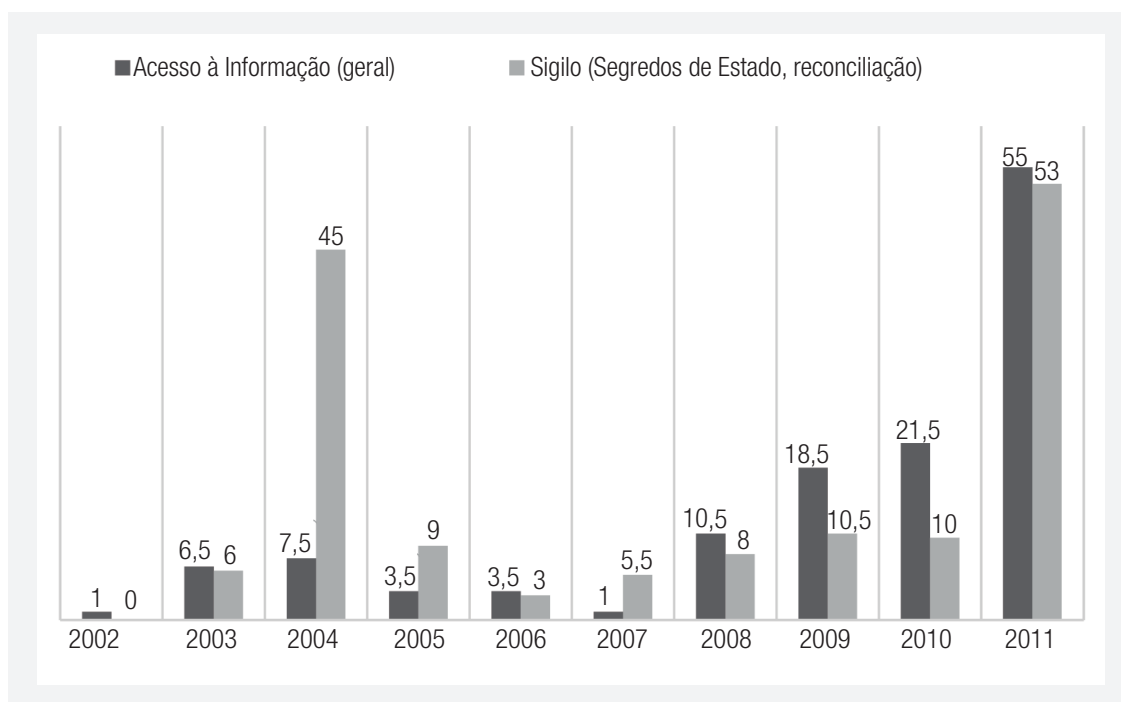
	Subsistema de Transparência	Interseção (foco em acesso geral)	Interseção (foco em classificação)	Subsistema de Reconciliação
2005			[E] Lei 11.111 (sigilo eterno) [M] Liberação de arquivos do SNI	
2006				
2007	[L] PL 1.019 (Russomano - PP)		[L] PL 1.924 (Chico Alencar - PSOL)	
2008				
2009		[L] PL 5.228 (Executivo)		[E] Lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos, que previa a criação da CNV
2010			[L] CRE paralisa tramitação da lei	[M] Condenação do Brasil pela CIDH
2011	[E] Criação da OGP	[E/L] Lei 12.527	[L] CRE paralisa tramitação da lei	[E] Criação da CNV
2012		[E] Decreto 7.724	[E] Decreto 7.845	

Fonte: Elaborado pela autora.

Legenda: [E]: ação do Executivo; [L]: ação do Legislativo; [M]: marco factual; SNI: Serviço Nacional de Informações; CIDH: Corte Interamericana de Direitos Humanos; OGP: *Open Government Partnership* (Parceria pelo Governo Aberto); CNV: Comissão Nacional da Verdade.

O Quadro 2 mostra uma concentração de medidas legislativas altamente correlacionadas com políticas do subsistema de reconciliação, que ditavam parâmetros de transparência para a administração pública geral, mas que colocavam em primeiro plano a questão da classificação de documentos. A presença desses dois subsistemas de políticas também é notada na categorização feita no *clipping* de notícias (Gráfico 1).

O Gráfico 1 aponta a sazonalidade dos debates relativos ao sigilo, concentrados em 2004 e 2011. Em 2004, dois foram os motivos para o grande número de menções a questões de classificação de documentos. O primeiro foi o vazamento de fotos de prisioneiro político enforcado em prisão do regime militar. Junta-se a isso o lançamento da MP n. 218 (que mais tarde viraria a Lei n. 11.111, 2005), que mudava algumas regras para a classificação de documentos, mas ainda previa a renovação indiscriminada do sigilo. Apesar do apelo midiático das fotos, os relatos à época indicam o maior *lobby* a favor da manutenção do sigilo eterno veio do Itamaraty (Folha de S. Paulo, 2004). Já em 2010 e 2011, a apresentação do PL n. 219/2003 do Poder Executivo, o vislumbre da criação de uma Comissão Nacional da Verdade e a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa à Lei da Anistia (1979) fizeram com que a mídia enfocasse novamente a questão.

GRÁFICO 1 MENÇÕES NA FOLHA DE S. PAULO³

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise do *clipping* mostra a emergência do tema *acesso a informações públicas*, em detrimento de uma visão de transparência necessariamente atrelada ao subsistema de reconciliação. A emergência de uma agenda autônoma em relação ao subsistema de reconciliação pode ter sido determinante para a aprovação da lei e pela resiliência da CRE do Senado, fortalecendo o estabelecimento de uma comunidade epistêmica da temática transparência e tirando o foco da ameaça à Lei da Anistia (1979) e outras políticas de reconciliação (Weible et al., 2011).

Para além do subsistema de reconciliação, os recursos dessa coalizão se centraram na vontade do Poder Executivo aprovar a lei e na crescente importância internacional da pauta da transparência governamental. Com isso, utilizou-se da projeção internacional do tema, do apoio da mídia, de setores da burocracia e do legislativo para criar custos à oposição. Parlamentares de diferentes legendas deram suporte ao projeto em suas diferentes fases, incluindo PT, PMDB, PSDB e DEM.

A coalizão conservadora contou com a colaboração de duas instituições historicamente competidoras – Itamaraty e Forças Armadas – e também com a CRE do Senado, que apresentaram coesão em seu núcleo normativo e na camada de políticas públicas, direcionando-se à manutenção do sistema de sigilo no Brasil.

³ Como descrito na seção de metodologia, o número de menções apresentado no Gráfico 1 não foi contabilizado de modo absoluto, mas por meio de 2 pesos distintos: a) 1 ponto para menções que configuram tópico central da reportagem; e b) 0,5 pontos para menções secundárias no texto.

O Quadro 3 sintetiza esses valores.

QUADRO 3 VALORES DA COALIZÃO CONSERVADORA

Núcleo Normativo	<ul style="list-style-type: none"> – Prevalência da Segurança Nacional em detrimento de outras políticas. – Pressuposto da minimização de riscos na classificação. – Aversão à revisão de ações passadas.
Núcleo de Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> – Manutenção da legislação então vigente ou revisão com aumento de restrições.
Instrumentalização	<ul style="list-style-type: none"> – Retardamento da aprovação da LAI (2011): <ul style="list-style-type: none"> • Por meio de <i>lobby</i> no Legislativo (CRE) e no Executivo (governo Lula). – Tentativa de manutenção da cláusula de sigilo eterno. – Tentativa de inclusão de cláusula que obrigava o cidadão a expor os motivos da solicitação. – Tentativa de restrição do rol de informações disponibilizadas na transparência ativa.

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma diferença importante no núcleo normativo dessa coalizão é que a pauta da reconciliação recaiu principalmente sobre as Forças Armadas, enquanto para o Itamaraty as motivações para a defesa de maior sigilo variam da formação do Estado (medo de contestação de demarcação de fronteiras advinda da disputa territorial histórica que motivou a Guerra do Paraguai, de acordo com os relatos da mídia) a uma suspeita incapacidade burocrática de gerir e proteger os sigilos já existentes (de acordo com um entrevistado militar).

A cronologia do Quadro 2 mostra que o decreto de sigilo eterno e a permanência dessa prerrogativa na Lei n. 11.111 (2005) foram intercalados com marcos sensíveis para atores do subsistema de reconciliação. O Ministério da Defesa, por sua vez, assumiu postura conciliatória entre a presidência e os representantes das três forças, constituindo um *policy broker* de ambos os subsistemas e coalizões – já que visava à acomodação de interesses e à diminuição da competição (Capella, 2016). De acordo com um dos entrevistados, houve acomodação de interesses interna de que a lei não afetaria os setores de tecnologia e comunicações militares e que, em relação a informações produzidas durante o regime militar, adotar-se-ia a resposta de que todos os documentos haviam sido destruídos. O Itamaraty aparece como oposição na mídia a partir de 2004, quando começa a ser constante a menção à resistência da instituição tanto no *clipping* de notícias quanto nas entrevistas realizadas, sendo recorrentes as questões territoriais envolvendo a Guerra do Paraguai.

O sistema político não se mostrou aberto a políticas de reconciliação, mas não apresentou resistência à transparência *lato sensu*. Para construir consenso, houve aprendizado na coalizão progressista, que se voltou ao debate da transparência governamental, como demonstra o Gráfico 1. A ausência de resistência à transparência, contudo, não se traduz em engajamento e a declaração do entrevistado do Ministério da Justiça ilustra a questão: no Legislativo, a oposição à lei advinha apenas desses dois atores envolvidos na defesa nacional, pouco se discutia a repercussão dos pedidos de informação na burocracia como um todo. As resistências à legislação foram irrisórias, mas a disposição de outros ministérios e comissões legislativas para defendê-la também o foram.

A coalizão conservadora aprendeu, ainda, com as diversas iniciativas legislativas em torno do acesso à informação. Pode-se dizer que o alarde causado pelo Decreto do Sigilo Eterno (2002) foi o que moveu o olhar da opinião pública para práticas internacionais relacionadas a transparência, classificação e acesso a documentos governamentais. Isso fez com que a coalizão conservadora adotasse estratégias menos abruptas, usando o *lobby* no Legislativo e no Executivo ao invés de medidas *top-down*.

Quanto às variáveis explicativas de mudança, um choque interno importante voltado à coalizão progressista (ainda em formação) foi a aprovação inadvertida do Decreto do Sigilo Eterno (2002). Outro choque interno, com grandes impactos em ambas as coalizões, foi o vazamento de fotos de um prisioneiro político do regime militar enforcado em uma cela, em 2004, reacendendo a *advocacy* pró-transparência. Concomitantemente à atuação favorável à coalizão conservadora por parte da CRE, o Ministério da Defesa aparece como articulador de acomodação de interesses (acordos negociados), balizando expectativas e tranquilizando militares e políticos. Ao deixar intocadas as questões da reconciliação e da revisão da Lei de Anistia (1979), possibilitou-se a aprovação da MP n. 219/2003 – fato reforçado pelas baixas prerrogativas de acesso a documentos concedidas à Comissão Nacional da Verdade (Rodrigues, 2017).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar, por meio da ACF, como diferentes atores contribuíram para que 8 anos transcorressem entre a primeira proposta da LAI (2011) e sua aprovação. O Brasil aprovou uma lei desse tipo tardiamente, em comparação a outros países, mas já contava com um decreto federal que assegurava o acesso a documentos governamentais (Decreto de Acesso, 1997). Com o crescente debate sobre a revisão da Lei da Anistia (1979) surgiu o Decreto do Sigilo Eterno (2002), que possibilitava a renovação ilimitada das classificações de documentos.

A mídia voltou sua atenção à questão do sigilo de documentos a partir desse decreto, ganhando a atenção de membros de organismos internacionais. Contudo, isso não bastou para que a prerrogativa fosse banida na subsequente lei que pautava o acesso a documentos, a Lei n. 11.111 (2005). Em 2009, o Executivo resolveu encabeçar a questão e, após grande resistência da CRE, a lei de acesso a informações públicas foi aprovada no país.

Duas coalizões foram identificadas.

A *coalizão progressista*, composta pela Casa Civil, Ministério da Justiça, mídia, organizações da sociedade civil e de direitos humanos, tinha duas pautas distintas: a) por um lado, defendeu a transparência governamental; b) por outro, defendeu o acesso a documentos históricos como ferramenta para as políticas de reconciliação relativas ao período do regime militar. A agenda da reconciliação exerce tamanha influência no debate público sobre acesso à informação que se considerou um segundo subsistema de políticas públicas. E a *coalizão conservadora* foi composta: a) pelas pautas das Forças Armadas, diretamente ligadas à questão da reconciliação e da revisão da Lei da Anistia (1979); b) pelos diplomatas, a princípio preocupados com a liberação de documentos com definições territoriais pós-Guerra do Paraguai; e c) pela CRE do Senado.

O processo gerou diversos aprendizados para ambas as coalizões: na agenda pública, constatou-se a transparência não condicionada às questões de reconciliação, o uso de pressões internacionais para fortalecer o apoio da opinião pública e a derradeira aquiescência da coalizão conservadora que, a seu modo, conseguiu construir narrativas e mecanismos próprios para evitar os riscos associados

à transparência – como o uso do argumento de que os documentos foram destruídos. A teoria se mostrou aderente ao caso, uma vez que as coalizões, apesar de comportarem atores com interesses distintos, mantiveram-se atuantes por longo período – e com sua consequente desmobilização após a aprovação da LAI (2011).

Respondendo à pergunta de pesquisa que motivou este artigo, pode-se afirmar que, por meio da perspectiva da ACF, dois foram os motivos da letargia na aprovação da regulamentação do acesso a informações públicas no país.

Primeiro, os fortes embates entre atores ligados a políticas de reconciliação furtaram os debates institucionais e tecnológicos sobre transparência. Isso afetou o apoio de outros ministérios e parlamentares que, se não ofereciam resistência, também não se engajaram no debate. Foi somente ao longo do tempo e com a percepção da estabilidade do poder de veto das Forças Armadas em relação à Lei da Anistia (1979) (D'Araujo, 2012) que a coalizão progressista resolveu: a) continuar apoiando a causa do acesso a documentos do período do regime militar; e b) porém, com uma narrativa própria que se descolava dessas questões.

Segundo, as evidências levantadas no *clipping* de notícias revelaram a ação preponderante do Itamaraty no *lobby* pela manutenção do sigilo eterno, fato este que contraria parcialmente uma das proposições iniciais deste estudo de que a reconciliação seria o único motivo da letargia na aprovação da LAI. Apesar da motivação explicitada pelos diplomatas ter a ver com a disputa da definição de fronteiras que motivou a Guerra do Paraguai, um dos entrevistados afirma que a baixa institucionalização dos sistemas de classificação no âmbito interno do Itamaraty pode ter sido a razão da resistência.

Este artigo traz contribuições sobre como os atores se comportaram diante de temas sensíveis do acesso à informação, proporcionando informações a formuladores de políticas públicas interessados em promover reformas e avaliações de transparência. Além disso, o estudo ressalta estratégias de mudança e de resistência das coalizões envolvidas, demonstrando a consolidação da transparência como tema independente de políticas correlatas ou afetadas diretamente por ele.

Pode-se depreender que, dentre os fatores que determinaram a aprovação da LAI (2011) estão: a) as pressões internacionais, em especial por meio da cofundação da Parceria pelo Governo Aberto; b) o crescimento e a consolidação de uma comunidade epistêmica defensora de mecanismos de transparência na administração pública, como o *clipping* de notícias apresentado neste artigo evidencia; e, também, c) a reafirmação da estabilidade do poder de veto das Forças Armadas em relação a possíveis revisões da Lei da Anistia (1979) (D'Araujo, 2012).

O caráter minoritário do governo Dilma Rousseff, como Michener (2010) explora, também pode ter sido um fator determinante na aprovação da lei, argumento que merece aprofundamento em futuros estudos.

Entende-se como limitações desta pesquisa o fato de as conclusões não serem generalizáveis, posto que o artigo se estrutura em torno de estudo de caso único. Adicionalmente, não se aprofundam as motivações da resistência do Itamaraty às legislações, o que pode ser explorado em futuras investigações. Fica em aberto, ainda, a análise de outras fases do ciclo de políticas públicas que não a da formulação, como, por exemplo, o impacto do sistema de crenças dessas coalizões na implementação da LAI (2011), aprovada há 8 anos. De modo correlato, o surgimento e a derrubada do Decreto n. 9.690 (2019) (Câmara dos Deputados, 2019), que aumentava o número de servidores com capacidade de classificar documentos nos graus secreto e ultrassecreto, reaviva os debates sobre a permanência da aquiescência conquistada em 2011.

REFERÊNCIAS

- Amorim, O., Neto. (2006). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Amorim, O., Neto, & Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, 46(4), 449-479.
- Angélico, F. (2012). *Lei de Acesso à Informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil* (Dissertação de Mestrado). São Paulo, SP: Fundação Getulio Vargas.
- Article 19. (1999, June). *The public's right to know: principles on freedom of information legislation*. Recuperado de <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
- Barros, A., & Pitella, J., Jr. (2008, 7 de janeiro). *Órgão público pode ter prazo para fornecer informação*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/116167-ORGAO-PUBLICO-PODE-TER-PRAZO-PARA-FORNECER-INFORMACAO.html>
- Câmara dos Deputados. (2010, 14 de abril). *Diário da Câmara dos Deputados*, LXV(050).
- Câmara dos Deputados. (2019, 19 de fevereiro). *Câmara aprova suspensão de decreto sobre sigilo de documentos*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/572602-CAMARA-APROVA-SUSPENSAO-DE-DECRETO-SOBRE-SIGILO-DE-DOCUMENTOS.html>
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. P. (2015). Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 7(2), 91-99.
- Capella, A. C. N. (2016). Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(Edição Especial), 486-505.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Costa, B., & Rodrigues, F. (2011, 29 de abril). *Collor atrasa aprovação de lei que acaba com o sigilo eterno*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2904201115.htm>
- D'Araujo, M. C. (2012). O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. *Varia História*, 28(48), 573-597.
- Decreto de 15 de setembro de 2011*. (2011). Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Brasília, DF.
- Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997*. (1997). Regulamenta o art. 23 da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002*. (2002). Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF.
- Decreto n. 9.690, de 23 de janeiro de 2019*. (2019). Altera o Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State back in*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Faria, C. A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 21-28.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Folha de S. Paulo. (2004, 22 de dezembro). *Arquivo parcial*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2212200402.htm>
- Gagnebin, J. M. (2010). O preço de uma reconciliação extorquida. In E. Teles, & V. Safatle (Orgs.), *O que resta da ditadura: a exceção brasileira* (pp. 177-186). São Paulo, SP: Boitempo.
- Hott, D. F. M. (2005). *O acesso aos documentos sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros* (Dissertação de Mestrado). Brasília, DF: Universidade de Brasília.

- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: foundations, evolution, and ongoing research. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 183-223). Boulder, CO: Westview Press.
- Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. (1979). Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. (1991). Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005. (2005). Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF.
- Marques, L., & Castro, G. (2011, 30 de junho). *FHC diz que criou sigilo eterno sem querer*. Recuperado de <https://veja.abril.com.br/politica/fhc-diz-que-criou-sigilo-eterno-sem-querer/>
- Martins, F. S. (2014). *Olhares e perspectivas da imprensa sobre a LAI: pontuações acerca do acesso à informação* (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio do Janeiro.
- Medeiros, E. A., & Gomes, R. C. (2019). Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 1-22.
- Mello, F. C. (2011, 18 de junho). *Acesso à informação é questão de Estado*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1806201108.htm>
- Michener, G. (2010). *The surrender of secrecy: explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America* (Ph.D. Thesis). Austin, TX: University of Texas.
- Mota, C. G. (1995). História de um silêncio: a guerra contra o Paraguai (1864-1870) 130 anos depois. *Estudos Avançados*, 9(24), 243-254.
- O Portal de Notícias da Globo. (2011, 25 de outubro). *Senado aprova fim do sigilo eterno de documentos*. Recuperado de <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/senado-aprova-fim-do-sigilo-eterno-de-documentos.html>
- Poder360. (2018, 31 de janeiro). *Tiragem impressa dos maiores jornais perde 520 mil exemplares em 3 anos*. Recuperado de <https://www.poder360.com.br/midia/tiragem-impressa-dos-maiores-jornais-perde-520-mil-exemplares-em-3-anos/>
- Reis, D. A. (2010). Ditadura, anistia e reconciliação. *Revista Estudos Históricas*, 23(45), 171-186.
- Rodrigues, K. F. (2013). *Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil* (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Rodrigues, K. F. (2017). *Democratic transparency pacts on defense: assessing change in civilian access to military information in Brazil and Mexico* (Ph.D. Thesis). Rio de Janeiro, DF: Fundação Getúlio Vargas.
- RTI Rating. (2018). *Global Right to Information Rating Map*. Recuperado de <http://www.rti-rating.org/>
- Santos, H. (2002). Grupos de interesse e redes de políticas públicas. *Civitas*, 2(1), 193-210.
- Simielli, L. E. R. (2013). Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). *Revista de Administração Pública*, 47(3), 567-586.
- Soares, A. G., & Alves, R. P. (1988). Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 6, 64-77.
- Souza, L. R.; & Secchi, L. (2014). A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 939-960.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. In F. Fisher, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (pp. 123-136). Boca Raton, FL: CRC Press.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., & Henry, P. D. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.

Karina Furtado Rodrigues



<https://orcid.org/0000-0001-9330-6399>

Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE); Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/ECEME).

E-mails: karinafrodrigues@ppgcm.eceme.eb.mil.br; karinafrodrigues@gmail.com