

## IX ENCONTRO DA ABCP

Área temática: Política Internacional

### **A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL – Um estudo de caso sobre a promoção da transparência enquanto norma democrática**

Vanessa Rodrigues de Macedo

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/Uerj)

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

**A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL – Um estudo de caso sobre a promoção da transparência enquanto norma democrática**

Vanessa Rodrigues de Macedo

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/Uerj)

**Resumo do trabalho:** Nos últimos anos, sobretudo a partir da terceira onda de democratização, as pesquisas sobre transição e consolidação democrática vêm adquirindo proeminência nos estudos de política comparada. Uma ampla produção sobre o assunto atribui as causas da democratização às forças políticas internas e desconsidera ou atribui importância secundária aos aspectos internacionais que possam interferir nos resultados ou mesmo moldar estes processos.

Recentemente, porém, alguns estudos iniciaram investigações tendo em vista uma melhor compreensão da dimensão internacional na democratização. Estes estudos defendem que, embora o estabelecimento e a manutenção das democracias dependam significativamente da dinâmica doméstica, o restritivo contexto internacional sob o qual a maioria das democracias existentes se estabeleceu não deve ser menosprezado, sobretudo com o acirramento de fatores como a interdependência e os processos de integração regional.

O objetivo deste artigo será analisar a dimensão internacional da consolidação democrática no Brasil, utilizando como estudo de caso a promoção da transparência enquanto norma fundamental para a estabilidade democrática.

**Palavras-chave:** democracia; política; internacional; transparência; informação; Brasil.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, sobretudo a partir da terceira onda de democratização<sup>1</sup> que incluiu países latino-americanos, do pacífico e da Europa oriental após a queda do regime soviético, as pesquisas sobre transição e consolidação democrática vêm adquirindo proeminência nos estudos de política comparada. Uma ampla produção sobre o assunto atribui as causas da democratização às forças políticas internas e desconsidera ou atribui importância secundária aos aspectos internacionais que possam interferir nos resultados ou mesmo moldar estes processos (Pevehouse, 2002: 515<sup>2</sup>).

Recentemente, porém, alguns estudos de política comparada iniciaram investigações tendo em vista uma melhor compreensão da dimensão internacional da democratização (Whitehead, 1996; Hurrell, 1996; Schmitter, 1996; Pevehouse, 2002, etc). Estes estudos defendem que, embora o estabelecimento e a manutenção das democracias dependam significativamente da dinâmica doméstica, o restritivo contexto internacional sob o qual a maioria das democracias existentes se estabeleceram não deve ser menosprezado, sobretudo com o acirramento de fatores como a interdependência e os processos de integração regional. A influência externa se daria por meio de sanções ou práticas de coerção por parte de países, blocos regionais, Organizações Internacionais (OIs) ou ainda por meio da transmissão de valores e culturas entre grupos domésticos e atores não-governamentais (Whitehead, 1996: 3).

A garantia da transição e, sobretudo, da consolidação democrática dependeria, portanto, de um conjunto de fatores externos, observáveis, por exemplo, na atuação das organizações internacionais junto aos atores e forças domésticas, bem como no processo de transmissão para a sociedade e para a burocracia de normas, ideias e valores que irão apoiar as reformas institucionais necessárias para a mudança e a estabilidade democrática. No bojo deste conjunto de normas, ideias e valores, ganha destaque a transparência, por ser uma das principais normas de sustentação da democracia. De acordo com Pevehouse, democracias preferem negociar entre si justamente porque são mais transparentes e, por isso, lidam melhor com o problema da ação coletiva, que está relacionado às expectativas a respeito do comércio, da paz e da cooperação com outras democracias (Pevehouse, 2002: 515-516; 530). Compreendida como a capacidade de acesso às informações governamentais por

---

<sup>1</sup> Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman, 1991, pp 1- 31

<sup>2</sup> Jon. C. Pevehouse. *Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization*. *International Organization*, vol 56, n3, pp 515-549.

meio de mecanismos que garantem o direito à informação, a transparência vêm despontando nos últimos anos como uma forte tendência na política internacional. Tem sido utilizada com frequência nos discursos de chefes de estados, exigida em acordos de cooperação e nas relações econômicas e políticas internacionais entre estados e destes com OIs.

O objetivo deste artigo será analisar a dimensão internacional da consolidação democrática no Brasil, utilizando como estudo de caso a análise da disseminação da transparência enquanto norma democrática. Será enfatizado o estudo do processo decisório (forças e atores) que resultou na principal norma de transparência em vigor no Brasil: a lei de acesso à informação (LAI). Primeiramente serão apresentados alguns aspectos sobre a dimensão internacional da democratização. Em seguida será abordado o tema da transparência e a sua caracterização como norma democrática. Posteriormente será relatado o processo decisório que levou à publicação da lei de acesso à informação e, por fim, na conclusão, algumas categorias de análise apresentadas na primeira parte serão aplicadas ao caso em questão. Espera-se contribuir com o debate sobre o impacto do contexto global nos processos de democratização, a partir do estabelecimento de padrões que possam ser aproveitados em outros estudos de casos.

## **A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA DEMOCRATIZAÇÃO**

Tradicionalmente, os processos de democratização são compreendidos como mudanças de regimes resultantes de alterações nas dinâmicas políticas internas dos estados. Costumam ser analisados sob uma perspectiva de transição entre duas diferentes configurações de elites: primeiramente baseada em um sistema hierárquico e autoritário para em seguida ser redefinida em um padrão pluralista e controlado por eleições. Esta abordagem apresenta eficácia para explicar as novas regras do jogo político e as modificações no desenho institucional e representativo. Contudo, não são considerados nesta ótica outros elementos significativamente importantes para a compreensão da democratização e que estão relacionados aos aspectos internacionais deste fenômeno. A Espanha, por exemplo, teve seu processo de democratização fortemente influenciado por uma preocupação regional em evitar os acontecimentos em Portugal que conduziram à democratização neste país (Whitehead, 1996, 443-444).

Dos 76 estados classificados como independentes pela FreedomHouse até janeiro de 1995, trinta deles (incluindo os EUA) desenvolveram suas democracias em decorrência dos

processos de descolonização do Império Britânico. Doze estão relacionados com a vitória dos aliados ao final da Segunda Guerra Mundial. Treze são aliados militares dos EUA que tiveram suas transições apenas a partir de 1973 justificando os regimes anteriormente autoritários em virtude da Guerra Fria. Quinze são resultantes da democratização proveniente do colapso da União Soviética na Europa Oriental e das mudanças ocorridas na maior parte da África no pós-apartheid, sobretudo na própria África do Sul, bem como em Angola, Lesotho, Malawi, Moçambique, Namíbia e Zâmbia. Apenas seis não estão vinculados nem à descolonização, nem à Segunda Guerra e nem à Guerra Fria: Suécia, Suíça, Reino Unido, Costa Rica, Israel e Venezuela. Os três primeiros são geograficamente insulados e, de fato, tiveram seus processos de democratização totalmente desatrelados do contexto internacional. Os três últimos seguiram trajetórias diferentes, mas tiveram suas instituições políticas afetadas pela Segunda Guerra e pela Guerra Fria (Idem, 3 -4).

Uma suposição dos estudos sobre transição democrática que contribui para minimizar ou neutralizar os efeitos das variáveis internacionais é o entendimento da democratização como uma simples e curta alteração de regime. Outras abordagens (Whitehead, 1996; Hurrell, 1996; Schmitter, 1996; Pevehouse, 2002, etc) sustentam que a transição democrática leva anos ou décadas e, ainda assim, depois desta etapa, inicia-se um longo e interminável processo de consolidação. Nesta perspectiva, a democratização passa a ser compreendida como um processo mais amplo do que apenas o debate sobre desenho institucional e sistema representativo. Seria, então, uma dinâmica de longa duração e um processo aberto de construção de um regime que incluiria também temas como *accountability*, debates sobre normas e proteção de direitos, políticas anticorrupção, segurança dos cidadãos, democracia local e tantos outros que requerem interação e apoio internacional. (Idem: 445).

Com base neste entendimento, Whitehead desenvolveu três categorias de análise para avaliar os aspectos internacionais da democratização: contágio, controle e consenso. O contágio diz respeito à difusão de experiência através de canais neutros, não coercitivos e não intencionais de um país a outro e, segundo o autor, foi identificado em muitos casos de democratização. O controle ocorre quando há promoção da democracia de um país para outro por meio de políticas explícitas com utilização de sanções positivas ou negativas. Whitehead verifica este mecanismo em dois terços dos processos que desencadearam as democracias atuais. O consenso surge como uma categoria mais recente incluindo uma rede complexa de interações entre processos internacionais e grupos domésticos desencadeando novas normas democráticas e expectativas. Está relacionado em muitos

casos aos incentivos provenientes da adesão a blocos regionais (Schmitter, 1996: 30). Schmitter adicionou mais uma categoria às três desenvolvidas por Whitehead: condicionalidade. Trata-se do uso deliberado da coerção por parte de instituições multilaterais, tais como FMI, OEA e Comunidade Europeia. Esta condicionalidade se manifestaria por meio do estabelecimento de condições específicas para a distribuição de benefícios ou da imposição de padrões de comportamento como condição de pertencimento ao grupo (Schmitter, 1996: 30).

Em um estudo de caso sobre o Brasil, Hurrell desenvolve quatro categorias de análise para compreender como o contexto externo influencia a consolidação democrática brasileira. A primeira ele denomina “envolvimento político externo e direto” e define como o processo de relacionamento entre atores externos específicos e atores centrais políticos domésticos, tais como a presidência, o exército e o congresso nacional. A segunda diz respeito ao “envolvimento político externo e indireto”, que trata do modo como os atores externos, sobretudo não governamentais e transnacionais influenciam as atividades de grupos dentro da sociedade brasileira, como as igrejas, grupos de ativistas de direitos humanos ou instituições partidárias, de jornalistas e de mulheres. A terceira categoria considera o “sistema político internacional” e a disputa ideológica entre os estados. Trata de como ocorre a difusão de valores e preferências e como atores domésticos utilizam pressão externa para legitimar decisões domésticas. A quarta categoria trata da dinâmica e dos constrangimentos da inserção dos países na economia mundial globalizada (Hurrell, 1996: 147).

Pevehouse (2002) identifica o papel das organizações internacionais como mecanismo utilizado pelos estados democráticos para promover o estabelecimento de normas democráticas. “*Despite this lack of analytical attention, democracy promotion has become a foreign policy for many existing democracies, with international organizations (IOs) as an important vehicle for achieving these ends*” (Pevehouse, 2002: 515-516). Neste sentido, as organizações internacionais são utilizadas para promoverem a transição e a consolidação democrática por meio de variados tipos de pressão, socialização, obrigações e incentivos (Pevehouse, 2002: 527-528). O cenário proposto por Pevehouse exemplifica como as categorias de análise propostas por Whitehead, Schmitter e Hurrell podem ser aplicadas na análise da dimensão internacional da democracia.

## **A TRANSPARÊNCIA COMO NORMA DEMOCRÁTICA**

O tema da transparência tem sido cada vez mais utilizado nos discursos políticos, nas reivindicações da sociedade civil e nas recomendações das organizações internacionais. Embora não seja um termo novo, o conceito adquiriu proeminência internacional a partir da década de 90. A sua difusão está relacionada com um complexo conjunto de fatores decorrentes da nova ordem pós-Guerra Fria. Dentre eles, a necessidade de abertura de informações sobre segurança, as crises econômicas decorrentes da liberalização e os processos de transição democrática no leste europeu, na América Latina, no leste asiático e na África, que suscitaram um amplo debate sobre democracia e suas instituições.

Condição básica para o *accountability* (compreendido como a capacidade de prestação de contas dos governos para a sociedade) e o *responsiveness* (capacidade de resposta do governo sobre suas ações para a sociedade), a transparência consiste em uma das principais normas democráticas, fundamental para a construção do regime democrático e sua consolidação. Uma das principais características da democracia é a capacidade dos governos de informar o público sobre suas ações e intenções, bem como oferecer mecanismos mediante os quais possa ser monitorado e também punido pela sociedade. Portanto, a democracia depende de *accountability* e de *responsiveness* para se realizar efetivamente, e estes, por sua vez, dependem da transparência. O aumento da transparência também gera o aumento da confiança do público no governo e no sistema democrático, o que é fundamental para a sobrevivência da democracia (Grigorescu, 2002: 60; Grigorescu, 2003: 644).

Para Dahl (1971: 25) a principal característica da democracia é a “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Neste sentido, o autor defende que o acesso à informação é requisito essencial para as condições básicas da democracia: 1) formular preferências; 2) expressar suas preferências; 3) ter sua preferência igualmente considerada na conduta do governo. Segundo Florini, à medida em que normas democráticas se disseminam cada vez mais rapidamente pelo mundo, o direito à informação se torna uma condição fundamental para a sociedade democrática: *“The essence of representative democracy is informed consent, which requires that information about government practices and policies be disclosed. And in democracies, by definition, information about government belongs to the people, not to the government”* (Florini, 2007).

A literatura sobre transparência tem sido bastante criteriosa na sua definição conceitual e nas formas de mensurá-la. Para Finel e Lord (2002: 3), transparência corresponderia à

condição na qual as informações mantidas pelo governo estão disponíveis para qualquer cidadão ou agente externo, inclusive quando não for de interesse do governo. É realizada a partir de qualquer mecanismo de abertura de informações tais como relatórios para organizações internacionais, ouvidorias públicas, sites públicos, mas sobretudo, a partir de instituições capazes de garantir o direito à informação (Finel e Lord, 2002:3). Para mensurar a transparência, algumas pesquisas utilizam medidas quantitativas (Bellver e Kaufmann, 1995; Rosendorff e Doces, 2006; Hollyer, Rosendorff e Vreeland, 2001, dentre outros), outras procuram medir a transparência a partir da existência de regras e instituições. Nestalinha, Berliner (2014, 2013), Grigorescu (2002 e 2003), Kasuya (2012), Stubbs (2011) e outros utilizam a lei de acesso à informação como principal indicador de transparência: “*A related body of thought sees freedom of information as an important mechanism for ensuring that public authorities are responsive, efficient, and effective in the formulation and execution of policy*” (McClellan, 2010: 392).

Este trabalho irá utilizar a definição conceitual de Finel e Lord citada acima e como indicador de transparência a pesquisa seguirá a linha de pesquisadores que utilizam a lei de acesso à informação, devido ao fato da mesma funcionar como um forte mecanismo de transparência. Em síntese, a definição adotada neste trabalho para transparência é: uma norma democrática, que diz respeito à capacidade de disponibilizar informações por parte do governo para a sociedade e que pode ser avaliada por meio do estudo sobre a lei de acesso à informação.

## **A INFLUÊNCIA EXTERNA NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA**

Algumas abordagens sobre a disseminação da transparência consideram as teorias sobre difusão de normas (Finnemore e Sikkink, 1998; Risse, Ropp e Sikkink, 1999; etc) e sustentam que a transparência segue, enquanto norma global, o modelo de cascata definido por Finnemore e Sikkink (1998), ou seja, se reproduzem transversalmente aos estados. Na medida em que mais países aprovam a lei, a mesma passa a ser vista como uma conduta apropriada para a participação na ordem liberal. Assim, o país que aprova uma lei de acesso à informação melhora a sua imagem internacional e adquire confiança externa (Berliner, 2014:8). Nesta linha de interpretação, o cenário regional se destaca como um ambiente de inspiração e exemplo para os países que ainda não possuem LAI. Berliner sustenta que além do efeito cascata que estimula a reprodução de leis pelos países, o cenário regional cumpre o papel de padronizar os formatos da lei, ou seja, dentro de uma mesma região os países tendem à replicar os modelos já utilizados pelos países vizinhos (Berliner, 2013: 3).



Para Kasuya, as pressões externas ao governo tais como jornalistas, redes de ativismo (domésticas e internacionais), exercem papel fundamental na promoção da transparência, enquanto que as mudanças de governo e a vulnerabilidade do chefe do executivo atenuam a forma como a norma é internalizada. Em outras palavras, leis de acesso à informação têm maiores chances de serem publicadas quanto maior for a vulnerabilidade do chefe do executivo vis-à-vis o legislativo e quanto maior for a pressão externa. A mesma relação de forças irá atuar na definição do formato da lei, que, em última instância, definirá a sua força. A lei pode ser forte ou fraca dependendo de critérios relacionados com o escopo – em termos de alcance de poderes e níveis de governo –, procedimentos de requisição de informação, de classificação de documentação, formas de sanções e de monitoramento do cumprimento da lei. Assim, o executivo pode concordar com a publicação da lei, mas atuar no sentido de aprovar um texto fraco com poucos instrumentos de garantia da transparência. A mudança deste cenário vai depender da força dos atores externos ao governo (Kasuya, 2012: 13-17).

Um estudo realizado sobre a difusão da transparência nos países da Europa Central e Oriental (Grigorescu, 2002) também ressalta a importância das pressões internacionais na difusão da transparência. De acordo com o estudo, os mecanismos de pressão que teriam levado estes países a implementarem instituições de transparência não teriam partido de demandas domésticas, mas da necessidade de fornecimento de um grande fluxo de informações para adesão às organizações internacionais ocidentais. O estudo aponta para o papel de instituições internacionais como promotoras da transparência. É o caso do Conselho Europeu, que vem demonstrando um grande esforço na promoção da transparência e, como protetor da Convenção Europeia de Direitos Humanos e defensor da liberdade de opinião e do acesso à informação, adotou um posicionamento sobre acesso às informações mantidas pelos governos. (idem: 67, 73, 74).

Os estudos sobre regimes internacionais também costumam avaliar as fontes externas de promoção da transparência uma vez que este ponto é essencial para a efetividade de um regime. A aquisição de informações confiáveis, sua análise, seu tratamento e a sua disseminação são as funções mais importantes de um regime. Dependendo do tema e do assunto tratado, um regime tem maior dificuldade ou não com a promoção da transparência. Neste sentido, o estudo dos regimes internacionais e do tratamento que os mesmos dão às informações pode fornecer algum grau de explicação da dimensão internacional da transparência (Mitchell, 2002).

## **O PROCESSO DECISÓRIO QUE LEVOU À PUBLICAÇÃO DA LAI NO BRASIL**

O Brasil promulgou a sua legislação de acesso a informação em 2012, depois de quase 30 anos da redemocratização. A sociedade civil brasileira se encontrava em condições de maior organização com um diversificado conjunto de federações de classe (industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciais e consumidores), bem como uma maior estabilidade política e econômica (Cervo, 2012: 41). Desde o início da redemocratização o país já vinha ampliando sua adesão aos mecanismos internacionais de direitos humanos e especificamente a partir da nova constituição de 1988 o governo passou adotar uma política de respeito às regras do regime multilateral de direitos humanos, chegando a formular em 1996, o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. (Milani, 2012: 44, 45).

Por volta da primeira metade da década de 2000, surgem no Brasil os principais atores e movimentos militantes do direito de acesso à informação e do combate à corrupção. Em 2000 é criada a ONG Transparência Brasil, voltada para ações de abertura das informações governamentais. Em 2004 foi formalizado o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, representando os jornalistas brasileiros, e a partir de 2005 a ONG internacional Artigo 19<sup>3</sup>, defensora do direito de acesso à informação inicia suas atividades no Brasil. Influenciados pelo movimento mundial em defesa do direito à informação e, sobretudo pelo processo mexicano que conduziu à publicação da LAI neste país em 2002, estes novos atores iniciam no país um movimento organizado, liderada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), pelo direito de acesso à informação. Em 2003, a Abraji realiza o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, onde é acordada a criação de um Fórum específico para este tema. Como desdobramento do seminário, imprensa e autoridades públicas começaram a dar mais importância e atenção à necessidade da regulamentação do direito de acesso. No mesmo ano, no âmbito do legislativo, um deputado federal do partido governista<sup>4</sup> apresenta projeto de lei sobre o assunto.

---

<sup>3</sup> A Artigo 19 desenvolve atividades no Brasil desde 2005 e desde 2007 possui escritório em São Paulo. As estratégias de atuação da ARTIGO 19 incluem advocacy e campanha pela implementação de padrões internacionalmente reconhecidos nas áreas de liberdade de expressão e informação; monitoramento e pesquisa; desenvolvimento jurídico; litígio e formação.

<sup>4</sup> Reginaldo Lopes (PT-MG), que apresentou o PL 219/2003

O executivo, por sua vez, demonstrando preocupação com a questão da transparência, estabeleceu a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção<sup>5</sup>. O conselho é coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU) e formado por representantes governamentais e da sociedade civil. Do lado do Estado há representantes de diversos ministérios (entre os quais a Casa Civil), da Advocacia Geral da União, do Ministério Público Federal, da Comissão de Ética Pública e do Tribunal de Contas da União. Do lado da sociedade civil estão representadas as seguintes entidades/segmentos: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Igrejas Evangélicas de âmbito nacional, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, uma central sindical, uma entidade empresarial de âmbito nacional e a ONG Transparência Brasil.

Em 2004 foi formalizada a criação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas<sup>6</sup>, com participação de diversas entidades da sociedade civil, tais como OAB, ABONG, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e Grupo Tortura Nunca Mais (Rio de Janeiro). No ano seguinte, a Transparência Brasil sugere, no Conselho de Transparência da CGU, a formação de um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a criação de medidas legais e administrativas destinadas a tornar realidade o acesso às informações detidas pelo Estado<sup>7</sup>. O GT foi constituído, além do Jurídico da CGU, pelos representantes da ABONG, da ABI, do Ministério Público Federal, do Itamaraty e da Transparência Brasil. A partir dos trabalhos apresentados por este GT decidiu-se então que a CGU prepararia uma minuta de anteprojeto de lei. Em 2006 a minuta é submetida à Casa Civil (chefiada na ocasião por Dilma Rousseff). No período que antecedeu as eleições de 2006, a Transparência Brasil negociou a inclusão, no programa reeleitoral do presidente Lula, da promessa de enviar, ao Congresso, projeto de lei regulamentando o acesso a informação. A promessa foi feita publicamente pelo presidente pelo menos três vezes.<sup>8</sup> Em março de 2007, durante reunião do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, foi criada a Frente Congressual pró-

---

<sup>5</sup> Órgão colegiado e consultivo que tem por finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade

<sup>6</sup> <http://www.informacaopublica.org.br/>

<sup>7</sup> Regulamentação do inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição Federal: “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”;

<sup>8</sup> Informação retirada em artigo escrito por Claudio Abramo no Observatório da Imprensa disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-cesar-o-que-e-de-cesar-mas-devagar-com-o-ador>

Direito de Acesso a Informações Públicas, formada por mais de 30 parlamentares. Os deputados Reginaldo Lopes (PT-MG) e Fernando Gabeira (PV-RJ) foram escolhidos como representantes do grupo, que lutaria no Congresso Nacional por uma legislação específica sobre o tema. No mesmo período, mais dois projetos de lei sobre acesso a informações são apresentados na Câmara por Chico Alencar (PSOL-RJ) (PL [1924/2007](#)) e Celso Russomano (então PP-SP) (PL [1019/2007](#)). Ambos foram também aglutinados ao PL que mais tarde se constituiria na Lei de Acesso.

Em março de 2009, a CGU circulou entre os membros do Conselho de Transparência o texto do anteprojeto de lei com as alterações realizadas pela Casa Civil. O texto não agradou aos representantes da sociedade civil por conta da retirada dos poderes estaduais e municipais da abrangência da lei e o texto voltou à Casa Civil. As pressões para que o projeto voltasse à sua abrangência original se intensificaram durante o Seminário Internacional de Acesso às Informações Públicas, promovido pelo Fórum de Direito de Acesso à Informação Pública realizado em Brasília em abril, quando não houve quem discordasse dessa necessidade. O seminário internacional demonstra a articulação da sociedade civil brasileira com atores internacionais militantes do direito à informação, bem como indica a abrangência que o assunto assumia no governo e na sociedade brasileira, o que pode ser observado pela presença de palestrantes tais como o presidente do Supremo Tribunal Federal; o presidente do Senado Federal; o presidente da Câmara dos Deputados; a ministra-chefe da Casa Civil; o representante da UNESCO no Brasil; a Comissãonada do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública do México; o Diretor do Programa Jurídico da Artigo 19, sediado no Canadá; o presidente do Conselho para a Transparência do Chile dentre outros.

Em maio, finalmente o Executivo Federal submeteu à deliberação do Congresso Nacional o projeto de Lei de Acesso à Informação Pública<sup>9</sup>. A Câmara dos Deputados instalou oficialmente uma Comissão Especial destinada a analisar o projeto. A Comissão Especial promoveu quatro audiências públicas, nas quais comparecem membros do governo, do Judiciário, do Ministério Público (Associação Nacional dos Procuradores da República; da Associação Nacional do Ministério Público; e da Associação dos Magistrados do Brasil), além de representantes da imprensa (Associação Nacional de Jornais, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Fórum de Acesso de Informações Públicas; e Associação Brasileira de Imprensa) e da sociedade civil, entre outros.

---

<sup>9</sup>PL 5228/2009 (ao qual é anexo os demais projetos de leis já submetidos) , que "regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

Em 2010, a comissão especial concluiu o texto que passou a tramitar em regime de urgência no Plenário da Câmara (presidida por Michel Temer). Em março, mais de 30 organizações de todo o país enviaram uma carta para o presidente da Câmara, Michel Temer, pedindo urgência na tramitação do projeto de lei. A Voz do Cidadão, Ação Educativa, Artigo 19, IDEC, Instituto Ethos, Instituto Pólis, Intervezes e Movimento Voto Consciente estão entre as organizações que assinaram a carta. Outra carta foi ao presidente da Câmara pedindo urgência na tramitação, desta vez, escrita por organizações de todo o mundo (provenientes da Bulgária, Guatemala, Caribe, Argentina, Bolívia, Turquia, Estados Unidos, Uruguai, Nepal, Panamá, Armênia, Honduras, Colômbia, Macedônia, Chile, Equador, México, Canadá, Rússiaetc)<sup>10</sup>.

No mesmo período um jornalista da Abraji (Fernando Rodrigues) publicou em seu blog que o projeto de lei de acesso a informações públicas estava sofrendo um “bombardeio” final do Ministério das Relações Exteriores. Diplomatas teriam reivindicado junto à Câmara a alteração do trecho do projeto que acaba com o chamado “sigilo eterno”. Essa pressão atrasou a votação, que já poderia ter ocorrido. Em abril, a Artigo19 envia um pedido de informação ao Ministério das Relações Exteriores requerendo a posição formal da instituição em relação ao projeto de lei. De acordo com a A19, o pedido foi motivado após declarações de assessores de deputados e da imprensa dando conta que o Itamaraty interferiu em votações do projeto de lei. Na resposta do Itamaraty, o embaixador Helio Vitor Ramos Filho, em nome do ministro Celso Amorim, afirmou que o projeto apresentado ao Congresso não correspondeu exatamente às expectativas do ministério, mas que foi a “solução de compromisso entre os diversos vetores que atuaram nas discussões atinentes ao tema”.

No dia 13/04 o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados. Em maio, por ocasião das comemorações do Dia Internacional de Liberdade de Imprensa, a A19 veiculou nas rádios comunitárias, públicas e comerciais, a campanha “A informação é um direito seu!”, após mobilizar pela internet indivíduos e organizações para pressionar o legislativo a aprovar o projeto de lei de acesso à informação pública. Para celebrar a data, a UNESCO no Brasil ficou à frente de uma série de ações junto à mídia brasileira, como debates com jornalistas, campanhas de conscientização e eventos que salientavam a importância do direito à informação para uma democracia participativa, um governo transparente e um jornalismo de qualidade. No dia 30 de abril, o PL foi enviado ao Senado<sup>11</sup>. No final de 2010,

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=450>

<sup>11</sup> PLC 41/2010.

a Abraji, em parceria com a Transparência Brasil e a Artigo19, enviou cartas aos candidatos a senador com mais chances de eleição cobrando-lhes compromisso de trabalhar pela celeridade da aprovação da Lei de Acesso. Dos eleitos naquele ano, 18 assumiram o compromisso.

A ação da sociedade civil foi fundamental para mobilizar o executivo sobre a importância da lei, pressioná-lo a preparar um texto e submetê-lo ao congresso nacional. Contudo, já haviam se passado sete anos de mobilização e a lei ainda não havia sido publicada. Foi então que entrou em cena no jogo político um novo componente que seria um forte incentivo para a publicação da LAI: o convite por parte dos Estados Unidos ao Brasil para presidir juntamente com este país a iniciativa Open GovernmentPartnership (OGP).

Em junho de 2011, durante a reunião do Conselho de Transparência, o ministro da CGU Jorge Hage apresentou a iniciativa Open GovernmentPartnership (OGP). Lançada em setembro de 2010, em Nova York, pelo Presidente Barack Obama. Explica que a OGP pretendia difundir e incentivar globalmente práticas governamentais como transparência orçamentária, acesso público à informação e participação social. O ministro explicou<sup>12</sup> que o Brasil, em razão dos seus avanços em matéria de controle social, transparência, combate à corrupção e de promoção de medidas preventivas através de um governo aberto, recebeu convite do presidente norte americano para ser o primeiro parceiro nesta iniciativa. A proposta era realizar na Assembleia Geral da ONU seguinte, em setembro, uma conclamação para que todas as nações priorizassem essas iniciativas de abertura de governo, quer seja pela transparência de dados quer pela instituição de canais para participação do cidadão na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas.

No dia 20 de setembro, na mesma semana em que aconteceu a 66ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Hage participou, em Nova York, do lançamento oficial da Parceria para Governo Aberto (Open GovernmentPartnership - OGP)<sup>13</sup>. Copresidida pelos Estados Unidos e pelo Brasil, a OGP foi lançada pela presidenta Dilma Rousseff, por seu colega norte-americano Barack Obama e pelos chefes de Estado do Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega. Esses oito países integraram o Comitê Diretor da OGP juntamente com nove organizações não

---

<sup>12</sup> Conteúdo da ata de reunião disponível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Atas/ExtratodaAta13.asp>

<sup>13</sup> <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2011/noticia16611.asp>

governamentais, incluindo o brasileiro Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)<sup>14</sup>. Durante o lançamento da OGP, os membros do Comitê Diretor endossaram uma Declaração de Princípios e apresentaram os Planos de Ação nacionais, comprometendo-se a adotar medidas concretas para o aumento da integridade pública, a gestão mais efetiva dos recursos e dos serviços públicos, a criação de comunidades mais seguras, e o aumento da integridade no setor privado.

No mesmo mês de setembro, a presidenta Dilma Rousseff criou o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), com o objetivo de concentrar os debates e ações em torno da implementação e atualização dos Planos de Ação para Governo Aberto do Brasil na OGP. O CIGA foi composto por representantes de 18 ministérios sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Uma das atribuições do CIGA é a elaboração dos planos de ação, documento no qual são assumidos compromissos concretos relacionados às áreas de transparência, participação cidadã, prestação de contas (*accountability*) e tecnologia e inovação. O 1º Plano de Ação Brasileiro foi apresentado em 2011, para vigorar entre setembro de 2011 até setembro de 2012. Por meio dele, o país assumiu 32 compromissos relativos a políticas de governo aberto, que passaram a fortalecer ainda mais a necessidade da publicação da Lei de Acesso à Informação<sup>15</sup>.

Em agosto de 2011, o Fórum de Acesso enviou uma carta à presidente Dilma Rousseff solicitando a sua interferência no Senado para pressionar a aprovação rápida da Lei. No dia 20 de setembro, o PL foi aprovado pela comissão e seguiu para votação no Plenário. No dia 25 de outubro, o projeto de lei foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto aprovado na Câmara. Em 19 de novembro de 2011, foi publicada a sanção presidencial, com um prazo de 6 meses para a lei passar a vigorar. No dia 16 de maio de 2012 a lei entrou em vigor.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do processo decisório que levou à publicação da LAI no Brasil demonstra como as categorias desenvolvidas por Whitehead e Hurrell se aplicam ao caso brasileiro, pois as mesmas dizem respeito à dinâmica entre atores para criação de consenso e disseminação de normas democráticas entre países. Todo o movimento que iniciou o debate sobre lei de

---

<sup>14</sup> Interessante observar que a participação do Inesc aconteceu a convite dos Estados Unidos e não por indicação do Governo Brasileiro.

<sup>15</sup> Ver referência à LAI no Plano de Ação disponível em <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/documentos/arquivos/ogp-brazil-actionplan.pdf>

acesso à informação no país partiu da articulação de atores da sociedade civil, sobretudo jornalistas e ONGs com atores externos. Este movimento está representado na constituição do seminário internacional sobre Direito de Acesso à Informações Públicas, que contou com a participação da UNESCO, do IFAI (no México) e de uma série de ONGs internacionais. Também se manifesta na carta de pressão enviada ao então presidente da Câmara Michel Temer assinada por organizações de todo o mundo, bem como na atuação da UNESCO no Brasil com campanhas sobre o direito à informação.

A forma como foi solucionada a resistência do MRE também pode ser analisada sob as perspectivas de Hurrell e Whitehead ao destacarem como pequenos poderes domésticos podem utilizar a pressão externa para legitimar decisões domésticas. Quando jornalistas nacionais perceberam que o MRE estava apresentando dificuldades para o andamento do projeto, acionaram as ONGs internacionais que enviaram cartas a este ministério pedindo esclarecimentos. A análise da atuação da sociedade civil demonstra que a mesma foi fundamental para pressionar o executivo e o legislativo a garantir um texto de lei capaz de contemplar pontos fundamentais para a consolidação da norma, como, por exemplo, a abrangência da lei incluindo os três poderes e os níveis estaduais e municipais. Contudo, observa-se que o fator decisivo que levou à publicação da lei foi uma questão instrumental de cooperação internacional por parte da política externa brasileira. O convite dos Estados Unidos ao Brasil para a participação e copresidência da iniciativa Governo Aberto representava uma projeção do país na liderança regional e fortalecia as relações bilaterais com os Estados Unidos. Dois grandes objetivos da política externa brasileira<sup>16</sup>. Assim, é possível observar na ação dos Estados Unidos por meio da OGP um comportamento que se enquadra na categoria *controle*, de Whitehead, que trata da promoção da democracia através de políticas explícitas, como a OGP e o convite ao Brasil. A copresidência exercida pelo Brasil também implica na categoria *condicionalidade*, que identifica determinadas condições para pertencimento. O plano de ação da OGP, que incluía a publicação da LAI, constitui o conjunto de condições para participar da iniciativa, bem como exercer a copresidência.

À guisa de conclusão, a análise do processo decisório que levou à publicação da LAI no Brasil demonstra que a difusão da transparência teve suas causas não apenas em variáveis internas, mas sobretudo em variáveis externas. As relações entre legislativo e executivo e destes com a sociedade civil não podem ser avaliadas sem a consideração da relação dos participantes de cada uma dessas esferas com os atores internacionais. As categorias

---

<sup>16</sup>Para referências sobre a política externa brasileira: cervo (2012) e Pinheiro e Milani (2012)



oferecidas por Whitehead e Schmitter auxiliam no entendimento de como os fatores externos exercem influência na dinâmica interna, sobretudo as categorias *controle* e *condicionalidade*, uma vez que o impacto da OGP foi fundamental para a publicação da LAI, o que demonstra, portanto, o peso da influência norte-americana no processo político brasileiro.

Depois de quase 30 anos de redemocratização no Brasil, a tendência do debate sobre democracia é a centralização dos estudos nos processos de consolidação democrática e não apenas na transição. Como visto anteriormente, a consolidação democrática diz respeito a um amplo processo de longa duração que inclui a difusão de uma série de normas e valores para a construção do regime democrático. Neste sentido, o estudo da dimensão internacional da difusão da transparência no Brasil é fundamental para uma compreensão mais aprofundada dos constrangimentos e oportunidades da democratização neste país.

## BIBLIOGRAFIA

BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. (2004) **Rules for the World. International organizations in Global Politics.**Cornel University Press.

BELLVER, Ana e KAUFMANN, Daniel (2005). **Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications.** Disponível em <http://ssrn.com/abstract=808664>

BERLINER, Daniel (2011). **The strength of Freedom of Information Laws After Passage: The Role of Transnational Advocacy Networks.** Paper for the 1<sup>st</sup> Global Conference on Transparency Research. Rutgers University, Newark.

\_\_\_\_\_ (2013). **Follow Your Neighbor? Regional Emulation and the Design of Transparency Policies.** KFG Working Paper Series. The Transformative Power of Europe. No 55.

\_\_\_\_\_. (2014) **The Political Origins of Transparency.** The journal of Politics.

CEPIK, Marco. **Direito à Informação: Situação legal e Desafios.** (2000) In: Informática Pública, Bel Horizonte (MG), v. 02, n 02, pp.43-56.

CERVO, Amado Luiz (2012). **O Brasil na atual ordem mundial.** In Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais v.1, n.2, Jul-Dez 2012 | p.37-59

DAHL, Robert A. Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University Press. 1971.

FINEL, Bernard I e LORD, Kristin M. (2002). **Power and Conflict in the Age of Transparency.** Palgrave Macmillan.

FINNEMORE, Martha e SIKKINK, Kathryn. (1998)**International Norm Dynamics and Political Change.** International Organization. 52, 4, Autumn.

FLORINI, Ann M. (2002) **Increasing Transparency in Government.** In International Journal on World Peace 19.3 (sept.2002) p. 3

\_\_\_\_\_ (2007) *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York. Columbia University.

GRIGORESCU, Alexandru (2007). **Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations**. In *International Studies Quarterly*, 51, pp 625-648.

\_\_\_\_\_ (2003). **International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms**. In *International Studies Quarterly*, 47, pp 643-667.

\_\_\_\_\_ (2002) **Transferring Transparency: The Impact of European Institutions on East and Central Europe**, in Ronald Linden ed., *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*. (Boulder, CO: Rowman & Littlefield), 59-87.

HOLLYER, James R; ROSENDORFF, Peter B.; VREELAND, James R. (2011). **Democracy and Transparency**. *Journal of Politics*. Vol 73. Issue 4.

HUNTINGTON, Samuel. (1991). **The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century**. University of Oklahoma Press, Norman, pp 1- 31

HURRELL, Andrew (1996). **The International Dimensions of Democratization in Latin America: The case of Brazil**. in Whitehead, Laurence. (ed) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford Studies in Democratization.

KASUYA, Yuko. (2012). **Democracy and Transparency: Enacting the Freedom of Information Acts around the World**. International Transparency Conference.

KECK, Margaret E. and SIKKINK, Kathryn. 1998. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Cornell University Press: Ithaca, NY

MCCLEAN, Tom. (2010) **Who Pays the Piper? The Political Economy of Freedom of Information**. *Government Information Quarterly*. 27.

MITCHELL, Ronald B (2002) **Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes**. In Finel, Bernard I e Lord, Kristin M. Power and Conflict in the Age of Transparency. PalgraveMacmillan.

MEDEIROS, Karl Marx; Moreira, Tito Belchior Silva Moreira; Loureiro, Paulo R. A. (2012) **Efeitos da corrupção sobre as taxas de juros**. Economia e Desenvolvimento, Recife (PE). V. 11 n 1.

MENDEL, Toby. (2009) **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed. Brasília, UNESCO.

MICHENER, Robert Gregory (2010). **The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America**. The University of Texas at Austin.

\_\_\_\_\_ (2011). **Conceptualizing the Quality of Transparency**. Paper prepared for the 1<sup>st</sup> Global Conference on Transparency. Rutgers University, Newark. May 17-20.

\_\_\_\_\_ (2013). **Open GovernmentPartnership (Parceria para Governo Aberto) – Um novo rumo para a política exterior dos EUA?** Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas. Disponível em <http://www.informacaopublica.org.br/node/1672>

MILANI, Carlos R. S. (2012) **Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos**. In Pinheiro, Leticia e Milani, Carlos R. S. (org) (2012) Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas. Editora FGV.

OLIVEIRA, Miguel Darcy (1999). **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão.

PEVEHOUSE, Jon C. (2002) **Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization**. In International Organization 56, 3, Summer pp. 515-549.

PINHEIRO, Leticia e MILANI, Carlos R. S. (org) (2012) **Política Externa Brasileira. As práticas da política e a política das práticas**. Editora FGV.

RELLY, Jeannine e SABHARWAL, Meghna. (2009). **Perceptions of transparency of government policymaking: a cross-national study**. In *Government Information Quarterly* 26, 148-157.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C; e SIKKINK, Kathryn (1999). **The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change**. Cambridge University Press.

ROBERTS, Alasdair. (2010) **A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act**. In *Public Administration Review* n70 nov/dez, pp. 925 – 933

ROSENDORFF, B. Peter e DOCES, J. (2006). **Transparency and unfair Eviction in Democracies and Autocracies**. *Swiss Political Science Review*, 12-3:99.

SCHITTER, Philippe C. (1996) **The Influence of The International Context upon the Choice of Natural Institutions and Policies in Neo-Democracies** in Whitehead, Laurence. (ed) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Oxford Studies in Democratization.

STUBBS, Rhys. (2011). **A Case Study in The Rise of Public Sector Transparency: Understanding The Global Diffusion of Freedom of Information Law**. University of Tasmania.

WHITEHEAD, Laurence. **Consecuencias de la democratización en la política exterior de México (2008)**. In Covarrubias, Ana. *Temas de Política Exterior*. El Colegio de México.

\_\_\_\_\_ (1996). (ed) **The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas**. Oxford Studies in Democratization.

WORTHY, Ben. (2011) **Does FOI Work? The impact of Freedom of Information on Local and Central Government in England**. Paper for 1<sup>st</sup> Global Conference on Transparency Research.

## Documentos

BRASIL. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Produzido pela Controladoria Geral da União. Brasília, 2008.

BRASIL. **Declaração de Princípios sobre Governo Aberto**. disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/acesso-informacao-mundo/governo-aberto/ogp-declaracao-de-governo-aberto.pdf>

**Freedom of Information Act** – Memorandum for the heads of executive departments and agencies  
disponível em [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FreedomofInformationAct/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/)

**Site do escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime** disponível em <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>

WHITE HOUSE (2003). **The Open Government Partnership Government Self-assessment Report for The United States of America**. Disponível em 13.06.2013 no link [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ogp\\_selfassessment\\_march2013.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/ogp_selfassessment_march2013.pdf)