

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Há cinco anos, o Brasil inaugurou um novo paradigma cívico e administrativo. Ao implementar uma lei de acesso à informação (LAI, 12.527/2011), o Estado oficialmente passou da posição de detentor do monopólio de “documentos oficiais” para guardião de “informações públicas”.<sup>1</sup>

Informação é poder e as leis de AI têm sido encaradas como “revolucionárias” e “subversivas” em virtude de suas intenções (DARCH; UNDERWOOD, 2010, p. 9). Ao conceder aos cidadãos o direito de solicitar e receber informações governamentais (transparência passiva) a despeito de algumas exceções padronizadas, e obrigando agências governamentais a publicar informações padronizadas tais como despesas, contratos e detalhes administrativos em seus respectivos sites (transparência ativa), as leis de AI ajudam a romper a “cortina de papel” que separa os cidadãos do Estado. Neste processo, essas leis ameaçam transformar completamente as estruturas de poder. É precisamente por essa razão que as leis de AI têm sido objeto de notável resistência do setor público (HOOD, 2010; MICHENER, 2015a; ROBERTS, 2006). No entanto, devem ser levadas adiante; a transparência é o “oxigênio da democracia”, propiciando a afirmação dos direitos democráticos, e as leis de AI fornecem a mais ampla base jurídica para a transparência em qualquer lugar.

A base é especialmente ampla no Brasil. O escopo da lei brasileira de AI é abrangente, englobando todos os níveis de governo, poderes e todas as entidades responsáveis pela administração do dinheiro público, de organizações sem fins lucrativos que prestam serviços governamentais a empresas estatais. Das 115 leis de AI em todo o mundo, o Brasil ocupa hoje o 22º lugar – em teoria<sup>2</sup>.

No entanto, cinco anos após a aprovação da lei brasileira de acesso à informação, o quão bem ela está funcionando? Por um lado, as leis de AI podem tornar governos e mercados mais eficientes, mas, simultaneamente, tendem a induzir resistência por parte do setor público. Dadas estas forças em oposição, este documento reúne dados sobre onde a opacidade está cedendo à transparência - e onde não está. Realizamos esta empreitada analisando dados governamentais e pesquisas realizadas em todo o Brasil, com foco em quatro avaliações executadas pelo Programa de Transparência Pública da FGV desde 2014.

Este artigo organiza-se da seguinte forma: a primeira parte analisa as estruturas de incentivo que ajudam a determinar se os governos e instituições brasileiras resistem ou se comprometem com o AI. Aqui, também fornecemos informações sobre o porquê do Brasil ter promulgado esta lei e sobre o déficit mais grave do regime de AI no nível subnacional: a supervisão.

---

<sup>1</sup> O Programa de Transparência Pública da FGV é uma parceria entre a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas e o Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito – Direito Rio da FGV. Este relatório foi realizado com financiamento da Open Society Foundation.

<sup>2</sup> Ver: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

A segunda parte analisa o desempenho do AI em todo o Brasil, examinando e comparando a transparência do Poder Judiciário e do Ministério Público, e os governos dos níveis estadual, municipal e federal. Os dados deixam claro que, cinco anos após a entrada em vigor da lei brasileira de AI, o comprometimento com o AI é relativamente fraco e incipiente em todas essas instituições públicas brasileiras, com a parcial exceção do executivo federal. Devido à escassez de avaliações, o poder legislativo e empresas estatais foram excluídas das comparações mais amplas contidas nesta pesquisa.

A terceira parte analisa a relação entre o desempenho das instituições públicas e indicadores demográficos ou institucionais. Concluímos, por exemplo, que jurisdições com índices de desenvolvimento humano (IDH) mais elevados tendem a ser mais cumpridoras de normas de transparência. A relação é bastante significativa: um aumento de 100 pontos no IDH (em uma escala de 450-1000) está associado a um aumento de 49% na probabilidade de se receber uma resposta à solicitação de AI no nível estadual e um aumento de 101% no nível municipal. Também identificamos que os meios eletrônicos indicados para envio de pedidos de AI, como o e-SIC do governo federal, têm efeitos significativos na probabilidade e precisão das respostas. Comparadas com a ausência de meios específicos para envio de solicitações de AI, plataformas online dedicadas ao envio de pedidos de AI estão associadas a um aumento de 225% (SE=0,48,  $p<0,01$ ) nas possibilidades de receber uma resposta e um aumento de 75% (SE=0,46,  $p<0,05$ ) nas chances de recebimento de respostas precisas. Estes resultados têm implicações importantes para os regimes de AI. Acima de tudo, eles demonstram que os governos que se comprometem a implementar a LAI tendem a ser mais cumpridores da lei 12.527.

## I. INCENTIVOS PARA IMPLEMENTAR E EFETIVAR O AI NO BRASIL

Qualquer avaliação sobre a aplicação prática de uma lei deve começar por examinar seus incentivos. Quais são os incentivos que levam os principais atores políticos e do setor público brasileiro a implementar e cumprir a lei de acesso à informação do país?

### *Antecedentes da lei 12.527 / 2011*

O governo federal possuía numerosas boas razões para promulgar uma lei. O direito à informação é garantido pelo artigo 5º da Constituição brasileira de 1988, mas a ausência de legislação impediu que o AI se concretizasse. Em 2006, a Corte Interamericana estabeleceu um precedente internacional ao exigir que o governo do Chile efetivamente adotasse leis de AI (Claude Reyes vs. Chile). No mesmo ano, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva prometeu aprovar uma lei de AI durante sua campanha de reeleição. Em 2010, a mesma Corte emitiu uma decisão com implicações

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

semelhantes contra o governo do Brasil (Gomes Lund *vs.* Brasil). Até então, treze países latino-americanos já haviam adotado as leis de acesso à informação.

No início da administração de Dilma Rousseff, o Brasil encontrava-se sob considerável pressão para aprovar a lei. Além disso, Rousseff priorizou a construção do “soft power” brasileiro e sua reputação enquanto líder do grupo de países em desenvolvimento. Em 2011, a administração de Rousseff co-presidiu a recém-inaugurada Parceria para Governo Aberto com o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. No mesmo ano, o Brasil promulgou uma lei de AI, deu início à sua Comissão da Verdade e estabeleceu um portal de dados abertos.

### ***Incentivos ao Monitoramento no Brasil***

No Brasil, a necessidade de ferramentas eficazes para monitorar o funcionamento interno do governo se faz mais urgente do que na maioria das democracias, em função, principalmente, do número e tamanho excessivos de ministérios e secretarias (AMORIM NETO, 2000; MICHENER, 2015a). Gabinetes de governo no Brasil, em condições normais, incluem mais de meia dúzia de partidos, muitos dos quais têm prioridades e lealdades em conflito. Seja no nível federal, estadual ou municipal, a maioria dos governos no Brasil é composta por ministros e secretários que frequentemente privilegiam interesses particulares e partidários em detrimento dos do chefe do executivo ou do povo. Os escândalos de Mensalão e Petrolão deixam claro que o Brasil sofre gravemente com sintomas da má administração: priorização de interesses privados por meio de comportamentos tipo *rent-seeking*, corrupção, ineficiência e incompetência, dentre outros males. Além disso, as secretarias e ministérios grandes e diversos estão sujeitos a severos dilemas na coordenação de políticas públicas – dilemas estes que uma ampla política de transparência pode ajudar a mitigar (INDRIDASON; BOWLER, 2014).

Para os líderes cujos partidos dependem da consolidação de uma reputação de boa governança, faz sentido defender direitos de AI fortes - eles representam uma dentre muitas armas para ajudar a coordenar políticas públicas, impedir os desgovernos dos parceiros de coalização e “controlar” o (mau) comportamento de amigos e aliados (CARROLL, 2010; THIES, 2001). O acesso à informação fortalecido também é atrativo para líderes engajados em projetar seu país como liderança socialmente consciente da boa governança no mundo em desenvolvimento. Infelizmente, a maioria dos governos subnacionais do Brasil não depende do estabelecimento de uma reputação de governança eficiente ou socialmente consciente. Eles dependem da construção de uma reputação baseada no fornecimento de bens e serviços básicos, bem como de projetos de grande visibilidade de construção e infraestrutura.

No entanto, alguns líderes pensam diferente. Tomemos como exemplo o caso do atual governador do Maranhão, Flávio Dino (PCdoB - MA). Ao assumir o cargo em janeiro de 2015, Dino criou a

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Secretaria de Transparência e Controle, aprovou a regulamentação da lei federal de AI (Decreto 10.217/2015) e inaugurou um portal da transparência. O estado obteve 2,2 pontos na primeira edição da Escala Brasil Transparente da CGU no primeiro semestre de 2015 e conquistou a pontuação máxima de dez pontos na segunda edição da avaliação no mesmo ano. O Maranhão também avançou no número de pedidos de acesso à informação recebidos: foram 339 em 2015 e 1159 em 2016 - mais do que o triplo - grande parte em função dos esforços da administração de Dino em promover o acesso à informação.

Dino, como todos os políticos comprometidos com as leis de transparência, teve suas razões para dedicar-se a esta lei. Talvez a mais importante delas seja o fato de que o governador assumiu um Estado dominado há décadas pela dinastia política da família Sarney, do PMDB, que há muito tem sido associada a acusações de corrupção e má administração (veja, por exemplo, BOAS, 2013). Era do interesse de Dino “abrir as portas e deixar a luz entrar” em uma das mais retrógradas administrações estaduais do Brasil e dar visibilidade ao que o governo do estado havia se tornado. A competição política e a alternância eleitoral são os principais fatores que ajudam a instigar ou ampliar os compromissos com o AI e outras medidas de *accountability*. Esta inferência é baseada em um vasto conjunto de estudos sobre a política no que tange à transparência e outros mecanismos de *accountability* (ver, por exemplo, BERLINER, 2014, MICHENER, 2015a, PEREIRA, MELO, 2013).

### *Cálculo de Incentivos*

No entanto, para muitos governos subnacionais, principalmente aqueles que passam por reeleições ou herdam administrações de aliados, o cálculo dos incentivos coloca a opacidade acima da transparência. Transparência, afinal, significa que os governos forneceram informações suficientes para tornarem-se suscetíveis a críticas. Não fornecer qualquer informação simplesmente significa a não-conformidade, que tem custos particularmente baixos quando os meios de comunicação e a supervisão institucional são fracos - ou quando não há supervisão alguma.

A supervisão governamental é provavelmente o ingrediente mais importante de um regime de transparência bem-sucedido (NEUMAN, 2009; NINO, 2010), dimensão ainda extremamente fraca no Brasil. Uma pesquisa realizada em abril de 2017<sup>3</sup> indica que, dos 27 estados e 26 capitais brasileiras<sup>4</sup>, as regulamentações de apenas dezesseis estados e dez capitais fazem referência às entidades responsáveis pela supervisão e fiscalização<sup>5</sup>. A supervisão *de facto* pode ser ainda mais

<sup>3</sup> As regulamentações do Amapá, Sergipe, Pará, Aracaju, São Luís e Belém não foram encontradas.

<sup>4</sup> O Distrito Federal foi incluído e contabilizado em todas as descrições como um “estado”.

<sup>5</sup> As seguintes regulamentações fazem menção a órgãos responsáveis pela supervisão da LAI: as cidades de: Belo Horizonte, Boa Vista, Brasília, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Paulo, Vitória; e os estados: AC, AL, CE, DF, GO, PB, PE, PI, PR, SP.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

rara. Em contraposição, as leis de AI mexicanas e chilenas caracterizam-se pela existência de comissões de informação que oferecem fortes incentivos exógenos para o cumprimento da transparência (MICHENER, 2015b). Como ilustra a próxima seção, tais incentivos são necessários mesmo entre as instituições responsáveis por fazer cumprir e defender o Estado de Direito no Brasil.

## II. AFERINDO O CUMPRIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DOS NÚMEROS: AVALIAÇÕES E NÚMEROS OFICIAIS

### Coleta de Dados e Definições

As páginas a seguir apresentam dados coletados de duas fontes. Primeiramente, foram reunidas e analisadas todas as avaliações conhecidas de transparência passiva (transparência promovida por meio de pedidos de AI) realizadas por ativistas e pesquisadores brasileiros<sup>6</sup>. Em seguida, obtivemos dados oficiais do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos governos Executivos subnacionais - incluindo estados, capitais e municípios - e do governo federal. Adquirimos tais informações através de entrevistas, pedidos de AI ou através de relatórios estatísticos disponíveis online.

Alinhado aos demais estudos de referência sobre as novas leis de transparência (CAMAJ, 2016, HAZELL, WORTHY, 2010, MICHENER, 2015b, INICIATIVA DE JUSTIÇA ABERTA DA SOCIEDADE, 2006), este trabalho se concentra em analisar o cumprimento da transparência passiva, pois considera ser indiscutivelmente o melhor critério para medir o compromisso com a transparência. A transparência ativa (baseada em conteúdos disponibilizados em sites) e a transparência de dados abertos podem ser facilmente muito seletivas, “sanitizadas” ou amplamente mediadas por funcionários (MICHENER; BERSCH, 2013, p. 239). A transparência passiva, por outro lado, envolve a obrigação dos funcionários de satisfazer as demandas de cidadãos ao invés de apenas fornecer a informação mais fácil de ser coletada. Também implica na entrega de cópias de documentos reais - dentro de prazos pré-fixados - que frequentemente refletem as dimensões mais “rudimentares” da gestão pública.

Ao analisar a conformidade das instituições públicas com o acesso às solicitações de informação, este estudo focaliza três métricas básicas: taxas de resposta, taxas de precisão e tempo para resposta em dias. Embora a primeira seja auto-explicativa, as duas últimas variáveis serão definidas a seguir.

---

<sup>6</sup> Para uma visão geral destas avaliações, ver: <http://transparencia.ebape.fgv.br/avaliacoes-brasileiras>

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

As taxas de resposta são calculadas como a porcentagem do total de pedidos enviados que receberam respostas. Uma resposta é definida como qualquer tipo de comunicação direta enviada via e-mail ou acessível através de plataformas de AI, excluídas mensagens geradas automaticamente ou mensagens de atualização relacionadas ao processamento interno da solicitação. Negativas ou respostas sobre a indisponibilidade ou inexistência das informações solicitadas são, portanto, consideradas respostas válidas.

A taxa de precisão das respostas é calculada a partir de sua classificação como minimamente precisas ou melhor, em uma escala de três pontos (0-50-100)<sup>7</sup>. Uma resposta precisa é aquela que fornece informações sobre o que foi solicitado ou que está correlacionada ao objeto solicitado. Por exemplo, se foram solicitados detalhes sobre despesas e a resposta fornecer regulamentos sobre despesas, ela não será considerada precisa. Se for fornecida informação parcial sobre os gastos, a resposta será pontuada como minimamente precisa. A precisão máxima é concedida quando informações razoavelmente completas são fornecidas.

Alinhadas às melhores práticas metodológicas (LACY et al., 2015), as respostas e a pontuação de precisão de todos os estudos publicados pelo Programa de Transparência Pública (FGV-PTP) são duplamente codificadas com base em protocolos. As discordâncias na codificação são resolvidas atribuindo a pontuação máxima à resposta em questão. Ao recolher informações de avaliações que não apresentam pontuação de precisão, normalizamos quaisquer métricas associadas à precisão das respostas ou omitimos completamente as métricas de precisão.

### 1.1 Defender o Estado de Direito? O Ministério Público e o Poder Judiciário

O Poder Judiciário e o Ministério Público estão entre as mais emblemáticas instituições do Estado de Direito. Ambas são entidades poderosas e constitucionalmente autônomas, responsáveis por julgar disputas, e interpretar a constituição e defender direitos fundamentais, respectivamente.

Os tribunais estaduais e as filiais do Ministério Público (MP) no Brasil oferecem poucos indicadores sobre a implementação da lei. Nenhum deles adotou uma plataforma online específica para acesso à informação (AI), como o e-SIC, e a maioria dos pedidos deve ser encaminhada através de ouvidorias, algumas das quais não fornecem número de protocolo ou recibos. A Tabela 1 ilustra a escassez de dados de tribunais estaduais e MP's estaduais visto que apenas um dos 27<sup>8</sup> tribunais estaduais fornece estatísticas e sete entre os 27 MP's.

---

<sup>7</sup> Nas avaliações conduzidas pela FGV, calculamos a pontuação de precisão como o número total de pedidos que receberam respostas minimamente precisas ou melhores. Aqui, entretanto, focamos na precisão das respostas de forma a enfatizar a qualidade das respostas.

<sup>8</sup> O Distrito Federal foi considerado um estado para fins de análise.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Tabela 1. Dados Oficiais de Solicitações e Solicitantes dos Ministérios Públicos Estaduais (MP) e Tribunais de Justiça Estaduais (TJ) - Números Disponíveis para o Ano Passado e (2012-16) Agregados

TJ / MP	Anos	Número de Solicitações	% de Solicitações Respondidas	Perfil do Solicitante	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Feminino	Masculino
TJ - MT	2016	21	100%	Não				
MP - AM	2015 - 2016	35 (71)	100% (100%)	Sim	80% (74,6%)	20% (25,4%)	28,57% - 2016	45,71% - 2016
MP - ES	2016	60	100%	Não				
MP - MA	2014	30	100%	Não				
MP - MS	2012 - 2016	15(65)	100% (100%)	Sim	100% (96,66%)	0% (3,33%)	33,25% (17,55%)	66,75% (78,5%)
MP - PA	2012 - 2015	25(27)	-	Não				
MP - RO	2016	62	100%	Sim	93,55%	6,45%	24,56%	75,44%
MP - RS	2013 - 2016	918 (3068)	-	Não				



DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
 AVALIANDO OS CINCO ANOS  
 DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

A Tabela 2 apresenta resultados de oito diferentes avaliações que analisaram o Poder Judiciário ou o Ministério Público<sup>9</sup>.

Tabela 2. Cumprimento de Transparência Passiva:  
 Ministério Público e o Poder Judiciário

Jurisdição	Número de Pedidos	Taxa de Respostas (%)	Precisão das Respostas (%)	Tempo Médio para respostas (em dias)
Filiais estaduais do Ministério Público *	242	47%	65%	19,1
Ministério Público Federal**	36	89	83%	10,1
Judiciário Estadual***	440	73,6%	45%	22
Judiciário Federal†	148	78,3%	73,8%	19,2

Com exceção das filiais estaduais do Ministério Público, que respondem a menos de um em cada dois pedidos, as taxas de resposta são comparáveis às instituições com excelentes desempenhos, com o Ministério Público Federal e o Judiciário Federal respondendo a cerca de quatro em cada cinco pedidos. A taxa de precisão das respostas oferecidas pelo Ministério Público Federal é particularmente encorajadora. Em contraste, os tribunais estaduais têm taxas de precisão muito baixas, o que significa que, mesmo respondendo a aproximadamente três em cada quatro pedidos, pouco mais que um destes pedidos gera uma resposta precisa, ou seja, uma resposta que conduz

<sup>9</sup> \* Resultados agregados de Borges (2015), Michener, Moncau & Velasco (2014), Moncau et al. (2015); \*\* Resultados agregados de Michener, Moncau & Velasco (2014), Moncau et al. (2015), Artigo 19 (2014, 2015, 2016); \*\*\* Resultados agregados de Michener, Moncau & Velasco (2014), Artigo 19 (2016), Michener (2016); † Resultados agregados de Michener, Moncau & Velasco (2014), Artigo19 (2014), Artigo19, (2015).



DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

minimamente ao pedido feito. Como demonstram os relatórios da FGV, os resultados da pesquisa podem ser ainda mais baixos, a depender da natureza da solicitação.

Servem de exemplo dois estudos, um sobre o Judiciário (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014) e um segundo sobre o Ministério Público (MONCAU et al., 2015), realizados pelo Programa de Transparência Pública da FGV. Estes estudos desenvolveram pedidos sobre questões de remuneração, orçamento, acesso à informação e políticas de avaliação de funcionários, concessão de promoções e proteção contra o nepotismo. Os requerentes enviaram 264 pedidos ao Poder Judiciário e 193 pedidos a 29 filiais do Ministério Público. O Judiciário respondeu a 61% dos pedidos, mas apenas 26% destas respostas foram consideradas minimamente precisas. O desempenho do Ministério Público foi inferior, com uma taxa de resposta de 51% e uma taxa de precisão de 27%.

No entanto, o prognóstico não é de todo negativo. Os promotores públicos do Mato Grosso e do Rio de Janeiro responderam de forma exemplar a um pedido sobre promoções, enviando os links para as regulamentações e todas as decisões do conselho acerca de promoções (MONCAU et al., 2015a, p.55). As solicitações feitas ao judiciário estadual referentes às planilhas sobre remuneração em formatos abertos motivaram, inclusive, mudanças institucionais. Uma semana após o envio da solicitação pelos pesquisadores da FGV, o presidente do tribunal estadual de Santa Catarina emitiu a decisão de tornar acessível toda informação sobre remuneração em formatos abertos, e o tribunal estadual do Amapá promoveu mudanças semelhantes (MICHENER, 2016a, p.119). Estes exemplos demonstram como o simples fato de fazer um pedido pode estimular os governos a agir (GODIN et al., 2008; MICHENER, WORTHY, 2015, p.17, YADAV, 2013).

Apesar destas respostas exemplares, os números devem deixar claro que tratam-se de exceções. As poucas entidades que responderam às solicitações sobre remuneração normalmente enviaram links que direcionavam os pesquisadores para PDFs online, que, de um lado, por vezes não funcionavam e, de outro, eram fornecidos em formatos fechados, tornando impraticável que os pesquisadores agregassem ou fizessem uso dos dados. O Art. 8º (§ 3º II, III) da lei 12.527 determina que os dados devam ser fornecidos em formatos abertos sempre que possível.

Outros aspectos “opacos” da transparência judicial incluem descrições de remuneração truncadas, misteriosas demais para serem inteligíveis, e a dificuldade de encontrar documentos complementares - como auxílios refeição para magistrados e escola para seus filhos. Os órgãos de fiscalização do Ministério Público e do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público emitiram diversas resoluções sobre transparência ativa<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Para o Ministério Público: Resoluções 38 (maio de 2009), 86 (março de 2012), e 89 (agosto de 2012); e para o Judiciário: Resoluções 102 (dezembro de 2009), 151 (julho de 2012), e 215 (dezembro de 2015).

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

No entanto, essas resoluções são muito amplas e, no que diz respeito à questão da remuneração, parecem ter sido largamente ignoradas.

Embora se faça necessária uma investigação mais profunda sobre transparência no Judiciário e no Ministério Público, os estudos da FGV referidos acima revelam um fraco cumprimento das obrigações de transparência passiva da lei 12.527. A ironia é inconfundível; à primeira vista, a missão institucional do Ministério Público - isto é, defender os direitos fundamentais - parece sugerir que ele agiria como guardião das leis de transparência no nível subnacional, ajudando a regulamentar e reforçar o AI. No entanto, como as avaliações indicam, as filiais estaduais do Ministério Público devem, primeiramente, realizar internamente as mudanças que têm por função promover.

## 1.2 Cumprimento Municipal e Estadual do Acesso à Informação no Brasil

É fundamental que as instituições encarregadas de garantir o Estado de Direito respeitem as regras em matéria de transparência a fim de dar o exemplo e operar com eficiência e justiça. Mas não devemos esperar o mesmo dos governos locais? O ato de governar se realiza majoritariamente no nível local, nas ruas, escolas, hospitais e espaços de lazer das cidades. Em suma, o governo local afeta o dia-a-dia dos cidadãos, e a inclinação de governos para defender a lei define os exemplos mais críticos. No entanto, em média, é neste nível que a transparência tende a ser mais fraca em democracias emergentes. O paradoxo é que o governo local está mais próximo dos cidadãos e, portanto, deveria ser mais fácil de responsabilizar (MICHENER, 2016a, p.15-17). No entanto, os governos locais muitas vezes restringem à divulgação de informações devido à cobertura midiática acrítica ou cooptada, supervisão inadequada, e consciência cidadã e participação política limitadas.

A Tabela 3 apresenta resultados do cumprimento por parte do poder executivo dos governos subnacionais<sup>11</sup>. Os resultados mostram uma variação substancial na capacidade de resposta e precisão, com as capitais dos estados apresentando os níveis mais altos de responsividade, fornecendo respostas para aproximadamente duas em cada três solicitações. Os níveis de cumprimento estaduais são particularmente baixos. Estes números explicam-se parcialmente por um grande número de pedidos enviados às forças policiais estaduais, dos quais quase nenhum obteve respostas (MICHENER; VELASCO, 2015). De forma geral, os números agregados indicam que cerca de um em cada dois pedidos estão sendo ignorados no nível subnacional.

---

<sup>11</sup> Resultados agregados de Artigo 19 (2014a), Artigo 19 (2015a), Borges (2015), Michener, Moncau & Velasco (2014), Michener & Velasco (2015), Michener (2016), Velasco (2017)

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Tabela 3. Cumprimento de Transparência Passiva (solicitações) por Governos Subnacionais			
	Municípios	Capitais Estaduais	Estados
Número de Solicitações	784	313	610
Taxa de Resposta	49,1%	68%	40%
Taxa de Precisão	71%	70,4%	39%
Tempo Médio para Resposta (em dias)	17,4	19,8	25,4

Em 2016, o Programa de Transparência Pública (FGV) divulgou um relatório sobre transparência nos níveis estadual e municipal no Brasil, que incluiu capítulos sobre a implementação geral da lei, tecnologia da informação e práticas de monitoramento do governo local, gastos com publicidade governamental, remuneração de funcionários públicos e desigualdade, e transparência das organizações sem fins lucrativos que recebem contratos públicos (MICHENER, 2016a). Para todos esses diferentes assuntos, os pesquisadores enviaram 313 pedidos à capital e às segundas maiores cidades dos estados brasileiros. Deste total, 53% receberam uma resposta, e 87% destas foram consideradas minimamente precisas ou melhores. Isto é, quando os municípios responderam, quase sempre o fizeram com precisão. O que é mais encorajador sobre esse resultado é que esses municípios coincidem com aqueles que relataram ter implementado uma unidade de AI (PADILHA; MICHENER, 2016). Em relação aos 20 municípios que não responderam a nenhum dos pedidos enviados pelos pesquisadores da FGV, 73 telefonemas foram feitos para entender por que as respostas não haviam sido encaminhadas. O que os pesquisadores descobriram foi uma marcante ausência de consciência sobre o AI (MICHENER, 2016, p.179):

- Em quase 50% das chamadas, os funcionários perguntaram por que os pesquisadores queriam a informação. Conforme estabelecido pela lei 12.527 (artigo 10 § 3º), os requerentes não têm necessidade de justificar os seus motivos, e os funcionários não devem fazer esse tipo de questionamento.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

- Funcionários de 57% das jurisdições não sabiam que agência era responsável por reclamações relativas ao acesso à informação pública, ou transferiram as chamadas dos pesquisadores para a agência errada, tal como o departamento de tecnologia da informação (TI).
- Em 47% das chamadas feitas, os funcionários pediram que os pesquisadores retornassem a ligação posteriormente.

Em suma, os resultados mostram que os funcionários simplesmente tinham pouco conhecimento sobre a lei; não tinham recebido qualquer treinamento. O funcionário da CGU responsável pela cooperação entre os níveis federal e subnacional, Álvaro de Souza<sup>12</sup> explica que os funcionários locais justificam o baixo cumprimento, apontando problemas com o acesso à internet ou ausência de habilidades técnicas. De acordo com Souza, os governos locais também alegam não ter o orçamento adequado para cumprir a lei.

Alguns exemplos, no entanto, tornam o argumento dos “recursos insuficientes” pouco crível. Vejamos o exemplo de Cacaulândia, uma pequena cidade de 6268 habitantes no estado amazônico de Rondônia. Em 2014, a renda anual per capita do município foi de R\$ 18.460 (cerca de US\$ 6000). Apesar de seus recursos escassos, Cacaulândia assinou o termo de adesão ao Programa Brasil Transparente da CGU em 2013, regulamentou a lei no mesmo ano (Decreto 2005), e em 2015 tornou-se uma das únicas 31 cidades a alcançar a pontuação máxima de 10 pontos na Escala Brasil Transparente da CGU. Além de manter um portal de transparência atualizado, os três funcionários responsáveis pela transparência registraram respostas para 46 pedidos de AI entre 2014 e 2016, e – a fim de maximizar a confiança da população no governo – inserem, no portal da transparência, registros meticulosos das falhas no fornecimento de energia na cidade, resultantes da precária rede elétrica de Rondônia.

Como o caso de Cacaulândia e os telefonemas da FGV para governos locais sugerem, o não-cumprimento pode ter menos a ver com orçamentos e habilidades técnicas e mais com liderança e incentivos. Mesmo que um governo não tenha o orçamento ou a capacidade técnica para programar um e-SIC - reivindicações duvidosas, considerando o apoio oferecido pela CGU - os governantes eleitos poderiam pelo menos garantir que os funcionários públicos sejam instruídos sobre as obrigações da lei.

Claramente, o principal dilema da implementação e do cumprimento é a ausência de supervisão. Conforme mencionado anteriormente, apenas 16 estados e 10 capitais fazem referência a entidades

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida a Irene Niskier em 8 de março de 2017, em Brasília.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

responsáveis pela supervisão, mas, se a supervisão está realmente sendo aplicada ou não, é uma questão em aberto.

Não é apenas o exemplo da CGU que evidencia a importância da supervisão e da liderança política. A cidade de São Paulo respondeu bem aos pedidos enviados em uma avaliação de 2014 conduzida pela FGV (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). Durante esse período, o Controlador Geral do Município contratou o ativista de acesso à informação de longa data, Fabiano Angélico, para assumir a chefia das questões ligadas ao AI. Angélico teve que negociar mudanças na regulamentação de AI de São Paulo, que, dentre outras deficiências, permitia que praticamente qualquer pessoa classificasse informações e não fazia menção a sanções em caso de violação da lei. Angélico, então, começou a desenvolver uma plataforma online específica de AI, já que a oferecida pela CGU era incompatível com as especificações de *software* da cidade. Por fim, seu escritório trabalhou para aperfeiçoar um sistema de avisos de prazos, treinou chefes de departamento e estabeleceu uma rotina de reuniões semanais para resolver problemas no sistema de AI e lidar com recursos internos. De acordo com Angélico, quando ele chegou em 2013, o acesso à informação não havia sido integrado às rotinas da administração da cidade. Se o seu escritório não tivesse tornado claro aos servidores públicos a necessidade de cumprir a lei, nada teria acontecido (ANGÉLICO, 2017).

### Indicadores de Implementação – Pedidos e Solicitantes

Um relevante indicador de supervisão e implementação é a presença ou ausência de estatísticas sobre pedidos de AI (CAMAJ, 2016; HAZELL; WORTHY, 2010; MICHENER, 2015b). As estatísticas produzidas pela CGU concernentes ao Executivo federal estão entre as mais extensas do mundo. A Tabela 4 ilustra as estatísticas mais básicas, mas outras estatísticas incluem uma abundância de informações sobre solicitantes<sup>13</sup>: o número de solicitantes, seu gênero, profissão, o tipo de solicitante (pessoa física ou jurídica) e nível de instrução. O Executivo federal será analisado em detalhe à frente, por ora, a Tabela 4 cumpre a função de referência.

Tabela 4. Dados Oficiais do Governo sobre o Executivo Federal, 2016 e (2012-16)

<sup>13</sup> Ver: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Número de Solicitantes	Número de Pedidos	% Respostas	% Respostas Completas ou Parciais	% Respostas Parciais	% Negativas	Tempo para Resposta (em dias)	Número de Recursos
57,438 (233,433)	111,669 (446,132)	99.39% (99.8%)	67.55% (71.36%)	6.36% (4.45%)	10.02% (11.64%)	14.61 (14)	14,926 (50,833)

### *Pedidos*

Examinando documentos e sites das capitais brasileiras, pesquisadores só conseguiram encontrar dados de 2016 sobre o número de pedidos para nove das 26 capitais<sup>14</sup>. Outras duas cidades, João Pessoa e Vitória, disponibilizaram estatísticas de 2015. Entre as capitais, apenas Belo Horizonte possui estatísticas para todos os anos desde que a lei entrou em vigor (2012-16).

O número de solicitações recebidas pelas capitais varia imensamente (ver Apêndice 1). Em Curitiba, o Poder Executivo local recebeu 1307 pedidos em 2016. Por contraste, os cidadãos de Salvador enviaram 113 pedidos no mesmo ano. Em outras palavras, Salvador, cidade com uma população um terço maior que a de Curitiba, recebeu quase dez vezes menos pedidos.

As estatísticas dos estados brasileiros são ligeiramente mais completas do que as referentes às capitais, mas ainda são bastante deficientes (ver Apêndice 1). Dos 27 estados brasileiros, quatorze possuíam informações sobre o número de pedidos recebidos em 2016<sup>15</sup>. Outros três tinham informações de 2015 (CE, DF, PE). Menos de um quarto dos estados possuem informações sobre o número de pedidos recebidos desde a entrada em vigor da lei (2012-16)<sup>16</sup>.

Quanto ao número de pedidos, a variação por estado é novamente impressionante. Cidadãos e organizações do DF enviaram mais de oito vezes o número de pedidos (5846) enviados por seus pares de Pernambuco (699), que tem cerca de três vezes a população do Distrito Federal.

Calculando mediana de solicitação de estados e capitais estaduais, em 2016, chegamos ao número de 1034 pedidos para os estados e 257 para as capitais. Apesar dos números estarem baseados em uma pequena amostra e admitirem variações enormes, estes ainda relativamente baixos. Isso não quer dizer que a tendência de solicitações de algumas jurisdições não sejam promissoras. São Paulo, por exemplo, é um dos estados brasileiros mais desenvolvidos do ponto de vista

<sup>14</sup> Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Macapá, Recife, Rio de Janeiro e Salvador.

<sup>15</sup> AL, AM, GO, MA, MG, MT, PB, PE, PR, RN, RS, SC, SP e TO.

<sup>16</sup> AL, MT, PB, RS, SP e TO.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

socioeconômico. Seus 44,85 milhões de habitantes enviaram quase 18 mil pedidos ao governo estadual em 2016 (0,4 pedidos por 1000 cidadãos). Esse resultado é similar ao do governo federal brasileiro, que recebeu 111.669 pedidos em 2016 (0,5 solicitações por 1000 cidadãos). Comparativamente, o Canadá, país com 35,85 milhões de habitantes e cuja lei de AI está em vigor desde 1984, registrou 75.387 pedidos em 2015 e 2016 (2,1 pedidos por 1000 cidadãos<sup>17</sup>). Outros estados brasileiros demonstraram tendências menos promissoras do que São Paulo. Mato Grosso, com uma população de 3,3 milhões, registrou apenas 368 pedidos (0,1 solicitações por 1000 cidadãos).

### *Solicitantes*

Informações sobre solicitantes são raras no nível subnacional. Das onze jurisdições (entre 27 estados e suas 26 capitais) que possuem estatísticas sobre solicitantes, apenas dois estados, e nenhum município, apresentam dados sobre o *número* de solicitantes (AM e MG). Quanto às outras informações, sete jurisdições detalham se os pedidos foram realizados por pessoas físicas ou jurídicas, seis identificam se os requerentes são do gênero masculino e feminino, quatro detalham o nível de instrução e dois especificam profissões (consulte o apêndice para mais detalhes). As estatísticas do Amapá e Minas Gerais sobre o número de solicitantes indicam duas vezes menos solicitantes do que pedidos. Esses números estão em consonância com a experiência internacional, na qual um pequeno número de solicitantes tende a enviar um número desproporcionalmente grande de pedidos (HAZELL, WORTHY, 2010).

A partir dos dados existentes, identificamos que o solicitante médio é um homem com formação universitária. Esse dado está alinhado às análises internacionais (ver, por exemplo, CALLAND, BENTLEY, 2013, p.96). As estatísticas sobre a profissão dos solicitantes são raras, apenas Tocantins e João Pessoa reúnem essas informações. No estado do Tocantins, o segundo maior grupo de solicitantes por profissão tem sido servidores públicos (28,5%). Esse resultado é semelhante ao que ocorre no governo federal, onde os servidores públicos de todos os níveis de governo representam quase 22% dos solicitantes. O alto uso das leis de AI pelos servidores públicos vai ao encontro do conhecimento existente sobre AI; as leis servem como meios eficazes para obtenção de informações dentro dos próprios governos.

Em suma, o que é surpreendente a respeito dos registros de solicitações e solicitantes nos estados e cidades do Brasil é a) a considerável variação dos números de solicitações entre as jurisdições, e b) os déficits estatísticos nas cidades e estados brasileiros.

---

<sup>17</sup> Ver: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy/stAistics-AIp/access-information-privacy-stAistical-report-2015-16.html#toc2>



DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

### ***Programa Brasil Transparente e Regulamentações***

A CGU tem trabalhado para remediar a fraca implementação nos estados e municípios dentro dos limites de um pequeno orçamento e alcance constitucional limitado. Uma das táticas empregadas é fazer com que os governos subnacionais assinem o Programa Brasil Transparente (PBT), um compromisso informal para regulamentar e implementar a lei de AI. Como a lei brasileira é constitucional, governos subnacionais devem regulamentar a aplicação da lei de acordo com suas necessidades específicas e configurações institucionais. Em maio de 2017, 1186 municípios e estados haviam assinado o PBT da CGU. Quanto aos governos estaduais e suas respectivas capitais, seis capitais e 14 estados ainda não assinaram o acordo<sup>18</sup>. Contudo, a assinatura do PBT não deve ser considerada um compromisso *de facto*. Ver, por exemplo, os estados do Acre e Sergipe que assinaram o PBT, mas ainda não regulamentaram a lei.

Ademais, regulamentações elaboradas por alguns governos omitem itens fundamentais da lei federal (ver MICHENER, 2016a, p.35-36). Talvez a ruptura mais grave com a lei federal seja a ausência da previsão de sanções para funcionários públicos que violam o AI. A lista de estados que não mencionam as sanções inclui AC, AL, GO, MS, RN, RR, RS e SC; e as capitais estaduais Campo Grande, Teresina, Rio de Janeiro e Florianópolis. Outras disposições também são deixadas fora das regulamentações dos governos subnacionais. Um terço dos estados e um quarto das capitais estaduais não incluem nenhum artigo sobre a promoção de uma cultura de transparência, como a lei federal exige. Finalmente, as regulamentações de quatro estados e seis capitais estaduais não estabelecem um comitê para reavaliar recursos internos negados, como faz a lei federal.

### ***Plataformas para Envio de Pedidos***

Como mostrará a Terceira Parte deste artigo, os meios oficiais eletrônicos através dos quais cidadãos enviam seus pedidos impactam significativamente no quão bem governos responderão. Positivamente, cada vez mais estados e municípios estão adotando a plataforma eletrônica de acesso à informação desenvolvida pela Controladoria Geral da União, conhecida como e-SIC. O benefício destes sistemas é que eles fornecem recibos, e permitem enviar solicitações e recursos e monitorar resposta. Apesar da CGU fornecer livremente o *software* e instruções técnicas para a

---

<sup>18</sup> Capitais que não assinaram o PBT: Aracaju, Belém, Cuiabá, Rio de Janeiro, Salvador e Teresina; estados que não assinaram o PBT: AL, BA, CE, GO, MA, MT, PA, PB, PE, PR, RJ, RR, SC, SP.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

implementação de e-SICs, oito estados e doze capitais estaduais ainda não possuem tal sistema ou similar<sup>19</sup>.

Tendo examinado indicadores subnacionais de implementação, incluindo pedidos, solicitantes, compromissos assinados (PBT), regulamentações e sistemas eletrônicos para envio de solicitações (e-SIC), as evidências mostram que - cinco anos após a entrada em vigor da Lei 12.527 de AI - a implementação no nível subnacional é, na melhor das hipóteses, irregular e desigual. Os números sobre cumprimento, analisados anteriormente, confirmam este simples diagnóstico.

### *O Governo Federal e Três Desafios para um Acesso Mais Amplo e Justo*

Como sugerem as estatísticas oficiais do governo (ver Tabela 4), o governo federal está atuando em um nível mais alto que todas as demais instituições no Brasil. Há uma razão clara para isso: intensa supervisão da Controladoria-Geral da União (CGU). Contudo, é difícil confiar, sem uma avaliação aprofundada, nas estatísticas oficiais; a reivindicação de uma taxa de resposta de 99,39% oferece apenas um entre muitos exemplos. Entretanto, várias avaliações acadêmicas e de ativistas encontraram altos níveis de conformidade com a lei de acesso à informação.

Sete avaliações enviaram 860 solicitações, 93,5% das quais receberam respostas (ARTIGO 19, 2014; ARTIGO 19, 2015; BORGES, 2015; MICHENER, 2016<sup>a</sup>; MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014; MICHENER & VELASCO, 2015; VELASCO, 2017). Verificou-se que 80% destas respostas eram minimamente precisas ou melhores, e o tempo médio para resposta foi de dezesseis dias. Esses números estão significativamente acima dos números estaduais e municipais (ver Tabela 4) e parecem estar acima dos números da maioria dos países em desenvolvimento (ver, por exemplo, HAZELL; WORTHY, 2010). Apesar dos desafios discutidos abaixo, o governo federal está no caminho certo para estabelecer uma impressionante cultura de transparência.

No entanto, problemas persistem no nível federal, sem entrarmos na seara de outros poderes e níveis de governo. Primeiramente, a qualidade e completude das respostas não podem ser inferidas a partir das estatísticas aqui apresentadas. A FGV é uma das poucas organizações que avalia alguma variável relacionada à "qualidade" dos pedidos, e o faz questionando se a resposta "responde minimamente ao que foi solicitado" – o que não consiste em uma definição muito convincente de qualidade. Apesar do executivo federal apresentar dados sobre pedidos plenamente respondidos *versus* pedidos respondidos parcialmente<sup>20</sup>, é difícil estabelecer o que “pleno” ou “parcial” significam. Uma resposta como "as informações solicitadas não existem" constitui uma

---

<sup>19</sup> Estados que não implementaram sistemas do tipo e-SIC: AL, AP, CE, ES, PR, RJ, RN e SE; Capitais que não implementaram sistemas do tipo e-SIC: Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, João Pessoa, Manaus, Natal, Porto Velho, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador e Vitória.

<sup>20</sup> Ver: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

resposta plena ou parcial? Certamente, as reivindicações de inexistência são problemáticas em todo o mundo (ver, por exemplo, ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, 2014, p.27, 85, 101, 130). É fácil apresentar estatísticas de resposta quase perfeitas quando uma série de respostas sem substância podem ser consideradas uma "resposta". São exemplos: "não temos a informação"; "a informação está classificada"; "responder o seu pedido demanda trabalho adicional que não estamos obrigados a realizar", entre outros<sup>21</sup>. Uma análise qualitativa mais aprofundada se faz necessária para esclarecer a questão da qualidade das respostas.

Um segundo conjunto de desafios está relacionado às omissões ou lacunas na lei. Quais são os critérios utilizados para a classificação de documentos ou para a produção ou não de documentos? Testes de interesse público e testes de danos (*harm test*) devem ser adotados para melhor orientar os funcionários sobre quais informações devem ser classificadas. Afinal, a lei prevê que o sigilo seja a exceção e a abertura da regra. Além dos problemas de classificação, o Art. 13 (III) da regulamentação federal, Decreto 7724, possui diversas lacunas, permitindo que funcionários classifiquem pedidos como "desproporcionais", "desarrazoados" ou informem aos solicitantes que os pedidos são irrespondíveis porque exigem "trabalhos adicionais de análise, interpretação, consolidação [...] ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade". Essas exceções são acionadas excessivamente e longos processos de recursos se fazem necessários para justificar e atender pedidos legítimos de acesso à informação pública.

Por fim, um terceiro conjunto de desafios diz respeito à obrigação legal de solicitantes identificarem-se para obter informações. Em conjunto com as ONG's Artigo 19 Brasil e Transparência Internacional Brasil, o PTP-FGV apresentou um relatório à CGU sobre formas de mitigar os efeitos negativos da auto-identificação nos regimes de AI (PATERSON, MCDONAGH, 2010). Forçar os solicitantes a se auto-identificar significa que servidores públicos poderão buscar os solicitantes no Google, resultando em respostas discriminatórias ou mesmo intimidação verbal ou física (MICHENER, FURTADO RODRIGUES, 2014; VELASCO, 2017).

Em virtude de um experimento de campo conduzido pelo colaborador da FGV Rafael Velasco (2017), as evidências empíricas de discriminação no regime brasileiro de AI são praticamente incontestáveis. Velasco enviou solicitações através de dois conjuntos de identidades: professores da FGV com perfis identificáveis na internet e solicitantes sem perfil virtual. Os pedidos da FGV receberam quase duas vezes mais respostas do que as solicitações não-FGV. A única explicação possível é a busca pelo nome do solicitante no Google, que foi posteriormente confirmada por vários telefonemas que os pesquisadores da FGV receberam de servidores públicos que haviam, de fato, buscado seus nomes na ferramenta Google. No futuro, a ideia é que solicitantes forneçam informações pessoais exclusivamente a um órgão de supervisão, como a CGU; e que este, por sua

---

<sup>21</sup> Artigo 13 (III) no Decreto federal 7724 autoriza esta exceção utilizada abusivamente.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

vez, envie o pedido à agência designada sem qualquer informação que possa identificar a solicitante atrelada, a fim de proteger o solicitante.

Os desafios da qualidade das respostas, lacunas de não-divulgação e os efeitos negativos da auto-identificação do solicitante são apenas alguns entre tantos enfrentados pela lei de AI no Brasil. Estes desafios deixam de lado toda uma gama de questões relacionadas à transparência ativa e dados abertos, que merecem uma análise separada. Por ora, é importante ir além da mera descrição de desafios e estatísticas de transparência passiva, a fim de melhor isolar as principais variáveis que afetam as taxas de resposta e precisão.

### III. DESVENDANDO ASSOCIAÇÕES A PARTIR DOS DADOS: RESPONSABILIDADE DO GOVERNO, PLATAFORMAS PARA SOLICITAÇÕES E NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO

Para melhor entender a relação entre as respostas governamentais às solicitações de AI e as variáveis institucionais e demográficas, reunimos um conjunto de dados composto por 3282 pedidos de acesso à informação de nove avaliações independentes de transparência passiva realizadas entre 2013 e o final de 2016 (ARTIGO 19, 2014, 2015, 2016a; BORGES, 2015; MICHENER, MONCAU & VELASCO, 2014; MICHENER; VELASCO, 2015; “Transparência Local no Brasil - Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades”, 2016; MONCAU et al., 2015; VELASCO, 2017) Quando as avaliações utilizaram escalas diferentes para pontuar respostas, os resultados foram transformados em uma escala comum de modo a maximizar a comparabilidade. Recodificamos todas as avaliações para criar uma variável *dummy* para a qualidade da resposta, onde 1 é atribuído quando uma resposta foi “precisa”<sup>22</sup>. Os dados demográficos são do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), armazenados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A análise foi realizada por meio de regressões Poisson e Logística agrupadas, controlando os efeitos fixos de tempo e de diversos autores representados, e utilizando-se erros padrão robustos. Essa estratégia empírica atendeu às necessidades de uma estrutura de dados altamente desequilibrada. Dito de outra forma, estávamos impedidos de usar a análise de dados de painel devido ao grande número de dados não contíguos no painel, e sua natureza não aleatória, o que deu origem a problemas de endogeneidade.

É importante mencionar que o objetivo das seções seguintes é explorar as relações entre o cumprimento do AI no Brasil, por um lado, e as características institucionais e demográficas, por

---

<sup>22</sup> O mínimo de 0,75 foi utilizado para qualificar uma resposta como precisa.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
 AVALIANDO OS CINCO ANOS  
 DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

outro. A correlação, obviamente, não constitui uma declaração de causalidade, tendo especialmente em vista os dilemas potenciais da endogeneidade.

### *Estatísticas Descritivas*

A Tabela 5 apresenta todos os resultados da nossa base de dados de 3282 pedidos. Os pedidos feitos aos órgãos federais tiveram uma taxa de resposta maior (91%), em média, do que os órgãos estaduais (53%) ou municipais (49%). Observe que os diferentes “níveis” agregam resultados de todos os poderes. Outros dados importantes, tais como os meios de envio de solicitações, tempo para resposta e a precisão da resposta foram registrados em alguns, mas não em todos os estudos originais.

Tabela 5. Estatísticas descritivas dos pedidos incluídos na análise

		Nível Federal		Nível Estadual		Nível Municipal		Número total de solicitações	Taxa média de resposta
		Número de solicitações	Taxa de resposta	Número de solicitações	Taxa de resposta	Número de solicitações	Taxa de resposta		
<b>Total</b>		<b>1100</b>	<b>91%</b>	<b>1373</b>	<b>53%</b>	<b>809</b>	<b>49%</b>	<b>3282</b>	<b>65%</b>
Ano	2013	474	95%			0		474	95%
	2014	374	93%	692	59%	105	60%	1171	70%
	2015	42	90%	636	45%	0		678	48%
	2016	210	81%	45	64%	704	48%	959	56%
Poderes	Autônomo	36	89%	242	47%	0		278	52%
	Executivo	860	93%	610	40%	784	49%	2254	63%
	Judiciário	148	78%	440	74%	0		588	75%
	Legislativo	56	95%	81	54%	25	56%	162	69%
Forma de Envio	Não designado	4	75%	162	35%	165	24%	331	30%
	Designado	19	79%	284	54%	31	71%	334	57%
	Sistema LAI	343	85%	533	61%	290	55%	1166	66%
	Não registrado	734	95%	394	48%	323	55%	1451	73%
Precisão da Resposta *	0	78 (26%)		289 (63%)		170 (43%)		537 (47%)	
	1	218 (74%)		167(37%)		226 (57%)		611 (53%)	
	Não registrado	709		267		3		979	
Tempo Médio de Resposta (dias) *		16		23		18		18	

\* Aplica-se apenas a solicitações respondidas.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Para os objetivos do nosso estudo, classificamos os meios de envio de solicitação em três tipos, todos eles online: a) Plataformas específicas de AI como o e-SIC; b) Canais designados de envio de pedidos de AI, que podem não ser sistemas específicos que permitam aos solicitantes acompanhar suas solicitações, mas são explicitamente designados para o AI (frequentemente ouvidorias); e, c) canais não designados: qualquer canal de comunicação geral, tal como um e-mail genérico ou um formulário “fale conosco”. A Tabela 5 indica que a maioria dos pedidos foi feita através de plataformas específicas de AI, especialmente no nível federal. Tornou-se evidente que os pedidos enviados usando este canal tendem a ter uma taxa de resposta maior, em média. No entanto, em geral, apenas 53% das respostas foram consideradas precisas, sendo esta porcentagem muito maior no nível federal (74%).

**Em relação à pontualidade das respostas, o tempo médio para resposta foi de 18 dias. No entanto, 33% das respostas da amostra excederam o prazo de 20 dias estabelecido por lei, e quase 50% dessas respostas ultrapassaram 30 dias.**

### **Análise da Responsividade**

Exploramos, primeiramente, quais as variáveis associadas à capacidade de resposta. Os resultados das regressões logísticas estão apresentados na Tabela 6, ilustrando as razões de chances (*odds ratio*). Na primeira regressão, a resposta (variável *dummy*) é regredida pelo poder e nível de governo, na segunda regressão, o canal pelo qual os pedidos são enviados é adicionado ao modelo, e as regressões 3 a 5 ilustram a amostra dividida pelo nível de governo. Observe que nas regressões 4 e 5, adicionamos a pontuação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para controlar os diferentes níveis de desenvolvimento entre as jurisdições subnacionais.

Os resultados sugerem que, para os pedidos enviados por um canal designado, a probabilidade de obter uma resposta é 98% maior (SE=0,41,  $p<0,01$ ) em comparação a um canal não designado, e para aqueles enviados através de uma plataforma específica de AI, ela é 225% maior (SE=0,48,  $p<0,01$ ). Estes efeitos parecem ser ainda mais elevados no nível municipal, onde, em comparação com os canais não designados, o envio de um pedido através de um canal designado está associado a um aumento de 272% (SE=1,90,  $p<0,05$ ) na probabilidade de receber uma resposta e 352% (SE=1,04,  $p<0,01$ ) quando este é enviado através de uma plataforma específica de AI. No nível estadual, o uso de uma plataforma específica de AI está associado a um aumento de 134% (SE=0,47,  $p<0,01$ ) nas chances de resposta. Neste experimento, no entanto, se o envio foi feito via meio designado ou não designado não parece provocar diferença significativa.

Como esperado, encontramos também uma relação significativa e positiva entre os níveis de desenvolvimento no nível subnacional (modelos 4 e 5) e responsividade. Por exemplo, um ponto

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
 AVALIANDO OS CINCO ANOS  
 DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

adicional no IDH<sup>23</sup> está associado a uma probabilidade de resposta 0,4% maior a uma solicitação no nível estadual e 0,7% no nível municipal. Portanto, um aumento de 100 pontos - a diferença aproximada entre muitas partes do estado do Pará e do Rio Grande do Sul - estaria, então, associado a probabilidades 49% e 101% maiores de receber uma resposta.

Tabela 6. Análise de Capacidade de Resposta

VARIÁVEIS	(1)	(2)	(3) Nível Federal	(4) Nível Estadual	(5) Nível Municipal
Canal Designado		1.98*** (0.41)	1.27 (1.95)	1.40 (0.36)	3.72** (1.90)
Sistema AI- específico		3.25*** (0.48)	2.32 (3.25)	2.33*** (0.48)	4.52*** (1.04)
Poder Executivo	2.36*** (0.48)	2.32*** (0.49)	0.71 (0.69)	1.85** (0.45)	2.34* (1.15)
Poder Judiciário	1.30 (0.22)	2.02*** (0.39)	0.34 (0.31)	2.34*** (0.47)	
Poder Legislativo	2.07*** (0.49)	1.93*** (0.48)	1.10 (1.09)	1.72* (0.52)	
Nível Estadual	0.28*** (0.05)	0.24*** (0.05)			
Nível Municipal	0.17*** (0.03)	0.24*** (0.04)			
IDH (*1000)				1.004*** (0.001)	1.007*** (0.002)
Constante	0.23** (0.15)	1.55 (0.46)	3.87 (6.20)	0.02*** (0.02)	0.00*** (0.00)
Efeito Fixo de Ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito Fixo de Autor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	3,282	1,831	366	979	486

Razões de chances reportadas. EP robusto entre parênteses

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

### Análise da Precisão das Respostas

<sup>23</sup> Refere-se a um milionésimo na escala original do IDH.



DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Outra importante variável dependente é a precisão das respostas. Aqui, incluímos apenas os pedidos respondidos e para os quais foi realizada uma avaliação da precisão. Os resultados das regressões logísticas estão apresentados na Tabela 7 abaixo.

Tabela 7. Análise da Precisão das Respostas

VARIÁVEIS	(1)	(2)	(3) Nível Federal	(4) Nível Estadual	(5) Nível Municipal
Meios_Designados		2.04** (0.68)		1.53 (0.74)	1.52 (0.99)
Sistema AI - Específico		1.75** (0.46)		2.03* (0.83)	0.89 (0.33)
Poder Executivo	0.47* (0.19)	0.49* (0.20)	0.58 (0.74)	0.48 (0.22)	0.37 (0.25)
Poder Judiciário	0.43** (0.17)	0.48* (0.20)	0.87 (1.15)	0.78 (0.35)	
Poder Legislativo	0.63 (0.28)	0.69 (0.31)	0.81 (1.06)	0.75 (0.37)	
Nível Estadual	0.31*** (0.06)	0.35*** (0.07)			
Nível Municipal	0.30*** (0.06)	0.29*** (0.06)			
IDH (*1000)				1.01** (0.00)	1.00 (0.00)
Constante	4.12*** (1.65)	2.10 (1.06)	2.00 (2.45)	0.01** (0.02)	2.07 (5.05)
Efeito Fixo de Ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito Fixo de Autor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Observações	1,148	939	286	425	218

Razão de chances relatada. EP robusto em parênteses.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Em relação aos diferentes níveis de governo, os resultados indicam que as chances de um cidadão receber uma resposta precisa de instituições do nível municipal e estadual são, respectivamente, 65% (SE=0,07, p<0,01) e 71% (SE=0,06, p<0,01) menores do que de um organismo do nível federal.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Em relação ao meio de envio das solicitações, os resultados sugerem que os pedidos enviados através de um meio indicado pela entidade para submissão de solicitações de acesso à informação possuem chances 104% (SE=0,68,  $p<0,05$ ) maiores de receber uma resposta precisa em relação aos pedidos enviados por um meio não indicado. Quando o pedido é submetido via uma plataforma específica para solicitações de acesso à informação, as chances de se obter uma resposta precisa são 75% (SE=0,46,  $p<0,05$ ) maiores.

Controlamos igualmente os níveis de Desenvolvimento Humano dos entes subnacionais (modelos 4 e 5). Os resultados sugerem que um ponto a mais no IDH está associado à chance 1% (SE=0,002,  $p<0,05$ ) maior de receber uma resposta de qualidade do nível estadual. Não encontramos uma relação significativa deste tipo no nível municipal.

Em suma, o canal online pelo qual os cidadãos são obrigados a fazer pedidos tem uma forte influência na capacidade de resposta dos governos e na precisão de suas respostas. O mesmo ocorre com as pontuações no Índice de Desenvolvimento Humano.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este artigo examinou de que maneira as instituições do Estado em todo o Brasil têm cumprido e implementado a Lei de Acesso à Informação (LAI), que entrou em vigor há cinco anos, no dia 16 de maio de 2012. Evidências mostram que o copo está apenas meio cheio, se tanto. Enquanto o governo federal e alguns estados e municípios fizeram progressos consideráveis na implementação e no cumprimento da lei de AI, a maioria das instituições ainda tem um longo caminho a percorrer. Isto inclui a maioria dos governos subnacionais e até mesmo as filiais estadual das instituições do Estado de Direito, como o Ministério Público nos estados e muitos setores do Judiciário. A coisa mais alentadora que se pode dizer sobre a lei até agora é que o executivo federal tem, em muitos aspectos, dado o exemplo e feito progressos, e influenciado e capacitado outros governos.

Observando os indicadores da implementação da lei de AI em todo o Brasil, as perspectivas não são, no geral, positivas. Levando em conta a soma de todos os estados e capitais, menos da metade cumpre os critérios básicos de implementação, tais como estatísticas oficiais sobre pedidos ou solicitantes, plataformas online específicas de AI para solicitar, acompanhar e interpor recursos, assinar compromissos como o Programa Brasil Transparente, e uma agência de supervisão dedicada a inspecionar ativamente a lei. Onde encontramos estatísticas de solicitações, encontramos uma variação impressionante, com lugares como Curitiba e Brasília exibindo taxas de solicitação que ultrapassam cidades e até estados muito mais populosos. Para o Judiciário e o

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

Ministério Público do Brasil, encontramos ainda menos indicadores de implementação, sendo as estatísticas públicas sobre os pedidos extremamente raras.

Observando métricas sobre o cumprimento de obrigações de transparência passiva derivadas de nove avaliações de pesquisa realizadas desde 2012, encontramos resultados similares. Embora o cumprimento federal seja alto - ainda maior do que os totais disponíveis na maioria das democracias avançadas - o cumprimento estadual e municipal varia consideravelmente. Em geral, no entanto, aproximadamente um em cada dois pedidos é efetivamente ignorado, e dos 50% aproximados que obtêm uma resposta, cerca de metade deles são considerados precisos. O que isso significa, em última análise, é que cerca de um em cada quatro pedidos recebe uma resposta minimamente precisa. Estes números são ainda mais baixos para as filiais estaduais do Ministério Público e tribunais estaduais.

Por meio de recomendações finais, o Programa de Transparência Pública da FGV propõe que, para assegurar o fluxo vital da informação pública do Estado Brasileiro para os cidadãos, empresas, organizações e para o próprio Estado, sejam obrigatoriamente adotadas as cinco seguintes recomendações:

1. Que todas as jurisdições atribuam responsabilidades de supervisão a uma agência central, de preferência uma comissão de informação. As Comissões de Informação são instituições do século XXI para a era da informação, adotadas pelos regimes de acesso à informação (AI) mais importantes do mundo, como os do México, Chile, Reino Unido e Índia. A falta de supervisão é o déficit de AI mais importante do Brasil nos níveis estadual e municipal de governo.
2. Que todas as agências em todos os níveis de governo implementem unidades de AI para supervisionar o cumprimento, a implementação, a regulamentação e a promoção da lei.
3. Que todas as agências e jurisdições adotem plataformas online específicas de AI através das quais os cidadãos possam solicitar informações, acompanhar as respostas e interpor recursos. Como mostra a terceira parte deste artigo, tais plataformas melhoram drasticamente as taxas de cumprimento.
4. Que todas as jurisdições adotem meios de envio de solicitação que não exijam a identificação do cidadão ou invistam proteção dos solicitantes. Como os estudos analisados provaram, os funcionários estão pesquisando ativamente os solicitantes no Google, o que afeta a qualidade das respostas. Uma solução é fazer com que os solicitantes façam um registro junto a uma autoridade central e que essa autoridade envie as solicitações sem informações de identidade.
5. Que sejam consideradas reformas para a) preencher lacunas nas regulamentações de muitos governos subnacionais, como a ausência de sanções; b) esclarecer ou modificar as exceções

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

contidas no Art. 13 do Decreto federal 7724, cuja ambiguidade ofereceu lacunas importantes para funcionários recalcitrantes; e, c) prevenir danos e realizar testes de interesse público para melhor justificar as informações não fornecidas em virtude de serem classificadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. Saber Más VI: Informe Regional Sobre Acceso a Información Pública y Apelaciones.
- AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000.
- ANGÉLICO, F. Entrevista fornecida à Gregory Michener. 11 de Maio de 2017.
- ARTIGO 19. Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013. São Paulo: 2014. Available on: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>. Acessado em 17 de Março de 2017.
- ARTIGO 19. Caminhos da transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2016/05/18/caminhos-da-transparencia-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-os-tribunais-de-justica/>. Acessado em 16 de Março de 2017.
- ARTIGO 19. Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014. São Paulo: 2015. Disponível em <http://artigo19.org/?p=6043>. Acessado em 16 de Março de 2017.
- BERLINER, D. The Political Origins of Transparency. **Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479–491, Abril 2014.
- BOAS, T. C. Mass Media and Politics in Latin America. In: Constructing Democratic Governance in Latin America. 4th Edition ed. Baltimore: **John Hopkins University Press**, 2013. p. 48–77.
- BORGES, E. Transparência da Governança Florestal na Amazônia: uma análise de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos estados. Dissertação de Mestrado — **Fundação Getúlio Vargas**, 2015.
- CALLAND, R.; BENTLEY, K. The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information. **Development Policy Review**, v. 31, p. s69–s87, 2013.
- CAMAJ, L. From “window dressing” to “door openers”? Freedom of Information legislation, public demand, and state compliance in South East Europe. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 346–357, Abril 2016.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

- CARROLL, R. Book Review: Carey, J. M. (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. **Comparative Political Studies**, v. 43, n. 1, p. 153–156, 1 de Janeiro de 2010.
- DARCH, C.; UNDERWOOD, P. G. *Freedom of Information and the Developing World*. Oxford: **Chandos Publishing**, 2010.
- GODIN, G. et al. Asking questions changes behavior: Mere measurement effects on frequency of blood donation. **Health Psychology**, v. 27, n. 2, p. 179–184, 2008.
- HAZELL, R.; WORTHY, B. Assessing the performance of freedom of information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 352–359, 2010.
- HOOD, C. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. **Princeton University Press**, 2010.
- INDRIDASON, I. H.; BOWLER, S. Determinants of cabinet size. **European Journal of Political Research**, v. 53, n. 2, p. 381–403, 01 de Maio de 2014.
- LACY, S. et al. Issues and Best Practices in Content Analysis. **Journalism & Mass Communication Quarterly**, v. 92, n. 4, p. 791–811, 2015.
- MICHENER, G. How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. **Governance**, v. 28, n. 1, p. 77–94, 1 de Janeiro de 2015a.
- MICHENER, G. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 de Setembro 2015b.
- MICHENER, G. (ED.). *Transparência local no Brasil: Avaliando a lei de acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: **FGV-Open Society Foundations**, 2016.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233–242, 1 de Janeiro de 2013.
- MICHENER, G.; FURTADO RODRIGUES, K. “Who Wants to Know?” Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes. Artigo preparado para submissão à American Political Science Association, San Francisco, 3-6 Setembro. 2015, Atualmente em revisão 2014.

DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

- MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso. Rio de Janeiro: **Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations**, 2014.
- MICHENER, G.; VELASCO, R. Police Transparency: Evaluating Access to Information in Relation to the Policing of Public Gatherings in Brazil, India, Mexico, South Africa and the United Kingdom. **Fundação Getúlio Vargas**, 2015. Disponível em: <<http://www.transparencyaudit.net/sites/default/files/articles/transparency-policing-public-protests-osji-fgv.pdf>>. Acessado em 5 de Março de 2017.
- MICHENER, G.; WORTHY, B. The Information-Gathering Matrix A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws. **Administration & Society**, 29 de Junho de 2015.
- MONCAU, L. et al. Avaliação de transparência do Ministério Público. Rio de Janeiro: **FGV-Open Society Foundations**, 2015.
- NEUMAN, L. Enforcement Models: Content and Context: Access to Information Working Paper Series. Washington, D.C.: **World Bank Institute**, 2009.
- NINO, E. Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (Sai): Access to Information Working Paper Series. Washington, D.C.: **World Bank Institute**, 2010.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York: **Open Society Institute**, 2006.
- PADILHA, H.; MICHENER, G. Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades: Transparência local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: **FGV-Open Society Foundations**, 2016.
- PATERSON, M.; MCDONAGH, M. Freedom of Information: Taking Account of the Circumstances of Individual Applicants. Public Law: The Constitutional and Administrative Law of the Commonwealth, p. 505–525, 2010.
- PEREIRA, C.; MELO, M. A. Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty Regime. **New York: Palgrave Macmillan**, 2013.



DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA?  
AVALIANDO OS CINCO ANOS  
DA LEI DE ACESSO NO BRASIL

ROBERTS, A. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. **New York: Cambridge University Press**, 2006.

SOUZA, Á. Entrevista fornecida à Irene Niskier. 08 de Março de 2017.

THIES, M. F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 580–598, 1 de Julho de 2001.

VELASCO, R. “Who Wants to Know?”: A Field experiment to Assess Discrimination in Freedom of Information Regimes. Dissertação de Mestrado - **Fundação Getúlio Vargas**, 2017.

YADAV, S. The Journalistic Use of the Indian RTI Act. In: **COLUMBIA UNIVERSITY SYMPOSIUM ON FREEDOM OF INFORMATION**. Rio de Janeiro, 2013.