

Uma proposta metodológica para a avaliação de eficácia e efetividade da Lei de Acesso à Informação: modelo transformacional da mudança institucional

Taiana Fortunato Araújo: doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro e analista no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, e-mail: taiana.araujo@pped.ie.ufrj.br

Eduardo Sá Barreto: professor adjunto do Departamento de Economia e Finanças da Universidade Federal de Juiz de Fora; e-mail: eduardo.barreto@ufjf.edu.br

Maria Tereza Leopardi Mello: professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e-mail: leopardi@ie.ufrj.br

Resumo:

A avaliação de eficácia e efetividade de leis envolve um esforço de investigação que excede o campo do conhecimento jurídico e deve abranger, necessariamente, o terreno da mudança institucional. No presente artigo, procura-se construir uma proposta metodológica ancorada em uma reflexão ontológica e epistemológica, capaz de incorporar de modo consistente a categoria *mudança*, permitindo, assim, um tratamento pertinente da questão.

Palavras-chave: acesso à informação; mudança institucional; metodologia

Área temática: Políticas públicas

Uma proposta metodológica para a avaliação de eficácia e efetividade da Lei de Acesso à Informação: modelo transformacional da mudança institucional

Taiana Fortunato Araújo
Eduardo Sá Barreto
Maria Tereza Leopardi Mello

1. Introdução

O acesso à informação pública é condição imprescindível para prestação de contas e para a legitimidade social de políticas e programas governamentais. A ideia básica de transparência no serviço público é a de que os atores governamentais devem atuar de maneira aberta e pública. O direito à informação é um importante instrumento para garantir o controle das ações governamentais; implica o direito de os cidadãos exigirem informações e receberem explicações dos órgãos públicos e tem como dever correlato a obrigação desses órgãos de fornecê-las (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2014; JAEGER, BERTOT, 2010).

A qualidade da democracia, em seu sentido corrente, depende de cidadãos bem informados que participem efetivamente da vida pública, com acesso igualitário à justiça, o que contribui para a boa governança e para a minoração de atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, o direito à informação é usualmente justificado como um instrumento promotor da participação política, sendo necessário à realização do direito básico de liberdade de opinião, garantido pela Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas e por um grande número de constituições nacionais. (ERDIANTO, KARANICOLAS e ARYANI, 2012; NEUMAN, 2002).

O acesso à informação é protegido constitucionalmente em aproximadamente sessenta países, havendo uma tendência crescente de edição de leis de acesso à informação no mundo, tanto em países centrais quanto em países periféricos. Tais legislações visam contribuir para o aumento da transparência e para uma mudança da cultura governamental de tratamento da informação – muitas vezes restrita ao alcance dos próprios gestores governamentais (além dos órgãos de controle interno e externo) –, servindo como um instrumento de desincentivo à ação arbitrária do Estado e de governos (em particular). Atualmente, há pelo menos 102 países com leis de acesso à informação (LAI). Em 2002, eram apenas 45.¹ (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2014; NEUMAN, 2002).

Embora a tendência de edição de leis de acesso à informação seja crescente, as legislações variam bastante de país para país. Segundo Neuman (2002), o “rigor” da LAI é função direta da cultura de tratamento e disponibilização da informação previamente existente, tendendo a haver leis menos rigorosas nos países com acesso mais amplo à informação governamental. Isto é, leis mais “frouxas” e/ou mais

1 A primeira lei de acesso à informação do mundo foi a Lei Sueca, de 1766, motivada pelo interesse do parlamento de ter acesso às informações em poder do Rei. O segundo país a adotar este tipo de lei foi a Finlândia, mas somente em 1951. Ver <http://www.rti-rating.org/country-data> >. Acesso em: 21 de mar. 2016.

discricionárias estão associadas a países que já disponibilizam maior acesso aos dados públicos à população.

A LAI, se entendida como uma política pública – que objetiva, em primeira instância, ampliar o acesso da população às informações produzidas e geridas no serviço público federal, estadual e municipal –, necessita ser avaliada de modo a verificar sua eficácia e efetividade na sociedade e nas organizações públicas; *i.e.* seus impactos positivos e negativos, previstos e não-previstos. Dessa forma, torna-se possível entender o processo de sua implementação nos órgãos e, assim, promover melhorias na própria legislação/política.

O presente artigo encontra-se organizado em seis seções, além desta introdução. Nas duas seções seguintes, apresentamos uma análise preliminar do objeto que anima esta discussão metodológica: a Lei de Acesso à Informação brasileira e os conceitos de eficácia e efetividade. Nas três últimas seções, delineamos nossa proposta metodológica: a quarta apresenta suas bases ontológicas e epistemológicas, a quinta discute sua viabilidade epistemológica e a sexta explora os desdobramentos propriamente metodológicos. A sétima seção conclui.

2. A Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527/2011)

A redemocratização brasileira a partir de meados dos anos 1980 insere-se na terceira onda de democratização mundial, quando, nas décadas de 80 e 90, países da Europa Oriental e América do Sul transitaram de regimes autoritários para regimes democráticos. Aqui, entende-se democracia como um regime político constitucional em que se atende – entre uma série de outros critérios² – a garantia de acesso a fontes de informação, o que permitiria à população fazer melhor uso de suas faculdades decisórias, provendo-a de informações acerca de políticas públicas e diminuindo, assim, a possibilidade de manipulação e pressão desproporcional por parte de grupos de interesse com grande capacidade de articulação.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, o acesso à informação é direito fundamental, previsto no Artigo 5º, inciso XXXIII:

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

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

A norma constitucional, de eficácia jurídica imediata e limitada, começou a produzir seus efeitos jurídicos a partir da edição de legislação infraconstitucional conexa, em 1991; mas somente em 2011, com a LAI, o marco regulatório sobre o

² As outras garantias institucionais são: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio e, conseqüentemente, votos; garantia de acesso a fontes alternativas de informação e eleições livres e idôneas (DAHL, 1997, pp. 27).

acesso à informação pública foi definido e consolidado, tornando o acesso a regra, e o sigilo, a exceção. Antes da edição da LAI brasileira, o direito de acesso à informação previsto na Constituição era assunto tratado de maneira dispersa, assinalando as circunstâncias excepcionais mais do que garantindo condições para a transparência (RIGOUT, 2012).

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

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

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

As informações que podem ser obtidas com base na lei incluem tanto dados e informações primárias de gestão e execução física e financeira dos recursos do órgão, quanto informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas (o que potencialmente permite o monitoramento, controle social e prestação de contas das políticas públicas) (art. 7º). As obrigações do poder público possuem tanto uma dimensão relacionada à chamada transparência passiva – o dever de informar mediante solicitação –, quanto uma dimensão de transparência ativa – o dever de tornar públicas as informações de interesse coletivo ou geral (art. 8º).

No art. 23º e seguintes, classifica-se a informação quanto ao grau e prazos de sigilo, suprimindo importantes lacunas existentes na legislação antecedente (RIGOUT, 2012). Os prazos de informações classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas foram definidos como 25, 15 e 5 anos, respectivamente, não sendo mais permitido renovar o status sigiloso (exceção ainda feita ao grau ultrassecreto). Expirado o prazo, a informação é automaticamente tornada pública. As circunstâncias que constituem “segurança do Estado e da sociedade” compreendem casos que envolvem defesa, desenvolvimento científico, inteligência, atividades de fiscalização e investigação de delitos e ameaças à estabilidade econômica, saúde e segurança dos cidadãos.

Estabelecem-se sanções, no caso de descumprimento da legislação. A sanção mínima para agentes públicos e militares é a suspensão, podendo chegar a processo por improbidade administrativa. Para entidades privadas e pessoas físicas, as sanções previstas vão desde advertência e multa à rescisão do vínculo com o poder público e suspensão temporária da faculdade de participar de licitações e celebrar

contratos com a administração pública (Acesso à Informação, 2014).

Pelo decreto regulamentador, a CGU foi designada como órgão responsável pela promoção e monitoramentoda implementação da LAI. Além da CGU, a Lei também determina a designação de uma autoridade de monitoramento para cada órgão e entidade, responsável por acompanhar sua implementação, apresentar relatórios periódicos à CGU e assegurar seu cumprimento. Com estas disposições, a lei incorpora em seu próprio corpo a sistemática do seu monitoramento e divulgação dos seus resultados, propiciando um aumento da transparência e da prestação de contas, ao mesmo tempo em que cria as condições para o controle social dela mesma.

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

Por esse exame preliminar dos principais dispositivos da lei, percebe-se que seu objetivo não é apenas estabelecer direitos pontuais à informação, que vise simplesmente aperfeiçoar a administração de uma situação existente. Ao contrário, trata-se de uma política deliberada de mudança na forma de tratar as informações referentes às ações do poder público. Suas disposições são estruturadas e articuladas como parte integrante de uma política de incentivo à cultura da transparência, como uma via de mão dupla – tanto no sentido de propiciar maior transparência por parte dos órgãos públicos, como também no sentido de estimular os cidadãos a procurarem as informações e tomarem conhecimento das ações da administração pública.

Se os objetivos da Lei são amplos, e não se resumem a aplicação pontual, em casos singulares, como, então, avaliar a sua eficácia e efetividade? Antes que abordar as questões propriamente metodológicas, é importante delinear o sentido desses dois conceitos fundamentais.

3. Direito e Políticas Públicas: noções de eficácia e efetividade da Lei de Acesso à Informação

Do ponto de vista estritamente jurídico, a eficácia da LAI refere-se à sua aplicabilidade, o que depende do estabelecimento de todas as condições legais para que possa ser observada por parte de seus destinatários e aplicada a casos concretos. Uma norma pode ser válida mas não ser eficaz, caso jamais seja aplicada³.

Bobbio (2005) coloca a eficácia como uma questão da sociologia do direito, sendo um problema de observância, aplicação efetiva e sanção:

3 V. Bobbio (1989); uma norma pode ser eficaz sem ser válida. Como exemplo deste caso, Bobbio (2005, p. 49) cita o caso das normas sociais, como regras de boa educação, que por serem habitualmente seguidas ou seguidas espontaneamente, são eficazes, sem terem validade jurídica. Validade, eficácia e justiça são critérios independentes. Ver Bobbio (2005) para outros exemplos.

(...) é o problema de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida (os chamados destinatários da norma jurídica) e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou. Que uma norma exista como norma jurídica não implica que seja também constantemente seguida. Há normas que são seguidas universalmente de modo espontâneo (e são mais eficazes), outras que são seguidas na generalidade dos casos somente quando estão providas de coação e, outras, enfim, que são violadas sem que nem sequer seja aplicada a coação (e são as mais ineficazes) (BOBBIO, 2005, p. 47).

Ulen (2014) também utiliza o conceito de eficácia jurídica, como adesão e aplicabilidade. Como sublinha Mello (2014), o conceito de eficácia jurídica⁴ diz respeito a uma conduta regular que se pretende seja observada pelos destinatários de uma norma (que podem ser, inclusive, os formuladores/implementadores de políticas públicas). Nesse registo, então, a eficácia jurídica dependeria de uma mudança de comportamento dos destinatários da norma jurídica no sentido de aderir e aplicar tal norma.

No caso da LAI, a eficácia jurídica depende, em primeira instância, da adesão integral do próprio Estado, ao editar as regulamentações específicas necessárias, que condicionam sua aplicabilidade (eficácia estritamente jurídica). Sem tais regulamentações, a aplicabilidade fica prejudicada ou mesmo impedida. Em uma segunda instância, a eficácia jurídica, já se mescla com o conceito de eficácia de uma política pública e tem como condição necessária, mas não suficiente, uma mudança de conduta dos gestores públicos no sentido da implementação das diretrizes e regulamentações da lei nos diversos órgãos públicos.

Estabelecidas todas as condições legais, transpomos a fronteira para o âmbito mais amplo da sociedade, organizada ou não, que se utiliza dos mecanismos criados pela lei. A “eficácia completa” da política pública LAI estaria nesta terceira instância. Desta forma, a LAI seria eficaz se atingisse seu objetivo primordial, que é permitir o acesso à informação pública, aumentando a transparência governamental.

A efetividade, por sua vez, perpassaria o fim/uso dado à informação por parte dos cidadãos, seja para fins de controle social, fins particulares ou mesmo para prestação de contas do governo. Assim como na noção de eficácia, o conceito de efetividade também contém no seu escopo o quesito jurídico. O grau de efetividade depende, por isso, da implementação da lei (COUTINHO, 2012; MELLO, 2014), *embora não se reduza a ela*. Em outras palavras, a existência objetiva do direito de acesso à informação, a garantia real do direito, é um pressuposto da efetividade, ainda que uma implementação bem executada, por si só, não a garanta. Como já mencionado, os resultados a serem avaliados dependem também da adesão dos cidadãos, ou seja, depende de a população solicitar as informações ou acessar as informações já disponibilizadas publicamente, fazendo uso delas para fins particulares ou para controle social. À vista disso, infere-se que a eficácia da LAI depende em maior medida da própria administração pública, sendo condição necessária e não-suficiente para sua efetividade, que seria também função de uma maior conscientização política, de um maior nível de escolaridade e de uma maior participação democrática do povo.

⁴Referimo-nos à eficácia num sentido substantivo, que não se limita à mera aplicabilidade da norma, tal como o conceito é tratado no âmbito do normativismo kelseniano.

A gestão de políticas públicas, por parte do Estado, implica o desafio de integrar meios jurídicos e fins normativos. De acordo com Pargendler e Salama (2014), a ascensão do *government by policies* impõe ao jurista problemas para além do conhecimento jurídico tradicional. No positivismo dogmático, corrente dominante no Brasil, a produção do direito se isola da sua aplicação, restringindo-se a normas abstratas e sua validade e coerência interna; por essa via “não se indaga se os destinatários cumprem (ou não) as normas e por que o fazem; menos ainda se dessa conduta resultam os efeitos desejados (e/ou efeitos colaterais) sobre o mundo real”(MELLO, 2014, p.146). É nosso objetivo, nas seções seguintes, propor uma plataforma ontológica e epistemológica que propicie uma metodologia capaz de formular e responder adequadamente a essas indagações (entre outras).

4. Base Ontológica e Epistemológica

Antes que possamos elaborar as questões centrais dessa seção, uma ressalva faz-se necessária. Como o título do próprio trabalho indica, este não é um artigo de crítica teórica, mas de reflexão a respeito de fundamentos para a investigação científica de nosso objeto, algo que Bhaskar denominou de *underlaboring for science*. Por isso, ainda que nosso objeto envolva instituições e mudança institucional, a recuperação do debate institucionalista e/ou neo-institucionalista situa-se fora do escopo deste trabalho.⁵

De imediato, o reconhecimento das instituições como objetos sociais *em si relevantes* de investigação implica um afastamento de qualquer tipo de ontologia atomista baseada no indivíduo; o que se expressa, no plano da metodologia, numa rejeição do individualismo metodológico. Em sua acepção mais geral, o individualismo metodológico parte da ideia de que teorias sociais são redutíveis a teorias sobre a ação humana. Em outros termos, nesta perspectiva, os fenômenos sociais coletivos (p.ex. instituições) recebem explicação a partir da agência individual.

Alguns aspectos fundamentais auxiliam a descrição mais precisa do individualismo. Em primeiro lugar, entende-se que apenas indivíduos possuem metas e interesses – ou seja, possuem agir intencional. Mesmo quando uma instituição, ou outro ente social qualquer, apresenta objetivos, padrões de atuação etc., sua origem sempre remete à intencionalidade individual; em outros termos, são objetivos e “comportamentos” *atribuídos* pelos indivíduos.

Em segundo lugar, a totalidade social – e qualquer mudança que possa a ela ocorrer – é sempre um resultado da ação individual. Em versões mais radicais deste segundo ponto, recusa-se qualquer influência do sistema social sobre o indivíduo e seu agir. Em versões mais brandas, a possibilidade dessa influência é reconhecida. Porém, não importa como os indivíduos são determinados e influenciados. São eles, por intermédio de suas ações, que formam/constroem a história. É, portanto, sempre a partir deles que os fenômenos sociais devem ser explicados.

O terceiro aspecto está intimamente ligado ao anterior. Posto que a totalidade é sempre resultado da atividade humana – e que a ação individual é a unidade fundamental desta atividade – todo fenômeno social pode ser reduzido a explicações sobre o indivíduo. Em outros termos, eventos e entes sociais são sempre redutíveis a partir do indivíduo e seu comportamento (RUTHERFORD, 1994).

5 Para, reflexões acerca do debate teórico, cf. Hall e Taylor (2003) e Immergut (2008).

A crítica corrente (e mais comum) a este tipo de perspectiva sustenta que seria impossível explicar a ação individual sem fazer qualquer referência a *estruturas sociais precedentes*. Sendo assim, no melhor dos cenários, o individualismo metodológico seria capaz de explicar eventos sociais pontuais (específicos). Classes de eventos ficariam, neste registro, necessariamente para além da capacidade explanatória da metodologia individualista que, por isso, demonstra-se inadequada para o tratamento da mudança institucional.

Por este motivo, a viabilidade de outra base ontológica clássica deve ser avaliada mais detidamente: o estruturalismo. Em sua configuração mais geral, a ontologia estruturalista inverte o sentido em que é aplicada a lógica dedutiva. O atomismo, como se sabe, parte da noção de que os fenômenos de natureza macro nada mais são do que agregações de fenômenos que ocorrem ao nível de alguma unidade fundamental. Nas ciências sociais, essa unidade fundamental costuma ser o indivíduo. Por isso, partindo-se dessa base ontológica, admite-se que os fenômenos sociais são *reduzíveis* aos fenômenos individuais e, por isso, explicações sobre estruturas sociais, instituições etc. devem ser *logicamente deduzidas* a partir de explicações sobre o indivíduo. Inversamente, a ontologia estruturalista toma os fenômenos em nível individual como expressões de fenômenos ao nível macro. Metodologicamente, porém, a operação é virtualmente a mesma, porém com “sinal trocado”: os fenômenos individuais são, nesse registro, *reduzíveis* aos fenômenos sociais (CALDWELL, 1994; LAWSON, 1997).

No holismo metodológico, expressão de uma ontologia estruturalista, o indivíduo é entendido, portanto, como um ser social, atravessado por determinações sociais na forma de normas, hábitos, valores, moral etc. De modo abrangente, três aspectos essenciais podem ser destacados em relação ao holismo metodológico. Primeiramente, parte-se da noção de que a totalidade (sociedade) é maior e mais complexa que a mera soma de suas partes mais fundamentais (indivíduos). Além disso, admite-se que a totalidade influencia e condiciona o agir das partes; *i.e.* o conjunto de regras sociais (éticas, morais, legais etc.) molda os comportamentos individuais.⁶ Em terceiro lugar, finalmente, o holismo metodológico sustenta que o agir individual é dedutível da totalidade (leis sociais, estruturas, instituições etc.). Sendo assim, aquela que pode ser apontada como a diferença mais marcante entre holismo e individualismo metodológico parece se resumir ao ponto partida da dedução: se a partir do indivíduo, temos o individualismo metodológico; se a partir das estruturas, temos o holismo metodológico. Tal insuficiência pode ser explicada pelo fato de que o holismo metodológico se mantém confinado à estrutura formal do argumento lógico dedutivo, gravitando irremediavelmente em torno do estruturalismo mais determinista (RUTHERFORD, 1994; BHASKAR, 1977).

Em função das limitações brevemente ilustradas acima, conclui-se que a investigação da mudança institucional deve partir de uma base ontológica distinta (portanto à margem das alternativas usuais), não apenas por respeito às propriedades emergentes de nosso objeto, mas também em função das possibilidades metodológicas e

⁶ Neste particular, há um amplo espectro de posições quanto à intensidade desta influência, que vão desde perspectivas meramente possibilistas até visões estritamente deterministas/estruturalistas. Contudo, os diversos graus de flexibilidade (quanto à intensidade do condicionamento) são mais postulados do que demonstrados.

heurísticas que a acompanham.

Bhaskar nos oferece uma formulação sofisticada de como deve ser essa ontologia alternativa. Seu ponto de partida é o reconhecimento de algumas propriedades emergentes das sociedades. Em primeiro lugar, objetos sociais são sempre uma *precondição ineliminável* de qualquer ato intencional. Daí decorre sua autonomia *relativa* frente a ações individuais. Em segundo lugar, os objetos sociais possuem poder causal (o que não deve ser confundido com atribuição de intencionalidade/teleologia a esses objetos), pois delimitam o campo de possibilidades do agir. Daí decorre seu caráter real⁷; *i.e.* objetos sociais não são uma mera construção abstrata ou distinção analítica operada pela consciência. Este poder causal é, contudo, *necessariamente mediado* pela ação e pela intencionalidade humana.

Somos deixados, portanto, com o seguinte: Não existiria sociedade (logo, nem objetos sociais) sem a atividade humana (e individual). No entanto, a sociedade sempre precede o indivíduo, é sempre um pressuposto material (e institucional) de sua atividade. Sendo assim, os indivíduos não podem, em nenhum sentido, *criar* a sociedade. Em outros termos, a capacidade de criar a sociedade não faz parte do escopo de possibilidades da atividade humana. Ou seja, a sociedade não existe independentemente dos indivíduos, mas tampouco é um produto direto de sua atividade. É facultado aos indivíduos, portanto, apenas *reproduzi-la* ou *transformá-la*.

Tanto a reprodução quanto a transformação costumam ser resultados não intencionais de atos intencionais. E um aspecto da máxima importância do argumento bhaskariano é apontar que esses resultados *não podem ser mecanicamente deduzidos de condições iniciais/antecedentes* (sejam essas individuais ou sociais). O desfecho desse momento do argumento nos parece perfeitamente consistente com o tipo de reflexão que propomos desenvolver a respeito da eficácia e efetividade da Lei de Acesso a Informação. Se a dedução mecânica a partir de condições antecedentes fosse pertinente—ou seja, se estivesse de acordo com as especificidades ontológicas de nosso objeto—, a análise de efetividade ficaria desprovida de sentido. Bastaria ao esforço de reflexão, nesse caso, combinar à análise estritamente técnica da lei um conjunto determinado de condições iniciais (conhecidas ou pressupostas) e deduzir, de maneira logicamente consistente, os resultados. A admissão explícita de uma realidade aberta implicada na análise de efetividade é, portanto, incompatível com plataformas ontológicas dedutivistas.

Se a sociedade é algo que os indivíduos nunca criam (pois os precede), mas que só existe em função de sua atividade, é possível afirmar que a atividade consciente é, ao mesmo tempo, habilitada e limitada por formas sociais pré-existentes. Em outros termos, as estruturas limitam a ação humana, *mas não a determinam* (algo que só se pode sustentar de modo consistente uma vez que se abandone a lógica formal dedutiva).

Convém, neste ponto, refazer o raciocínio de modo um pouco mais esquemático. A conclusão de Bhaskar é que tanto a sociedade quanto a atividade humana possuem um caráter dual. Por um lado, a sociedade é *simultaneamente* condição e produto da atividade humana. Por outro, a agência individual é sempre reprodução ou transformação (mas sempre limitada pelo campo de possibilidades posto pelas condições presentes), seja de modo consciente, seja de modo inconsciente. Em

7 Este ponto será mais bem desenvolvido na próxima seção.

resumo, tanto a sociedade quanto a atividade intencional são sempre, e ao mesmo tempo, posto e pressuposto; não de forma encadeada (sequencial), mas em uma relação que poderíamos denominar de “causalidade interativa”. Isto é, existe uma causalidade de sentido sociedade-indivíduo e uma causalidade de sentido indivíduo(s)-sociedade, mas não se trata de uma causalidade bilateral, pois, como o argumento indica, nem a sociedade é redutível ao agir individual e nem os indivíduos são redutíveis às estruturas sociais. Há entre sociedade e indivíduos o que Bhaskar chama de hiato ontológico. É esta concepção geral a respeito da interação entre sociedade e agência individual que o autor denomina *modelo transformacional*.

5. Viabilidade Epistemológica do modelo transformacional

Resta saber se os objetos sociais assim concebidos se prestam à investigação científica. Em outros termos, é possível, partindo dessa perspectiva, formular conhecimento objetivo a respeito da sociedade (em geral) e de instituições (nosso caso particular)?

Para responder, devemos lembrar que um pressuposto básico de uma filosofia da ciência realista é a existência de objetos de investigação independentes; *i.e.* independentes do conhecimento, narrativas, descrições etc. que se possam formular a seu respeito. Em uma palavra, exige objetos de investigação intransitivos. (BHASKAR, 1977; LAWSON, 1997)

Bhaskar sublinha que, quanto a esse ponto, as ciências sociais encontram-se em posição pouco privilegiada em comparação com as ciências naturais. Segundo o autor, ninguém seria capaz de afirmar, por exemplo, que um campo magnético é mero resultado de construtos mentais (teorias) a seu respeito. Isso nada mais é do que expressão do reconhecimento (consciente ou não) da intransitividade do campo magnético como objeto do conhecimento. Quanto à sociedade, porém, tal intransitividade não é tão evidente ou facilmente demonstrável. Aí está, diz o autor, a raiz de concepções atomistas para a sociedade (e do individualismo metodológico, em particular).

O aspecto realmente problemático do individualismo metodológico, diz, não seria sua insistência em oferecer uma explicação individualista para fenômenos sociais, o que a rigor não é imediatamente incompatível com uma concepção de objetos de investigação intransitivos. O desafio virtualmente insuperável é o de como fazê-lo sem recorrer a nenhuma categoria social; *i.e.* como oferecer uma explicação individualista e estritamente não-social. Qualquer explicação, ainda que individualista, sempre deve recorrer a predicados sociais preexistentes. Para citar apenas um exemplo, a racionalidade maximizadora da microeconomia neoclássica pressupõe, no mínimo, um mercado.

Bhaskar procura desconstruir ainda dois argumentos levantados em defesa do individualismo metodológico: (i) o que sustenta serem os fenômenos do âmbito individual mais observáveis (ou de mais fácil identificação empírica); e (ii) o que sustenta que o âmbito individual propicia explicações mais claras e de maior simplicidade formal (em suma, mais formalmente elegantes). Contra o primeiro, o autor ilustra: os motivos de um criminoso não são mais facilmente observáveis que os ritos jurídicos para o condenar. Contra o segundo, sublinha: os fenômenos do ódio, do rancor e da cobiça não são mais facilmente compreensíveis que o fenômeno da guerra.

Como já vimos, o holismo metodológico simplesmente inverte o sinal do individualismo metodológico, enfatizando o conceito de grupo, coletivos, agregados etc. A partir dessa perspectiva, relações duradouras devem ser reconstruídas (deduzidas) a partir do fenômeno coletivo. Bhaskar ressalta, porém, que fenômenos coletivos são o *resultado* – não a causa – de relações sociais duradouras. Sendo assim, se anteriormente o autor já havia afirmado que a sociologia não deveria estar interessada no comportamento (individual ou agregado), agora ele afirma que tampouco deve estar preocupada (como ponto de partida e objeto primário) com conceitos agregados.⁸

Além disso, restaria ainda, tanto para a empreitada individualista quanto para a holista, o desafio filosófico de conciliar a categoria de *escolha* (individual) com modelos que reproduzem ou simulam sistemas fechados. Para ser dotada de sentido, a categoria de *escolha* exige, como bem argumenta Lawson (1997), ao menos dois aspectos. Em primeiro lugar, é imperativo reconhecer que a efetivação de um certo conjunto de resultados a partir do agir convive com a não efetivação de um conjunto de outros resultados possíveis; *i.e.* exige o reconhecimento de uma realidade aberta, não-determinística, posto que mesmo uma noção vaga de *escolha* fica desprovida de sentido em sistemas fechados. Em segundo lugar, é necessário que os agentes tenham alguma consciência do seu agir; *i.e.* tenham consciência daquilo que fazem, dos motivos porque fazem e dos motivos para o emprego de certos meios em detrimento de outros. Em síntese, a partir desse raciocínio, deve-se conceber a agência humana como sendo efetivamente teleológica e apoiada em algum grau de conhecimento.

Para esse estágio de nosso raciocínio, a função desempenhada pelo conhecimento (não necessariamente científico) é crucial. Qualquer tipo de conhecimento requer algum grau de *durabilidade* dos objetos sobre os quais a consciência se debruça. Em um exemplo extremo, o conhecimento a respeito de um objeto completamente plástico ou impermanente é simplesmente impossível ou, no melhor dos casos, inútil.

Esses “objetos duráveis”, sublinha Lawson (1997), não podem ser as regularidades empíricas, dada sua raridade. O autor desenvolve um argumento extenso para defender essa conclusão. No entanto, não podemos recompô-lo em detalhe neste artigo. Por outro lado, é possível propor uma inferência retrodutiva⁹ para sustentar a ideia de que, ao contrário do que normalmente (e superficialmente) se admite, regularidades empíricas são extremamente raras, principalmente no domínio social, mas também no domínio natural. Se o principal objetivo da atividade experimental nas ciências é justamente isolar forças/influências de modo a produzir artificialmente regularidades empíricas, seriam os experimentos realmente necessários em uma realidade que produzisse essas regularidades naturalmente e frequentemente? Ademais, seria lamentada a virtual impossibilidade de produzir artificialmente essas regularidades no domínio da realidade social?

Os referidos objetos duráveis devem, por isso, se situar em um plano distinto do plano dos eventos e experiências; devem se situar em um nível estrutural que

8 Veremos adiante que essa perspectiva desemboca em uma concepção de que redireciona o foco para *estruturas sociais*.

9 A retrodução é um tipo alternativo de inferência que não se dirige a particularizações ou universalizações (como a dedução e a indução, respectivamente), mas se dirige às condições de existência e conformação daquilo que se toma como objeto.

rege os eventos (inclusive o agir humano), sem, no entanto, ser redutível a eles. Sendo assim, a noção de escolha real só se torna inteligível se for admitido que existem estruturas reais e objetivas que criam o campo de possibilidades do agir. Ou seja, estruturas que são relativamente duráveis, relativamente cognoscíveis e que condicionam o agir.

Até aqui, podemos concluir apenas que a *escolha*, e, portanto, o agir individual, pressupõe estruturas. Ainda não se deve saltar à conclusão que entre tais estruturas encontram-se estruturas tipicamente sociais, o que demanda uma elaboração adicional.

No domínio natural, os mecanismos e tendências geradores de eventos¹⁰ frequentemente não podem ser diretamente observados. Sua detecção (descoberta, especificação, postulação etc.), nesses casos, depende de seus *efeitos* observáveis. Ou seja, segundo a perspectiva realista aqui avançada, a atribuição de existência objetiva a um objeto decorre não apenas de sua “observabilidade”, mas também de um critério causal. De modo simples: se algo produz efeitos, transformações, fenômenos (etc.), este algo possui existência objetiva, ainda que não possa ser observado. Em outros termos, entidades não-observáveis podem ter sua existência conhecida pelos efeitos que causam; por suas consequências no plano factual. O critério causal é, portanto, bastante relevante até mesmo nas ciências naturais.¹¹

A aceitação deste critério nos leva, como consequência, a aceitar a existência objetiva de estruturas sociais, pois existem estruturas que: (i) possuem uma dependência em relação ao agir intencional humano (sendo, portanto, sociais) e; (ii) condicionam (habilitam e limitam) a agência individual (sendo, portanto, reais). Pensando especificamente na proposta metodológica ora avançada, o mesmo raciocínio pode ser estendido para concluir que as *instituições* podem ser concebidas como entes estruturais dessa natureza.

Neste ponto, é útil recuperar a noção de *processo* em Lukács (2012), de modo a enfatizar que o fato de que a sociedade apresenta estruturas especificamente sociais e duradouras atribui também à sociedade propriedades intransitivas.

Em toda processualidade, diz o autor, há duas funções ontológicas distintas, porém articuladas. Primeiro, em todo processo deve sempre existir *momentos singulares*, distintos entre si, que realizam a mediação entre estágios mais primitivos e estágios mais desenvolvidos. Sem essa mediação, o processo seria desprovido de movimento, de uma dinâmica; não seria, portanto, processo. Segundo, deve sempre existir elementos universais, que conferem ao processo continuidade, unidade e identidade. Em uma expressão, *permanência na mudança*. Sem tais elementos não se poderia identificar um processo único, haveria simplesmente uma sucessão caótica de eventos singulares. O próprio Lukács adverte que a rejeição dos elementos de unidade implica na rejeição da própria ideia de processo. Como exemplo, diz, o enunciado de Heráclito de que não é possível banhar-se duas vezes no mesmo rio seria um equívoco, resultado de uma sobrevalorização dos momentos singulares combinada a uma negligência dos momentos de permanência na mudança.

10 Referidos aqui como *estruturas*.

11 Basta lembrar, à guisa de exemplo, das descobertas das forças fundamentais (nuclear forte, nuclear fraca, eletromagnética, gravidade) da física, todas elas não diretamente observáveis.

Um último aspecto fundamental é que, como cada processo desdobra-se em momentos singulares (e por isso não-repetíveis), cada um deles tende a transformar o campo de possibilidades para o desenrolar da história. Cada um é portador de todas as determinações passadas que condicionaram sua gênese e cada um passa imediatamente a ser parte dessas determinações para desenvolvimentos futuros. Como consequência, a durabilidade é uma propriedade demonstrável filosoficamente mesmo em processos de transformação. Ou seja, o objeto não necessariamente se extingue se (ou porque) a agência humana lhe imprime transformações.

Sendo assim, é possível levantar ao menos dois aspectos para sustentar a intransitividade das instituições: elas sempre preexistem ao indivíduo (inclusive aquele que busca conhecê-la) e elas são relativamente duradouras. Isso confere uma autonomia relativa às instituições sem que seja negada a possibilidade de sua transformação (o que, evidente, é peça crucial de todo o esforço científico de avaliação da mudança institucional). Por isso, conclui-se que as instituições e a mudança institucional são objetos legítimos de investigação.

6. CODA: desdobramentos metodológicos

Em termos metodológicos, essa base ontológica e epistemológica nos oferece caminhos bem delineados. Posto que o objetivo aqui proposto é avançar uma metodologia para a avaliação da eficácia e efetividade da LAI, o método de investigação deve proceder da seguinte forma. Em primeiro lugar, se o objetivo da LAI é transformar um determinado padrão (ou conjunto de padrões) de comportamento no tratamento da informação, devemos reconhecer que já existe uma instituição¹² no que se refere à forma como os entes sociais relacionam-se com determinados tipos de informação. É essa instituição que a lei pretende transformar.

Porém, o que nossa base ontológica nos diz é que a lei propriamente dita não realiza por si a transformação. Ela simplesmente reconfigura o campo de possibilidades (e de não-possibilidades) para o agir individual; este sim, realizará, ou não, as transformações. Por isso, nossa reflexão deve, necessariamente, seguir dois caminhos paralelos.

No sentido sociedade-agência, o fundamental é compreender por quais meios a nova lei habilita e/ou promove determinadas práticas ao mesmo tempo em que pune, limita, desincentiva outras. Nesse âmbito, a análise técnica (jurídica) da lei é imprescindível, mas não suficiente. Ela deve vir conjugada a uma análise histórica-comparativa de outras experiências semelhantes e a uma interpretação teórica desses condicionantes.

A política pública na forma da LAI está voltada a fins concretos, de modo que um conjunto determinado de efeitos pretendidos possa ser alcançado. Sua existência e efeitos objetivos, ademais, não decorrem somente do meio jurídico-normativo (MELLO, 2014). Por isso, é fecundo que, recentemente, o isolamento do Direito como disciplina, evidenciado por Nobre (2003) e Coutinho (2012), venha se reduzindo e a busca por interações com as demais ciências sociais tenha sido mais frequente.

12 Ou seja, a instituição excede o âmbito estrito da lei. No caso, essa “instituição” consiste num conjunto de regras – formais e informais (hábitos etc.) – que conformam o tratamento que os agentes públicos costumam dispensar às informações que detêm.

Para Mello (2014), a abordagem interdisciplinar de avaliação de políticas públicas, ao permitir o estabelecimento donexo causal entre a intervenção e os efeitos observados, pode ser útil à pesquisa acerca dos impactos das normas jurídicas na sociedade. Esta pesquisa, segundo a autora, deve considerar o direito não somente como norma abstrata, mas sim como inserido no contexto social de sua produção, interpretação e aplicação, sendo fundamental compreender o processo de sua implementação, que condiciona a sua existência real. Ao versar sobre justiça, validade e eficácia de normas jurídicas, Bobbio (2005) já sinalizava no sentido da importância de estudos interdisciplinares, de caráter histórico-sociológico. Para tanto, a LAI, que consolida juridicamente o marco legal de direito de acesso à informação, deve ser avaliada no seu contexto socioeconômico e burocrático de implementação e aplicação, o que requer o uso de uma metodologia baseada em uma plataforma ontológica mais rica, da qual o campo interdisciplinar da Avaliação de Políticas Públicas pode fazer bom uso.

Já no sentido agência-sociedade, cumpre lembrar mais uma vez, há apenas duas alternativas: reprodução ou transformação da instituição. Não se deve a partir disso entender, porém, que “reprodução” e “transformação” opõem-se como duas possibilidades estanques, completamente autoexcludentes e internamente homogêneas. Ao contrário, é necessário admitir que existam momentos de transformação no interior da reprodução, e vice-versa; ou seja, que existe de fato um *campo de possibilidades* tanto para o caso da reprodução quanto para o caso da transformação. Por outro lado, é também fundamental reconhecer que, entre um e outro caso, deve existir um *momento de ruptura*, de descontinuidade, em que aquela instituição existente no início do processo não mais pode ser reconhecida como ela mesma. Assim, a investigação deve procurar responder se as práticas vigentes após a lei se diferenciam suficientemente ou não das práticas anteriores. Se não, teremos que concluir que as práticas continuam reproduzindo a “velha” instituição. Se sim, saberemos que a instituição está sendo transformada. Ainda restará, porém, uma pergunta a ser respondida: a transformação ocorre no sentido pretendido?

Resumidamente, quatro tipos de mudança institucional costumam ser admitidos no arcabouço neo-institucionalista: deposição [*displacement*], quando acontece uma substituição das regras atuais por novas, podendo ser associadas a mudanças abruptas e/ou revoluções; sobreposição de camadas [*layering*], quando a introdução de novas regras acontece sem a revogação das antigas, em paralelo ou hierarquicamente acima das atuais; arrastamento [*drift*], quando o contexto institucional provoca uma mudança nas regras existentes, principalmente em decorrência de condições externas e; conversão [*conversion*], quando as regras existentes são estrategicamente reposicionadas, por novos apoiadores ou uma nova coalização política (MAHONEY E THELEN, 2010). De todo o raciocínio aqui elaborado, fica evidente que a ênfase, em nosso caso, aproxima-se mais dos dois últimos casos.

Em termos práticos, há formas diretas e indiretas de verificar se o agir dos indivíduos concorre para reproduzir ou para transformar a instituição que rege seu relacionamento com a informação. Indiretamente, estudos já realizados, ainda que partindo de outras abordagens, podem fornecer relatos importantes para compor nosso diagnóstico. Em 2011, O *Centre for Law and Democracy* e o *Access Info Europe* desenvolveram metodologia para análise de leis de acesso à informação dos países. O sistema de avaliação – Ranking RTI – é utilizado e atualizado continuamente para análise e comparação destas leis. Atualmente, os 102 países com tal legislação estão

presentes em um ranking que os classifica segundo 61 indicadores, distribuídos em sete categorias, quais sejam: escopo, procedimentos de requerimento de informação, exceções e negativas, recursos, mecanismos de incentivo/promoção, sanções e proteções de acesso e ao acesso à informação.¹³

Diretamente, um caminho empírico fecundo deve apoiar-se em um trabalho de campo baseado numa combinação de técnicas qualitativas, como a pesquisa documental, grupos focais e entrevistas em profundidade, de modo a compreender como pode ocorrer (e efetivamente ocorre) a mudança de padrões de conduta, lançando luz sobre o desafio organizacional atual, imposto aos órgãos públicos pela LAI.

Não se trata, portanto, de averiguar somente se a lei está sendo cumprida ou não, e em que medida. Trata-se de avaliar de que formas a implementação da lei disparou, ou não, mudanças nos padrões de relacionamento dos entes sociais com a informação. A partir dessas perguntas, e de suas respectivas respostas, poderemos chegar a uma avaliação da eficácia e efetividade da lei.

7. Considerações finais

A reflexão aqui conduzida teve como objetivo delinear uma proposta metodológica para a análise da eficácia e efetividade da LAI explicitamente ancorada em uma concepção ontológica e epistemológica. Uma vez que é precisamente a mudança institucional a finalidade que anima a LAI, qualquer análise de eficácia e efetividade deve ser capaz não apenas de reconhecer a possibilidade da mudança, mas também de incorporar metodologicamente, e de modo consistente, tal possibilidade.

Partindo de uma exploração preliminar do direito ao acesso à informação e da LAI brasileira, pudemos concluir que tanto a ontologia atomista quanto a estruturalista se demonstram inadequadas, embora por motivos distintos, para o tratamento do fenômeno da mudança institucional. Por um lado, o atomismo social e o individualismo metodológico que o acompanha sequer oferecem, como vimos, elementos suficientes para assumir instituições e mudança institucional como objetos legítimos de investigação. Por outro lado, o estruturalismo e sua contraparte metodológica não conseguem escapar ao seguinte dilema: ou são consistentes com a lógica dedutiva, abandonando, na prática, a ideia de uma realidade aberta, não-determinística; ou admitem uma realidade aberta, porém dedutível, colocando, na prática, ontologia e método em uma relação anacrônica e inconsistente.

O modelo transformacional, ao contrário, mostra-se capaz de contemplar as relações causais entre sociedade e indivíduo sem tomar a sociedade como redutível ao indivíduo e nem a agência individual como redutível a estruturas sociais. Por isso, é capaz de incorporar consistentemente uma concepção de mudança que confere sentido pleno à ideia de uma realidade aberta. Apenas pela rejeição, no plano ontológico, da noção de redutibilidade (seja no sentido do indivíduo, seja no sentido da sociedade), pode a categoria *mudança* ser entendida como a efetivação de um conjunto de possibilidades (algumas, inclusive, imprevistas ou imprevisíveis) *pari passu* a negação, concreta, de outras possibilidades.

13 Além disso, há estudos de implementação (cf. Roberts (2010), estudos de impactos (cf. Islam (2006), Costa (2013) e estudos específicos sobre o caso brasileiro (cf. Cavalcanti, Damasceno e Neto (2013), Brasil (2013), entre vários outros.

Por todo o exposto, a investigação acerca da mudança institucional (em geral), da efetividade de leis (em particular) e da efetividade da LAI (em específico) pode encontrar no modelo transformacional uma plataforma metodológica fecunda no que diz respeito à orientação/regulação da prática científica (*i.e.* quanto ao método) e no que tange às possibilidades de resultados do esforço científico.

Referências

BHASKAR, R. *A Realist Theory of Science*. London, Verso, 1977.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. São Paulo: Polis, 1989.

_____. **Teoria da norma jurídica**. Bauru: EDIPRO, 3ª Ed., 2005.

BRASIL. **Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983**. Dispõe sobre prova documental nos casos que indica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7115.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>.

BRASIL. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>.

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm>.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>.

BRASIL. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012**. Regulamenta procedimentos

para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm>

BRASIL. Poder Judiciário. **Resolução nº 151, de 05 de julho de 2012**. Altera a redação do inciso VI do artigo 3º da Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/resol_gp_151_2012.pdf>.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd.html>>.

BRASIL. Poder Legislativo. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 9/2012 e alterações posteriores**. Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interessada sociedade e do Estado. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ATC92012_compilado.pdf>.

BRASIL. Poder Legislativo. Senado Federal. **Ato do 1º Secretário nº 10, de 2012**. Dispõe sobre a forma de divulgação no Portal da Transparência do Senado Federal das informações relativas ao subsídio e à remuneração recebidos por senadores eservidores ativos, respectivamente. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/ato-do-1o-secretario-no-10-de-2012.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro Brasília**. Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. 123 p.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013**. Institui o Programa Brasil Transparente. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf> .

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional/** Tribunal de Contas da União. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012. 64 p.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro Brasília**. Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. 123 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. In: Fortini, C.; Esteves, J.C.S.; Dias, M.T.F.(Org.). Políticas públicas: possibilidades e limites. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público.

Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009.

CALDWELL, B. **Beyond positivism: economic methodology in the twentieth century**. Londres: Routledge, 1994.

CAVALCANTI, J.; DAMASCENO, L.; NETO, M. D. S. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 18, n. 4, p. 112–126, 2013.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends**. 28 Sep 2013. Disponível em <<http://www.rti-rating.org/files/docs/Report.13.09.Overview%20of%20RTI%20Rating.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2014.

COUTINHO, Diogo. R. O direito nas políticas públicas. Mimeo, 2012?.

COSTA. S. Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 29, n.6, 2013, p. 1317- 1343.

ERDIANTO, K.; KARANICOLAS, M.; ARYANI, D. Implementation of the Right to Information: An assessment of Three Indonesian Public Authorities. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Chelsia-Report.full_.12.02.28.TM-edit.pdf>.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and society*, v. 26, n.1, p.5-34, 1998.

ISLAM, Roumeen. Does More Transparency Go Along with Better Governance? *Economics and Politics*, n.18, 2006, p. 121–67.

JAEGER, P. T.; BERTOT, J. C. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 371–376, 2010.

LAWSON, T. **Economics and reality**. Londres: Routledge, 1997.

MELLO, M. T. L. O direito, a pesquisa empírica e a economia. In: PORTO, A. M.; SAMPAIO, P. (Org.). **Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 145- 156.

NEUMAN, L. (Ed.). **Access to Information**. Nov. 2002. Disponível em <cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_key_to_democracy.pdf> Acesso em: 20 abr. 2014.

PARGENDLER, M.; SALAMA, B. M. Para além do “empreendedorismo intelectual”: fatores de demanda na cientificização da produção jurídica. In: PORTO, A. M.; SAMPAIO, P. (Org.). **Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p.105-120.

RIGOUT, F. **A implantação do acesso à informação pública: o que pensam os gestores da área social do governo federal**. In: IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

ROBERTS, Alasdair. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India`s

Right to Information Act. **Public Administration Review**, nov – dec., 2010, p. 925-933. RUTHERFORD, M. **Institutions in economics: the old and the new institutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ULEN, T. S. Um Prêmio Nobel para a Ciência Jurídica: teoria, trabalho empírico e o método científico no estudo do direito. In: PORTO, A. M.; SAMPAIO, P. (Org.). **Direito e economia em dois mundos: doutrina jurídica e pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 29-90.