



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL, NO MÉXICO
E NO CANADÁ - ANÁLISE COMPARATIVA DO ARRANJO DA
POLÍTICA E DAS CAPACIDADES DO ÓRGÃO GARANTIDOR NO
ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CRISTIANA MARTINELLO DA COSTA

BRASÍLIA – DF

2019

**O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL, NO MÉXICO
E NO CANADÁ - ANÁLISE COMPARATIVA DO ARRANJO DA
POLÍTICA E DAS CAPACIDADES DO ÓRGÃO GARANTIDOR NO
ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Cristiana Martinello da Costa

Orientador: Clóvis Henrique Leite de Souza

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

C837a Costa, Cristiana Martinello da

O acesso às informações públicas no Brasil, no México e no Canadá: análise comparativa do arranjo da política e das capacidades do órgão garantidor no âmbito do Poder Executivo Federal / Cristiana Martinello da Costa. -- Brasília, 2019.

170 f.: il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza.

1. Política Pública. 2. Acesso às Informações Públicas - Brasil. 3. Lei de Acesso à Informação. 4. México. 5. Canadá I. Souza, Clóvis Henrique Leite de, orient. II. Título.

CDU 342.727

Bibliotecária: Carmenisia Jacobina Ferraz – CRB1/1219

CRISTIANA MARTINELLO DA COSTA

O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL, NO MÉXICO E NO CANADÁ - ANÁLISE COMPARATIVA DO ARRANJO DA POLÍTICA E DAS CAPACIDADES DO ÓRGÃO GARANTIDOR NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento e aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Brasília (DF), 15 de abril de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza, Orientador - ENAP

Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior - ENAP

Prof. Dr. José Eduardo Elias Romão – IPEA

BRASÍLIA

2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Clóvis Henrique Leite de Souza, que teve uma enorme paciência e me passou orientações importantíssimas para o desenvolvimento e conclusão desta dissertação. Agradeço à banca de qualificação que também me passou dicas valiosas para a delimitação do escopo deste trabalho e à banca de defesa que passou orientações de aprimoramento que foram incluídas nesta versão final. Agradeço aos 23 entrevistados, que me receberam de forma ímpar, abriram as portas dos órgãos e instituições de seus respectivos países e compartilharam comigo suas experiências e pontos de vista únicos, sem os quais esse trabalho não teria a mesma riqueza de conteúdo. Registro a memória do Comissionado Carlos Alberto Bonnin Erales, entrevistado que tanto contribuiu, compartilhando sua perspectiva da Política de acesso à informação no México, e veio a falecer antes da conclusão desta dissertação. Agradeço aos colegas da Controladoria-Geral da União pelas experiências compartilhadas que contribuíram para a bagagem pessoal que foi a base para esse trabalho. Por fim, agradeço de forma especial a minha mãe Zuleide Martinello e ao meu irmão Paulo Henrique Martinello da Costa que me apoiaram em meus momentos de exaustão e me auxiliaram nas revisões de texto e produção gráfica.

Não sabendo que era impossível, foi lá e fez. (Jean Cocteau)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGRAI	Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INAI	Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)
OGU	Ouvidoria-Geral da União
OIC	Office of the Information Commissioner
PROTAI	Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
RTA	Red de Transparencia y Acceso a la Información
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGI	Sistema de Gestão de Informações
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TBS	Treasury Board Secretariat

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelos formativo e reflexivo das capacidades estatais.

Figura 2: Sequência analítica da dissertação

Figura 3: Fluxograma do pedido de acesso à informação no Brasil.

Figura 4: Fluxo dos pedidos de desclassificação e reavaliação de classificação de informações.

Figura 5: Fluxograma de instrução dos recursos de terceira instância apresentados à CGU.

Figura 6: Diagrama Resumo dos Sistemas Nacionais que envolvem Acesso à Informação no México.

Figura 7: Fluxograma dos pedidos de acesso à informação no México.

Figura 8: Fluxograma dos recursos de revisão no INAI.

Figura 9: Fluxograma do pedido de acesso à informação no Canadá.

Figura 10: Fluxograma das reclamações no âmbito do OIC.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensões e sub-dimensões do modelo de medição internacional de transparência e acesso à informação pública

Quadro 2: Resultado dos países participantes do modelo de medição internacional de transparência e acesso à informação pública

Quadro 3: Parâmetros de análise do arranjo institucional das Políticas de acesso à informação.

Quadro 4: Capacidades do órgão garantidor na implementação da Política de acesso à informação.

Quadro 5: Grau de autonomia – CGU.

Quadro 6: Especialidade diretiva – CGU.

Quadro 7: Organização administrativa – CGU.

Quadro 8: Capacidade operativa – CGU.

Quadro 9: Capacidade impositiva – CGU.

Quadro 10: Grau de autonomia – INAI.

Quadro 11: Especialidade diretiva – INAI.

Quadro 12: Organização administrativa – INAI.

Quadro 13: Capacidade operativa – INAI.

Quadro 14: Capacidade impositiva – INAI.

Quadro 15: Grau de autonomia – OIC.

Quadro 16: Especialidade diretiva – OIC

Quadro 17: Organização administrativa – OIC.

Quadro 18: Capacidade operativa – OIC.

Quadro 19: Capacidade impositiva – OIC.

Quadro 20: Comparativo de elementos do macro-arranjo do acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá. Fonte: elaboração própria

Quadro 21: Comparativo das características dos órgãos garantidores do Brasil, do México e do Canadá.

Quadro 22: Síntese das capacidades institucionais do Brasil, do México e do Canadá.

RESUMO

No âmbito deste estudo, são comparados os arranjos institucionais de implementação da Política de acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá, com foco no Executivo Federal e, de forma específica, nos órgãos garantidores. O estudo propicia um detalhamento do arranjo institucional da política em cada Estado, aponta diferenças e semelhanças nesses arranjos e tece considerações sobre as diferenças e seus contextos. São comparadas, além do arranjo, as capacidades institucionais dos órgãos garantidores com atuação no âmbito do Executivo Federal dos três países. Para essa comparação são desenvolvidos parâmetros e elementos de análise com inspiração em estudos anteriores sobre o tema. Realiza-se a pesquisa documental e visitas *in loco* com entrevistas a atores relevantes para a implementação da Política. Os países analisados são grandes Estados federados e dialogam sobre o tema no âmbito de diversos canais. Apesar das semelhanças de forma de Estado e dos canais disponíveis para troca de experiências, a estrutura organizacional pensada em cada país para o cumprimento da respectiva legislação de acesso à informação é substancialmente diversa. O exercício das atividades dos órgãos garantidores se dá com níveis diversos de capacidade institucional e desempenho em cada um dos países.

Palavras Chave: 1. Política pública; 2. Acesso à informação; 3. Acesso às informações públicas; 4. Acesso à informação no México; 5. Acesso à informação no Canadá; 6. Acesso à informação no Brasil; 7. Lei de acesso à informação; 8. Arranjos institucionais; 9. Capacidades institucionais; 10. Capacidades estatais; 11. Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais - INAI; 12. Escritório do Comissário de Acesso à Informação do Canadá - OIC; 13. Controladoria-Geral da União – CGU; 14. Ouvidoria-Geral da União - OGU.

ABSTRACT

In this study, the institutional arrangements for the implementation of the Access to Information Policy in Brazil, Mexico and Canada are compared, focusing on the Federal Executive and, specifically, on the oversight bodies. The study provides a detailed view of the institutional arrangement of each State and points out differences and similarities, as well as making considerations about the differences and their contexts. The institutional capacities of the oversight bodies acting within the scope of the Federal Executive of the three countries are also compared. For this comparison parameters and elements of analysis have been developed with inspiration in previous studies on the subject. Documentary research and *in loco* visits with interviews with stakeholders relevant to the implementation of the Policy were conducted. The countries analyzed are large federal States and dialogue on the subject in various channels. Despite the similarities in the form of the State and the channels available for exchange of experiences, the organizational structure designed in each country to comply with the respective legislation on access to information is substantially different. The activities of the guarantors take place with different levels of institutional capacity and performance in each of the countries.

Keywords: 1. Public policy; 2. Access to information; 3. Access to public information; 4. Access to information in Mexico; 5. Access to information in Canada; 6. Access to information in Brazil; 7. Access to Information Act; 8. Institutional arrangements; 9. Institutional capacities; 10. State capacities; 11. National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection - INAI; 12. Office of the Information Commissioner - OIC; 13. Office of the Comptroller General – CGU; 14. Union Ombudsman Office – OGU.

RESUMEN

En el marco de este estudio, se comparan los arreglos institucionales de implementación de la Política de acceso a la información en Brasil, México y Canadá, con foco en el Ejecutivo Federal y, de forma específica, en los órganos garantes. El estudio propicia un detalle del arreglo de cada Estado y señala diferencias y semejanzas, además de tejer consideraciones sobre las diferencias y sus contextos. Se comparan, además del arreglo, las capacidades institucionales de los órganos garantes con actuación en el ámbito del Ejecutivo Federal de los tres países. Para esa comparación se han desarrollado parámetros y elementos de análisis con inspiración en estudios anteriores sobre el tema. Se realiza la investigación documental y visitas *in loco* con entrevistas a actores relevantes para la implementación de la Política. Los países analizados son grandes Estados federados y dialogan sobre el tema en el ámbito de diversos canales. A pesar de las similitudes de forma de Estado y de los canales disponibles para el intercambio de experiencias, la estructura organizacional pensada en cada país para el cumplimiento de su legislación de acceso a la información es sustancialmente diversa. El ejercicio de las actividades de los órganos garantes se da con niveles diversos de capacidad institucional y desempeño en cada uno de los países.

Palabras clave: 1. Política Pública; 2. Acceso a la información; 3. Acceso a las informaciones públicas; 4. Acceso a la información en México; 5. Acceso a la información en Canadá; 6. Acceso a la información en Brasil; 7. Ley de acceso a la información; 8. Arreglos institucionales; 9. Capacidades institucionales; 10. Capacidades estatales; 11. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales - INAI; 12. Escritorio del Comisario de Acceso a la Información del Canadá - OIC; 13. Contraloría-General da la Unión – CGU; 14. Oidoría-General de la Unión- OGU.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	VII
LISTA DE FIGURAS.....	VIII
LISTA DE QUADROS	IX
RESUMO	XI
ABSTRACT	XII
RESUMEN.....	XIII
SUMÁRIO	XIV
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. PERGUNTA DE PESQUISA	11
1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. MODELO DE GOVERNANÇA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS	16
2.2. CAPACIDADES ESTATAIS	18
2.3. ESTUDOS RELACIONADOS ÀS POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	25
3- METODOLOGIA.....	36
3.1. VALIDAÇÃO DOS DADOS	43
4. POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	44
4.1 BREVE HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	45
4.2. MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	48
4.2.1. <i>Identificação dos objetivos da política</i>	48
4.2.2. <i>Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente</i>	49
4.2.3. <i>Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores</i>	54
4.2.3.2. <i>Canais de interação com o Cidadão e Uniformidade da Política a nível do Executivo Federal</i>	60
4.3. ARRANJO DO ÓRGÃO GARANTIDOR DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	62
4.4 CAPACIDADES DO ÓRGÃO GARANTIDOR DA ENTREGA DA INFORMAÇÃO (INSTÂNCIA RECURSAL EXTERNA) DO EXECUTIVO FEDERAL	66
4.4.1. <i>Comparativo da capacidade constatada com os resultados tangíveis do órgão garantidor</i>	69
5. POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO	71
5.1. BREVE HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO	72
5.2. MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO	76
5.2.1. <i>Identificação dos objetivos da política</i>	76
5.2.2. <i>Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente</i>	78
5.2.3. <i>Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores</i>	83
5.3. ARRANJO DO ÓRGÃO GARANTIDOR DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO	90

5.4. CAPACIDADES DO ÓRGÃO GARANTIDOR DA ENTREGA DA INFORMAÇÃO (INSTÂNCIA RECURSAL EXTERNA) DO EXECUTIVO FEDERAL NO MÉXICO	98
6. POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CANADÁ	104
6.1. BREVE HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CANADÁ.....	105
6.2. O MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CANADÁ	107
6.2.1. <i>Identificação dos objetivos da política</i>	107
6.2.2. <i>Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente</i>	108
6.2.3. <i>Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores</i>	112
6.3. ARRANJO DO ÓRGÃO GARANTIDOR DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO CANADÁ	118
6.4. CAPACIDADES DO ÓRGÃO GARANTIDOR DA ENTREGA DA INFORMAÇÃO (INSTÂNCIA RECURSAL EXTERNA) DO EXECUTIVO FEDERAL NO CANADÁ.....	121
6.4.1. <i>Comparativo da capacidade constatada com os resultados tangíveis do órgão garantidor</i>	125
7. ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DOS ARRANJOS E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO ÓRGÃO GARANTIDOR NO ÂMBITO DO EXECUTIVO FEDERAL DOS TRÊS PAÍSES.....	127
7.1. OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	127
7.2. OS ÓRGÃOS GARANTIDORES	130
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	144
ANEXOS.....	153

1. Introdução

Ao longo deste trabalho são analisadas comparativamente as Políticas de acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá, com enfoque no arranjo institucional da Política a nível do Poder Executivo Federal e o arranjo e capacidade institucionais do órgão garantidor¹ da política no âmbito desse mesmo Poder.

O direito de acesso à informação é um direito humano universal, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 19, reproduzido a seguir:

“Artigo 19º

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.”

Apesar de presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e de ser hoje um direito reconhecido como intimamente ligado às instituições democráticas, quase todas as democracias do mundo ignoraram esse direito até meados do século XX. Com poucas exceções, como a Suécia, que publicou sua Lei de Acesso a Informação em 1766, e a Colômbia, que publicou a sua Lei em 1888, os países, mesmo os com democracias fortes, começaram a publicar suas Leis de Acesso à Informação somente a partir da segunda metade do século XX.

Hoje é quase impossível se pensar em democracia sem que os cidadãos tenham acesso às informações do Estado para exercer seu controle e participação social. Ambos os conceitos evoluem em sincronia e tem uma interdependência crescente. Nem sempre foi assim. Durante séculos se escreveu sobre democracia sem se associar a ela diretamente o acesso à informação e a transparência.

Os termos acesso à informação e transparência são utilizados com frequência de forma intercambiável na literatura. É interessante apontar que para Rivera (2015), o acesso à informação e a transparência seriam conceitos distintos. A transparência seria um instrumento utilizado pelas organizações para publicar certo tipo de informação que considerem de interesse público. Já o direito de acesso à informação consistiria em um conjunto de normas

¹ O conceito de órgão garantidor adotado no âmbito dessa dissertação é apesentado nas páginas 8 e 9 desta introdução.

jurídicas que permitem analisar os registros e dados públicos em posse dos órgãos estatais, é o direito que permite aos cidadãos pedir documentos ao governo. O foco do conceito de acesso à informação de Rivera (2015) sai da proatividade do governo e passa para o direito do cidadão de acessar as informações de seu interesse. Com vistas à uniformidade de entendimento, ao longo dessa dissertação se utiliza-se somente o termo “acesso à informação” para o conceito a este termo conferido por Rivera (2015)².

A Lei brasileira de Acesso à Informação tem bases amplas e profundas comparativamente a outros países. Ela abrange todos os Entes Federativos, todos os Poderes e todas as entidades que administram recursos públicos, de organizações não governamentais que provêm serviços públicos às empresas públicas (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018).

A implementação da Lei brasileira, no entanto, ainda possui desafios a serem enfrentados para seu aperfeiçoamento. Há estruturas e formas de gestão da política diferentes em outros países cujo estudo pode, eventualmente, auxiliar no aprimoramento da forma de implementação da política brasileira de acesso à informação. Desse modo, é oportuno o estudo comparativo com países que sejam referência internacional em transparência e acesso à informação. Foram escolhidos México e Canadá para esse estudo, vamos apontar, a seguir, o porquê dessa escolha.

O México é reconhecido internacionalmente por possuir uma das Leis de Acesso à Informação mais progressistas do Mundo. O curto tempo de sigilo das informações, a independência do órgão garantidor da política e a previsão legal de meios de promoção do conhecimento sobre a legislação de acesso à informação são pontos de destaque da legislação mexicana. O México foi classificado, em 2018, em primeiro lugar no ranking *Right of Information Rating*. Nesse ranking, o Brasil foi classificado em 22º lugar e o Canadá em 48º. Em 2018, o *Right to Information Rating (RTI)*³ do *Centre for Law and Democracy* classificou 115 Leis de Acesso à Informação. O RTI atribui notas aos países de acordo com a abrangência da legislação de acesso à informação.

A avaliação realizada pelo *Centre for Law and Democracy* utiliza os seguintes critérios: o apanhado legal; a abrangência do acesso; as exceções à Política de acesso; instâncias recursais; sanções e proteções; e medidas de promoção do direito de acesso.

² Cabe observar que, no Brasil, é recorrente o uso do termo “transparência passiva” para se referir ao acesso à informação obtido pelo cidadão por meio de demanda ao Estado.

³ Página RTI - <http://www.rti-rating.org/>

Segundo a própria descrição do ranking, este é limitado aos instrumentos normativos disponíveis em cada país:

“É importante notar que o ranking do RTI se limita a mensurar o aparato legal, e não avalia a qualidade da implementação. Em alguns casos, países com legislação relativamente fraca, não obstante, podem ser bastante abertos, devido aos esforços positivos de implementação, enquanto legislações relativamente fortes podem não assegurar abertura se elas não são aplicadas de forma apropriada. A despeito desses casos atípicos, a experiência claramente demonstra que uma lei robusta de acesso à informação é chave para promover a abertura e ajudar aqueles que a utilizam para defender e promover o direito à informação. Também é importante notar que, embora a abertura se estenda, para a RTI, a fatores que estão além do arcabouço legal, um arcabouço legal sólido é um pré-requisito extremamente importante para a plena implementação do direito de acesso à informação”⁴.
(Tradução livre)

O México é membro, assim como o Brasil, da *Red de Transparencia y Acceso a la Información* (RTA), fórum de países ibero-americanos para troca de experiências e formação de consensos em relação ao acesso a informações públicas. A legislação mexicana de acesso à informação pública, cuja primeira versão, então denominada *Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental*, data de 2002, foi uma das referências na elaboração da Lei de Acesso à Informação brasileira. O México também conta com ampla garantia constitucional de acesso, promovida pelas reformas constitucionais de 2007 e 2014.

Apesar de não ter a legislação tão abrangente quanto a do México, o Canadá, por sua vez, está bem classificado em um ranking que se aproxima mais da avaliação da efetividade do Acesso à Informação Pública e, no qual, Brasil e México não obtiveram o mesmo êxito. Trata-se do Índice de Percepção da Corrupção⁵, elaborado pela Transparência Internacional. No ranking de 2017, publicado em fevereiro de 2018, o Canadá foi classificado em 8º lugar, enquanto o Brasil foi classificado em 96º e o México, em 135º.

O Canadá, apesar de ser oitavo colocado no ranking e não o primeiro, foi escolhido para a pesquisa devido às suas grandes dimensões e sua condição de Estado Federado. Para que a comparação de arranjos seja efetiva, faz-se necessário que as estruturas do Estado

⁴ Página RTI - *op cit.* (tradução livre)

⁵ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

tenham alguma similaridade. Os sete primeiros colocados⁶ no ranking da Transparência Internacional são países com baixo índice populacional, todos com menos de 10 milhões de habitantes em 2018, o que torna o estudo dos arranjos institucionais de acesso à informação, apesar de interessante, pouco comparável à realidade brasileira. O Canadá é o país mais transparente das Américas, segundo o ranking, e está presente em fóruns de discussões sobre o Acesso à Informação no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership), juntamente com Brasil e México, o que torna a sua realidade menos abstrata ao contexto brasileiro.

Apesar das semelhanças dimensionais dos três países, que são grandes Estados Federados, ver-se-á, ao longo desta dissertação, que a estrutura organizacional pensada em cada país para o cumprimento da respectiva legislação de acesso à informação é substancialmente diversa. Essas estruturas diferem, entre outros, na abrangência da Lei; no nível de centralização das decisões relacionadas às políticas; na integração ou não dos órgãos e entidades e do órgão garantidor por sistema informatizado; no formato escolhido para o órgão garantidor, que pode ser colegiado ou centralizado em um ator com poder decisório; no fluxo dos pedidos; na cobrança ou não de taxas ao cidadão; e na abrangência do público detentor do direito de acesso.

Cabe apontar que Brasil, México e Canadá não estão isolados entre si em sua formulação e modo de implementação das políticas de acesso à informação. Eles interagem no âmbito da *Open Government Partnership* (OGP), em que são estabelecidas metas comuns relativas ao acesso à informação pública e os Estados devem apresentar planos de ação, que devem conter medidas concretas com cronogramas de curto prazo para a implementação, e também dialogam sobre o tema no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Além disso, são partes de uma série de Tratados e Declarações que tratam do tema acesso à informação. Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, citada anteriormente, que é a principal fonte de reivindicações em prol do Acesso à Informação, os três países são parte da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 31 de dezembro de 2003; da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996; da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, aprovada em outubro de 2000; da Convenção Interamericana de

⁶ Nova Zelândia, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suíça, Singapura e Suécia.

Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969; do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966; entre outros.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi assinada e ratificada pelos três países e assim dispõe sobre a obrigação destes em relação ao acesso à informação em seus artigos 10 e 13:

Artigo 10

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;

b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e

c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Artigo 13

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

(...)

b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;

(...)

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, por sua vez, assinada e ratificada pelos três países estabelece, em seu artigo 3º, que:

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

(...)

5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.

A Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de caráter não vinculante e aprovada no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000, assim dispõe sobre o direito de acesso à informação pública:

2. Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

A Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, assim trata do acesso à informação em seu artigo 13:

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, assim dispõe em seu artigo 19:

(...)2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza,

independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

Desse modo, os três países estão comprometidos e engajados internacionalmente com o direito de acesso à informação. Os três contam também com Leis de Acesso à Informação, formuladas e implementadas em momentos distintos.

No Brasil, o direito de acesso à informação é reconhecido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, e está normatizado desde 2011, por meio da Lei nº 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação (LAI), e regulamentado, no âmbito do Executivo Federal, pelo Decreto nº 7.724/12. A Lei tem abrangência nacional, ou seja, é aplicada a nível federal, estadual e municipal e abarca os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Cada ente federativo e cada um dos Poderes, no entanto, possui regulamentação própria aplicável ao seu âmbito.

No México, o direito de acesso à informação está previsto na Constituição, em seu artigo 6º, desde a reforma constitucional de 1977, mas ficou adormecido até 2002, com a publicação da *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (RIVERA, 2015), que tinha aplicação somente a nível federal. Depois da publicação da Lei Federal, os estados, paulatinamente, também publicaram suas próprias Leis de Acesso e, no início de 2007, todos os estados do país já contavam com sua própria Lei (AYLLON, 2015). Foram realizadas ainda, depois disso, reformas constitucionais relativas ao tema em 2007 e em 2014. Com essas reformas constitucionais, os sujeitos obrigados se ampliaram e passaram a incorporar, além dos já obrigados órgãos e entidades públicos federais, também sindicatos, partidos políticos, fundos fiduciários, fundos públicos e qualquer pessoa física ou jurídica que utiliza recursos públicos e instituiu-se um órgão garantidor com competência nacional em relação ao assunto. Em maio de 2015, foi publicada a *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, com abrangência nacional.

No Canadá, o acesso à informação, a nível federal, é regulamentado pelo *Access to Information Act (ATIA)*, que entrou em vigor em 1983. O Canadá, na época, se encontrava entre as dez nações que, naquele tempo, possuíam uma Lei de Acesso à Informação. A Lei sofreu poucas mudanças desde sua entrada em vigor e uma reforma da Lei está em discussão no Parlamento canadense, trata-se do Bill C-58. No Canadá, há o reconhecimento do status quase-constitucional do *Access to Information Act*, pelo seu papel em facilitar a democracia.

Apesar de serem grandes Estados federados, compartilharem entendimentos, dialogarem em fóruns internacionais e cumprirem com normas internacionais comuns, os três países possuem arranjos institucionais diversos para cumprir com as finalidades comuns. Comparar arranjos institucionais tão diferentes e buscar parâmetros de comparação que sejam aplicáveis aos três países são dois dos grandes desafios deste estudo e serão os objetos dos próximos capítulos.

O foco desta pesquisa está no arranjo institucional para cumprimento da Política de acesso à informação, no que tange aos pedidos de acesso à informação, no nível do Executivo Federal de cada país e na capacidade institucional dos órgãos responsáveis pela análise dos recursos, como instância externa, contra a negativa de acesso à informação pelos demais órgãos e entidades do Executivo Federal, o órgão garantidor a nível de Executivo Federal.

O conceito de *órgano garante*, nesses termos e em espanhol, é um conceito em construção e em debate atualmente na Organização dos Estados Americanos (OEA), na elaboração de sua segunda lei modelo de acesso à informação⁷. Apesar da nomenclatura *órgano garante* ter se difundido entre alguns países da América Latina com especial destaque para um dos países estudados no âmbito desta dissertação, o México, não será o conceito amplo vigente nesse país que será adotado nesta dissertação. Com vistas a abarcar os diversos formatos disponíveis a nível mundial, se adotará um conceito, sob a denominação de órgão garantidor, que abarca o núcleo mínimo comum a ambas as nomenclaturas mais utilizadas em fóruns internacionais sobre o assunto, quais sejam: *oversight bodies* e *órganos garantes*. O conceito de órgão garantidor adotado no âmbito dessa dissertação identifica o núcleo comum mínimo desses órgãos, com a ciência de que a maior parte deles exerce diversas outras funções para além desse núcleo comum.

⁷ As funções de um *órgano garante* no âmbito da Lei Modelo de Acesso à Informação da Organização dos Estados Americanos (OEA) foram objeto de discussões no âmbito do *Taller OEA sobre la Lei Modelo 2.0*, ocorrido em 16 de maio de 2019 no Rio de Janeiro em que a autora esteve presente.

Para os fins dessa dissertação, utilizar-se-á o conceito de *oversight bodies* apresentado por Toby Mendel em *Right to Information Oversight Bodies: Design Considerations*, preparado para o Banco Mundial, como parte do suporte dessa instituição para a implementação do direito de acesso à informação no Sri Lanka, como o núcleo mínimo do que consideramos órgãos garantidores. Segundo o autor, os órgãos garantidores (*oversight bodies* ou *órganos garantes*) seriam “aqueles órgãos que tem o poder de revisar as decisões de autoridades públicas relacionadas aos pedidos de acesso à informação” (MENDEL, 2017, p. 3). Esses órgãos variam muito em termos de arranjo institucional e demais competências a eles atribuídas. Assunto que será retomado ao longo da dissertação.

O *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) do México, a Controladoria-Geral da União (CGU) no Brasil e o *Office of the Information Commissioner* (OIC) no Canadá têm como principal característica em comum a competência revisional das decisões das autoridades públicas em relação a pedidos de acesso à informação e são os órgãos denominados como órgãos garantidores no âmbito deste trabalho.

No México, o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) assume responsabilidades não somente no âmbito do Executivo, mas dos três Poderes a nível federal e em relação aos demais entes federativos. A *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información* foi publicada em 4 de maio de 2015 a fim de nacionalizar regras sobre o acesso à informação. Essa Lei é complementada pela *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* do México, publicada em 9 de maio de 2016, em substituição à *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, que regula o acesso à informação a nível federal.

No México, além do órgão garantidor nacional, o INAI, há órgãos (ou organismos) garantidores estaduais. A Lei Nacional mexicana, em seu artigo 37, estabelece que “os organismos garantidores são autônomos, especializados, independentes, imparciais e colegiados, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, com plena autonomia técnica, de gestão, capacidade para decidir sobre o exercício do seu orçamento e determinar sua organização interna”⁸. Os organismos garantidores, segundo a Lei, “são responsáveis por garantir, no âmbito de sua competência, o exercício dos direitos de acesso à informação e a proteção de dados pessoais”⁹, conforme os princípios e bases estabelecidos pelo artigo 6º da

⁸ *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, de 4 de maio de 2015, com tradução livre.

⁹ Idem 3.

Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, assim como pelo previsto na Lei Nacional mexicana e demais disposições.

No Canadá, o *Office of the Information Commissioner* (Escritório do Comissário de Informação), órgão garantidor do Acesso à Informação à nível federal, é estabelecido em 1983 pelo *Access to Information Act* para dar assistência aos indivíduos e organizações que acreditam que as instituições federais não respeitaram seu direito de acesso à informação¹⁰. Ao dar essa assistência, o órgão deve garantir que os direitos das organizações governamentais e das terceiras partes envolvidas são respeitados. O *Information Commissioner* (ou Comissário de Informação) é indicado pelo Parlamento e se reporta diretamente a este. O Comissário encoraja e auxilia as instituições federais a adotar formas de compartilhamento de informações que atendam aos objetivos da Lei. O Escritório do Comissário realiza investigações e esforços na resolução dos litígios relacionados aos recursos; monitora o desempenho das instituições federais com relação ao cumprimento da Lei; representa o Comissário em processos judiciais; e presta assessoria jurídica nas investigações para cumprimento da Lei e em assuntos legislativos.

No caso brasileiro, se considera, para os fins desse trabalho, a Controladoria-Geral da União (CGU) como órgão garantidor, no entanto, são feitas considerações também sobre o papel da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), na garantia da Lei nesse país. A Ouvidoria-Geral da União (OGU), Secretaria da Controladoria-Geral da União, é responsável pela análise e julgamento dos recursos de acesso à informação relativos à recusa de acesso por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A OGU, além de analisar os recursos, também presta orientações e ministra cursos sobre a Lei de Acesso à Informação aos órgãos e entidades. A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) da CGU, que também trabalha com a temática do acesso à informação, presta orientação aos órgãos e entidades do Executivo Federal e monitora o cumprimento da Lei a nível nacional; tem a gestão do sistema e-SIC, utilizado por todos os órgãos e entidades do Executivo Federal para o recebimento dos pedidos de acesso à informação e dos recursos relativos a esses pedidos; e realiza a orientação e o monitoramento das informações que devem ser publicadas em transparência ativa.

¹⁰ http://www.oic-ci.gc.ca/eng/abu-ans_who-we-are_qui-sommes-nous.aspx (Acesso em 27/09/2018)

1.1. Pergunta de pesquisa

A pergunta a ser respondida, no âmbito deste estudo, é: Quais as diferenças e semelhanças no arranjo institucional das Políticas de acesso às informações públicas no âmbito dos Executivos federais do Brasil, do Canadá e do México e nas capacidades estatais disponíveis aos órgãos garantidores dessas Políticas?

A pesquisa foca: 1) na identificação dos atores participantes do sistema de governança, como estes são integrados ao sistema e como é institucionalizada a rede de atores com vistas a proporcionar o acesso às informações públicas; 2) na compreensão das práticas de interação entre os atores e a governança da Política de acesso à informação; 3) na comparação do desenho do arranjo institucional de cada país, apontando as diferenças e semelhanças entre os diferentes arranjos; e 4) na avaliação das capacidades estatais dos órgãos garantidores do Poder Executivo federal de cada país.

1.2. Estrutura da dissertação

Esta dissertação está estruturada em oito capítulos, incluindo esta introdução. No próximo capítulo, Referencial Teórico, é realizada uma revisão das duas teorias utilizadas no âmbito da dissertação, quais sejam, a de arranjos institucionais e a de capacidades estatais, e são apresentados alguns estudos sobre o acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá que tenham enfoque semelhante ao deste trabalho.

Nesse capítulo, vemos que o sucesso e a efetividade das políticas públicas estão relacionados ao seu arranjo institucional. O arranjo é um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma como se coordenam os atores e os interesses na implementação de uma política pública específica. Vemos que os arranjos institucionais, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas. Observa-se que o conceito de capacidades estatais é um conceito latente, a capacidade seria uma energia potencial que uma entidade tem em reserva, resultado de seus componentes. O núcleo comum do conceito de capacidades seria “as habilidades que uma burocracia pública possui ou deveria possuir” (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2016, p. 6 e 7). Opta-se pelo modelo formativo das capacidades,

analisando-se elementos que formam a capacidade estatal, a descrição desse elementos é apresentada no capítulo seguinte.

No capítulo de Referencial Teórico, também se realiza um apanhado de estudos sobre o acesso à informação nos três países. Focou-se em estudos que tratavam principalmente da estrutura e dos instrumentos que dão suporte ao acesso à informação nos países analisados, de forma a contribuir com a proposta desta dissertação. Entre as fontes estudadas cabe destaque para Cejudo e Cázares (2012), Fuente (2016) e Mendel (2017). Cejudo e Cázares (2012) vão ao encontro da proposta desta dissertação ao realizar uma análise das capacidades estatais dos *órganos garantes* mexicanos, como estavam estruturados à época. Cejudo e Cázares estabelecem, pelo método formativo, critérios de formação das capacidades institucionais desses órgãos. Fuente (2016), por sua vez, produz documento que serviu de base para o modelo de medição de transparência da *Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)*. Tratou-se do modelo utilizado para o primeiro ciclo de avaliação da transparência dos países membros da RTA e servirá como uma das inspirações para a elaboração dos parâmetros de análise desta dissertação. Mendel (2017), atualmente Diretor-Executivo do *Centre for Law and Democracy*, organização que elabora o *RTI Rating*, citado anteriormente, tem um estudo em que são apresentados os diversos formatos possíveis para o *oversight body*. Esse estudo será retomado também nas considerações finais. Para Mendel (2017) não há um formato padrão e nem ideal de *oversight body*, todos têm seus prós e contras, e o modelo adequado para cada Estado deve levar em consideração o contexto disponível para a elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação em cada país.

No capítulo 3, Metodologia, apresentaremos a metodologia a ser aplicada nesta dissertação, no âmbito da análise e comparação dos arranjos e das capacidades institucionais. Nesse capítulo, explica-se o uso do método comparativo para apontar diferenças e semelhanças nos arranjos das Políticas de acesso à informação e dos órgãos garantidores, assim como das capacidades institucionais desses órgãos. São apontados os parâmetros e elementos de análise dos arranjos e das capacidades institucionais. Cabe, nesse capítulo, destaque para os elementos de análise das capacidades institucionais, que foram construídos para esta análise com inspiração nos estudos anteriores sobre o tema.

No capítulo 4, é realizada a análise individual do arranjos das Política de acesso à informação e do órgão garantidor no Brasil, assim como das capacidades do órgão garantidor. Utilizou-se como base a experiência da pesquisadora, pesquisa bibliográfica, normativos,

documentos e entrevistas com atores diretamente envolvidos com a Lei de Acesso à Informação no Brasil. A análise perpassa um breve histórico da Política, a identificação dos objetivos, dos atores envolvidos, até o modo de atuação dos atores no sistema, o arranjo do órgão garantidor e as capacidades desse órgão. Percebe-se que há uma conjugação de forças para a implementação da Lei, que inclui a sociedade civil. Observa-se também como a organização administrativa, a capacidade operativa e a capacidade impositiva da CGU proporcionam uma compensação do relativo baixo grau de autonomia e especialidade diretiva.

No capítulo 5, é analisada a Política de acesso à informação no México. Nesse país, como no Brasil, os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, documentos, normativos e entrevistas a atores relevantes para a compreensão da política. Foram entrevistados, no México, na Cidade do México, além de acadêmicos, membros da sociedade civil e gestores de alto nível, também dois dos sete comissionados do INAI, que são dirigentes máximos deste órgão. O histórico das reformas constitucionais e das Leis de Acesso à Informação é apresentado de forma breve e direta. A análise dos arranjos perpassa os mesmos macro temas do estudo da Política no Brasil. Observa-se a sobreposição de Sistemas que devem interagir entre si, como o Secretariado Técnico da OGP, o Sistema Nacional Anticorrupção (SNA) e o Sistema nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de dados Pessoais (SNT). Analisa-se também a forma de atuação do órgão garantidor, o INAI, que tem competências nacionais e atua como segunda instância recursal para pedidos de acesso a estados e municípios. Com alto grau de autonomia, de organização administrativa, de capacidade operativa e de capacidade impositiva, o órgão garantidor mexicano destaca-se em termos de capacidades institucionais.

No capítulo 6, por sua vez, analisa-se a Política de acesso à informação do Canadá. Por meio da pesquisa bibliográfica, documental e normativa, assim como por meio de entrevistas a atores relevantes, realizadas no Canadá, traçou-se o arranjo institucional da Política, assim como do órgão garantidor e suas capacidades. Entre os atores entrevistados estavam entre acadêmicos, membros da sociedade civil e gestores de alto nível dos principais órgãos envolvidos na Política de acesso à informação, entre eles a Comissária de Acesso à Informação do Canadá. Após um breve e direto histórico da política de acesso à informação no Canadá, perpassa-se os mesmos tópicos de análise dos demais países em relação aos arranjos e capacidades institucionais, com especial destaque para a interação entre os dois principais órgãos de implementação da Política de acesso à informação no país, quais sejam: o

Treasury Board Secretariat (TBS) e o *Office of the Information Commissioner (OIC)*. O Canadá difere-se dos demais países pela limitação da abrangência da sua Lei tanto territorialmente quando em relação ao público ao qual se direciona. A ausência de obrigatoriedade de cumprimento das recomendações do OIC é um dos desafios que estão em pauta a serem superados na proposta de reforma da Lei em trâmite no Parlamento (Bill C-58).

No capítulo 7, é realizada a comparação dos arranjos e das capacidades no âmbito dos três países. Nesse capítulo, ao colocarem-se os dados lado a lado, explicita-se as semelhanças e diferenças nos arranjos dos três países. Consta-se que há objetivos comuns apontados nos três países pelos seus atores em relação à respectiva Política de acesso à informação. Percebe-se a repercussão da diferença de capacidades institucionais tanto no tempo de análise das apelações quanto no estoque acumulado dessas apelações em cada país. Observa-se, entre outros pontos, que o Brasil e o México possuem identidade única do canal de interlocução com o cidadão. Diferentemente do Canadá, ambos também possuem Lei com abrangência nacional, rol mínimo de informações a serem disponibilizadas na internet, acesso independentemente da nacionalidade do demandante e ausência de taxas para o exercício do direito. O Canadá, por sua vez, possui um órgão exclusivamente dedicado à revisão de decisões relacionadas à respectiva Lei de acesso à informação, diferentemente do Brasil e do México.

Por fim, no capítulo 8, fecha-se a dissertação com considerações relevantes para este estudo. Relembra-se que as capacidades são energias potenciais e que as capacidades são precedentes à performance da burocracia, a qual é constatada por meio dos resultados da política. Observa-se que o modelo adotado pode e deve variar de acordo com a conjuntura de cada país. Verifica-se que nem sempre a previsão de obrigatoriedade tem como consequência direta índices mais elevados de cumprimento das decisões. Aponta-se ainda que, excluindo-se grandes reformas administrativas, tanto a forma de atuação do órgão garantidor no México quanto no Canadá podem contribuir com pequenos ajustes para o fluxo de análise dos recursos de acesso à informação no Brasil.

2. Referencial Teórico

Para a execução da pesquisa foi utilizado o referencial teórico relativo à análise de arranjos institucionais e capacidades estatais, assim como estudos da Política de acesso à informação desses e outros países que tenham enfoque semelhante ao deste trabalho. Após a análise geral dos arranjos institucionais das Políticas de acesso à informação em cada país, o estudo focou nos órgãos garantidores da política no Poder Executivo Federal e respectivas gestões internas. A análise do arranjo é prévia à avaliação da capacidade, porquanto para analisar a última é necessário o conhecimento da primeira. As capacidades dos órgãos garantidores são avaliadas por meio de indicadores a serem apresentados no capítulo de metodologia.

Nos próximos tópicos, serão abordados os conceitos e procedimentos de diversos autores relacionados aos temas arranjos institucionais, capacidades estatais e acesso à informação. As linhas escolhidas entre as abordadas neste capítulo e a forma de aplicação nesta pesquisa serão retomadas no capítulo de metodologia.

2.1. Modelo de Governança e Arranjos Institucionais

Instituições são a base da governança de um país e são fundamentais para entender as capacidades relacionadas às políticas públicas. Em teorias do Estado, eventualmente, o Estado é visto como um ator único, capaz de buscar seus próprios interesses e responder de forma auto interessada a mudanças no seu entorno. Essa simplificação, útil nas Relações Internacionais, nos impede de entender o papel do Estado nos processos domésticos (GEDDES, 1996, p.182). Os Estados não são formados por organismos que necessariamente cooperam em prol de uma causa comum, eles são aglomerados de organismos que podem ou não cooperar (idem) a depender dos arranjos institucionais estabelecidos.

O sucesso e a efetividade das políticas públicas estão relacionados ao seu arranjo institucional. Segundo Pires (2016a, p.73), quando nos referimos ao arranjo de uma política pública, “estamos basicamente chamando a atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação”. Ao se estudar o arranjo, define-se quais são os atores envolvidos, sejam eles estatais, sociais ou político-partidários, bem como a forma de seu relacionamento. Segundo o autor, “o arranjo estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental

específico” (PIRES, 2016a, p. 73). Assim, segundo o autor, o arranjo constitui o meio no qual decisões e ações dos diversos atores se conjugam, “repercutindo em impasses, obstáculos, aprendizados e inovações nas políticas públicas”.

Segundo Gomide e Pires (2014a, p.19 e 20), o arranjo institucional se constitui como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. São os arranjos institucionais que dotam o Estado de capacidade para a implementação de políticas públicas. Pires (2016a, p.72) explica ainda que o conceito de arranjos institucionais é complementado pelos instrumentos, que preenchem os arranjos, “provendo a organização, a procedimentalização e a estabilização cotidiana das relações sociais no seu interior”.

Os instrumentos seriam os meios identificáveis pelos quais a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público. Segundo Pires (2016a, p.74), “no âmbito da sociologia da ação pública, um instrumento constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre agentes do poder público e entre estes e os destinatários das políticas”. O mesmo autor complementa: os “instrumentos possuem representações e significados que carregam consigo teorias e pré-concepções sobre os atores cujas relações buscam organizar”.

No que tange ao estudo do arranjo institucional a nível da implementação, Pires (2016b, p.191) observa que, tradicionalmente, a implementação foi compreendida como uma mera etapa de execução de decisões tomadas em etapa anterior de formulação da política. A implementação seria, sob esse ponto de vista, “um momento de tradução automática, mecânica e linear de decisões anteriormente tomadas” (PIRES 2016b, p.191). Essa visão simplista tem sido questionada nas últimas décadas e diversos pesquisadores se dedicaram a explicar o “problema da implementação”: as grandes discrepâncias entre os procedimentos e objetivos previstos na etapa de formulação e os procedimentos efetivamente adotados na implementação e consequentes resultados das políticas. O problema da implementação pode decorrer de falhas de comunicação e alinhamento de entendimentos, assim como da própria natureza política do processo de implementação.

No que tange ao aspecto político da implementação, Pires (2016b, p.192) observa que há barganhas em torno de recursos administrativos, poder e diferentes visões sobre uma política entre gestores públicos, elites política e grupos interessados na política que afetam e remodelam os objetivos e os formatos organizacionais de políticas e programas. Cabe ainda

observar a importância dos burocratas a nível de rua (street-level bureaucrats), que gozam de alto grau de discricionariedade e influenciam o desempenho da política e a remodelagem dos seus objetivos (PIRES 2016b, p.192-193). A implementação, portanto, é um processo não linear e complexo que envolve uma pluralidade de atores e processos e que abrange, simultaneamente, atividades de execução, reformulação e tomada de decisão sobre as ações necessárias no âmbito da política (PIRES 2016b, p. 193).

Pires (2016b, p.197) observa que os arranjos de implementação, quando bem organizados, têm o potencial de dotar os Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas”, seriam os arranjos institucionais de implementação que condicionariam as “capacidades do Estado em levar a cabo seus objetivos”. Pires (2016b, p.199-200) aponta os cinco passos principais para o desenho dos arranjos institucionais de implementação:

- 1) “identificação dos objetivos da política, programa ou projeto em estudo” – é importante entender as tensões, incoerências e divergências implícitas aos objetivos postulados, pois tais elementos tendem a repercutir nas ações de implementação;
- 2) “identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente” – é importante identificar todos os atores que tenham algum papel ou influência na implementação, sejam atores políticos, burocráticos, sociais ou de controle;
- 3) “identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão política” – nessa fase, mapeia-se as interações entre os atores e os instrumentos, espaços e mecanismos que propiciam essas interações;
- 4) “avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo” – as capacidades poderão ser técnico-administrativas ou políticas, como explicado no próximo tópico;
- 5) “avaliação dos efeitos dos arranjos (e de suas capacidades) sobre os resultados (observados ou projetados)” - essa avaliação pode ser retrospectiva ou prospectiva e é voltada para explicar o sucesso ou o fracasso na produção dos resultados e para identificação de lições para possíveis reformas ou revisões.

Como será explicitado no capítulo 3 - metodologia, o estudo a ser realizado nessa dissertação abordará os cinco passos apontados pelo autor.

2.2. Capacidades Estatais

Apesar de terem sido utilizados com frequência nos anos recentes, o conceito de capacidades estatais e os métodos a ela associados não são uniformes. Segundo Gomide,

Pereira e Machado (2016, p.3) o conceito de capacidades estatais está sendo retomado e utilizado tanto para estudos sobre a formação do Estado e o desenvolvimento econômico quanto para estudos sobre políticas públicas e governança. Apesar disso, segundo os mesmos autores, não há consenso sobre a definição de capacidades estatais. Cingolani (2013, p.3) também aponta a dificuldade de invocar a capacidade estatal como um conceito genérico. Segundo a autora, há diversos aspectos da capacidade e há definições amplas e restritas, além de uma diversidade de medidas que dificultam a sua mensuração. Dado o exposto, cabe encontrar o núcleo do conceito, que servirá de base para o estudo proposto nesta dissertação.

Gomide, Pereira e Machado (2016, p. 6 e 7), ao estudar as alternâncias do conceito de capacidades estatais e denominadores comuns nesses conceitos, citam Goertz (2006) para apontar que “um conceito pode ser decomposto em três níveis: ontológico (básico ou teórico), constitutivo (secundário ou dimensional); e indicativo (realista ou observável)”. Segundo os autores, o primeiro nível focaria na constituição do fenômeno e, no caso da capacidade estatal, estaria relacionado ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado; o segundo nível identificaria “os atributos ou dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais”, esses atributos ou dimensões estariam vinculados ao caso particular; e o terceiro nível operacionalizaria “as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão”.

Addison (2009, p.10), por sua vez, após analisar uma ampla literatura relacionada ao conceito de capacidade, chega a um núcleo comum desse conceito: “as habilidades que a burocracia pública possui ou deveria possuir”¹¹. Segundo a autora, com poucas exceções, os autores definem a capacidade como um traço ou atributo intrínseco de uma parte ou de toda a administração pública. A capacidade estatal seria uma energia potencial que uma entidade tem em reserva, resultado do arranjo de seus componentes, que é diferente da energia ou poder que exerce quando está funcionando ativamente. A capacidade é vista como um conceito latente, precedente à performance da burocracia. Segundo Addison (2009, p.10), a maioria dos autores estudados por ela delimita a gama de habilidades intrínsecas possíveis especificando funções ideais que a burocracia deveria desempenhar, a função mais frequentemente especificada é a habilidade para implementar políticas.

Gomide, Pereira e Machado (2016, p.3), apontam a existência de estudos circulares no tema capacidades estatais. Segundo esses autores, “uma das causas que leva à circularidade na

¹¹ “Capacity is, in general terms, the abilities that the public bureaucracy does or should possess.”

que são causas da capacidade, como, por exemplo, um arranjo institucional particular, estruturas operacionais ou recursos aos quais a administração tem acesso (ADDISON 2009, p.11). Esses fatores precedem e, conjuntamente, implicam na capacidade. O item (ζ), por sua vez, representa a parte da capacidade que não é explicada pelas instituições, estruturas e recursos apontados (x_j) (idem). Os parâmetros (γ_i) retratam a magnitude dos efeitos dos fatores (x_j) (ADDISON 2009, p.12).

No lado direito da figura 1, o modelo reflexivo especifica que a capacidade (ξ) tem efeitos diretos sobre os fatores subsequentes (x_j), por exemplo medidas de comportamentos da burocracia ou produtos e resultados da ação; esses fatores coletivamente são usados para inferir a existência de um particular nível de capacidade (ADDISON 2009, p.12). A capacidade precede e parcialmente determina esses comportamentos ou efeitos de performance. As variações de manifestações (x_j) seriam dependentes de (ξ) e teriam, cada uma, um erro associado (δ_j) (idem). O fator (λ_j) caracteriza a magnitude do efeito de (ξ) em cada fator manifestado (x_j) (ADDISON 2009, p.12).

Cabe observar que somente declarar certas estruturas, sistemas, mecanismos e recursos como componentes que constituem capacidade pode resultar na falácia da “melhor prática”. Ao equiparar alta ou baixa capacidade com cenários de tipos ideais de configurações institucionais pode-se incorrer no risco de deduzir lacunas de capacidades que na verdade não existem em um contexto particular (ADDISON 2009, p.16).

Quando a capacidade é operacionalizada pelo modelo formativo, a validade da seleção de indicadores é hipotética até os valores da capacidade serem correlacionados com os efeitos e resultados da política (ADDISON 2009, p.16). Semelhantemente, quando a capacidade é operacionalizada pelo modelo reflexivo, seria um erro presumir alta capacidade se a performance é boa, já que as medidas de performance são influenciadas também por fatores externos à capacidade estatal (ADDISON 2009, p.16). As medidas reflexivas devem ser correlacionadas com elementos observáveis da burocracia para serem confirmadas como indicadores válidos de capacidade (idem).

Gomide, Pereira e Machado (2016, p.9) orientam que a seleção dos indicadores de qualquer um dos modelos deve basear-se na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para cada objeto de estudo. Os autores chamam a atenção para o cuidado necessário de se inferir a existência de capacidade somente das suas causas e não dos indicadores de resultados das ações do Estado. Para os autores, os resultados da ação estatal podem ser explicados pela existência de capacidade estatal, mas não podem ser considerados

indicadores de capacidade, sob o risco de resultar em estudos circulares.

Segundo os autores, para o adequado uso do conceito de capacidades estatais, deve-se ter em mente os seguintes passos:

- a) Estabelecer limites claros entre a variável dependente e a independente, esclarecendo o que se deseja explicar: o conceito corre o risco de ser usado para explicar tanto a causa como o resultado de determinados fenômenos, entrando numa argumentação circular. Assim, uma pesquisa deve ter clareza sobre o que está se explicando, se é a existência de capacidade estatal (fenômeno latente) ou se determinado resultado de política pública é efeito de capacidades do Estado. Diversas pesquisas que utilizam o conceito têm como característica mensurá-lo simultaneamente como variável dependente e independente, criando certa confusão no desenvolvimento de um argumento causal. Ressaltamos que essa simultaneidade deve ser bem caracterizada, estabelecendo o que se deseja explicar em cada momento da análise, a fim de evitar que a explicação seja tautológica.*
- b) Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada. Esses atributos constitutivos devem ser operacionalizados em indicadores, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal.*
- c) Caso a pesquisa busque identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado, deve-se identificar os fatores que influenciaram a ação estatal: sob essa perspectiva, a capacidade estatal é analisada como uma variável explicativa, ou seja, possuindo um efeito independente sobre determinado resultado da ação pública. Nesta abordagem, deve-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e, se possível, estabelecer seus nexos causais.*
- d) Definir os indicadores de forma alinhada à ontologia do conceito, de modo que forneça elementos empíricos para sua mensuração: uma boa definição conceitual, apoiada pela literatura existente, assim como a mobilização dos atributos no nível constitutivo fornecem à pesquisa meios eficazes de alinhamento entre o nível ontológico e indicativo.” (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2016, p.9 e 10)*

Gomide e Pires (2014a) estudam as capacidades estatais como reflexos do arranjo político-institucional criado para a implementação de determinada política. Os arranjos

institucionais, segundo esses autores, dotam o Estado de capacidade de executar seus objetivos e determinam a capacidade para implementar políticas públicas (GOMIDE e PIRES, 2014a, p.19 e 20).

Wu, Ramesh e Howlett (2015) definem capacidade como um conjunto de habilidades e recursos necessários para executar as funções políticas. Essas habilidades poderiam ser classificadas em três tipos: analíticas, operacionais e políticas. Cada uma dessas habilidades envolveria recursos ou competências em três níveis: individual, organizacional e sistêmica.

Cingolani (2013, p. 27 a 32), após revisão da literatura sobre capacidades estatais, divide as capacidades nas dimensões: a) coercitiva - a capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo, com o controle do território por meio do desencorajamento de conflitos internos e a proteção das fronteiras de invasões externas; b) fiscal - essa dimensão se refere ao poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente por meio de taxas, e usá-los de forma eficiente; c) administrativa e de implementação - pressupõe recursos suficientes e capital humano capacitado e refere-se à habilidade da burocracia de executar políticas de forma imparcial e autônoma, é a mais ampla das dimensões e dialoga diretamente com o conceito de governança; d) transformativa e industrial - que seria a capacidade de intervir no sistema produtivo e controlar a economia, nessa dimensão estão a maioria dos estudos na área relacionados ao Estados desenvolvimentistas; e) relacional e cobertura territorial - que seria a capacidade do Estado de permear a sociedade e internalizar as interações sociais em suas ações; f) legal - essa dimensão aparece na literatura como as limitações legais do Estado, frequentemente um Estado que não segue as leis é um Estado corrupto; e g) política - nessa dimensão, a capacidade estatal está relacionada à alavancagem política e à capacidade de formulação de políticas e está também frequentemente relacionada à capacidade de influência dos políticos eleitos. Em geral, segundo a autora, os estudos sobre capacidade referem-se a uma dessas dimensões de poder estatal ou a uma combinação delas.

Cingolani (2013, p. 40) lembra que a primeira questão importante a ser abordada em relação à capacidade estatal é: “capacidade para o quê?”. Segundo a autora, trabalhos diferentes definem capacidade conforme o tipo de função estatal em que estão interessados e, eventualmente, capacidades e funções são usadas de forma intercambiável. A escolha de quais funções estatais importam depende dos aspectos contextuais, ideológicos e disciplinares. Em relação ao aspecto ideológico, Cingolani (2013) observa que as discussões sobre as funções do estado são fundamentalmente ideológicas, a exemplo do grau de intervenção estatal que é adequado e da ponderação ideal entre equidade e liberdade.

Segundo Gomide e Pires (2014a, p. 20), por sua vez, as capacidades estatais, em regimes democráticos, estariam divididas em duas dimensões, a técnico-administrativa e a política. A primeira “deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados”. A segunda “refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos”. Segundo os autores, a dimensão política ganha importância em regimes democráticos, elas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal, “por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns”.

As capacidades técnico-administrativas foram operacionalizadas por Gomide e Pires (2014b, p.352) pelos seguintes critérios ou condições: “presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações”; “existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais)”; e “estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho)”. As capacidades políticas, por sua vez, foram orientadas pela “existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos)”; pela “existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras)”; e pela “atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos)”.

No âmbito desta dissertação, considerando o debate conceitual apresentado, foi adotado como conceito base de capacidades estatais o conjunto de habilidades e recursos que a burocracia pública possui ou deveria possuir para a execução da política estudada. Esta dissertação foca principalmente nas dimensões “administrativa e de implementação” e “legal” apontadas por Cingolani (2013), mas abordará também a dimensão “política”, considerando as características específicas que geram capacidade de atuação no âmbito das políticas de acesso à informação.

Optou-se pela análise formativa pela necessidade de reflexão sobre um conjunto de indicadores que sirva como base para a análise internacional da formação das capacidades institucionais relacionadas aos órgãos garantidores das Políticas de acesso à informação. As

capacidades institucionais serão deduzidas a partir dos indicadores formulados nessa dissertação, com base em trabalhos anteriores sobre o tema. Os índices de capacidade encontrados serão contrastados com os resultados tangíveis e comparáveis entre os países da atuação dos órgãos garantes. A busca por resultados comparáveis tangíveis tem o propósito de verificar, dentro das limitações especificadas, a correspondência entre a capacidade encontrada e os resultados obtidos por cada órgão garantidor.

2.3. Estudos relacionados às Políticas de Acesso à Informação

Esta dissertação não aborda diferenças relacionadas aos critérios de restrição de acesso a informações, tipos de sigilo, classificação de informações e conteúdo de decisões dos países. Em um estudo comparativo desse porte é preciso estabelecer de forma clara as delimitações da análise proposta, de forma que seja possível a formação de uma metodologia específica e direcionada. Optou-se em manter o foco desse estudo no arranjo institucional da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal e dos órgãos garantidores da política no âmbito desse Poder, assim como nas respectivas capacidades desses órgãos garantidores.

O estudo também não focaliza no objeto dos pedidos e recursos de acesso à informação, mas sim na estrutura e nos instrumentos que dão suporte ao acesso à informação nos países analisados. Caso o foco fosse os tipos de pedidos de informação e recursos haveria de ser feito um levantamento em banco de dados dos sistemas dos três países, o que, apesar de válido, resultaria em outro trabalho com outro propósito, que não coincide com o enfoque deste trabalho em arranjos institucionais e capacidades estatais.

Dessa forma, apesar de importantes para o aprofundamento do conhecimento sobre o acesso à informação no Brasil e em outros países, não são considerados na revisão bibliográfica para os fins dessa dissertação os estudos encontrados que não analisem, ainda que superficialmente e sob outra nomenclatura, as estruturas, os instrumentos, os procedimentos, os arranjos institucionais, as capacidades ou a forma do acesso à informação no México, no Canadá, no Brasil ou em outros Estados.

É oportuno iniciar a revisão dos estudos relacionados às Políticas de Acesso à Informação com uma publicação que vai ao encontro da proposta desta dissertação. Trata-se do estudo de Cejudo e Cázares (2012) sobre as capacidades institucionais dos órgãos garantidores (lá denominados *órganos garantes*) do acesso à informação dos diferentes

estados federados no México. Nesse estudo, os autores avaliam os seguintes aspectos chave da operação dessas instituições: grau de autonomia, capacidade diretiva, organização administrativa e capacidade operativa (que inclui recursos financeiros, recursos humanos e tecnologias da informação).

Cejudo e Cázares (2012) entendem por autonomia a situação em que existe diferença clara entre os incentivos e interesses do órgão garantidor e dos sujeitos obrigados de tal forma que o funcionamento e a superveniência institucional do órgão garantidor não dependa de convergência de interesses com os sujeitos obrigados. Eles apontam cinco elementos que incidem diretamente no grau de autonomia dos órgãos garantidores mexicanos: 1) o mecanismo de nomeação dos conselheiros; 2) os critérios para a sua remoção; 3) um período pré-estabelecido de mandato; 4) a garantia formal de autonomia operativa, de gestão e de orçamento; e 5) a possibilidade de que as resoluções do órgão garantidor efetivamente tenham incidência sobre o comportamento dos sujeitos obrigados.

Em relação à autonomia proporcionada pelo mecanismo de nomeação, Cejudo e Cázares (2012) observam que quanto menor é a discricionariedade no processo, maior a autonomia. Um fator positivo nessa diminuição da discricionariedade seria a fragmentação da responsabilidade da decisão, preferencialmente em mais de um Poder. A autonomia tende a ser maior também quanto menor a vinculação dos nomeados com os entes regulados, nesse aspecto a participação de atores da sociedade civil é um fator positivo.

Cejudo e Cázares (2012) apontam que no México, em 2010 (ano da pesquisa), os órgãos garantidores dos estados possuíam um grau diverso de autonomia com base na legislação de cada estado considerando os indicadores apontados. Para além da legislação, ainda havia problemas de execução. Em caso de descumprimento, 42 por cento encaminhavam o caso ao órgão interno de controle, nos quais as possibilidades de seguimento do processo e penalização eram muito pequenas.

Em relação à capacidade diretiva dos órgãos garantidores, Cejudo e Cázares (2012), observam que a direção desses órgãos está sob a responsabilidade dos comissionados e de alguns cargos diretivos internos, como o secretário executivo. Cabe a eles resolver as controvérsias entre os cidadãos e os órgãos garantidores em matéria de acesso à informação. Dessa forma, é exigido deles alto nível de conhecimento da matéria, assim como presteza para resolver com rapidez e precisão as demandas apresentadas. Além disso, cabe aos comissionados outras funções de alta responsabilidade como a supervisão dos sujeitos

obrigados e promoção do direito de acesso à informação. Também influem, na maioria das entidades, na definição dos critérios de seleção e promoção do pessoal o órgão garantidor. Os autores elegeram cinco indicadores para verificar a capacidade diretiva, quais sejam: nível de escolaridade, experiência laboral prévia, mandato direcionado unicamente para a atividade ou compartilhado com outras funções; frequência de sessões plenárias e remuneração econômica.

Ao analisar a organização administrativa, Cejudo e Cázares (2012) consideram o número de diretorias e os assuntos abordados por elas, assim como o número de servidores disponíveis por diretoria. Os autores avaliam ainda a existência de manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos.

Por fim, os autores abordam a capacidade operativa, que é construída por meio de recursos financeiros, humanos e tecnológicos à disposição de cada instituição. Os autores apontam que, apesar de não haver relação direta entre recursos financeiros e eficácia, a disponibilidade de recursos para contratar os recursos humanos necessários, adquirir os recursos materiais adequados e custear os gastos cotidianos seria um fator decisivo das capacidades institucionais dos órgãos garantidores. Além disso, o montante destinado aos órgãos garantidores é reflexo do compromisso das autoridades estatais com a transparência.

Cejudo e Cázares (2012) apontam que, no México, os cargos de comissionados e de secretários executivos possuem requisitos legais de qualificação mínimos. No entanto, os demais servidores, que realizam as funções cotidianas dos órgãos garantidores, não seguem um padrão legal único de seleção. Segundo os autores, os recursos humanos devem ter o perfil adequado, em quantidades suficientes e sujeitos a avaliações de desempenho e capacitação para o exercício de suas atividades.

Cejudo e Cázares (2012) compararam as capacidades estatais dos órgãos garantes. Para isso, privilegiaram os dados que permitiriam uma comparação maior, normatizaram-se os dados e, salvo no caso do orçamento em que se utilizou a porcentagem do orçamento total da entidade federativa, não foram utilizados ponderadores. O índice foi constituído por 10 fatores organizados em três dimensões: capacidade diretiva (1 fator), organização (5 fatores) e capacidade operativa (4 fatores).

Na primeira dimensão, capacidade diretiva, Cejudo e Cázares (2012) atribuíram valor ao nível de escolaridade médio dos cargos diretivos (comissionado presidente, comissionados e secretário executivo). Foi empregada uma escala de 0 a 3, em que 0 representa o nível de

escolaridade mais baixo, sem graduação, e 3 representa o mais alto, doutorado. A média de escolaridade dos cargos diretivos foi posteriormente normatizada em uma escala de 0 a 1.

Na segunda dimensão, organização, o estudo de Cejudo e Cázares (2012) privilegiou a existência de mecanismos que permitiram a institucionalização das rotinas e atividades do próprio instituto. Escolheram-se como fatores a existência de manuais de procedimentos, operação e de arquivo, a existência de perfis de posto e critérios de avaliação de pessoal. O resultado também foi normatizado em uma escala de 0 a 1.

Por fim, na terceira dimensão, capacidade operativa, Cejudo e Cázares (2012) mediram quatro componentes: orçamento, recursos humanos, tecnologias da informação e estatísticas. O componente do orçamento foi calculado, como apontado, dividindo-se o orçamento do órgão garantidor pelo orçamento do ente federado, o resultado foi multiplicado por 10, de forma a se aumentar 0,1 para cada 0,01, até o máximo de 1. O componente recursos humanos foi calculado também em uma escala de 0 a 1 em que a cada 6 funcionários empregados aumenta-se 0.1, aqueles que reportaram 55 funcionários ou mais receberam a pontuação 1. O componente de tecnologia de informação foi composto de vários itens relacionados ao tema cujo cálculo também foi normatizado em uma escala de 0 a 1. No componente estatística, se concedeu valor 1 aos que recebiam informações sobre a quantidade e tipos de pedidos de acesso à informação recebidas pelos diferentes órgãos do ente federativo (sujeitos obrigados) e 0 aos que não recebiam. Os autores ainda fazem comparações dos resultados encontrados com fatores importantes para a avaliação de resultado, como o tempo de resposta e a qualidade das respostas.

O estudo de Cejudo e Cázares (2012) sobre as capacidades institucionais dos órgãos garantidores do acesso à informação dos diferentes estados federados no México contribui para a metodologia desta dissertação, e terão os aspectos que são pertinentes a uma comparação entre Poderes Executivos de diferentes Estados recuperados no capítulo de metodologia.

Um outro estudo de destaque no assunto é o de Fuente (2016), que foi encomendado pela *Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)* e cujo resultado é denominado *Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)*. Esse estudo apresenta um modelo internacional de medição da transparência para avaliação das políticas de acesso à informação.

O modelo foi debatido e consensuado entre os membros da RTA e tem as seguintes dimensões de avaliação: recursos, processos e resultados; além de tecer considerações relativas ao impacto da Política de acesso à informação (dimensão que não foi considerada para a avaliação dos Estados no primeiro ciclo de aplicação do modelo). Participaram do primeiro ciclo¹² e foram avaliados pelo modelo os seguintes países: Brasil, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Peru e Uruguai. A seguir, apresenta-se o quadro explicativo das dimensões e sub-dimensões do modelo:

DIMENSION	SUBDIMENSION
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> A. Reconocimiento del derecho B. Garantía del derecho
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> A. Función u órgano garante B. Sujeto obligado
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> A. Desempeño institucional B. Satisfacción de usuarios C. Ciudadanía D. Funcionarios
IMPACTO	<ul style="list-style-type: none"> A. Derecho de acceso a la información como “derecho llave” B. Derecho de acceso a la información centrado en la gestión pública C. Derecho de acceso a la información y sistema político

Quadro 1 – Dimensões e sub-dimensões do modelo de medição internacional de transparência e acesso à informação pública – fonte: FUENTE, 2016, p.7.

Fuente (2016, p.8-14), apresenta para cada sub-dimensão uma lista de perguntas, das quais, parte é respondida de forma afirmativa ou negativa, gerando um índice binário 0 – 1 e outra parte em que há múltipla escolha com gradação entre 0 e 1, a depender da resposta escolhida. Em relação à dimensão “Recursos”, as perguntas realizadas abrangeram, no âmbito da sub-dimensão “Reconhecimento de Direito”, se há reconhecimento nacional do direito de acesso; se ele consta na constituição e em lei específica; se há sujeitos obrigados em todos os Poderes, em nível municipal e em instituições públicas e da sociedade civil; se há norma que distinga mecanismos de transparência ativa e passiva; e se há exigência de unidades de “enlace” (que são as unidades de atendimento ao cidadão). Na sub-dimensão “Garantia de Direito”, as perguntas versaram sobre a existência de procedimentos para o cumprimento do direito em transparência ativa e passiva; a existência de um terceiro independente do sujeito

¹² Durante a elaboração desta dissertação estava sendo realizado o segundo ciclo de avaliações, com nova metodologia. Como o estudo ainda não estava público, não foi analisado para os fins desta dissertação.

obrigado para o qual o cidadão possa apresentar reclamação; a existência de sanções que emanem desse terceiro independente; a existência de políticas de arquivo com padrões específicos para a transparência; e se existência de uma política de dados abertos que emane de Lei ou da administração.

Na dimensão “Processo”, por sua vez, em relação à sub-dimensão “Função” (Órgão Garantidor), as perguntas versaram sobre a existência de fiscalização em transparência ativa e passiva, como ela é realizada, e se é amostral ou universal; se há programas de capacitação para servidores com e sem cargos de direção e com que frequência e abrangência; se há programas para capacitação de cidadãos e com que periodicidade ocorrem; se existe estratégia de comunicação relativa ao direito e se já houve campanha de publicidade nos meios de comunicação de massa; se há plataformas tecnológicas para a realização de solicitações de acesso; se as plataformas estão integradas pelo órgão garantidor; se existem estatísticas *online* sobre a plataforma tecnológica; se registem relatórios de prestação de contas e sua periodicidade. Em relação à sub-dimensão “Sujeito Obrigado”, pergunta-se se houve aumento de orçamento para a transparência em relação a ano anterior; se houve instalação de unidades de “enlace” nos sujeitos obrigados.

Na dimensão “Resultado”, no que tange à sub-dimensão “Desempenho Institucional”, as perguntas versaram sobre a existência de informação sobre o resultado de fiscalizações de transparência ativa e sobre os resultados de fiscalizações de transparência passiva (se cumpre com prazos, se a resposta é enviada, e a porcentagem de cumprimento das recomendações da fiscalização. Em relação à sub-dimensão “Satisfação do Usuário”, questionou-se a satisfação com a informação disponível em transparência ativa, com a utilidade da informação, com o processo e resultado da solicitação, com a atenção recebida no processo de reclamação, com a clareza da linguagem da decisão da reclamação e com o tempo de decisão. Em relação à sub-dimensão “Cidadania”, as perguntas trataram do conhecimento do cidadão sobre a Lei que garante o direito de acesso à informação; se o cidadão tem usado o direito; se tem consultado informação; se tem solicitado informação específica; e a utilidade da Lei para o usuário. Em relação à sub-dimensão “Funcionários”, questionou-se se eles conhecem a norma e qual o nível de utilidade que creem ter a transparência e o acesso à informação.

Interessante observar o resultado do Brasil e do México no estudo de Fuente (2016), que, apesar de tratar-se de um teste inicial e com limitações apontadas no próprio texto, traz um panorama dos dois Estados pela perspectiva proposta:

PAIS	NO PONDERADO	PONDERADO
BRASIL	7,76	7,54
COLOMBIA	4,36	4,08
CHILE	8,01	7,94
ECUADOR	5,72	5,27
EL SALVADOR	4,14	3,85
GUATEMALA	4,35	3,96
HONDURAS	5,77	5,31
MEXICO	8,04	7,65
PERÚ	1,75	1,58
URUGUAY	6,83	6,51
MEDIA REGIONAL	5,67	5,37

Quadro 2: Resultado dos países participantes do modelo de medição internacional de transparência e acesso à informação pública – Fonte: Fuente (2015, p. 19)

Costa (2017), em dissertação de mestrado sobre o Acesso à informação no México, realiza estudo de caso que tem como objeto o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) e apresenta um apanhado histórico sobre a criação do *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (IFAI), em 2003, até a transformação em INAI em 2015, que auxiliará na contextualização deste estudo, no capítulo relacionado ao acesso à informação no México. Realiza também um estudo sobre os atores envolvidos na política e as variáveis de contexto da Política de acesso à informação no México. A autora utiliza a metodologia de estudo de caso com as unidades de análise: atores, procedimentos, orçamento e recursos.

No que tange à análise comparativa de políticas de acesso à informação, o pesquisador Branco (2015), em sua dissertação de mestrado, faz uma análise comparativa entre os modelos de acesso à informação no Reino Unido, na Suécia, no México e no Brasil e apresenta uma proposta de aprimoramento do modelo brasileiro. Esse autor escolhe como base de sua análise comparativa os seguintes elementos: o direito de acesso, enquanto apanhado legislativo sobre o assunto; os procedimentos para acesso à informação; as exceções ao acesso (formas de sigilo); e a existência e natureza do órgão regulador.

Cunha Filho e Xavier (2014) realizam um estudo da Lei de Acesso à Informação no Brasil, que inclui as dinâmicas estabelecidas no âmbito do Executivo Federal para cumprimento da Lei. Há, no livro, um breve comparativo com o acesso à informação no México, no entanto, o estudo é anterior à *Ley General de Transparencia e Acceso a la Información Pública* e às reformas da Constituição mexicana e da *Ley Federal de*

Transparencia e Acceso a la Información Pública, que implicaram em mudanças substanciais no arranjo mexicano.

Por outro lado, os autores (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014) fazem um apanhado dos Tratados e Declarações Internacionais dos quais o Brasil é signatário e que norteiam as atividades e os objetivos de acesso à informação deste país, quais sejam: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 31 de dezembro de 2003 e incorporada à ordem jurídica nacional por meio do Decreto nº 5.687/06; a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, incorporada à ordem jurídica nacional por meio do Decreto nº 4.410/02; a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, aprovada em outubro de 2000; a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969, incorporada na ordem jurídica nacional pelo Decreto nº 678/92; e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, incorporado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 592/92. Cunha Filho e Xavier (2014) lembram que, além desses tratados e declarações, o Brasil integra a Parceria para o Governo Aberto, ou *Open Government Partnership (OGP)* e a *Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)*.

Apesar de anterior ao Decreto nº 7.724/2012 que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal e anterior à *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* mexicana, Paes (2011), em seu artigo *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*, faz uma análise histórica do acesso à informação no Brasil e no México que auxiliará na contextualização que será realizada nos capítulos específicos desta dissertação.

Observa-se que o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)*, do México, publica cartilhas que abordam temas específicos da Política de acesso à informação mexicana denominadas *Cuadernos de transparencia*, que em outubro de 2018 totalizavam 25 publicações, que serão consideradas no estudo do arranjo institucional mexicano.

Destacam-se, entre elas, para o objeto desse estudo a cartilha nº 04 “*Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*”, que traz uma reflexão sobre a evolução do valor da transparência no setor público; a cartilha nº 05 “*La Transparencia como problema*”, que trata dos problemas relacionados à implementação da política de transparência; a cartilha nº 07 “*Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*”, que faz uma análise comparativa de

Leis de Acesso à Informação no mundo e aponta elementos básicos necessários na formulação desse tipo de Lei; a cartilha nº 10 “*Transparencia y democracia: claves para un concierto*”, que aponta o histórico da relação entre a transparência e a democracia; a cartilha nº 17 “*El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*”, que apresenta uma síntese da implementação do direito de acesso no México; a cartilha nº 24 *Gobierno Abierto*, que apresenta uma reflexão sobre o conceito de governo aberto e sua implementação no México; e a cartilha nº 25 *El ejercicio de la función pública: una perspectiva desde las nuevas tecnologías, la transparencia y los derechos humanos*, que apresenta uma reflexão sobre os benefícios, riscos e desafios das novas tecnologias no âmbito do setor público.

Douglas, Hurtubise-Loranger e Lithwick (2012), em paper publicado pela biblioteca do Parlamento canadense, apresentam o histórico das tentativas de modificações na Lei canadense no Parlamento até o ano de 2012, que será retomado no capítulo referente ao acesso à informação no Canadá. Tromp (2008), por sua vez, aborda a necessidade de reforma do *Access to Information Act* e apresenta um comparativo com outras legislações e pontos que distanciam a Lei canadense das demais, seu texto também será retomado no capítulo de contextualização da política no Canadá.

Mendel (2017), por sua vez, no artigo *Right to Information Oversight Bodies: Design Considerations*, preparado para o Banco Mundial, como parte do suporte dessa instituição para a implementação do direito de acesso à informação no Sri Lanka, faz uma análise comparativa de desenhos institucionais de órgãos garantidores de forma genérica, com foco no desenho de alguns países, quais sejam: Canadá, Índia, México e Estados Unidos. Esse artigo traz o conceito de órgão garantidor (*oversight bodies* ou *órganos garantes*) que será utilizado no âmbito dessa dissertação. Segundo o autor, os órgãos garantidores seriam “aqueles órgãos que tem o poder de revisar as decisões de autoridades públicas relacionadas aos pedidos de acesso à informação” (MENDEL, 2017, p. 3).

Para ele, uma questão básica relacionada ao mandato do órgão garantidor é se este é essencialmente limitado ao processamento de reclamações ou recursos ou se ele tem um papel mais amplo de promoção do direito. Segundo Mendel (2017), haveria benefícios óbvios no engajamento desses órgãos na atividade promocional, incluindo a vantagem da expertise desenvolvida na análise de recursos.

Ele aponta para o *trade off* entre ter um órgão garantidor especializado no acesso à informação ou alocar essa função em um órgão já existente, normalmente um *Ombudsman* (ou Ouvidoria), que será objeto de análise em tópico específico dessa dissertação. Mendel (2017) também tece considerações sobre a necessidade de independência dos órgãos garantidores em relação às autoridades públicas que fiscalizam. Segundo ele, há duas formas de proteger a independência, uma por meio de um procedimento de indicação robusto e outra por meio de um sistema de financiamento que proteja de interferências políticas (MENDEL, 2017, p.4). Para o autor, também seria essencial que os membros do órgão garantidor tenham controle sobre a contratação e gestão da sua equipe.

Mendel (2017) também reflete sobre o acúmulo de responsabilidade sobre os temas acesso à informação e proteção de dados pessoais por um mesmo órgão, como ocorre no México. Dada a similaridade de competências relativas aos dois temas, parece ser interessante associá-los, para ganho de eficiência do Estado, desde que a proteção de dados esteja no mesmo nível de maturidade normativa que o acesso à informação, e essa é a tendência atual.

Mendel (2017) debate a efetividade de um mandato do órgão garante que extrapole a análise de recursos e entre na implementação da Lei e promoção do direito de acesso. Para Mendel, há ganhos efetivos na ampliação do escopo de atuação, com a utilização do conhecimento adquirido na análise dos recursos para a identificação de lacunas e consequente busca de soluções para elas. O conhecimento adquirido na implementação e promoção também amadurece a análise dos recursos de revisão.

Mendel (2017) também debate as vantagens de ser ter um órgão com um único titular ou com uma direção colegiada (*Commissioner versus Commission*). Segundo aquele autor, na prática, democracias mais bem estabelecidas tendem a escolher o formato de um comissário (ou ouvidor), enquanto democracias mais recentes ou em transição tendem a escolher comissões. Por outro lado, também se observa que países grandes tendem a adotar comissões enquanto países pequenos tendem a adotar comissários.

Apesar de existirem diversos estudos sobre a estrutura da implementação das Leis de Acesso à Informação do Brasil, do México e do Canadá individualmente, estudos amplos comparativos que incluem diversos países e estudos comparativos entre Brasil e México, não foi encontrado na literatura acessível até dezembro de 2018 nenhum estudo comparativo com foco específico no arranjo institucional do acesso à informação dos três países (Brasil, Canadá

e México) simultaneamente. Dessa forma, a presente pesquisa apresenta uma nova perspectiva para os estudos já realizados.

3- Metodologia

Neste estudo, é utilizado o método comparativo para apontar as diferenças e semelhanças dos arranjos institucionais das políticas de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal do Brasil, do México e do Canadá, com foco no arranjo institucional dos órgãos garantidores dessa política no Executivo Federal e respectivas capacidades desses órgãos. Busca-se evidenciar as semelhanças e diferenças no arranjo institucional e avaliar as capacidades dos órgãos garantidores da política no âmbito do Executivo Federal desses três países.

O método comparativo baseia-se no estudo de indivíduos, grupamentos, classes, fenômenos, culturas ou fatos, com vistas a sinalizar diferenças e semelhanças entre eles (GIL, 1994). Diferentes sistemas políticos podem ser comparados com vistas à identificação de regularidades e individualidades. Para Shneider e Schmitt (1998), a comparação pode ser considerada inerente ao processo de construção do conhecimento nas Ciências Sociais. Segundo esses autores, com a comparação podemos construir modelos e tipologias, que identifiquem continuidades e descontinuidades, bem como semelhanças e diferenças.

Shneider e Schmitt (1998) apresentam três tipos de análise comparativa: o primeiro tipo engloba estudos focados no exame sistemático da covariação existente entre casos, buscando gerar e controlar hipóteses; no segundo tipo, o pesquisador analisa uma série de dados sem um controle efetivo da teoria, mas com uma espécie de demonstração paralela; o terceiro tipo, identificado como “contraste de contextos”, consiste na comparação de dois ou mais casos, com vistas a evidenciar suas diferenças. Este estudo procura evidenciar as diferenças de arranjo da política e capacidades dos órgãos garantidores dos três países, aproximando-se do terceiro tipo de análise comparativa apresentado por Schneider e Schmitt, mas também as semelhanças entre eles.

Conforme observado, no âmbito deste estudo, consideramos na definição de órgãos garantidores a definição de Mendel (2017, p. 3) para *oversight bodies*: “aqueles órgãos que tem o poder de revisar as decisões de autoridades públicas relacionadas aos pedidos de acesso à informação”.

Para a análise dos arranjos institucionais, considerando que se tratam de arranjos de implementação das políticas de acesso à informação, que já passaram pela fase de formulação e que são executadas pelos atores envolvidos no arranjo nos níveis macro e intra-institucional

que são analisados nesse estudo, são abordados os cinco passos principais para o desenho dos arranjos institucionais apontados por Pires (2016b, p.199-200). A descrição encontra-se no tópico 2.1 do Referencial Teórico desta dissertação, quais sejam: 1) identificação dos objetivos da política; 2) identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente; 3) identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores; 4) avaliação das capacidades produzidas pelo arranjo; 5) avaliação dos efeitos dos arranjos sobre os resultados.

Este estudo conjuga pesquisa documental e bibliográfica e pesquisa de campo. Na pesquisa documental, utiliza-se como base a legislação dos países analisados; documentos relativos à implementação da política produzidos pelos órgãos e entidades estatais; documentos relativos a decisões recursais e jurisprudência; relatórios de aplicação das Leis; informações disponíveis em transparência ativa nas páginas governamentais na internet; assim como livros, dissertações e artigos sobre o assunto originários dos países estudados e de fora deles.

Foi realizada pesquisa de campo *in loco* no Brasil, no México e no Canadá, com entrevistas a atores representativos da implementação das Leis de Acesso à Informação dos três países. Entrevistou-se representantes do Estado, da academia e da sociedade civil, com vistas ao aprofundamento das informações colhidas em pesquisa documental, captação de percepções, apreensão de aspectos formais e informais dos arranjos. As entrevistas foram semiestruturadas e direcionadas a cada ator entrevistado. Dessa forma, apesar de terem sido construídos questionários base, estes foram adaptados ao contexto do entrevistado e do país. As entrevistas foram gravadas e os entrevistados assinaram termo, que consta em anexo, em que foi firmado compromisso de análise em conjunto das informações recebidas dos entrevistados sem a divulgação da autoria de cada informação específica que compôs o estudo e sem citação identificada, mas com divulgação da lista de entrevistados em cada país.

A pesquisadora valeu-se também dos conhecimentos empíricos originários de sua própria experiência enquanto analista de recursos em terceira instância da Lei de Acesso à Informação na Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da Ouvidoria-Geral da União (OGU), Secretaria da Controladoria-Geral da União (CGU), onde atuou entre abril de 2014 e janeiro de 2017 e de seu contato com o tema no Gabinete da Ouvidoria-Geral da União, onde trabalha desde fevereiro de 2017. Valeu-se também de experiências anteriores com a implementação da LAI na Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

As três políticas estudadas apresentam em suas Leis objetivos semelhantes que serão abordados em seus respectivos capítulos e no capítulo comparativo. Os objetivos, porém, foram objeto das entrevistas *in loco*, com vistas a verificar possíveis diferenças entre os implementadores.

Nos próximos capítulos, serão desenhados os macro arranjos institucionais das políticas de acesso à informação do Executivo Federal dos três países e, de forma detalhada, os arranjos institucionais das instâncias recursais externas no âmbito Executivo Federal. A identificação dos atores, assim como dos processos, dos mecanismos e dos espaços nos quais se organizam as relações entre eles serão abordados por meio dos seguintes parâmetros de análise: composição do sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação; composição do órgão garantidor da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal; modo de atuação dos atores no sistema; modo de atuação do órgão garantidor; recursos tecnológicos; canais de interação com o cidadão; e uniformidade da política a nível do Executivo Federal.

No quadro a seguir, apresenta-se os parâmetros utilizados para a análise do arranjo institucional dos três países pesquisados:

Arranjo Institucional das Políticas de Acesso à Informação		
Etapas	Parâmetros de análise	Elementos de análise
Identificação dos objetivos da política	Objetivos da política	<ol style="list-style-type: none"> 1) Objetivos constantes em normas 2) Visão dos atores em relação aos objetivos
Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente na política	Composição do sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação	<ol style="list-style-type: none"> 1) Quais são os órgãos e entidades que compõem o sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal? 2) Qual o papel conferido a cada órgão ou entidade? 3) Há um órgão ou entidade central no sistema? Qual? Há compartilhamento do papel por mais de um órgão? 4) Quais entidades tem papel decisório sobre os rumos da política? 5) Há conselhos comissões ou outras entidades colegiadas no sistema? Em caso afirmativo, há representante da sociedade civil nessas instâncias?
	Composição do órgão garantidor da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal	<ol style="list-style-type: none"> 1) O órgão está vinculado a algum dos Poderes, qual? 2) O órgão garantidor é um órgão colegiado? Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade? 3) Se for um órgão colegiado, este é composto por quantos membros e de quais origens? 4) Quais são as atividades assumidas pelo órgão? 5) Qual a amplitude formal e informal de atuação do órgão (nacional, federal ou restrita somente ao Executivo Federal)?
Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores	Modo de atuação dos atores no sistema	<ol style="list-style-type: none"> 1) São realizadas consultas ao Legislativo ou outras instâncias eletivas? Em que momentos? 2) Há uma rede entre os órgãos do Poder Executivo? Essa rede é formal ou informal? 3) Há uma rede entre os órgãos dos diferentes Poderes e Entes Federativos em que haja diálogo a respeito da Política de acesso à informação? Essa rede é formal ou informal? 4) Há compartilhamento de entendimentos e de interpretações legais entre os órgãos e entidades e entre os órgãos e entidades do Executivo Federal e diferentes Entes Federativos e Poderes? 5) Há possibilidade de transferência por sistema de pedidos de acesso à informação entre os membros da rede (se existente)? 6) Há mais de uma instância recursal para os casos de recusa de acesso à informação? Destas, quais são internas e quais são externas ao órgão demandado? 7) Nas hipóteses em que há mais de uma instância de revisão externa, órgão demandado também pode recorrer a uma instância externa, caso não concorde com a decisão proferida ou somente o cidadão? 8) Quais são os prazos legais para o atendimento do pedido e dos recursos?

		<p>9) Há um sistema informatizado e único no Poder Executivo que permita a transferência online de pedidos de acesso entre os órgãos e entidades?</p> <p>10) Há um sistema informatizado único para a apresentação de pedidos e de recursos?</p>
	<p>Modo de atuação do órgão garantidor.</p>	<p>1) O órgão garantidor possui autonomia política formal?</p> <p>2) No caso de órgão colegiado, qual a periodicidade das reuniões entre os membros?</p> <p>3) Ao se tratar de órgão colegiado, todos tem direito de voto e decidem conjuntamente?</p> <p>4) Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade?</p> <p>5) Como é efetuada a nomeação do titular ou dos titulares do órgão ou entidade?</p> <p>6) Há uma equipe de servidores que prestam apoio aos titulares?</p> <p>7) Há formação de jurisprudência?</p> <p>8) Como são preenchidas lacunas na legislação, quando existentes?</p> <p>9) Há interlocução com o demandante da informação?</p> <p>10) Há interlocução com o órgão ou entidades demandadas?</p> <p>11) As decisões do órgão garantidor são obrigatórias?</p>
	<p>Canais de interação com o cidadão</p>	<p>1) Tem uma única denominação em todo o Estado?</p> <p>2) Todo o contato com o cidadão é realizado pelo intermédio de um único setor ou o cidadão realiza o recurso diretamente junto às instâncias recursais?</p> <p>3) Há previsão de escuta de terceiro no caso de solicitação de informação relativa a ele?</p> <p>4) Há previsão de entrega em formato diferenciado para pessoas com deficiência?</p> <p>5) Há previsão de pagamento de taxas por pedido de acesso à informação?</p>
	<p>Uniformidade da política a nível do Executivo Federal</p>	<p>1) Há previsão de cursos para capacitação dos servidores responsáveis por responder os pedidos de acesso à informação?</p> <p>2) Existe a possibilidade de interpretações da Lei que resultam em respostas diferentes para pedidos de acesso de acesso a informações semelhantes?</p> <p>3) Há uma política institucionalizada relativa a procedimentos de atendimento e tipo de linguagem utilizada?</p> <p>4) Existe uma página que centralize a transparência de todos os gastos? Ela é separada por Poder ou unificada a nível federal?</p> <p>5) As decisões do órgão garantidor são disponibilizadas aos demais órgãos para disseminação de entendimentos?</p>

Quadro 3: Parâmetros de análise do arranjo institucional das políticas de acesso à informação. Fonte: elaboração própria.

Após o desenho do arranjo institucional da política e do órgão garantidor, analisou-se a capacidade institucional deste último. Conforme apontado no capítulo de revisão teórica, no âmbito do estudo proposto nessa dissertação, é considerado, como conceito base de capacidades estatais, o conjunto de habilidades e recursos que a burocracia pública possui ou deveria possuir para a execução da política estudada. Este estudo foca principalmente nas dimensões “administrativa e de implementação”, “legal” e “política” apontadas por Cincolani (2013).

Como apontado no capítulo anterior, as capacidades institucionais dos órgãos garantidores são estudadas, no âmbito deste trabalho, por meio de análise formativa, com base nos arranjos institucionais desses órgãos e comparados com os resultados tangíveis obtidos pela política.

Observa-se que, no modelo formativo, estuda-se, por meio de parâmetros, os fatores antecedentes que são causas da capacidade, como, por exemplo, um arranjo institucional particular, estruturas operacionais ou recursos aos quais a administração tem acesso (ADDISON 2009, p.11). Esses fatores precedem e, conjuntamente, implicam na capacidade. Os parâmetros retratam a magnitude dos efeitos dos fatores (ADDISON 2009, p.12). A escolha dos parâmetros para a análise e comparação das capacidades no âmbito deste estudo teve como referências os estudos de Cejudo e Cázares (2012), Gomide e Pires (2014b) e Fuente (2015).

Os parâmetros de estudo são os seguintes: 1) grau de autonomia; 2) especialidade diretiva; 3) organizações administrativas; 4) capacidade operativa; e 5) capacidade impositiva (enforcement capacity). Cada elemento receberá um índice binário 0-1 e serão somados no final, com exceção dos cursos internos que o índice varia de 0 a 2, com vistas à avaliação da capacidade disponível ao órgão garantidor de cada Estado. O quadro a seguir detalha os elementos de análise de cada parâmetro estudado:

Capacidades do Órgão Garantidor da Política de Acesso à Informação	
Parâmetro de Análise	Elementos de análise
Grau de autonomia	Mecanismo de nomeação do titular do órgão ou entidade (1) Envolve mais de um Poder da Federação na escolha (0) Não envolve

	Existência de mandato fixo (1) O cargo é exercido por mandato fixo (0) Livre nomeação e exoneração
	Autonomia orçamentária (1) Tem autonomia (0) Não tem autonomia
Especialidade diretiva	Mandato dos titulares ou do titular do órgão garantidor (1) É exclusivo para a atividade (0) O tempo é compartilhado com atividades diversas sob responsabilidade do titular
	Existência de requisitos legais de qualificação mínima para os titulares (1) Sim (0) Não
Organização administrativa	Manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos (1) Existem manuais para orientação dos dirigentes e dos servidores (0) Não existem manuais
	Jurisprudência ou banco de precedentes (1) Existe jurisprudência ou banco de precedentes e é facilmente acessível aos servidores e dirigentes (0) Não existe jurisprudência ou banco de precedentes ou não é facilmente acessível aos servidores e dirigentes
	Existência de cursos internos para ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos e com qual periodicidade (2) Dois ou mais por ano (1) Um por ano (0) Menos de um por ano
Capacidade operativa	Os recursos humanos disponíveis são suficientes (1) Sim (0) Não
	Há estabilidade de equipe (a equipe se alterou menos de 50% nos últimos 2 anos) (1) Sim (0) Não
	Há recursos suficientes para o exercício das atividades planejadas (1) Sim (0) Não
	Há um sistema informatizado para recebimento de recursos e resposta ao cidadão que apresente o histórico de pedidos e respostas anteriores: (1) Sim (0) Não
	Há um sistema informatizado interno de gestão de processos: (1) Sim (0) Não
Capacidade Impositiva (Enforcement Capacity)	Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (1) Há previsão legal (0) Não há previsão legal
	Há mecanismos de monitoramento do cumprimento da decisão proferida: (1) Sim (0) Não
	Há mecanismos disponíveis para responsabilização em caso de descumprimento da Lei: (1) Sim (0) Não

Quadro 4: Capacidades do órgão garantidor na implementação da Política de acesso à informação. Fonte: elaboração própria.

Para comparação das capacidades percebidas com os resultados obtidos pelo órgão utilizou-se os seguintes parâmetros que são os resultados efetivamente tangíveis no âmbito da atuação do órgão garantidor: 1) porcentagem de cumprimento das decisões do órgão garantidor e 2) cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei.

Em resumo, o estudo seguirá a seguinte sequência analítica:

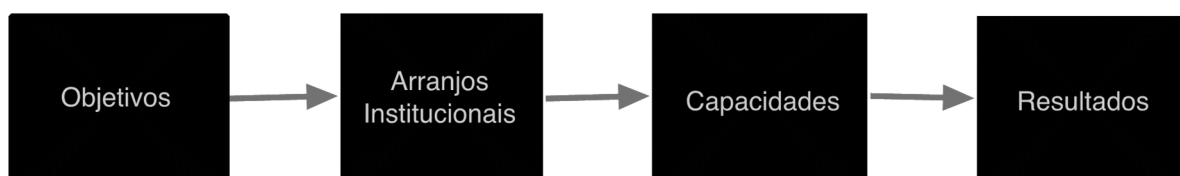


Figura 2 – Sequência analítica da dissertação. Fonte: Elaboração própria.

3.1. Validação dos dados

Foram coletadas informações de fontes diversificadas e as entrevistas também auxiliaram a dirimir eventuais contradições nas fontes ou lacunas de informações nos documentos, publicações e legislação relacionada ao tema. Toda legislação e bibliografia utilizada será referenciada no trabalho para consulta dos interessados e o conteúdo das entrevistas poderá ser acessado para validação dos dados mediante assinatura de termo de sigilo, que impede a divulgação e utilização do conteúdo para fins diversos da validação dos dados da pesquisa.

4. Política de acesso à informação no Brasil

As informações constantes neste capítulo, quando não referenciadas ou constantes na legislação citada, foram obtidas por meio de entrevistas realizadas no Brasil¹³ entre os dias 23 de novembro e 2018 e 4 de fevereiro de 2019. Concederam entrevistas para a elaboração desta dissertação, no que tange à Política de acesso à informação no Brasil, os seguintes atores:

Gilberto Waller Júnior
Ouvidor-Geral da União – OGU/CGU (Em exercício do cargo até 10/01/2019)

Joara Marchezini
Coordenadora do Programa de Acesso à Informação da Artigo 19

Juliana Sakay
Diretora de Operações da Transparência Brasil

Otávio Moreira de Castro Neves
Diretor de Transparência e Controle Social

Robert Gregory Michener
Professor Assistente – EBAP – Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Simone Ferreira Magalhães
Chefe de Serviço de Análise e Gestão de Recursos na Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação - OGU/CGU (Em exercício até 30/01/2019). Exercia a função de Coordenadora-Substituta no momento da entrevista

Foi considerada, na análise, também a experiência da pesquisadora, que é servidora pública federal, na implementação da Lei de Acesso à informação na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), quando em exercício naquela entidade; na sua atuação enquanto analista de recursos de acesso à informação direcionados à Controladoria-Geral da União entre abril de 2014 e janeiro de 2017, com o exercício de tutoria de equipe e monitoramento dos avanços de Tecnologia da Informação na Coordenação de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI) da OGU/CGU; e no posterior acompanhamento indireto, quando em exercício de suas atividades no Gabinete do Ouvidor-Geral da União, desde janeiro de 2017.

¹³ As entrevistas a Gilberto Waller Júnior, Otávio Moreira de Castro Neves e Simone Ferreira Magalhães foram feitas em Brasília-DF. A entrevista a Robert Gregory Michener foi feita no Rio de Janeiro –RJ. As entrevistas a Joara Marchezini e Juliana Sakai foram feitas por Skype, com a pesquisadora em Brasília e as entrevistadas em São Paulo-SP.

4.1 Breve histórico e contextualização da Política de acesso à informação no Brasil

O direito de acesso às informações públicas foi reconhecido na Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII¹⁴, nos seguintes termos:

“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”

Apesar de já estar reconhecido na Constituição, desde 1988, o direito de acesso à informação pública no Brasil só foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/11, em 11 de novembro de 2011. Há controvérsias na literatura se o inciso XXXIII, artigo 5º, teria eficácia plena ou contida. Cabe observar, no entanto, que, apesar de já ser um direito assegurado constitucionalmente, a sua aplicação era dificultada pela falta de procedimentos claros para o seu exercício. A LAI entrou em vigor em maio de 2012, revolucionando a forma de tratamento das informações públicas e alterando o foco de proteção da informação para a promoção do acesso às informações públicas.

A temática do acesso à informação estava distribuída entre diversos normativos, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que trata da transparência da gestão fiscal; a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), que determina a publicidade de editais de licitação e publicidade dos contratos; a Lei nº 9.784/99, que determina a divulgação dos atos administrativos e possibilita o acesso a informações de processos em curso que sejam de interesse geral quando da consulta pública; a Lei de Acesso Público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama (Lei nº 10.650/2003), a Lei nº 11.111/2005, que regulava de forma ainda tímida acessos e sigilos de informações públicas; e a Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991).

A Lei de Arquivos contava com disposições relativas ao sigilo das informações que foram revogados com a edição da LAI. Os artigos da Lei de Arquivos referentes ao sigilo foram regulamentados pelo Decreto nº 2.132/1997, pelo Decreto 2.910/1998 e por fim pelo

¹⁴ Cabe observar que o direito de acesso à informação, de forma mais ampla, também era, e continua sendo, reiterado em outros incisos e artigos da Constituição, a exemplo do artigo 5º, inciso XIV; artigo 5º, inciso LXXII; artigo 216, § 2º; e artigo 37, com a redação recebida pela Emenda Constitucional nº 19, de 2018.

decreto nº 4.553/2002, que só foi revogado em 2012, pelo Decreto nº 7.845/12, que regulamenta a LAI no que tange à proteção das informações classificadas.

Apesar de existirem no Brasil dispositivos que previam a divulgação de informações estatais que estavam enquadradas na temática dos referidos dispositivos, o Brasil carecia de diploma legal que apresentasse regras gerais de acesso às informações públicas, assim como procedimentos claros para o exercício e monitoramento do direito de acesso. (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014).

No Brasil, surgiram diversos projetos de Lei, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, com vistas a regular o direito de acesso à informação. A discussão que resultou na aprovação da LAI, no entanto, se iniciou em 2004, a partir do Projeto de Lei nº 219/2003. O parlamentar que elaborou o projeto buscou apoio junto à Controladoria-Geral da União (CGU) para viabilização do projeto no Congresso (PAES, 2011). Esse fato iniciou uma discussão sobre o assunto dentro do governo, que contou com a participação da Controladoria-Geral da União e o envolvimento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC). No âmbito da CTPCC, que conta com membros da sociedade civil, o projeto foi amplamente debatido e ampliado. Essa discussão gerou um primeiro anteprojeto de Lei enviado à Casa Civil. Em 2006, o Ministério da Justiça apresentou outra versão de anteprojeto à Casa Civil. As duas versões passaram a ser objeto de estudo de um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil e que abrangeu técnicos de diversos órgãos do Executivo Federal, entre eles a CGU, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores (PAES, 2011).

Em 2009, a Casa Civil enviou a versão final do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, tratou-se do Projeto de Lei da Presidência da República nº 5.228/2009. Na Câmara, o Projeto recebeu um número substancial de modificações, que foram apresentadas em forma de substitutivo. O substitutivo deixa explícita a aplicação da Lei aos três Poderes e aos três Entes Federativos; limita o número de prorrogações da classificação em grau de sigilo ultrassecreto, que antes era ilimitado, a uma prorrogação somente pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI); o substitutivo ainda estabelece que os procedimentos de revisão de decisões denegatórias seriam objeto de regulamentação própria no Poder Legislativo, no Poder Judiciário e no Ministério Público; e propõe outras alterações (PAES, 2011). O Substitutivo é aprovado na Câmara e enviado para o Senado.

No Senado, foram propostas outras modificações que travaram o trâmite por dois anos. Nesse meio tempo, foi lançada a Parceria para o Governo Aberto (*Open government Partnership*), com a assinatura da Declaração do Governo Aberto em 20 de setembro de 2011, que contou com a participação do Brasil enquanto membro fundador¹⁵. A Parceria aumentou a pressão para a aprovação da Lei de Acesso à Informação, já que o país era o único membro fundador que ainda não a possuía¹⁶. Em votação no Senado, as modificações propostas por meio do Substitutivo do Senado foram rejeitadas e o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados seguiu para a sanção presidencial. Em 18 de novembro de 2011, sancionou-se a Lei, com vetos pontuais. O texto final reuniu em uma só Lei, de abrangência nacional, as principais disposições sobre o acesso à informação no Brasil e revogou as normas conflitantes.

O acesso à informações públicas no Brasil passou então a ser regido pelas seguintes diretrizes, dispostas no artigo 3º da LAI:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

A partir da aprovação da LAI, no curto prazo de 180 dias para a sua entrada em vigor, o Poder Executivo inteiro foi chamado a mobilizar-se e adaptar-se aos seus dispositivos. A Casa Civil assumiu a coordenação da implementação e a CGU tornou-se o órgão responsável pelo monitoramento e apoio direto aos órgãos e entidades (CGU, 2013). O processo de implementação iniciou-se com a realização de reuniões com os Secretários-Executivos de todos os Ministérios (CGU, 2013). As orientações, em um período inicial, eram passadas para os Ministérios, que as replicavam para as suas entidades vinculadas. Em um segundo momento, a CGU realizou treinamentos para os servidores que assumiriam as funções do SIC, para as autoridades de monitoramento e para os servidores em geral. Nesse período, as páginas governamentais foram adaptadas à Lei, os fluxos internos de pedidos de acesso à informação foram criados e as estruturas físicas dos SICs foram montadas.

¹⁵ Para mais informações: <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>

¹⁶ Os demais membros fundadores eram: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. O Canadá aderiu ainda em 2011.

No dia da entrada em vigor da Lei, 16 de maio de 2012, foi também lançado o sistema e-SIC, porta de entrada única para os pedidos de acesso para o Executivo Federal, que abrangeu todos os órgãos do Poder Executivo Federal. O sistema foi desenvolvido pela CGU. Semanas antes da entrada em vigor, houve o cadastramento no sistema dos cadastradores dos ministérios que se encarregariam da inserção dos dados de representantes de todos os órgãos federais. Não sem percalços, os órgãos e entidades já estavam disponíveis para o recebimento de pedidos de acesso à informação pelo SIC no dia da entrada em vigor da LAI. No mesmo dia também foi publicado o Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

4.2. Macro-arranjo institucional da Política de acesso à informação no Brasil

4.2.1. Identificação dos objetivos da política

No âmbito da análise da Política de acesso à informação, objetivo da política foi objeto de questionamento aos entrevistados no Brasil, com vistas a analisar o foco da atuação dos atores da política e se eles atuam com diferenças substanciais de entendimento. A Lei de Acesso à Informação (LAI) não dispõe sobre seus objetivos ou o objetivo da Política de acesso à informação no Brasil, ela limita-se a informar que tem o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição.

Quando questionados sobre os objetivos da Política de acesso à informação no Brasil, os entrevistados posicionaram-se da seguinte forma:

- Garantir aos cidadãos um direito constitucional (citado por 3 entrevistados);
- Propiciar ferramenta de controle social (citado por 4 entrevistados);
- Disseminar informações públicas;
- Garantir a publicidade e a prestação de contas;
- Garantir a responsabilidade e a responsabilização da gestão;
- Propiciar a busca pela melhoria dos serviços públicos;
- Inibir de desvio de conduta;
- Propiciar a simetria de informações entre os atores do mercado, equidade de acesso para desenvolvimento de aplicações com dados;
- Fomentar o uso das informações públicas e o interesse por elas.

Constata-se que a falta de uma referência normativa mais detalhada para os objetivos da política faz com que parte dos atores adotem o cumprimento do disposto na Constituição como um fim em si mesmo. Aponta-se que outros normativos foram considerados por entrevistados para compor a noção de um conceito mais amplo de política de acesso à informação ou política de transparência.

4.2.2. Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente

Neste tópico, serão abordadas as seguintes perguntas norteadoras constantes da metodologia desta dissertação na análise da política de acesso à informação no Brasil: Quais são os órgãos e entidades que compõem o sistema de gestão, controle e execução da política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal? Qual o papel conferido a cada órgão ou entidade? Há um órgão ou entidade central no sistema? Qual? Há compartilhamento do papel por mais de um órgão? Quais entidades tem papel decisório sobre os rumos da política? Há conselhos, comissões ou outras entidades colegiadas no sistema? Em caso afirmativo, há representante da sociedade civil nessas instâncias?

O sistema de gestão da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal é composto por quatro órgãos principais: a Controladoria-Geral da União; o Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento); a Comissão Mista de Reavaliações de Informações (CMRI) e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI).

No âmbito da implementação da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria-Geral da União (CGU), conforme o disposto no Decreto 7.724/12, artigo 68, inciso I, está encarregada de definir o formulário padrão, em meio físico e eletrônico disponibilizado na internet e no SIC dos órgãos e entidades. Na prática, a CGU extrapolou essa competência e disponibilizou o sistema e-SIC, que integra todos os órgãos do Executivo Federal e permite o registro da pergunta e da resposta, ambos com anexos, e a apelação às instâncias recursais pelo mesmo sistema. O código fonte do sistema é cedido para outros entes e poderes, mediante adesão ao Programa Brasil Transparente.

No âmbito da implementação da LAI, a CGU também é responsável, conforme o artigo 68 do Decreto nº 7.724/12, por “promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito

fundamental de acesso à informação”; “promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública”; “monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas”; “preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional”; “monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos”; e “definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011”.

A CGU é o órgão responsável pela análise dos recursos do demandante em caso de negativa de acesso pelo órgão ou entidade demandada, denominados recursos em 3ª instância, assim como pelos recursos apresentados nos casos em que a reclamação à autoridade de monitoramento do órgão ou entidade devido à omissão de resposta for infrutífera, denominados recursos de reclamação infrutífera. Caso o recurso seja desprovido pela CGU, cabe recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

Cabe observar que a Controladoria-Geral da União, apesar de ter diversas competências a ela atribuídas no âmbito da implementação da LAI, não é um órgão com atuação direcionada somente para a implementação dessa Lei. Com status ministerial, a CGU é encarregada do controle interno do Poder Executivo Federal e exerce sua função finalística por meio de cinco Secretarias, quais sejam: Secretaria Federal de Controle Interno; Corregedoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União; Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção; e Secretaria de Combate à Corrupção (criada em janeiro de 2019).

A competência da CGU, no âmbito da implementação da Lei de Acesso à Informação, está dividida em duas Secretarias: a Ouvidoria-Geral da União (OGU) e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). A Ouvidoria-Geral da União é a Secretaria Responsável pela análise e julgamento dos recursos em caso de negativa de acesso a informação pelos órgãos e entidades e pelos recursos resultantes de reclamação infrutífera. A autoridade responsável pelo julgamento dos recursos é o Ouvidor-Geral da União, inicialmente por delegação do Ministro da Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria CGU nº 1.567/2013, e, posteriormente, como titular da competência, que lhe foi conferida pelos

Decretos nº 8.910/2016 e pelo Decreto nº 9.681/2019¹⁷. A OGU realiza a disseminação do conhecimento produzido no âmbito de sua competência, por meio de cursos e materiais de orientação.

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), por sua vez, é responsável pela articulação com órgãos e entidades federais com vistas à elaboração e à implementação de políticas de transparência e governo aberto; pelas competências listadas anteriormente referentes ao artigo 68 e, em diálogo com o Ministério da Economia, pelas ações dispostas no artigo 69 do Decreto nº 7.724/12, que serão listadas a frente. A STPC é a secretaria responsável pelo sistema e-SIC, que é utilizado por todos os órgãos e entidades do Executivo Federal, e também pelo Programa Brasil Transparente, que será abordado no próximo tópico. A STPC é também a secretaria responsável pela interação da CGU com os demais países membros da Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership*) e acompanha a execução do Plano de Ação brasileiro juntamente com o Comitê Interministerial de Governo Aberto e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil.

O Ministério da Economia e a CGU, por meio de ato conjunto, são responsáveis por “estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação das informações ao público, fixando prazo máximo para atualização” e “detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC” (artigo 69 do Decreto nº 7.724/12). O Ministério da Economia ainda tem um papel importante na política de dados abertos, sendo o órgão responsável pelo Portal de Dados Abertos do governo federal¹⁸.

O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), por sua vez, estabelece as regras de indexação relacionadas à classificação de informações; expede atos complementares, estabelece procedimentos relativos ao credenciamento de segurança para o tratamento de informações classificadas e promove esse credenciamento (artigo 70 do Decreto 7.724/12).

¹⁷ A delegação foi feita, em um primeiro momento, pela Portaria nº 1.567, de 22 de agosto de 2013. A delegação, por meio desse instrumento, era parcial. Havia a necessidade de confirmação do Ministro da CGU nos seguintes casos: decisão de provimento parcial ou total, quando a autoridade recorrida fosse Ministro de Estado ou com nível hierárquico equivalente; decisão em sentido contrário a entendimento firmado pelo Ministro da CGU em decisão anterior; e decidir sobre questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Com a edição do Decreto nº 8.910/2016, o Ouvidor-Geral da União passa a ter a competência para julgar todos os recursos, sem a necessidade de confirmação do Ministro. Competência confirmada pelo Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019.

¹⁸ (Acesso em 27/02/2019)

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é integrada pela Casa Civil da Presidência da República, que a preside; pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública; pelo Ministério das Relações Exteriores; pelo Ministério da Defesa; pelo Ministério da Economia; pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; pela Advocacia-Geral da União; e pela Controladoria-Geral da União (artigo 46 do Decreto 7.724/12). A Comissão, como pode ser observado, é formada por membros do Estado, sem representação da sociedade civil. Ela reúne-se, ordinariamente, uma vez por mês para deliberações. Os titulares são os Ministros de Estado das referidas pastas e a Comissão é presidida pelo Ministro da Casa Civil. Via de regra, a Comissão é conduzida pelos suplentes, que são indicados pelos ministros de cada pasta que a integra. CMRI conta ainda com uma Secretaria-Executiva, que está a cargo da Casa Civil.

A CMRI, de acordo com o Decreto 7.724/12, revê, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos; requisita da autoridade que classificar informação no grau ultrassecreto ou secreto esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral, da informação, quando as informações constantes do TCI não são suficientes para a revisão da classificação; decide recursos apresentados contra decisão proferida pela CGU, em grau recursal, nos casos de pedido de acesso à informação e de abertura de dados e, pelo Ministro de Estado ou autoridade com a mesma prerrogativa, em grau recursal, nos casos de pedido de desclassificação ou reavaliação de informação classificada; prorroga o prazo de classificação de informações ultrassecretas, por até 25 anos, caso seu acesso ou divulgação ainda puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco à relações internacionais do país; e estabelece orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI. Essas orientações se dão por meio de súmulas.

Todos os órgãos e entidades públicas, da administração direta e indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista, e, no que couber, entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos são responsáveis pela execução da política no âmbito dos três Poderes e dos três níveis da Federação. Cada órgão ou entidade do poder público deve ter um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), encarregado de “atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; atender e informar sobre a tramitação de

documentos nas suas respectivas unidades; e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações” (artigo 9º da Lei nº 12.527/11).

Cada órgão ou entidade pública também deve ter uma autoridade de monitoramento da implementação da Lei em seu âmbito, essa autoridade deve estar subordinada diretamente ao dirigente máximo do órgão ou entidade. A previsão dessa autoridade está no artigo 40 da LAI. As atribuições dessa autoridade são assim previstas no artigo 67 do Decreto nº 7.724/12:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;

II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;

III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto;

IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e

V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22.

Em relação ao controle da implementação Política de acesso à informação, além da CGU, da CMRI e do Ministério da Economia, exercem também papel de controle o Ministério Público, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. O Ministério Público tem abrangência nacional e tem a responsabilidade constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição Federal, art.127). O Congresso Nacional recebe os relatórios anuais de implementação da Lei produzidos pela Controladoria-Geral da União, desse modo, monitora a aplicação da Lei e pode apresentar recomendações para ajustes na implementação. O Poder Judiciário é acionado em momentos de discordâncias relativas às interpretações da Lei e se manifesta por meio de acórdãos. Via de regra, o judiciário é acionado pelo demandante da informação, mas há casos pontuais de demandas pela instituição demandada, a exemplo de empresas públicas ou sociedade de economia mista contra decisão do órgão garantidor.¹⁹

¹⁹ As instâncias acionadas variam. Em relatório, o Artigo 19 (2017) analisou acórdãos relacionados a casos de pedidos de acesso à informação com judicialização junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ).

No âmbito do Executivo Federal, é possível afirmar que existem dois órgãos centrais que cumprem papéis complementares na implementação da Lei, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. A primeira voltada para a articulação da implementação da Lei e a divulgação desta junto à sociedade e a segunda com foco normativo, com vistas à superação de lacunas da Lei, e decisório, atuando tanto no âmbito da classificação de informações sigilosas quanto no âmbito do acesso à informação.

4.2.3. Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores

4.2.3.1. Modo de atuação dos atores no sistema de acesso à informação brasileiro

Neste tópico, serão abordadas, as seguintes perguntas norteadoras constantes da metodologia desta dissertação: São realizadas consultas ao Legislativo ou outras instâncias eletivas? Em que momentos? Há uma rede entre os órgãos do Poder Executivo? Há uma rede entre os órgãos dos diferentes Poderes e Entes Federativos em que haja diálogo a respeito da Política de acesso à informação? Há compartilhamento de entendimentos e de interpretações legais entre os órgãos e entidades e entre os órgãos e entidades do Executivo Federal e diferentes Entes Federativos e Poderes? Há possibilidade transferência por sistema de pedidos de acesso à informação entre os membros da rede (se existente)? Há mais de uma instância recursal para os casos de recusa de acesso à informação? Destas, quais são internas e quais são externas ao órgão demandado? Nas hipóteses em que há mais de uma instância de revisão externa, órgão demandado também pode recorrer a uma instância externa, caso não concorde com a decisão proferida, ou somente o cidadão? Quais são os prazos legais para o atendimento do pedido e dos recursos? Há um sistema informatizado e único no Poder Executivo que permita a transferência online de pedidos de acesso entre os órgãos e entidades? Há um sistema informatizado único para a apresentação de pedidos e de recursos?

No âmbito da Política de acesso à informação no Brasil, a Presidência da República participa diretamente. A presidência da Comissão Mista de Reavaliação de Informações é exercida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e a Casa Civil coordenou a implementação da LAI. O Legislativo tem participações pontuais, como: decidir eventuais ajustes na Legislação, analisar o relatório anual a ele dirigido e, eventualmente, apresentar recomendações com base nas informações apresentadas no relatório. Dada a

participação da Presidência, verifica-se influência de órgão eletivo em nível decisório na implementação da Política de acesso à informação no Brasil.

Os atores da política se comunicam por meio de algumas redes. A RedeSIC congrega os Serviços de Informações ao Cidadão – SICs do Executivo Federal e a CGU, representada pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), e, nos últimos dois anos, tem convidado a participar também Controladorias e Secretarias de Transparência dos Entes Federativos e demais Poderes. A RedeSIC tem encontros com palestras e oficinas para os participantes e a periodicidade varia de um a dois encontros por ano. O objetivo é promover um espaço de cooperação, alinhamento de entendimentos e intercâmbio de conhecimentos e experiências.

Outra rede atuante no tema é a Rede Nacional de Ouvidorias. Até março de 2019, a então chamada Rede de Ouvidorias reunia a Ouvidoria-Geral da União²⁰, representante do Executivo Federal; as Ouvidorias-Gerais dos estados e do Distrito Federal e órgãos equivalentes, no âmbito dos respectivos Poderes Executivos, que aderissem ao Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (PROFORT); e as Ouvidorias de outros Poderes no âmbito da União, que aderissem ao PROFORT (Resolução nº 02, de 08 de agosto de 2016)²¹. A partir de março de 2019, com a publicação do Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, a Rede de Ouvidorias passou a se chamar Rede Nacional de Ouvidorias e a contar com a participação não apenas das ouvidorias apontadas, mas também de todas as demais ouvidorias públicas, mediante assinatura de termo de adesão à Rede. A Ouvidoria-Geral da União exerce a coordenação da Rede.

É comum as Ouvidorias exercerem a função de Autoridade de Monitoramento da Implementação da Lei em seus respectivos órgãos ou entidades e terem sob sua responsabilidade o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). As Ouvidorias-Gerais dos estados são também, frequentemente, as instâncias recursais no Executivo dos respectivos estados, espelhando a função desempenhada pela Ouvidoria-Geral da União no âmbito do Executivo Federal. Dessa forma, a troca de entendimentos e experiências na Rede de Ouvidorias relativos ao acesso às informações públicas busca reduzir as disparidades da implementação da LAI a nível nacional. A Rede Nacional de Ouvidorias conta com a previsão

²⁰ O procedimento de adesão à Rede e sua composição foram alterados com a edição do Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, e assim estão atualizados no texto da dissertação.

²¹ Com a edição do Decreto nº 9.723/2019, o procedimento de adesão à Rede e a composição de seus membros estava em vias de reformulação durante a elaboração desta dissertação, para informações atualizadas consultar www.ouvidorias.gov.br.

de duas reuniões ordinárias anuais e reuniões extraordinárias sempre que convocadas pela coordenação. Ao aderir à Rede, a Ouvidoria passa a contar com uma série de benefícios, entre os quais a disponibilidade de treinamentos que incluem cursos específicos relacionados ao Acesso à Informação.

Tanto a nível federal quanto a nível nacional a CGU realiza cursos relacionados à Lei de Acesso à Informação, por meio das duas Secretarias que tratam do tema Acesso à Informação. Os cursos são tanto presenciais quanto tele-presenciais e podem ser realizados sob encomenda do órgão ou entidade, para suprir necessidades específicas. Na Ouvidoria-Geral da União, os cursos são promovidos por meio do Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (PROFOCO) e, na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, por meio do Programa Brasil Transparente.

Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal também estão integrados, como apontado no tópico anterior, em uma rede eletrônica, por meio do sistema e-SIC. Há um único canal de entrada de pedidos de acesso para todos os órgãos e entidades do Executivo Federal. O sistema permite o registro dos pedidos de acesso e dos recursos e o recebimento das respostas pelo mesmo sistema. Todo o histórico do pedido fica armazenado em seu processo para a instrução das instâncias recursais e a extração do processo completo pode ser feita tanto pelo cidadão quanto pelo órgão em que se encontra o processo. É possível transferir pedidos de um órgão ou entidade para outro por meio do sistema. Caso haja transferência, inicia-se novamente o prazo para resposta do pedido de acesso.

O código fonte do sistema e-SIC é cedido para outros entes e Poderes, mediante adesão ao Programa Brasil Transparente. O Programa Brasil Transparente, instituído por meio da Portaria CGU nº 277, de 07 de fevereiro de 2013, por sua vez, congrega os diferentes entes Federativos que a ele aderirem e oferece, além do código fonte do e-SIC; materiais técnicos e orientativos sobre a LAI, seus regulamentos e legislações correlatas; e capacitações presenciais e tele presenciais sobre transparência e acesso à informação.

O Programa Brasil Transparente busca aprimorar a administração pública tornando-a mais transparente e aberta à participação social; apoiar a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência, promovendo o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para a abertura de dados; disseminar o conhecimento sobre a LAI e o uso dela pelos cidadãos; e promover o intercâmbio de

informações e experiências relevantes para o desenvolvimento e promoção da transparência pública e do acesso à informação. (Vide Portaria CGU nº 277/2013)

É interessante pontuar a retomada das atividades do Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão consultivo para os temas de transparência e combate à corrupção e integrante da estrutura da Controladoria-Geral da União. O Conselho foi atuante na elaboração e aprovação da Lei de Acesso à Informação e manteve encontros periódicos até dezembro de 2015, momento em que foi descontinuado e passou por reformulação. A mobilização do Conselho foi retomada em dezembro de 2018, após a publicação do Decreto nº 9.468/2018.

Os representantes da sociedade civil no Conselho, a partir da publicação do Decreto nº 9.468/2018, passaram a ter mandato de três anos. O conselho é composto pelos seguintes representante do Estado: CGU, Advocacia-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Ética Pública da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão); e, no momento da elaboração desta dissertação, pelos seguintes representantes rotativos da Sociedade Civil: Agenda Pública; Confederação Nacional da Indústria; Conselho Nacional de Controle Interno; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Observatório Social do Brasil; Transparência Brasil e Universidade de Brasília.

Em relação ao trâmite do pedido de acesso à informação, no âmbito do Executivo Federal, com vistas a obter uma informação pública, o demandante, que pode ser qualquer pessoa natural ou jurídica, faz o seu registro no sistema e-SIC e apresenta, por esse sistema, um pedido de acesso à informação a um órgão ou entidade ou, alternativamente, se dirige pessoalmente ao órgão ou entidade para realizar o pedido²². Caso não seja recebido diretamente pela internet, via sistema, o pedido deve ser inserido no sistema e-SIC pelo órgão ou entidade. A partir do registro do pedido no sistema e-SIC, o órgão ou entidade tem 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa, para responder ao pedido. Há possibilidade de ressarcimento de custos de serviços e materiais pelo demandante à União em caso de reprodução de documentos.

²² É facultado aos órgãos e entidades o recebimento de pedidos de acesso por outro meio, como contato telefônico, correspondência eletrônica e correspondência física. (Vide Decreto nº 7724/12, Artigo 11, § 3º).

Caso o órgão ou entidade exceda o prazo de 30 dias sem o envio da resposta, o cidadão pode fazer uma reclamação, no prazo de 10 dias, à autoridade de monitoramento do órgão, que tem 5 dias para se manifestar. Se essa reclamação for infrutífera, o cidadão pode ainda recorrer, no prazo de 10 dias, à CGU. A CGU determina que a resposta seja providenciada pelo órgão e monitora o cumprimento da decisão.

Recebida a resposta do órgão ou entidade e negado o acesso à informação, o cidadão tem o prazo de 10 dias para recorrer à autoridade superior à que proferiu a resposta inicial. A autoridade superior tem até 5 dias para julgar o recurso. Desprovido o recurso, o cidadão pode, em 10 dias, recorrer à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deve se manifestar em até 5 dias. Desprovido novamente o recurso, o cidadão pode recorrer, no prazo de 10 dias, à Controladoria-Geral da União, que julga em até 5 dias, em casos simples, em que é dispensada a interlocução com o órgão ou entidade demandado, ou em até 30 dias prorrogáveis, mediante justificativa, por mais 30 dias, nos casos mais complexos (prazo da Lei nº 13.460/2017). Desprovido o recurso pela CGU, o cidadão ainda pode apelar, no prazo de 10 dias, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), o recurso é colocado em pauta até a terceira reunião após o recebimento e é julgado pela maioria simples dos membros.

Apresenta-se abaixo diagrama que resume o processo de pedido de acesso à informação no Brasil:

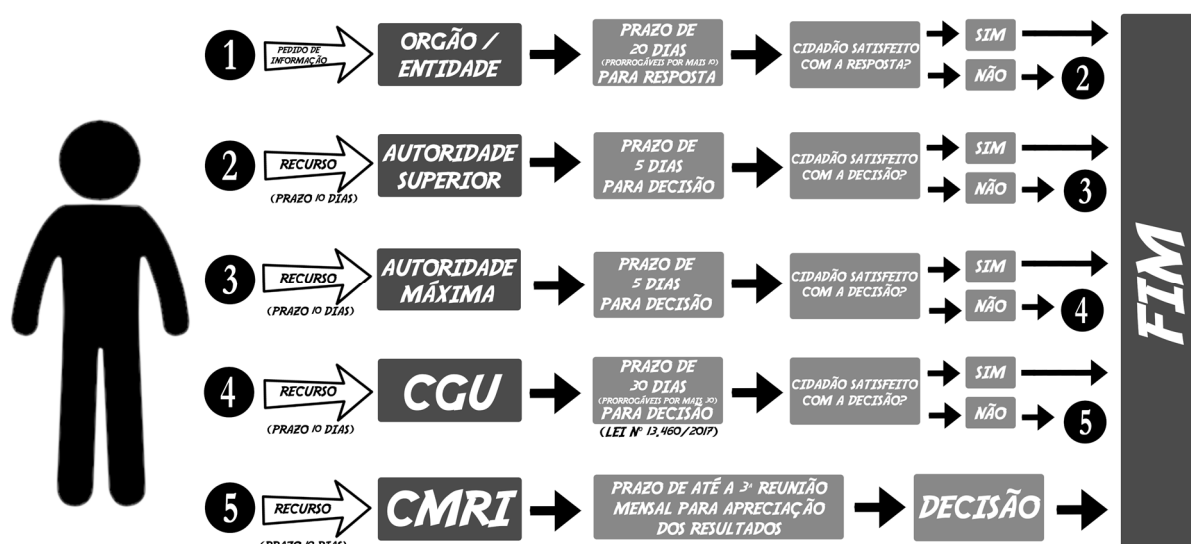


Figura 4: Fluxograma do pedido de acesso à informação no Brasil. Fonte: Produção própria.

Há entendimento consolidado no âmbito da CMRI de que as decisões da CGU e da CMRI são irrecuráveis por parte do órgão ou entidade pública que respondeu ao pedido de acesso à informação. O órgão ou entidade pode, no entanto, apresentar um pedido de revisão da decisão, que é analisado pela própria instância que proferiu decisão contrária às expectativas do órgão ou entidade. A possibilidade de revisão administrativa de decisão é admitida no âmbito da CGU com base na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

No Brasil, as informações cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado podem ser classificadas em três graus de sigilo: reservado, com restrição de acesso por até 5 anos; secreto, com restrição de acesso por até 15 anos; e ultrassecreto, com restrição de acesso por até 25 anos, prorrogáveis pela CMRI por até igual período (vide artigo 27 e 47 do Decreto nº 7.724/12). Cabe observar que os pedidos de desclassificação e reclassificação de informações sigilosas seguem um fluxo próprio, que não inclui a Controladoria-Geral da União. A CGU não analisa o mérito da classificação de informações em grau de sigilo no âmbito da análise de recursos de acesso à informação a ela dirigidos.

Quando recebido pelo órgão ou entidade o pedido de desclassificação ou reavaliação da classificação de informações é dirigido à autoridade classificadora, que tem o prazo de 30 dias para tomar decisão. Caso esta negue o pedido, o cidadão pode recorrer, em até 10 dias, à autoridade máxima do órgão ou entidade, caso esta seja diversa da autoridade classificadora, que terá o prazo de 20 dias para emitir decisão. Se ainda assim for negado o pedido, o cidadão pode recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no prazo de 10 dias, que analisará o pedido, pode pedir vistas ao documento e pode determinar a desclassificação ou reclassificação da informação.²³ Apresenta-se, abaixo, a síntese do fluxo dos pedidos de desclassificação e reavaliação de classificação de informações:



Figura 5: Fluxo dos pedidos de desclassificação e reavaliação de classificação de informações.
Fonte: elaboração própria.

²³ Vide artigo 37, do Decreto nº 7.724/12.

4.2.3.2. Canais de interação com o Cidadão e Uniformidade da Política a nível do Executivo Federal

Serão abordadas neste tópico, para a análise do arranjo institucional da Política de acesso à informação brasileira, as seguintes perguntas apresentadas no capítulo de metodologia desta dissertação: O canal de interação com o cidadão nos órgãos e entidades têm uma única denominação em todo o Estado? Todo o contato com o cidadão é realizado pelo intermédio de um único setor ou o cidadão realiza o recurso diretamente junto às instâncias recursais? Há previsão de escuta de terceiro no caso de solicitação de informação relativa a ele? Há previsão de entrega em formato diferenciado para pessoas com deficiência? Há previsão de pagamento de taxas por pedido de acesso à informação? Há previsão de cursos para capacitação dos servidores responsáveis por responder os pedidos de acesso à informação? Existe a possibilidade de interpretações da Lei que resultam em respostas diferentes para pedidos de acesso a informações semelhantes? Há uma política institucionalizada relativa a procedimentos de atendimento uso tipo de linguagem utilizada? Existe um rol mínimo de informações que devam ser disponibilizadas em transparência ativa? As decisões do órgão garantidor são disponibilizadas aos demais órgãos para disseminação de entendimentos?

Em todo o Estado brasileiro, por determinação da LAI, o canal de interação com o cidadão para o recebimento e trâmite de pedidos de acesso à informação é denominado Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). Esse serviço deve ser instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público. Todo o processo, incluindo os recursos, pode ser realizado por intermédio do SIC do órgão ou entidade que detém a informação ou por meio do sistema e-SIC.

Durante o processo, a CGU pode entrar em contato com o órgão ou entidade demandados e, eventualmente, com o demandante da informação, para esclarecimento de questões relacionadas ao pedido de acesso. Não é prevista a interlocução com terceiros em caso de informações pessoais. As informações pessoais são resguardadas com base no artigo 31 da LAI e a decisão de quais informações são pessoais baseia-se na interpretação das normas vigentes, entre elas a LAI, o Decreto nº 7.724/12 e a Lei nº 13.709/18.

Conforme apontado pelos entrevistados, respostas diferentes para pedidos de informações semelhantes são comuns, inclusive no âmbito do mesmo órgão demandado. No caso das decisões da CGU, há uma minimização das divergências pela consulta constante aos

precedentes. Eventualmente, as decisões mudam com o tempo, passam por um processo de evolução de entendimentos. Há o entendimento no âmbito da OGU/CGU de que essas evoluções devem ocorrer tendo como base o maior benefício para o cidadão. O banco de precedentes da CGU e da CMRI está disponível em página na internet para todos que tiverem interesse em acessá-lo, incluindo analistas da CGU, servidores de órgãos e entidades submetidos à LAI e a sociedade. Neste banco, constam todas as decisões da CGU e da CMRI. Está aberto ao público também o banco de pedidos e respostas a pedidos de acesso à informação. Neste último banco, constam processos de pedidos extraídos do sistema e-SIC que não receberam marcação de restrição de acesso no referido sistema.

Há um rol mínimo de informações a serem disponibilizadas pelos órgãos e entidades em transparência ativa, esse rol é estabelecido pela LAI, em seu artigo 8º, § 1º, quais sejam: “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público”; “registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros”; “registros das despesas”; “informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”; “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”; e “respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”. Esse rol é complementado pelo Decreto nº 7.724/12, em seu artigo 7º, que, além de detalhar itens já constantes na Lei, adiciona outros como a remuneração de servidores, empregados e agentes públicos, assim como de aposentados que voltarem à ativa; o contato da autoridade de monitoramento da LAI no órgão ou entidade e o contato do SIC e os programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O exercício do direito de acesso à informação é exercido, no Brasil, de forma gratuita. Há previsão na Lei de ressarcimento pelo cidadão apenas do custo dos serviços e dos materiais em caso de reprodução de documentos. A LAI prevê, em seu artigo 8º, inciso VIII a adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para as pessoas com deficiência ao conteúdo mínimo divulgado na internet, apontado no parágrafo anterior. O SIC, por sua vez, deve também estar localizado, nos órgãos e entidades, em local de fácil acesso.

Há previsão formal de uso de linguagem cidadã nas respostas dos órgão e entidades e no âmbito das decisões do órgão garantidor. O uso da linguagem é objeto dos manuais

produzidos pela CGU²⁴ e dos cursos ministrados de acesso à informação. A Instrução Normativa nº 1/ 2014 da OGU assim dispôs sobre a linguagem cidadã:

Art. 4º Parágrafo único. Por linguagem cidadã entende-se aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.

4.3. Arranjo do órgão garantidor da Política de acesso à informação no Brasil

No estudo realizado por Fuente (2015) no *Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)*, considerou-se a Controladoria-Geral da União - CGU como o órgão garantidor (*órgano garante*) brasileiro. O estudo, no entanto, não tece considerações sobre o porquê da escolha.

Mendel, 2017, usa o termo *oversight bodies* e inclui nessa terminologia o INAI do México e o OIC do Canadá. Segundo o autor, os *oversight bodies* seriam “aqueles órgãos que tem o poder de revisar as decisões de autoridades públicas relacionadas aos pedidos de acesso à informação” (MENDEL, 2017, p. 3).

No relatório da OEA/CIDH (2016) sobre os órgãos de supervisão do direito de acesso à informação, os termos órgão de supervisão (*órgano de supervisión*) e órgão garantidor (*órgano garante*) são usados de forma intercambiável. O texto aponta a função como sendo desempenhada pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Brasil, pelo INAI no México e pelo OIC no Canadá.

Considerando o exposto considerar-se-á a CGU o órgão garantidor da Política de acesso à informação no Brasil, por seu caráter revisor das decisões das autoridades públicas relacionadas a pedidos de acesso à informação e pelas convenções já adotadas nas organizações das quais o Brasil é membro, e serão feitas considerações sobre o papel da CMRI enquanto última instância recursal no ordenamento brasileiro. O enfoque da análise é o papel da CGU como instância revisora das decisões tomadas pelos órgãos e entidades em relação aos pedidos de acesso à informação a eles apresentados. A atividade revisora é acionada por meio de recursos apresentados pelos demandantes no âmbito do processo de acesso à informação.

²⁴ A exemplo dos manuais “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal” e “Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”. Disponíveis em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-1>

Serão abordadas nesse tópico as seguintes perguntas apresentadas no capítulo de metodologia desta dissertação: O órgão está vinculado a algum dos Poderes? Qual? O órgão garantidor é um órgão colegiado? Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade? Se for um órgão colegiado, este é composto por quantos membros e de quais origens? Quais são as atividades assumidas pelo órgão? Qual a amplitude formal e informal de atuação do órgão (nacional, federal ou restrita somente ao Executivo Federal)? O órgão garantidor possui autonomia política formal? Se tratar-se de órgão colegiado, qual a periodicidade das reuniões entre os membros? Ao se tratar de órgão colegiado, todos tem direito de voto e decidem conjuntamente? Como é efetuada a nomeação do titular ou dos titulares do órgão ou entidade? Há uma equipe de servidores que prestam apoio aos titulares? Há formação de jurisprudência? Como são preenchidas lacunas na legislação, quando existentes? Há interlocução com o demandante da informação? Há interlocução com o órgão ou entidades demandadas? As decisões do órgão garantidor são obrigatórias?

A CGU está vinculada ao Poder Executivo Federal e tem status ministerial. Dentro da CGU, a Secretaria responsável pela análise dos recursos contra as decisões dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal é a Ouvidoria-Geral da União. Como visto anteriormente, a autoridade responsável pelo julgamento dos recursos é o Ouvidor-Geral da União, inicialmente por delegação do Ministro da Controladoria-Geral da União, por meio da Portaria CGU nº 1.567/2013, e, posteriormente, como titular da competência, que lhe foi conferida pelos Decretos nº 8.910/2016 e pelo Decreto nº 9.681/2019. Não há pré-requisitos para assumir o cargo de Ouvidor-Geral da União, assim como não os há para o cargo de Ministro da CGU. A nomeação do Ouvidor-Geral da União é realizada pelo Ministro da Controladoria-Geral da União, que, por sua vez, é nomeado pelo Presidente da República.

O Ouvidor-Geral da União é apoiado em suas decisões relativas aos recursos de acesso à informação por uma equipe que está reunida na Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI). Tratam-se de 23 servidores²⁵ que realizam a análise de recursos de acesso à informação ou prestam apoio na logística para a análise e julgamento dos mesmos.

As lacunas na Lei de Acesso à Informação são supridas pelas Súmulas da CMRI. Há lacunas nas demais legislações, que são superadas pela interpretação e ponderação de direitos e pela autonomia decisória do Ouvidor-Geral da União, priorizando-se a decisão mais

²⁵ Quantitativo de servidores relativo ao dia 12 de dezembro de 2018.

favorável ao cidadão. A CMRI também exerce essa prerrogativa no âmbito de suas decisões enquanto instância recursal.

O cidadão apresenta o recurso à CGU pelo sistema e-SIC. O sistema interno utilizado para o tratamento dos recursos apresentados à CGU reconhece a chegada do recurso e o processo é extraído com o mesmo número de protocolo para esse sistema. O recurso é analisado por uma equipe de triagem, que verifica a complexidade do processo e se há precedentes de decisões da CGU sobre o tema do pedido de acesso à informação, para auxiliar a análise posterior pelo analista que o receber. Na triagem, o recurso é classificado como de “muito baixa”, “baixa”, “média”, “alta” ou “muito alta” complexidade. Os recursos de baixa e muito baixa complexidade são recursos que, via de regra, são passíveis de julgamento em 5 dias. Os demais recebem o prazo de 30 dias prorrogáveis por mais 30 para julgamento. Existe uma fila de distribuição entre os analistas.

Assim que o analista recebe um recurso ele elabora o parecer, nos casos em que o prazo de julgamento é de 5 dias, ou inicia a interlocução com o órgão ou entidade demandada para compreender a motivação para a negativa de acesso e, caso considere que a informação é pública, realiza o diálogo com vistas a verificar a possibilidade de entrega da informação sem a necessidade da decisão de provimento pela Ouvidoria-Geral da União. O analista tem liberdade para entrar em contato com o órgão ou entidade por telefone e por e-mail. Eventualmente, em casos mais complexos, podem ser realizadas reuniões com o órgão ou entidade demandado. O analista, caso considere necessário, também pode entrar em contato com o demandante da informação pelos mesmos meios de comunicação.

O analista conta com o apoio de um tutor de equipe para esclarecimento de eventuais dúvidas e troca de opiniões em relação ao caso estudado. Após a conclusão da análise e elaboração do parecer técnico, o analista o envia, via sistema, para o coordenador da unidade, que, eventualmente, propõe ajustes. Após a aprovação pelo coordenador, o parecer é encaminhado, também via sistema, para a análise do Ouvidor-Geral da União. O Ouvidor-Geral pode solicitar esclarecimentos ao analista em relação ao parecer e a proposta de decisão e, por fim, pode acatar a opinião técnica ou apresentar um despacho divergente com outra decisão em relação ao recurso. A decisão é enviada ao cidadão pelo sistema e-SIC e publicada no banco de precedentes da CGU.

Apresenta-se abaixo diagrama que resume o processo de recursos de acesso à informação desde a apresentação do recurso pelo demandante à CGU até a decisão proferida pelo Ouvidor-Geral da União:

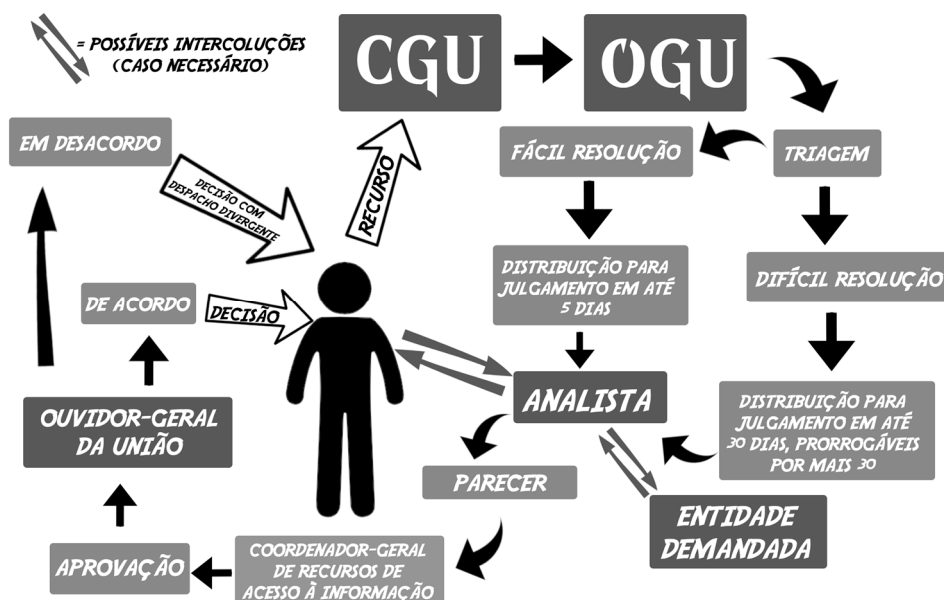


Figura 5: Fluxograma de instrução dos recursos de terceira instância apresentados à CGU.
Fonte: elaboração própria.

Caso a decisão seja pelo provimento, a CGU determina o prazo para a entrega da informação pelo órgão ou entidade. Com o cumprimento da decisão arquiva-se o processo no âmbito da CGU. As decisões proferidas pela CGU são obrigatórias. Caso o órgão ou entidade não cumpra com a decisão no prazo estabelecido, a OGU entra em contato e insta que a informação seja entregue. Caso, ainda assim, o órgão ou entidade se recuse à entregar, o processo é encaminhado para a Corregedoria-Geral da União, que pode aplicar medidas de responsabilização.

A CGU possui um banco de precedentes²⁶ em que são disponibilizadas todas as decisões tomadas por este órgão e pela CMRI. O banco está disponível para acesso em página na internet para consulta por qualquer interessado e é frequentemente consultado pelos próprios analistas para a produção do parecer. Recentemente, a CGU passou a publicar na

²⁶ Disponível em <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx> (acesso em 28/02/2019)

internet também um conjunto de entendimentos já consolidados pelas decisões da CGU em assuntos recorrentes²⁷.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é a última instância recursal para o demandante que solicitou informações aos órgãos e entidades do Executivo Federal e para aqueles que pediram a desclassificação ou reclassificação de informações classificadas em grau de sigilo. Nesse último caso, a CGU não faz parte do fluxo recursal. Após a recursa de desclassificação pela autoridade classificadora e pelo Dirigente Máximo do órgão ou entidade, o demandante pode apresentar recurso diretamente à CMRI. A CMRI conta com uma Secretaria Executiva na Casa Civil, que secretaria os trabalhos da Comissão. O representante da CGU na CMRI²⁸ é o relator dos recursos a serem julgados.

4.4 Capacidades do órgão garantidor da entrega da informação (instância recursal externa) do Executivo Federal

Neste tópico, analisar-se-á a capacidade institucional da instância recursal (ou órgão garantidor), com a sequência de parâmetros e elementos apresentados na figura 4 do capítulo de metodologia. Serão analisadas as capacidades em 5 dimensões: grau de autonomia, especialidade diretiva, organização administrativa, capacidade operativa e monitoramento e controle.

No Brasil, o Ministro da CGU, que tem a competência primária sobre o acesso à informação, é nomeado diretamente pelo Presidente da República. O Ouvidor-Geral da União, que julga os recursos direcionados à CGU, é nomeado pelo próprio Ministro da CGU. A CGU é órgão do Poder Executivo Federal com status de Ministério. Não há um mandato fixo para ambos os cargos, o de Ministro de Estado e o de Ouvidor-Geral da União. Tanto o Ministro da CGU quanto o Ouvidor-Geral da União podem ser exonerados por interesse superior, sem justa causa.

Cabe a ponderação sobre a pressão que a sociedade exerce no Brasil pela idoneidade do Ministro da CGU. Eventual nomeação que não se comprometa com a idoneidade moral e conduta ilibada do indicado é fortemente recriminada pela sociedade. Cabe observar que tanto

²⁷ Disponível em <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/entendimentos-em-acesso-a-informacao> (acesso em 27/02/2019)

²⁸ O titular é o Ministro da CGU e o suplente o Ouvidor-Geral da União. Como visto anteriormente, a CMRI funciona, via de regra, com a reunião dos suplentes.

o Ministro da CGU quanto o Ouvidor-Geral da União são, no momento da elaboração dessa dissertação, servidores públicos federais de carreira.

Apresenta-se, no quadro a seguir, a síntese do parâmetro grau de autonomia da avaliação da capacidade institucional da CGU, enquanto órgão revisor das decisões de órgãos e entidades, no âmbito da Política de acesso à informação no Brasil, função exercida pela Ouvidoria-Geral da União:

Mecanismo de nomeação do titular do órgão ou entidade: (0) Não envolve mais de um Poder da Federação na escolha.	Grau de autonomia: 00/03
Existência de mandato fixo: (0) Livre nomeação e exoneração	
Autonomia orçamentária: (0) Não tem	

Quadro 5: Grau de autonomia – CGU. Fonte: Elaboração própria.

O mandato do Ouvidor-Geral da União não é exclusivo para as atividades relacionadas ao acesso à informação pública. Além de ser o agente responsável pela decisão dos recursos da Lei de Acesso à Informação dirigidos à CGU, o Ouvidor-Geral da União também tem sob sua responsabilidade o tratamento de manifestações de ouvidorias relacionadas aos órgãos e entidades do Executivo Federal e a coordenação do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Segundo entrevistados, não haveria prejuízo das atividades de análise dos recursos, pois o fato de manifestações de ouvidoria estarem no mesmo setor faria com que as duas áreas fossem pensadas em conjunto em prol do cidadão, o cidadão seria o centro da governança da OGU.

Para assumir o cargo de Ouvidor-Geral da União não há requisitos de qualificação previstos em normativos. Cabe observar, no entanto, que o cargo de Ouvidor-Geral, pela própria cultura institucional da Controladoria-Geral da União, via de regra, é assumido por servidores públicos altamente qualificados para o exercício do cargo.

Apresenta-se, a seguir, a síntese do parâmetro especialidade diretiva, na avaliação das capacidades institucionais do órgão garantidor da Política de acesso à informação no Brasil:

Mandato dos titulares ou do titular do órgão garantidor: (0) O tempo é compartilhado com atividades diversas sob responsabilidade do titular	Especialidade diretiva: 00/02
---	--------------------------------------

Existência requisitos de qualificação mínima para os titulares prevista em normativos: (0) Não	
---	--

Quadro 6: Especialidade diretiva – CGU. Fonte: Elaboração própria.

A Ouvidoria-Geral da União possui manuais de operação, de procedimentos e de gestão de arquivos. Há um banco de precedentes que é utilizado e decisões anteriores sobre o mesmo assunto são frequentemente citadas no embasamento da proposta de decisão nos pareceres. As Súmulas da CMRI também são utilizadas como subsídio para a tomada de decisão. Há também cursos e treinamentos frequentes para os servidores. Dessa forma, assim se configura o parâmetro organização administrativa do órgão garantidor no Brasil:

Manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos: (1) Existem manuais para orientação dos dirigentes e dos servidores	Organização administrativa: 04/04
Jurisprudência ou banco de precedentes: (1) Existe e é facilmente acessível aos servidores e dirigentes	
Se existem cursos internos para ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos e com qual periodicidade: (2) Dois ou mais por ano	

Quadro 7: Organização administrativa – CGU. Fonte: elaboração própria.

Os recursos humanos para a investigação das reclamações são suficientes. Atualmente, não há formação de estoques de recursos. Os recursos são triados e distribuídos para os analistas assim que recebidos na OGU.

A equipe mudou muito nos últimos dois anos, mais de 50%. Em 2018, a Coordenação de Recursos de Acesso à Informação passou a contar com uma equipe majoritariamente de iniciantes na análise de recursos da LAI e teve um grande esforço no treinamento desses novos analistas.

Em síntese, assim se apresentou a capacidade operativa do órgão garantidor no Brasil:

Os recursos humanos disponíveis são suficientes: (1) Sim	Capacidade operativa: 04/05
Há estabilidade de equipe (a equipe se alterou menos de 50% nos últimos 2 anos): (0) Não	
Há recursos suficientes para o exercício das atividades planejadas: (1) Sim	
Há um sistema informatizado para recebimento de recursos e resposta ao cidadão que apresente o histórico de pedidos e respostas anteriores: (1) Sim	

Há um sistema informatizado interno de gestão de processos: (1) Sim	
--	--

Quadro 8: Capacidade operativa – CGU. Fonte: elaboração própria.

A decisão da CGU em relação aos recursos recebidos, como visto no tópico anterior, é de cumprimento obrigatório pelos órgãos e entidades. Em caso de descumprimento, a Corregedoria-Geral da União, que é uma das Secretarias da CGU, é acionada. A Corregedoria tem a prerrogativa de apurar o caso e aplicar eventuais sanções a agentes públicos.

Em caso de decisão de provimento pela Ouvidoria-Geral da União, é realizado o monitoramento do cumprimento da decisão. Caso o órgão ou entidade não cumpra com a decisão, como visto no tópico anterior, a OGU realiza o contato com aquele para instar o cumprimento. Se o órgão ou entidade insistir em descumprir a decisão, o processo é encaminhado à Corregedoria-Geral da União para apuração de responsabilidades e eventual punição do agente público responsável.

No quadro a seguir, avalia-se a capacidade impositiva do órgão garantidor da Política de acesso à informação no Brasil:

Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (1) Há previsão legal	Capacidade impositiva: 03/03
Há mecanismos de monitoramento do cumprimento da decisão proferida: (1) Sim	
Há mecanismos disponíveis para responsabilização em caso de descumprimento da Lei: (1) Sim	

Quadro 9: Capacidade impositiva – CGU. Fonte: elaboração própria.

4.4.1. Comparativo da capacidade constatada com os resultados tangíveis do órgão garantidor

Conforme apontado na metodologia dessa dissertação, para comparação das capacidades percebidas com os resultados obtidos pelo órgão garantidor foram utilizados os seguintes parâmetros, que são os resultados efetivamente tangíveis no âmbito da atuação do órgão garantidor: 1) porcentagem de cumprimento das decisões do órgão garantidor e 2) cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei.

Verifica-se que a Controladoria-Geral da União por meio da Secretaria responsável pela análise e julgamento dos recursos, a Ouvidoria-Geral da União, conta com média capacidade

institucional, totalizando o índice 11, entre 0 e 17. Ela possui alta capacidade impositiva de suas decisões, já que possui decisões obrigatórias, meios de monitoramento do cumprimento e mecanismos para responsabilização (03/03). Possui também alta capacidade administrativa e operativa, o que faz com que trabalhe com a distribuição imediata dos recursos, sem acumulação de estoque. No entanto, é um órgão com baixa autonomia política e baixa especialidade diretiva, para os parâmetros escolhidos no âmbito desta dissertação.

No que tange à porcentagem de cumprimento das decisões do órgão garantidor e o cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei, no Brasil, o índice de cumprimento das decisões de provimento do órgão é de cerca de 90%. Cabe observar que antes de decidir pelo provimento a CGU realiza uma tentativa de resolução negociada com o órgão e, quando o órgão entrega a informação para o demandante no curso do processo, a decisão resultante recebe o nome de perda do objeto. Dessa forma, a efetiva entrega da informação ao demandante se dá em mais de 90% dos casos em que há reversão da decisão de negativa do órgão ou entidade recorrido.

Em 2018, foram julgados 2.353 recursos, destes, 179 resultaram em provimento ou provimento parcial; 629 resultaram em perda do objeto ou perda parcial do objeto (em que o órgão ou entidade entrega a informação antes da decisão final); 268 foram desprovimento; 795 não foram conhecidos (por não conterem os elementos mínimos de admissibilidade); e 382, que eram recursos provenientes de reclamação infrutíferas, foram acolhidos.

O tempo médio de julgamento, por sua vez, foi de 71,8 dias em 2018. Cabe apontar que o prazo de decisão estabelecido pela Lei nº 13.460/2017, artigo 16, de 30 dias prorrogáveis por mais 30, iniciados a partir do recebimento do recurso, foi adotado em 06/09/2018. Depois dessa data, o tempo médio de julgamento dos recursos passou a ser de 24,25 dias. Antes dessa data, iniciava-se a contagem do prazo de 30 dias prorrogáveis por mais 30 após a obtenção dos esclarecimentos adicionais, conforme regra prevista no artigo 49 da Lei nº 9.784/1999.

5. Política de acesso à informação no México

As informações constantes neste capítulo, quando não referenciadas ou não constantes na legislação citada, foram obtidas por meio de entrevistas realizadas no México²⁹ entre os dias 22 de outubro e 02 de novembro de 2018. Concederam entrevistas para a elaboração desta dissertação, no que tange à Política de acesso à informação no México, os seguintes atores:

Adrián Alcalá Méndez
Secretario de Acceso a la Información – INAI

Adriana Miranda Morales
Subdirectora de Coordinación de la Secretaría de Acceso a la Información – INAI

Carlos Alberto Bonnin Erales
Comisionado – INAI (até 26 de novembro de 2018)

Carlos Alfredo de los Cobos Sepúlveda
Jefe de Ponencia de la Comisionada Blanca Lilia Ibarra Cadena – INAI

Carlos Dorantes
Oficial de Programa de Derecho a la Información, Artículo 19

Hugo Alejandro Córdova Díaz
Secretario Técnico del Pleno – INAI

Joel Salas Suárez
Comisionado – INAI

José Antonio Garcia Morales
Director de Desarrollo de Políticas da Dirección General de Políticas de Acceso da Secretaría de Acceso a la Información – INAI

Cristopher Ballinas Valdés
Director de Evaluación y Desempeño Institucional - INAI

As informações colhidas do México ainda foram complementadas no Brasil³⁰ em entrevista no dia 23 de novembro de 2018 com:

Robert Gregory Michener
Professor Assistente – EBAP – Fundação Getúlio Vargas (FGV)

²⁹ Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente na Cidade do México.

³⁰ No Rio de Janeiro.

A pesquisadora, além de conhecer o ambiente do INAI, também assistiu a uma reunião ordinária do Pleno do Instituto no dia 24 de outubro de 2018.

5.1. Breve histórico e contextualização da Política de acesso à informação no México

Apesar de ser um direito garantido na Constituição Mexicana, em seu artigo 6º, desde a reforma constitucional de 1977, o direito de acesso à informação no México ficou adormecido até 2002, até a publicação da *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (RIVERA, 2015). Embora tivesse sido reconhecido pela Suprema Corte no final dos anos 90, o direito de acesso à informação não encontrava aplicabilidade, devido a inexistência de um procedimento para seu exercício (AYLLÓN, 2015).

Em 2001, com a alternância de governo, formou-se um grupo de trabalho no âmbito do Executivo Federal que elaborou uma minuta de Projeto de Lei que serviu de base para os primeiros contatos com o Legislativo (COSTA, 2017). Somou-se à minuta outra proposta, denominada Declaração de Oaxaca, que foi apresentada pelo então chamado grupo Oaxaca, composto por jornalistas, organizações não-governamentais e acadêmicos. Esse grupo foi criado a partir de um Seminário Nacional de Direito à Informação e Reforma Democrática ocorrido na cidade de Oaxaca em maio de 2001 (COSTA, 2017). Houve ainda proposta apresentada no âmbito da própria Câmara dos Deputados. O projeto final foi elaborado com base nas três propostas por uma Comissão que contou com a participação de dois representantes do grupo Oaxaca (COSTA, 2017).

Com a aprovação da *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, foram criados os procedimentos e as instituições que permitiram que, a nível federal, qualquer pessoa pudesse apresentar solicitações de acesso à informação e as autoridades passaram a estar obrigadas a respondê-las no prazo de um mês (AYLLÓN, 2015). Criou-se o então denominado *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública - IFAI*, encarregado da implementação da Lei no âmbito federal e do julgamento dos recursos de revisão das decisões relativas a entrega ou recusa de entrega de informações tomadas pelos órgãos federais. Foram estabelecidos como sujeitos obrigados, no âmbito dessa Lei: o Poder Executivo Federal, a Administração Pública Federal e a Procuradoria Geral da República; o Poder Legislativo Federal, integrado pela Câmara dos Deputados, a Câmara de Senadores, a

Comissão Permanente e qualquer de seus órgãos; o Poder Judiciário e o Conselho da Judicatura Federal; os órgãos constitucionais autônomos; os tribunais administrativos federais e qualquer outro órgão federal.

Depois da publicação da Lei Federal, em 11 de junho de 2002, os estados paulatinamente também publicaram suas próprias leis de acesso e, no início de 2007, todos os estados do país já contavam com sua própria Lei (AYLLÓN, 2015). As Leis, no entanto, variavam de forma significativa criando condições de exercício do direito de acesso distintas em cada estado (AYLLÓN, 2015). Como resposta a esse problema, um grupo de governadores apresentou para consideração do *Congreso de la Unión* (Congresso Nacional no México) um documento conhecido como a “Iniciativa Chihuahua”, onde propunham adicionar no artigo 6º critérios mínimos para o exercício do direito de acesso à informação (AYLLÓN, 2015).

O documento apresentado foi a base para que a Constituinte Permanente, integrada pelas Câmaras de Deputados e Senadores e as legislaturas de pelo menos 16 estados da República, acordassem, em 2007, pela incorporação de um segundo parágrafo, com sete incisos, ao artigo 6º da Constituição Mexicana (AYLLÓN, 2015). Esse parágrafo trouxe então bases mínimas para o exercício do direito e cada estado tinha a possibilidade de ampliá-lo tanto quanto considerassem pertinentes em suas Leis de Acesso à Informação. A reforma constitucional ainda assegurou constitucionalmente a existência do IFAI, mas sua atuação limitava-se somente ao Executivo Federal.

Em 2010, foi aprovada a *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, que ampliou as competências e atribuições do IFAI e alterou seu nome de *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* para *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*, mantendo a sigla. O IFAI passou a cuidar, dessa forma, tanto da Política de acesso à informação quanto a de dados pessoais.

Em junho de 2014, foi realizada nova reforma constitucional com alteração do artigo 6º. Antes da reforma, foi feito um estudo comparativo das legislações e regulamentos de todos os estados para compor um panorama nacional do exercício do direito de acesso à informação (COSTA, 2017). Com a reforma constitucional, os sujeitos obrigados se ampliam e passam a incorporar, além dos já obrigados órgãos e entidades públicos federais, também sindicatos, partidos políticos, fundos fiduciários, fundos públicos e qualquer pessoa física ou jurídica que utiliza recursos públicos. O Instituto passa a ter competências nacionais, julgando em segunda

instância os recursos de revisão relativos a informações negadas pelos órgãos garantidores estaduais e do Distrito Federal e relativos a classificação de informações desses entes.

Dada a importância do Instituto no âmbito desse estudo, apresenta-se abaixo o trecho da Constituição que trata especificamente da competência desse órgão autônomo, incluído na reforma constitucional de 2014:

“El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.”³¹

³¹ Tradução livre: O organismo garantidor tem competência para conhecer dos assuntos relacionados com o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais de qualquer autoridade, entidade, órgão ou organismos que seja parte dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, fundos fiduciários e fundos públicos, assim como de qualquer pessoa física, moral ou sindicatos que receba e execute recursos públicos ou realize atos de autoridade no âmbito federal; com exceção dos assuntos jurisdicionais que correspondam à Suprema Corte de Justiça da Nação, caso em que a decisão ficará a cargo de um comitê integrado por três ministros. Também conhecerá dos recursos interpostos pelos particulares a respeito das resoluções dos organismos autônomos especializados das entidades federativas que determinem a reserva, a confidencialidade, a inexistência ou negativa da informação, nos termos estabelecidos pela Lei. O organismo garantidor federal, de ofício ou por pedido fundamentado do organismo garante equivalente das entidades federativas, poderá conhecer os recursos de revisão que pelo interesse e transcendência assim o justifique. As resoluções do organismo garantidor são vinculatórias, definitivas e inatacáveis para os sujeitos obrigados. O Conselheiro Jurídico do Governo poderá interpor recurso de revisão à Suprema Corte de Justiça da Nação, nos termos que a Lei estabeleça, somente no caso em que tais resoluções possam por em perigo a segurança nacional conforme a Lei sobre a matéria.

O órgão garantidor, que era constituído de cinco comissionados nomeados pelo Executivo Federal, com possibilidade de objeção pela Câmara de Senadores, passa a ser composto por sete comissionados nomeados pela Câmara de Senadores (dois terços dos presentes), com ampla consulta à sociedade antes da escolha e com a possibilidade de objeção pelo Presidente da República. Em caso de objeção do Presidente da República, a Câmara de Senadores nomeia novo representante com a votação de 3/5 dos presentes, que pode ser por mais uma vez objeto de objeção do Presidente da República. O Órgão também passa a contar com um Conselho Consultivo integrado por dez conselheiros eleitos pela Câmara de Senadores.

Em maio de 2015, é publicada a *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. A Lei traz de forma pormenorizada os procedimentos para a efetividade das disposições constitucionais. A Lei conferiu novo nome para o órgão garantidor, agora com competência nacional, que de *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)* passou a denominar-se *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)*.

A *Ley General* também prevê o *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, que “tem como finalidade coordenar e avaliar as ações relativas à política pública transversal de transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais, assim como estabelecer e implementar critérios e diretrizes, em conformidade com o assinalado na presente lei e demais normas aplicáveis” (artigo 28). Participam do sistema o INAI, os órgãos garantidores das Entidades Federativas, o *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, a *Auditoría Superior de la Federación* e o *Archivo General de la Nación*. O Sistema Nacional conta com um Conselho Nacional com representantes de cada um dos órgãos participantes e é presidido pelo Presidente do INAI.

Em maio de 2016, a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, de 2002, é revogada e, em seu lugar, é expedida a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública*. Ela regula a nível federal o disposto na Constituição e na *Ley General* de 2015, incluindo os procedimentos de acesso à nível Federal, as obrigações do sujeitos obrigados e a forma de atuação do INAI e de seu Conselho Consultivo.

Por fim, a *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción* foi publicada em julho de 2016, que cria o *Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*. O presidente do INAI é um dos membros do Conselho Coordenador do Sistema. O Sistema Nacional tem como objetivo “estabelecer princípios, bases gerais, políticas públicas e procedimentos para a coordenação entre as autoridades de todos os níveis de governo na prevenção, detecção e punição de faltas administrativas e atos de corrupção, assim como na fiscalização e controle de recursos públicos. É uma instância cuja finalidade é estabelecer articular e avaliar a política na matéria” (artigo 6º da Lei).

5.2. Macro-arranjo institucional da Política de acesso à informação no México

5.2.1. Identificação dos objetivos da política

O objetivo da política foi objeto de questionamento aos entrevistados, com vistas a analisar o foco da atuação dos atores da política e se eles atuam com diferenças substanciais de entendimento. Apresentar-se-á o disposto na Lei Geral e na Lei Federal em relação aos objetivos da própria norma, no entanto cabe observar que cada ator responde por partes diferentes das normas, desse modo os objetivos apontados por cada ator são influenciados pelo seu ângulo de visão sobre as normas, e que eles não tiveram acesso às normas durante as entrevistas.

A *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Publica* elenca os seguintes objetivos, que devem guiar sua implementação:

- I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;*
- II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;*
- III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes;*

- V. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;*
- VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;*
- VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;*
- VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y*
- IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.*

A Lei Federal, por sua vez, elenca os seguintes objetivos:

- I. Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;*
- III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;*
- IV. Regular los medios de impugnación que le compete resolver al Instituto;*
- V. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados;*
- VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;*
- VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y*
- VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.*

Foi recorrente a resposta de que existem vários objetivos e eventualmente também considerou-se a existência de várias políticas de acesso à informação. As respostas foram abertas, no entanto, na lista abaixo, as respostas foram resumidas em seu ponto principal e agrupou-se respostas semelhantes. Entre os entrevistados, verificamos os seguintes tipos de objetivos:

- a) Melhorar o contexto social das pessoas por meio do conhecimento ou informação pública útil; direito humano que potencializa o exercício de outros direitos, como educação, saúde, infraestrutura, segurança pública, etc (2 entrevistados);*
- b) Prestação de contas do Estado e controle do exercício do poder concedido por meio do voto (4 entrevistados);*
- c) Controle e combate da corrupção (3 entrevistados);*
- d) Regular o direito de informação e defende-lo;*
- e) Ampliar e melhorar a base de pessoas que se beneficiam do direito de acesso à informação, de modo a democratizar esse direito;*
- f) Dar legitimidade e recuperar a credibilidade das instituições públicas e instituições de interesse público.*

Observa-se que os objetivos apontados em (a) e em (f) não estão explícitos na legislação, no entanto dialogam com o proposto na legislação e podem ser deduzidos de forma implícita como consequência dos objetivos apontados explicitamente. Não foi verificada qualquer contradição entre os objetivos apontados pelos entrevistados e a repetição de objetivos citados, em pergunta aberta, mostra convergência de entendimentos.

5.2.2. Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente

Neste tópico, serão abordadas as seguintes perguntas norteadoras constantes da metodologia desta dissertação: Quais são os órgãos e entidades que compõem o sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal? Qual o papel conferido a cada órgão ou entidade? Há um órgão ou entidade central no sistema? Qual? Há compartilhamento do papel por mais de um órgão? Quais entidades tem papel decisório sobre os rumos da política? Há conselhos, comissões ou outras entidades colegiadas no sistema? Em caso afirmativo, há representante da sociedade civil nessas instâncias?

A Política de acesso à informação no México é centralizada pelo *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI). O INAI é um organismo autônomo, colegiado, previsto na constituição e que tem como função garantir o cumprimento de dois direitos fundamentais: o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais, que são protegidas por legislações distintas. O INAI é dirigido por sete comissionados e sua estrutura será pormenorizada em tópico próprio.

No âmbito do direito de acesso à informação, o INAI tem a função de garantir que qualquer autoridade no âmbito federal, órgãos autônomos, partidos políticos, fundos fiduciários, fundos públicos e sindicatos, ou qualquer pessoa física ou jurídica que receba recursos públicos, entreguem as informações públicas que lhe são solicitadas. No âmbito da proteção de dados pessoais, por sua vez, o INAI tem a função de garantir o uso adequado desses dados, assim como o exercício e tutela dos direitos de acesso, retificação, cancelamento e oposição que toda a pessoa tem com respeito a informações relacionadas a si³².

As Organizações da Sociedade Civil são chamadas a participar da implementação da política. Participaram muito durante a reforma constitucional e na elaboração da legislação vigente, também são chamadas a opinar em relação a acordos internacionais. Eventualmente, as Organizações recebem fundos públicos para auxiliar na divulgação do direito, há prêmio nacional, e a própria política de governo aberto promove a participação da sociedade civil, como veremos ao tratar da Parceria para o Governo Aberto.³³

A sociedade civil participa ainda, sem o intermédio de organizações, do Conselho Consultivo do INAI. Esse Conselho é integrado por dez conselheiros honoríficos, sem remuneração, com mandato de sete anos e nomeados pela Câmara de Senadores com prévia consulta à sociedade. Anualmente, são substituídos os conselheiros mais antigos, que não sejam reconduzidos para mais um período no cargo. A composição do conselho deve garantir a igualdade de gênero e a inclusão de pessoas com experiência em acesso à informação e direitos humanos. O Conselho opina sobre assuntos de gestão, orçamentários e sobre temas relevantes em matéria de transparência, acesso à informação, acessibilidade e proteção de dados pessoais; além de poder propor melhores práticas de participação; e analisar e propor

³² Vide página oficial do INAI: <http://www.inai.org.mx> (acesso em 11 de janeiro de 2019)

³³ Informações do parágrafo provindas de entrevistas aos diferentes atores.

projetos, programas e ações relacionadas com a matéria de transparência e acesso à informação.³⁴

Há projetos conjuntos com a sociedade civil, a exemplo do projeto *Memoria y Verdad*, memorial eletrônico³⁵ em que se localizam pedidos, respostas e recursos em temas de Direitos Humanos. O projeto *Memoria y Verdad* é fruto da cooperação entre o INAI, as organizações *Artículo 19*, *Centro Prodh*, *Fundar* e a *Universidad Iberoamericana*. Há uma parceria para promover acesso a informações relativas aos terremotos, que conta com a participação da organização *Fuerza México*. Há também o “Plano Nacional de Socialização do Direito à Informação Pública – onde vamos chegar e onde queremos chegar?”, que conta com a parceria de jornalistas, organizações não governamentais e observatórios públicos. A sociedade civil foi ainda chamada a participar da elaboração do *Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información* (PROTAI), que é um programa elaborado para dar maior uniformidade na implementação da Lei a nível nacional, por meio do *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (SNT)³⁶

O sistema de gestão da implementação da legislação de acesso à informação a nível nacional tem o INAI como órgão central e é articulado por meio do *Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (SNT). O Sistema Nacional de Transparência é composto pelo INAI, que o preside; pelo *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI); pela *Auditoría Superior de la Federación*; pelo *Archivo General de la Nación* e pelos órgãos garantidores dos estados. Como apontado anteriormente, o sistema “tem como finalidade coordenar e avaliar as ações relativas à política pública transversal de transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais, assim como estabelecer e implementar critérios e diretrizes, em conformidade com o assinalado na presente lei e demais normas aplicáveis” (trecho da Lei). O INAI faz um alinhamento de procedimentos a nível nacional e analisa os recursos em segunda instância dos estados.

O *Sistema Nacional Anticorrupción* (SNA) também influencia na política e pode exercer o poder de controle sobre o PROTAI. O SNA/SESNA pode propor a Política Nacional Anticorrupção e avalia-la. O presidente do INAI é um dos membros do Conselho Coordenador do Sistema. Os membros do Comitê Coordenador são: um representante do

³⁴ Vide a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

³⁵ <http://www.memoriayverdad.org.mx/>

³⁶ Informação proveniente do setor responsável pelos projetos.

Comité de Participación Ciudadana, que o preside; o titular da *Auditoría Superior de la Federación*; o titular da *Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción*; o titular da *Secretaría de la Función Pública*; um representante do *Consejo de la Judicatura Federal*; o Presidente do *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)*; e o Presidente do *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.

Há interação em prol do acesso à informação pública por meio também da Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership*). No México, essa parceria é operacionalizada pelo Secretariado Técnico Tripartite, espaço permanente e institucionalizado de diálogo e tomada de decisões sobre os rumos dos procedimentos de governo aberto no México. Participam do Secretariado um representante do governo, atualmente membro da *Secretaría de la Función Pública*; um representante do INAI; e um representante do Núcleo da Sociedade Civil da Parceria para o Governo Aberto (que reúne diversas ONGs que atuam no tema). A interação entre governo e sociedade no âmbito do Secretariado Técnico é colaborativa e horizontal.³⁷

Observa-se que, via de regra, os sistemas contam com representantes da sociedade civil. Uma exceção importante, no entanto, é o SNT, composto somente por representantes governamentais. Além disso, cabe observar que para os membros do INAI, até hoje, não está muito clara a relação entre o SNA e o SNT. Eles devem interagir, mas a Lei não deixa claro como e essa interação ainda está latente.

Apresenta-se, a seguir, diagrama que apresenta os atores participantes dos sistemas nacionais relacionados ao tema do acesso à informação no México:

³⁷ Vide a página do Núcleo da Sociedade Civil para o Governo Aberto no México: <https://gobiernoabierto.mx/> (visualizado em 11 de janeiro de 2019).

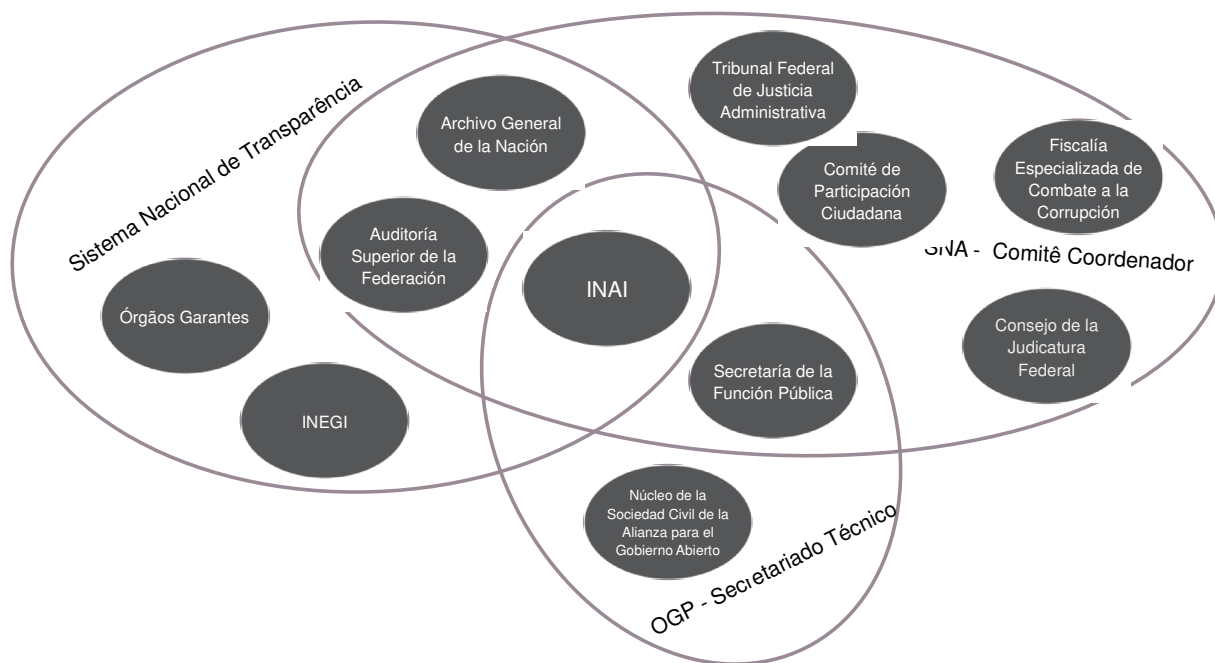


Figura 6: Diagrama Resumo dos Sistemas Nacionais que envolvem Acesso à Informação no México.
 Fonte: Elaboração própria.

A nível federal, o INAI concentra a maioria das ações e o SNT tem um papel de coordenação das ações a nível nacional. Cabe observar que o Instituto, enquanto órgão autônomo, é aquele que dita a política mas não é aquele que a executa, quem executa são as instituições, os ministérios e as dependências oficiais. O Instituto é um grande coordenador e um grande regulador.

No âmbito do Executivo Federal, cabe destacar o papel da *Secretaría de la Función Pública*, Secretaria da Presidência da República que realiza o controle interno das atividades do Executivo. A *Secretaría de la Función Pública* monitora as atividades dos servidores públicos federais, determina a política de compras da Federação, audita o gasto dos recursos federais e coordena os órgãos internos de controle em cada dependência federal³⁸. A Secretaria tem competência para executar políticas de acesso, de transparência e abertura governamental. Ela implementa a Política de acesso à informação em todos os órgãos do Executivo, mas não tem os mesmos poderes do INAI, cujas decisões são consideradas vinculatórias para qualquer Poder da Federação.

³⁸ Vide página da Secretaría de la Función Pública em <https://www.gob.mx/sfp> (Acessado em 12 de janeiro de 2019).

São identificados pelos entrevistados como agentes de controle no âmbito do Executivo Federal: o Congresso, tribunais, academia e sociedade civil (sociedade civil pressionada por meio da mídia e de litígios), o próprio INAI e sua Controladoria Interna, a *Auditoría Superior de la Federación* e o *Sistema Nacional Anticorrupción*. A *Auditoría Superior de la Federación* é um órgão de fiscalização vinculado ao Legislativo. A Auditoria pode estabelecer sanções para servidores que não deem acesso à informação e também realizar ações corretivas.

São sujeitos obrigados, de acordo com a redação atual do artigo 6º da constituição, qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, fundos fiduciários e fundos públicos, assim como qualquer pessoa física ou jurídica ou sindicato que receba e execute recursos públicos ou realize atos de autoridade em âmbito federal, estadual e municipal. A informação em posse desses sujeitos é pública e só poderá ser reservada temporariamente por razões de interesse público e segurança nacional, nos termos fixados em Lei.

Cabe observar que existem órgãos garantidores somente no nível federal e no nível estadual, mas existem sujeitos obrigados nos três níveis da federação. Os órgãos garantidores nos estados têm papel de controle da implementação da política nos níveis estadual e municipal.

5.2.3. Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores

5.2.3.1. Modo de atuação dos atores no sistema

Neste tópico, serão abordadas as seguintes perguntas norteadoras constantes da metodologia desta dissertação: São realizadas consultas ao Legislativo ou outras instâncias eletivas? Em que momentos? Há uma rede entre os órgãos do Poder Executivo? Há uma rede entre os órgãos dos diferentes Poderes e Entes Federativos em que haja diálogo a respeito da Política de acesso à informação? Há compartilhamento de entendimentos e de interpretações legais entre os órgãos e entidades e entre os órgãos e entidades do Executivo Federal e diferentes Entes Federativos e Poderes? Há possibilidade transferência por sistema de pedidos de acesso à informação entre os membros da rede (se existente)? Há mais de uma instância

recursal para os casos de recusa de acesso à informação? Destas, quais são internas e quais são externas ao órgão demandado? Nas hipóteses em que há mais de uma instância de revisão externa, órgão demandado também pode recorrer a uma instância externa, caso não concorde com a decisão proferida ou somente o cidadão? Quais são os prazos legais para o atendimento do pedido e dos recursos? Há um sistema informatizado e único no Poder Executivo que permita a transferência online de pedidos de acesso entre os órgãos e entidades? Há um sistema informatizado único para a apresentação de pedidos e de recursos?

O INAI dita as políticas de acesso à informação e os órgãos federais se encarregam de implementá-la, incluindo os órgãos eletivos, Legislativo e Presidência. Eles podem editar outras normas nos seus respectivos âmbitos de atuação, desde que não choquem com as normas do INAI, que é a máxima autoridade nessa área a nível nacional. O INAI faz consulta prévia antes de editar um normativo, para que os Poderes apresentem considerações. Da mesma forma, quando os Poderes vão editar alguma norma sobre acesso à informação, o INAI é consultado.

O INAI interage de forma recorrente com os órgãos eletivos. Via de regra, enquanto órgão autônomo, o papel do INAI junto a essas instâncias, que são sujeitos obrigados, quando extrapola a relação de julgamento dos recursos de revisão, é uma relação de orientação, monitoramento e parceria. Os Comissionados do INAI dividem a responsabilidade em relação ao diálogo com os Poderes da Federação, para cada Poder há pelo menos um Comissionado encarregado.

Com a Presidência, há interação no âmbito da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*), a *Secretaría de La Función Pública* é a representante do México na interlocução internacional no âmbito da OGP. A Presidência também é sujeito obrigado da Lei e o INAI tem que assegurar que ela cumpra com o disposto na Lei, além de julgar os recursos contra respostas proferidas por ela.

Com o Legislativo, por sua vez, além da relação enquanto sujeito obrigado, o INAI tem seus dirigentes escolhidos pela Câmara de Senadores e envia a esta os informes anuais para prestação de contas. Há trabalho conjunto no âmbito do projeto Parlamento Aberto. Todo ano, especialistas, membros da sociedade civil, membros do INAI, Deputados e Senadores se reúnem para fixar a agenda de transparência das ações do Legislativo.

O INAI elabora critérios para a análise de pedidos de acesso à informação que são publicados na página do Instituto, esses critérios são obrigatórios para órgãos federais e orientadores para os órgãos dos outros níveis da federação.

No que tange à questão relativa à existência de uma rede de comunicação, o Sistema Nacional de Acesso à Informação é uma instância de decisão e também uma rede de comunicação que congrega os diferentes entes federativos. Não há no âmbito do Sistema Nacional de Transparência (SNT), no entanto, um espaço formal para compartilhar jurisprudência. No âmbito federal, há uma plataforma de compartilhamento de entendimentos, *Corpus Juris*, e uma ferramenta de interação com os sujeitos obrigados, conhecida como Ferramenta de Comunicação. Os sujeitos obrigados também podem consultar o Instituto a qualquer momento em relação a entendimentos e interpretações normativas. O INAI participa, além das redes oficiais, da *Red por la Rendición de Cuentas*, que é uma rede da sociedade civil.

Há vários sistemas utilizados pelos sujeitos obrigados a nível federal e órgãos garantidores dos diferentes entes federativos, mas os sistemas estão integrados na Plataforma Nacional de Transparência de modo a permitir o envio de recursos de revisão ao INAI. Os pedidos não podem ser transferidos de um órgão para outro pelo Sistema Nacional, mas podem ser feitos, ao mesmo tempo, para mais de um sujeito obrigado. Caso o órgão não seja o responsável pela informação, ele deve responder ao cidadão informando-o desse fato e o cidadão, caso considere oportuno, fará um novo pedido para o órgão correto.

A sociedade civil, sempre que há uma má interpretação da Lei pelo INAI, faz manifestação pública de repúdio, o que serve como um forte meio de controle social do Instituto. Um exemplo reiterado pelos entrevistados é o caso Odebrecht em que em um primeiro momento a maioria do Pleno decidiu não abrir os documentos, mas, com a pressão pública, os comissionados que haviam votado contra a abertura das informações mudaram o seu posicionamento.

Os sujeitos obrigados, listados no tópico anterior, recebem os pedidos de acesso à informação e são encarregados de apresentar a resposta inicial, autorizando ou negando o acesso, com base na Lei. Para o cumprimento de sua função, os sujeitos obrigados devem constituir um Comitê de Transparência e Unidades de Transparência. O Comitê de Transparência é uma instância colegiada composta por um número ímpar de membros e é responsável por: decidir as ações e procedimentos em matéria de acesso à informação no

âmbito interno do sujeito obrigado e estabelecer políticas de acesso; decidir em matéria de ampliação de prazo de resposta, classificação da informação e declaração de inexistência de informação ou incompetência; promover capacitação interna dos servidores em relação ao acesso à informação.

Os sujeitos obrigados ainda devem ter Unidades de Transparência, anteriormente denominadas *Unidades de Enlace*, que são as unidades responsáveis por receber, tramitar e responder os pedidos de acesso à informação, além de promover ações de transparência no âmbito dos sujeitos obrigados.

Os estados e o Distrito Federal possuem seu próprio órgão garantidor, que é responsável pela análise em primeira instância de recursos de revisão provenientes de estados e municípios e a garantia da aplicação da Lei nesses níveis da Federação. Este estudo tem seu enfoque no nível federal. O INAI julga em primeira instância os recursos de revisão provenientes da negativa de acesso a informações ou classificação de informações em grau de sigilo dos sujeitos obrigados do nível Federal e, em segunda instância, os recursos provenientes de negativas de acesso por sujeitos obrigados de estados e municípios, após análise e decisão pela negativa de acesso ou pela classificação da informação emitida pelo órgão garantidor estadual ou distrital. O INAI tem também a capacidade de atrair recursos ainda não julgados pelos órgãos garantidores.

Somente o cidadão pode contestar a decisão do INAI em relação a recursos de revisão de pedidos de acesso à informação, ele pode recorrer à Suprema Corte. Não há possibilidade de contestação de decisão pelos sujeitos obrigados, salvo quando se tratam de temas de Segurança Nacional. Nesse caso, o conselheiro jurídico da Presidência da República pode pedir à Suprema Corte que revise a decisão tomada pelo INAI.³⁹

No México, um pedido de acesso à informação, a nível federal, segue o seguinte fluxo: o cidadão realiza um pedido presencialmente nas Unidades de Transparência dos Sujeitos Obrigados ou pela Plataforma Nacional de Transparência, onde será também recebido primeiramente pelas Unidades de Transparência; a Unidade de Transparência pode solicitar esclarecimentos adicionais ao cidadão no prazo de 10 dias e realiza a tramitação interna do pedido; o cidadão deve receber sua resposta no prazo de 20 dias, prorrogáveis, sob justificativa, por mais 10 dias; se houver negativa de acesso (se classifique a informação, se declare a inexistência ou se declare a incompetência), não se responde no prazo estabelecido

³⁹ Conteúdo do parágrafo formulado com base nas informações convergentes de diversos entrevistados.

ou a resposta for entregue de forma incompleta, incompreensível ou não corresponda ao solicitado, o cidadão pode recorrer ao INAI; o cidadão tem o prazo de 15 dias para recorrer ao INAI, contados a partir da resposta ou do vencimento do prazo de resposta sem que o sujeito obrigado a apresente; o Pleno do INAI resolve os recursos de revisão relativos às respostas dos sujeitos obrigados a nível federal e decisões de órgãos garantidores estaduais; o INAI tem 40 dias a partir a admissão do recurso para julgá-lo, esse prazo pode ser prorrogado apenas uma vez por mais 20 dias. No caso mexicano, toda a contagem de dias refere-se somente a dias úteis.

Apresenta-se abaixo diagrama que resume o processo de pedido de acesso à informação no México:

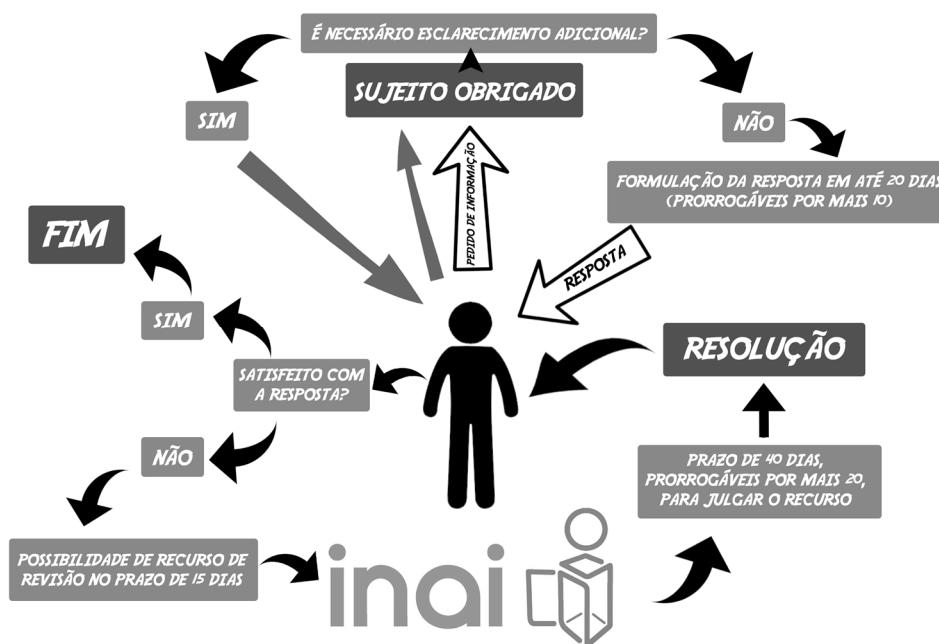


Figura 7: Fluxograma dos pedidos de acesso à informação no México. Fonte: elaboração própria.

5.2.3.1. Canais de interação com o Cidadão e Uniformidade da Política a nível do Executivo Federal

Serão abordadas neste tópico as seguintes perguntas apresentadas no capítulo de metodologia desta dissertação: O canal de interação com o cidadão nos órgãos e entidades têm uma única denominação em todo o Estado? Todo o contato com o cidadão é realizado por intermédio de um único setor ou o cidadão realiza o recurso diretamente junto às instâncias recursais? Há previsão de escuta de terceiro no caso de solicitação de informação relativa a

ele? Há previsão de entrega em formato diferenciado para pessoas com deficiência? Há previsão de pagamento de taxas por pedido de acesso à informação? Há previsão de cursos para capacitação dos servidores responsáveis por responder os pedidos de acesso à informação? Existe a possibilidade de interpretações da Lei que resultam em respostas diferentes para pedidos de acesso de acesso a informações semelhantes? Há uma política institucionalizada relativa a procedimentos de atendimento uso tipo de linguagem utilizada? Existe um rol mínimo de informações que devam ser disponibilizadas em transparência ativa? As decisões do órgão garantidor são disponibilizadas aos demais órgãos para disseminação de entendimentos?

Qualquer cidadão, mexicano ou não, pode fazer pedidos de acesso à informação aos sujeitos obrigados no México e o pedido de acesso é gratuito. O texto do pedido de acesso não precisa de qualquer motivação. A Constituição mexicana, em seu artigo 6º, A, III, assim dispõe sobre o assunto:

Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos⁴⁰.

Como visto, cada sujeito obrigado deve ter a Unidade de Transparência, responsável por receber, tramitar e responder os pedidos de acesso à informação. O pedido e o eventual recurso podem ser realizados por meio da Plataforma Nacional de Transparência, plataforma que permite a realização de pedidos de acesso para os sujeitos obrigados de todos os entes da Federação e recorrer para o órgão garantidor estadual e para o INAI. A Unidade de Transparência também pode receber o recurso de revisão, em sua unidade física, recebê-lo e registrar, assim como o próprio órgão garantidor do estado e o INAI.

Durante a análise dos pedidos de acesso à informação e recursos, não há previsão de diálogo com terceiros além do solicitante e do órgão ou setor que tem a guarda da informação. Os diálogos, por sistema, limitam-se a pedidos de esclarecimentos ao solicitante e, no caso de recursos, ao sujeito obrigado. Dessa forma, a decisão quanto ao sigilo de eventuais informações constantes em documentos com conteúdo de finalidade pública cabe ao sujeito obrigado, aos órgãos garantidores e ao INAI.

⁴⁰ Tradução livre: Toda pessoa, sem necessidade de provar interesse algum ou justificar a sua utilização, terá acesso gratuito à informação pública, a seus dados pessoais ou à retificação destes.

É fácil fazer um pedido e recorrer ao INAI, no entanto, a linguagem utilizada nem sempre é acessível ao cidadão e nem sempre se consegue a informação em todas as línguas oficiais, que incluem línguas indígenas. Cabe observar que, conforme o disposto na *Lei General*, em seu artigo 13, os sujeitos obrigados devem garantir que a acessibilidade da informação, que a linguagem seja acessível para qualquer pessoa e que, na medida do possível esteja acessível nas línguas indígenas. No artigo 45, prevê-se ainda que os sujeitos obrigados prevejam acordos com instituições públicas especializadas que possam auxiliá-los a entregar as respostas às solicitações de informação em língua indígena, braile ou outros formatos acessíveis de forma mais eficiente.

Há sempre a possibilidade de interpretações diferentes quanto ao sigilo para pedidos de acesso a informações semelhantes. O INAI trabalha para minimizar esse problema, promovendo constante capacitação interna, assim como para os órgãos garantidores e para os sujeitos obrigados, além de compartilhar entendimentos e banco de precedentes, responder a consultas dos órgãos garantidores e sujeitos obrigados. Eventuais divergências de entendimento são decididas com a interpretação da Legislação e crivo da votação pelo Pleno do INAI. As Resoluções passam a ser precedentes para futuras decisões relativas a pedidos de acesso a informações semelhantes. Há também a evolução natural dos entendimentos, que geram, mesmo com precedentes sobre o assunto, novas decisões para um mesmo tema.⁴¹

Em relação à capacitação dos sujeitos obrigados, cabe observar que há uma política de capacitação em que se busca capacitar nas instituições as áreas responsáveis pela transparência e acesso à informação. Quando todas as pessoas da área já estão capacitadas, a área recebe um selo que indica 100% de capacitação em acesso à informação.

A nível federal, há 886 sujeitos obrigados, todos monitorados pelo INAI. O INAI verifica de ofício o cumprimento das obrigações de transparência dessas instituições, além de lhes prestar treinamento, analisar os recursos relativos aos pedidos de informação a elas direcionados e responder a consultas apresentadas por elas.

As informações que devem ser disponibilizadas ativamente na página das instituições são debatidas no âmbito do Conselho Nacional do Sistema Nacional de Transparência, Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados Pessoais (SNT). A nível federal é publicada a tabela de aplicabilidade, por meio da qual as instituições podem checar quais obrigações de transparência são aplicáveis a si. É possível solicitar ao INAI a modificação da tabela, caso a

⁴¹ Conteúdo do parágrafo proveniente das entrevistas realizadas.

instituição não concorde com as obrigações de transparência a ela conferida. Essas solicitações são decididas pelo Pleno do INAI e a decisão é publicada sob a nomenclatura de *Díctame de Tabla de Aplicabilidad (DTA)*.

5.3. Arranjo do órgão garantidor da Política de acesso à informação no México

Este tópico visa responder as seguintes perguntas apresentadas no capítulo de metodologia desta dissertação: O órgão está vinculado a algum dos Poderes? Qual? O órgão garantidor é um órgão colegiado? Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade? Se for um órgão colegiado, este é composto por quantos membros e de quais origens? Quais são as atividades assumidas pelo órgão? Qual a amplitude formal e informal de atuação do órgão (nacional, federal ou restrita somente ao Executivo Federal)? O órgão garantidor possui autonomia política formal? Se tratar-se de órgão colegiado, qual a periodicidade das reuniões entre os membros? Ao se tratar de órgão colegiado, todos tem direito de voto e decidem conjuntamente? Como é efetuada a nomeação do titular ou dos titulares do órgão ou entidade? Há uma equipe de servidores que prestam apoio aos titulares? Há formação de jurisprudência? Como são preenchidas lacunas na legislação, quando existentes? Há interlocução com o demandante da informação? Há interlocução com o órgão ou entidades demandadas? As decisões do órgão garantidor são obrigatórias?

O INAI, como apontado, é um órgão autônomo, com personalidade jurídica própria e sem vinculação com os Poderes da União, e com direção colegiada composta por sete comissionados. As competências do INAI têm amplitude nacional. Os comissionados são nomeados pela Câmara de Senadores, com a aprovação de dois terços dos presentes, após indicação pelos grupos parlamentares e ampla consulta à sociedade. O Presidente da República pode apresentar objeção à nomeação no prazo de dez dias. Em caso de objeção do Presidente da República, a Câmara de Senadores nomeará novo representante com a votação de três quintos dos presentes, que pode ser por mais uma vez vetado pelo Presidente da República.

A *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* atribui ao *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI* as seguintes funções: 1) interpretar a Lei Nacional; 2) conhecer e resolver

os recursos de revisão interpostos pelos particulares contra as resoluções dos sujeitos obrigados no âmbito federal; 3) conhecer e resolver os recursos de inconformidade que interponham os particulares em contraposição às resoluções emitidas pelos organismos garantidores dos Entes Federativos que determinem a reserva, confidencialidade, inexistência ou negativa de acesso à informação; 4) conhecer e resolver, de ofício ou a pedido dos organismos garantidores dos Entes Federativos, os recursos de revisão que, pelo seu interesse ou transcendência, forem de sua competência, nos termos da Lei; 5) presidir e coordenar o Sistema Nacional de Transparência; 6) Interpor, quando aprovado pela maioria dos seus comissionados, ações de inconstitucionalidade contra Leis de caráter federal, estadual ou distrital, assim como contra tratados internacionais celebrados pelo Executivo Federal e aprovados pelo Senado que tornem vulnerável o direito de acesso à informação; 7) promover à Suprema Corte de Justiça, quando aprovado pela maioria dos seus comissionados, as controvérsias constitucionais em conformidade com o artigo 105, fração I, inciso I da Constituição Mexicana; 8) estabelecer e executar as medidas de cobrança e punição, em conformidade com a Lei; 9) firmar convênios de colaboração com os organismos garantidores das Entidades Federativas ou com os sujeitos obrigados, com o objetivo de monitorar o cumprimento da Lei e promover melhores práticas na matéria; e 10) elaborar e apresentar um informe anual de atividades e de avaliação geral em matéria de acesso à informação pública no país, assim como da sua atuação e apresentá-lo à Câmara de Senadores na segunda quinzena de janeiro e torná-lo público; 11) e outras atividades estabelecidas na Lei ou outras disposições sobre a matéria.

A *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, além das já presentes nas disposições da Lei Nacional, apresenta as seguintes atribuições para o INAI: 1) Interpretar, além da Lei Geral, também a Lei Federal; 2) propor e difundir o exercício dos direitos de acesso à informação em conformidade com o programa nacional emitido sobre a matéria pelo Sistema Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais e as normas sobre a matéria; 3) promover a cultura de transparência no sistema educativo no âmbito federal; 4) promover a digitalização da informação pública em posse dos sujeitos obrigados e a utilização de tecnologias da informação e de comunicação, conforme as políticas que sejam estabelecidas pelo Sistema Nacional; 5) capacitar os servidores públicos e prestar apoio técnico aos sujeitos obrigados em matéria de transparência e acesso à informação; 6) estabelecer políticas de transparência proativa atendendo as condições econômicas, sociais e culturais do país; 7) promover a igualdade substantiva no âmbito de

suas atribuições; 8) coordenar-se com as autoridades competentes para que os procedimentos de acesso à informação, assim como dos meios de impugnação, contem com a informação necessária em línguas indígenas para que sejam substanciados e atendidos nessas línguas; 9) garantir condições de acessibilidade para que os grupos vulneráveis possam exercer, em igualdade de condições, o direito de acesso à informação; 10) elaborar e publicar estudos e pesquisas para difundir e ampliar o conhecimento sobre o objeto da Lei; 11) promover a participação e colaboração com organismos internacionais, para a identificação das melhores práticas em matéria de acesso à informação pública e proteção de dados pessoais; 12) fomentar os princípios de governo aberto, transparência, prestação de contas, participação cidadã, acessibilidade e inovação tecnológica na matéria; 13) determinar e, quando apropriado, informar sobre a provável responsabilidade pela violação desta Lei, em caso de descumprimento das obrigações previstas nesta Lei, na Lei Geral e nas demais disposições aplicáveis; 14) elaborar seu estatuto orgânico; 15) denunciar às autoridades competentes as presumidas infrações à Lei Federal, a Lei Geral e, quando apropriado, fornecer as evidências com as quais conta; e 16) colaborar com o *Archivo General de La Nación* na elaboração e aplicação dos critérios de catalogação e conservação de documentos, bem como na organização de arquivos das dependências e entidades.

É unânime entre os entrevistados a afirmação de que o INAI cumpre com todas as funções a ele delegadas pela legislação. Sua estrutura regimental é pensada com base em metas de cumprimento de incisos da *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* e há indicadores para medir todas as suas funções. Existem áreas que podem aprofundar a sua atuação, mas todas atuam com base na legislação.

Segundo o disposto na *Ley Federal*, “o Instituto é um organismo autônomo, especializado, independente, imparcial e colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio”. O Instituto tem, pela Lei, “plena autonomia técnica, de gestão, capacidade para decidir sobre o exercício de seu orçamento e determinar sua organização interna, responsável por garantir em âmbito federal, o exercício dos direitos de acesso à informação e a proteção de dados pessoais”, conforme os princípios e bases estabelecidos pelo artigo 6º da Constituição e pelo restante da legislação sobre o assunto.

Cabe aos Comissionados do INAI participar das sessões do Pleno, onde se reúnem para decidir os recursos de revisão e assuntos de relevância do Instituto; participar de fóruns, reuniões, eventos, convenções e congressos com organismos nacionais, internacionais e

governos estrangeiros, quando se referem a temas de competência do instituto e apresentar ao Pleno um informe de sua participação; nomear e exonerar livremente o pessoal de assessoria e apoio que lhes seja atribuído; proporcionar ao Pleno as informações que lhes sejam solicitadas, no âmbito de sua competência; de forma direta ou por meio do Secretário Técnico do Pleno, solicitar informação à unidade que corresponda, sobre o estado do trâmite de qualquer assunto e ter acesso aos arquivos; apresentar ao Comissionado Presidente a solicitação de recursos indispensáveis para exercer as suas funções para que sejam consideradas na elaboração do anteprojeto de orçamento do Instituto; colaborar com o Comissionado Presidente na integração do programa anual e dos informes do Instituto; submeter à consideração do Pleno qualquer assunto de competência do Instituto; e recusar-se a praticar ações que gerem conflito de interesses.

O Instituto conta com um Comissionado Presidente, a quem cabe a representação legal do Instituto e tem um mandato de três anos, renováveis por uma vez. O Comissionado Presidente é escolhido pelos Comissionados por meio de voto secreto. O Comissionado Presidente é quem preside as sessões do Pleno. Em sua ausência o Pleno é presidido pelo Comissionado mais antigo e, em caso de antiguidades iguais, pelo o comissionado mais velho.⁴²

O Pleno se reúne em sessões públicas ordinárias, que ocorrem semanalmente⁴³, e em sessões extraordinárias, com data variável. Para que sejam tomadas decisões e resoluções o quórum mínimo é de cinco comissionados e os assuntos são decididos por maioria, com o voto de todos os Comissionados presentes. Faltas só são admissíveis mediante motivos previstos na Lei Federal. O Pleno conta ainda com um Secretário Técnico, que organiza a ordem do dia e a documentação prévia e resultante das reuniões, é responsável pela ata e tem voz durante as reuniões para prestar o apoio na condução destas, porém não tem voto⁴⁴. O Secretário Técnico do Pleno ainda tem a função de acompanhar a execução da decisão⁴⁵.

O Pleno do INAI julga, em primeira instância, os recursos de revisão provenientes da negativa de acesso a informações ou classificação de informações em grau de sigilo dos sujeitos obrigados a nível federal e em segunda instância os recursos provenientes de negativas de acesso por sujeitos obrigados de estados e municípios, após análise e decisão

⁴² Vide *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

⁴³ No período de pesquisa de campo dessa dissertação ocorriam todas as quartas-feiras.

⁴⁴ Vide *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

⁴⁵ Conteúdo proveniente de entrevista com o responsável pelo Posto.

pela negativa de acesso órgão garantidor estadual ou distrital ou pela classificação da informação.

As resoluções do INAI são obrigatórias e essa obrigatoriedade está prevista na Constituição Mexicana, em seu artigo 6º, inciso VIII, nos seguintes termos:

“Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”⁴⁶.

Conforme apontado em entrevistas, 98% das decisões do INAI estão cumpridas, no entanto, os sujeitos obrigados cumprem a decisão de entregar, mas nem sempre entregam exatamente o que é solicitado pelo cidadão. Desde 2014, houve sete sanções devido a descumprimentos de decisões do INAI. O INAI pode aplicar sanções e medidas de “apremio”, que seriam medidas de coação para a entrega da informação pública. A proposta de sanção, em caso de descumprimento de decisão do INAI, é elaborada pela Secretaria Técnica do Pleno e aprovada pelo Pleno. Não somente o descumprimento de decisões relativas a pedidos de acesso à informação individuais podem resultar em sanções, mas também falhas no tratamento de dados pessoais ou de proteção de dados sigilosos, falhas no cumprimento das orientações de acesso à informação e descumprimento de obrigações de transparência. Problemas estes que podem ser constatados na verificação de ofício pelo INAI. O INAI monitora de ofício os sujeitos obrigados do nível federal. A nível estadual e municipal essa competência fica sob a responsabilidade do órgão garantidor estadual.⁴⁷

Como visto no tópico anterior, o Instituto também conta com um Conselho Consultivo integrado por dez conselheiros eleitos pela Câmara de Senadores, que opina sobre assuntos de gestão, orçamentários e sobre temas relevantes em matéria de transparência, acesso à informação, acessibilidade e proteção de dados pessoais; além de poder propor melhores práticas de participação; e analisar e propor projetos, programas e ações relacionadas com a matéria de transparência e acesso à informação. O Conselho também conta com um conselheiro presidente eleito pela maioria dos conselheiros, com mandato de três anos, renováveis por apenas uma vez.

⁴⁶ Tradução livre: As resoluções do organismo garantidor são vinculatórias, definitivas e inatacáveis para os sujeitos obrigados. O Conselho Jurídico do Governo poderá interpor recurso de revisão à Suprema Corte de Justiça da Nação nos termos que estabeleça a Lei, somente no caso em que tais resoluções possam pôr em perigo a segurança nacional conforme a Lei da matéria.

⁴⁷ Conteúdo do parágrafo proveniente da convergência de respostas de vários entrevistados.

Há unanimidade entre os entrevistados quanto à autonomia orçamentária do INAI, o instituto propõe seu orçamento diretamente para a aprovação do Congresso e decide como executá-lo. O INAI presta contas ao Congresso como os demais Poderes, com relatórios trimestrais destinados ao Congresso. Observa-se que o orçamento é suficiente para cumprir com as atividades do INAI e via de regra o instituto não tem utilizado todo o recurso a ele destinado.

Em relação à autonomia política, por sua vez, observa-se que formalmente ela existe e que a decisão de escolha dos Comissionados passa pelo crivo de dois Poderes e o INAI possui total autonomia decisória, fortalecida pelo mandato de sete anos, no entanto, chama a atenção para a existência de cotas partidárias na escolha dos comissionados pelo Senado e, dessa forma, constata-se a existência de alguma influência política no INAI.

Os setores responsáveis pelo apoio às atividades de cada Comissionado são chamados de Ponências. A proposta de ordem do dia circula entre as Ponências, que apresentam observações sobre os projetos, normalmente cerca de 25% dos projetos recebem observações, a maioria é decidida por unanimidade. São apresentados, em média 210 assuntos por semana, a maioria dos projetos de resolução são decididos previamente.

O sistema de gestão interna dos recursos de revisão é integrado à Plataforma Nacional de Transparência. O Pleno, as Ponências, os sujeitos obrigados e o cidadão podem ser acionados por meio do sistema. Há possibilidade de pedido, pelo sistema, de complementação de informação ao sujeito obrigado e ao cidadão. O próprio sistema, na sua distribuição dos recursos entre as Ponências, garante que nenhuma receba mais de 20% dos recursos realizados por demandantes frequentes e realiza a distribuição uniforme entre elas. A decisão do INAI também é enviada via sistema para o sujeito obrigado e o cidadão. O sistema completo tem vocação para ser nacional, mas somente um estado o está utilizando para a gestão dos recursos do estado, os demais têm seu próprio sistema de gestão integrado à Plataforma Nacional. Há um acordo de nacionalização aprovado pelo Pleno que define as etapas de nacionalização do sistema.⁴⁸

Cada Ponência tem a sua disposição 25 servidores. Esses 25 servidores, tirando os que prestam apoio direto ao comissionado, estão divididos em duas Secretarias internas à Ponência: a Secretaria de Acesso à Informação e a Secretaria de Proteção de Dados Pessoais. Dentro de cada Secretaria os servidores costumam se dividir entre os que analisam recursos e

⁴⁸ Informações do parágrafo proveniente de entrevistas com autoridade competente.

elaboram projetos de decisão, os que fazem pesquisas nos temas demandados, os que são encarregados da plataforma eletrônica e os que trabalham com temas consultivos, opiniões e contenciosos.

Assim que o recurso chega na Ponência, são revisados os requisitos de admissão: se está no prazo, se o INAI é competente, se é um pedido de acesso à informação e o que alega o demandante. Admitido o recurso, eles avisam a autoridade do órgão ou entidade para que se manifeste sobre o recurso e, se necessário, faz-se requerimento de informação adicional, que pode incluir requerimento da informação classificada para análise e eventual revisão da classificação. Pode-se solicitar também complemento de informações ao cidadão. Elabora-se, então, um projeto de resolução. O Secretário se reúne com o Comissionado e explica o contexto e a proposta, após sua aprovação, o projeto circula pelas outras seis Ponências e recebe comentários. Após eventuais ajustes, leva-se ao pleno para votação. O projeto pode ser aprovado por maioria/unanimidade ou rejeitado. Nesse caso, outra Ponência encarrega-se de elaborar um projeto alternativo.

Apresenta-se a seguir diagrama que resume o processo de instrução do recurso de revisão, desde sua apresentação pelo demandante ao INAI até sua aprovação pelo Pleno e envio da resolução ao sujeito obrigado e ao cidadão



Figura 8: Fluxograma dos recursos de revisão no INAI. Fonte: elaboração própria.

Na quinta-feira, são circulados os projetos que já foram analisados pelas Ponências, são cerca de 200 juntando-se as sete Ponências. Na segunda-feira seguinte, os secretários se reúnem para discutir os assuntos. Na reunião, são separados os assuntos que são objeto de controvérsias, para que os comissionados, no dia seguinte se reúnam, discutam e tomem suas decisões individuais. A reunião entre os Comissionados na terça-feira só ocorre quando as controvérsias existem. Os assuntos, portanto, são discutidos antes da reunião formal do Pleno, que ocorre na quarta-feira, e já são configuradas as posições. Na reunião formal do Pleno, que é pública, se apresentam e discutem os casos mais relevantes para a sociedade.

A maioria dos assuntos é decidida por unanimidade, cerca de 90% dos casos, e segundo entrevistados, isso se deve muito ao banco de precedentes construído. O Pleno tem critérios de decisão bem definidos para a maioria dos assuntos, mas há assuntos sensíveis e eventualmente inéditos. Há diferentes características entre os comissionados. Eles provêm de diferentes formações acadêmicas e apresentam diferentes pontos de vista em diversos temas e visões diferentes de como abordar um mesmo problema. As decisões saem amadurecidas com as discussões e a votação pela maioria dos presentes.

A Lei Geral, como observado anteriormente nesta dissertação, é reconhecida como uma das melhores legislações do mundo, é difícil achar alguma lacuna na Lei e, se existente, ela é resolvida por interpretação do Pleno ou por Súmula da Suprema Corte. Outras Leis utilizadas para verificar a publicidade da informação possuem lacunas, nesse caso, o Pleno utiliza a ponderação de direitos e a supremacia do interesse público. Existem ferramentas, na própria Lei Federal e na Lei Geral, que auxiliam na superação dessas lacunas.

O INAI tem cinco Secretarias: Secretaria de Acesso à Informação, Secretaria Executiva, Secretaria Técnica do Pleno, Secretaria Executiva do Sistema Nacional de Transparência e a Secretaria de Proteção de Dados Pessoais. A maior das cinco é a Secretaria de Transparência ela é responsável por políticas de transparência e acesso à informação, entre essas políticas estão políticas de democratização do acesso à informação, fazendo com que mais pessoas tenham conhecimento do direito e acessem as informações públicas e políticas de promoção do governo aberto; é responsável também pelo monitoramento do cumprimento das obrigações de transparência dos sujeitos obrigados a nível federal e por responder a consultas dos entes federativos e sujeitos obrigados federais. Há ainda Conselhos temáticos, que contam com a participação de Comissionados.

Em relação às consultas, cabe observar que as respostas são elaboradas com base nos precedentes de decisão do Pleno e legislação comparada, no entanto, não são necessariamente definitivas. Se o caso chega ao INAI como recurso de revisão, é possível que o Pleno decida de forma diversa da orientação inicial passada pelo próprio INAI, especialmente se for um caso inédito. Consta na resposta, no entanto, que esta é uma opinião técnica que pode ser mudada pelo pleno em caso de recurso.

5.4. Capacidades do órgão garantidor da entrega da informação (instância recursal externa) do Executivo Federal no México

Nesse tópico, analisa-se a capacidade institucional do órgão garante na sua função de instituição responsável pela análise dos recursos como instância recursal externa. Serão analisados os elementos apontados no Quadro 4: Capacidades dos órgãos Garantidores na implementação da Política de acesso à informação, constante no capítulo de metodologia desta dissertação.

A própria *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* estabelece que os organismos garantidores devem ter a estrutura administrativa necessária para a gestão e o desempenho de suas atribuições assim como orçamento adequado e suficiente para o seu funcionamento efetivo e cumprimento da legislação pertinente.

Observa-se que o INAI cumpre com os três itens de avaliação do grau de autonomia. Como visto, os titulares, Comissionados, são nomeados pela Câmara de Senadores, após ampla consulta à sociedade, com a possibilidade de objeção pelo Presidente da República, que resulta em nova indicação. O cargo é exercido pelo período de sete anos e os comissionados só podem ser exonerados por iniciativa de outrem se violarem o disposto no Título 4º da Constituição Mexicana⁴⁹, que trata das responsabilidades dos servidores públicos, particulares vinculados com faltas administrativas graves ou atos de corrupção, e patrimonial do Estado⁵⁰. A autonomia orçamentária também está prevista na Constituição em seu artigo 6º, inciso VIII.

Em relação ao grau de autonomia do órgão garantidor mexicano, apresenta-se o quadro síntese a seguir:

⁴⁹ Vide artigo 39 da *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

⁵⁰ Vide Título 4º da Constituição Mexicana.

Mecanismo de nomeação do titular do órgão ou entidade: (1) Envolve mais de um Poder da Federação na escolha	Grau de autonomia: 04/04
Existência de mandato fixo: (1) O cargo é exercido por mandato fixo	
Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (1) Há previsão legal	
Autonomia orçamentária: (1) Tem autonomia	

Quadro 10: Grau de autonomia – INAI. Fonte: elaboração própria.

Conforme previsto na Constituição mexicana, em seu artigo 6º, o mandato do Comissionado se dirige às duas atividades de competência do INAI: acesso à informação e proteção de dados pessoais, regidas por legislações diversas. Dessa forma, não há mandato exclusivo para o tema acesso à informação.

De acordo com a *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, para ser Comissionado, o pleiteante deve cumprir com os seguintes requisitos: ser cidadão mexicano nato em pleno exercício de seus direitos civis e políticos; ter pelo menos trinta e cinco anos de idade no dia da designação; gozar de boa reputação e não ter sido condenado por delito que tenha como penalidade mais de um ano de prisão (no caso de roubo, fraude falsificação, quebra de confiança ou outro que prejudique seriamente a boa reputação no conceito público, o candidato fica inabilitado ao cargo, independentemente da pena); ter residido no país durante os dois anos anteriores ao dia da designação; e não ter sido Secretário de Estado, Fiscal Geral da República, Senador, Deputado Federal, nem governador de algum estado ou chefe de governo da Cidade do México, durante o ano prévio ao dia de sua nomeação.

Para a nomeação dos comissionados do Instituto, o Senado deve emitir uma convocatória, com o objetivo de realizar uma ampla consulta pública nacional dirigida a toda a sociedade, para que apresentem suas indicações de candidaturas para o cargo. O Senado ainda deve acordar o procedimento a ser realizado, os prazos a serem cumpridos e todos os pormenores do processo de seleção⁵¹. Esse documento do Senado apontou, em sua versão de março de 2014, em que foram escolhidos os primeiros Comissionados do INAI, com períodos de mandato diversos para permitir a substituição escalonada, possíveis fatores a serem levados

⁵¹ Vide *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

em conta na decisão incluindo formação acadêmica, em particular nos aspectos relacionados ao acesso à informação e à proteção de dados, e experiência profissional com os temas.⁵²

Em relação à especialidade diretiva do órgão garantidor mexicano, apresenta-se o quadro síntese a seguir:

Mandato dos titulares ou do titular do órgão garantidor: (0) É exclusivo para a atividade	Especialidade diretiva: 01/02
Existência requisitos de qualificação mínima para os titulares previstos em normativos: (1) Sim	

Quadro 11: Especialidade diretiva - INAI. Elaboração própria.

Existem manuais de operação, de procedimentos e de gestão de arquivos no âmbito do INAI. O manual de arquivos está em transparência ativa, na página do INAI⁵³. Esses manuais auxiliam na uniformização de procedimentos.

No âmbito do INAI, há um banco de precedentes, que é coletivo entre as Ponências, tanto servidores quanto os cidadãos podem consultar. É um banco muito extenso, em 18 de outubro de 2018, o INAI já havia recebido 9.448 recursos e votado 8.750. Além disso, a Suprema Corte, os Tribunais Colegiados e o Tribunal Eleitoral têm jurisprudências que são seguidas pelo INAI. Há Ponências que organizam os recursos e seus resultados em planilha Excel, para facilitar a busca em caso de recurso com tema semelhante.

Os servidores do INAI, além de treinamentos internos para aprimoramento de conhecimentos, ainda contam com incentivo para a realização de Mestrado em Transparência, promovido pela parceria entre o INAI e a Universidade Autônoma do México (UNAM), e também com bolsas utilizadas pelos servidores para capacitação.

⁵² Intitulado “Acuerdo de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Practicas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos, segunda; relativo al formato para las comparencias de los aspirantes, y los criterios que se podrán ponderar para la selección de candidatos a integrar el nuevo organismo constitucional autónomo a que se refiere la fracción VII, del apartado A. del artículo 6º Constitucional”, Disponível em http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Acuerdo_Comisiones.pdf (acesso em 22/01/2019)

⁵³ Vide http://inicio.ifai.org.mx/Carga_GestionArchivoI/Manual%20de%20Procedimientos%20de%20Gesti%C3%B3n%20Documental%20y%20Archivos%20del%20INAI.pdf (acesso em 23/01/2019)

Em relação à organização administrativa do órgão garantidor mexicano, apresenta-se o quadro síntese a seguir:

Manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos: (1) Existem manuais para orientação dos dirigentes e dos servidores	Organização administrativa: 04/04
Jurisprudência ou banco de precedentes: (1) Existe e é facilmente acessível aos servidores e dirigentes	
Se existem cursos internos para ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos e com qual periodicidade: (2) Dois ou mais por ano	

Quadro 12: Organização administrativa – INAI. Fonte: Elaboração própria.

O INAI conta com cerca de 750 servidores, dos quais 175 se dedicam aos trabalhos das Ponências, onde são analisados os recursos. Há setores que alegam que com mais servidores poderiam incrementar as atividades e outros que alegam que alguns servidores cumprem carga horária ampliada, porém, a falta de recursos humanos não é um problema que considerem como decisivo no âmbito do Instituto. O INAI tem recursos humanos suficientes para cumprir com o que lhe é proposto. A equipe do INAI mudou menos de 50% nos últimos 2 anos, apenas nas duas Ponências em que houve substituição do Comissionado houve grande alteração de servidores. O orçamento, por sua vez, também é suficiente para cumprir com as atividades do INAI e via de regra o INAI não tem utilizado todo o recurso a ele destinado.

A Plataforma Nacional de Transparência apresenta todo o histórico do pedido e ainda permite a solicitação de esclarecimentos adicionais ao sujeito obrigado e ao cidadão. O sistema de gestão interna dos recursos de revisão do INAI é integrado à Plataforma Nacional de Transparência. O trâmite interno dos recursos, como observado no tópico anterior, é realizado por meio do sistema e o próprio sistema, na sua distribuição dos recursos entre as Ponências, garante que nenhuma receba mais de 20% dos recursos realizados por demandantes frequentes e realiza a distribuição uniforme entre elas. A decisão do INAI também é enviada via sistema para o sujeito obrigado e o cidadão.

Apresenta-se a seguir a síntese da análise da capacidade operativa do órgão garantidor mexicano:

Os recursos humanos disponíveis são suficientes: (1) Sim	Capacidade operativa: 05/05
Há estabilidade de equipe (a equipe se alterou menos de 50% nos últimos 2 anos): (1) Sim	

Há recursos suficientes para o exercício das atividades planejadas: (1) Sim	
Há um sistema informatizado para recebimento de recursos e resposta ao cidadão que apresente o histórico de pedidos e respostas anteriores: (1) Sim	
Há um sistema informatizado interno de gestão de processos: (1) Sim	

Quadro 13: Capacidade operativa – INAI. Fonte: Elaboração própria.

A obrigatoriedade das decisões do INAI está prevista no artigo 6º, inciso VII, da Constituição mexicana. Após enviada a decisão ao sujeito obrigado e ao cidadão, o cumprimento da decisão é monitorado pela Secretaria do Pleno. O artigo 28 do Regimento do INAI, que dispõe sobre a competência da Secretaria Técnica, apresenta várias disposições sobre o cumprimento das decisões do INAI relativas a recursos de revisão, que neste órgão são denominadas resoluções. Entre as atividades da Secretaria do Pleno estão: supervisionar o andamento do cumprimento das resoluções; informar os Comissionados do cumprimento das resoluções; requerer aos órgãos de controle dos sujeitos obrigados e demais autoridades competentes os informes e relatórios relativos aos procedimentos iniciados por presumidas infrações em matéria de transparência e proteção de dados pessoais, a investigações e resoluções finais; notificar, gerenciar e, caso necessário, executar as medidas coercitivas impostas pelo instituto; qualificar a gravidade das faltas e propor ao Pleno as medidas de coerção ou sanções que correspondam com os normativos para que se atinjam os efeitos esperados.

Em relação à capacidade impositiva do órgão garantidor mexicano, apresenta-se o quadro síntese à seguir:

Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (1) Há previsão legal	Capacidade impositiva (<i>enforcement capacity</i>): 03/03
Há mecanismos de monitoramento do cumprimento da decisão proferida: (1) Sim	
Há mecanismos disponíveis para responsabilização em caso de descumprimento da Lei: (1) Sim	

Quadro 14: Capacidade impositiva – INAI. Fonte: Elaboração própria.

5.4.1. Comparativo da capacidade constatada com os resultados tangíveis do órgão garantidor mexicano.

Conforme apontado na metodologia da dissertação, para comparação das capacidades percebidas com os resultados obtidos pelo órgão serão utilizados os seguintes parâmetros, que são os resultados efetivamente tangíveis no âmbito da atuação do órgão garantidor: 1) porcentagem de cumprimento das decisões do órgão garantidor e 2) cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei.

Verifica-se que o INAI conta com alta capacidade institucional, apresentando o índice 16/17. O único ponto em que o INAI não atingiu o índice máximo foi na especialidade diretiva, em que pontuou 01 de 02 pelo tratamento pelos comissionados de mais de um tema, o acesso à informação e a proteção de dados pessoais, que apesar de serem temas complementares, no México, são regulados por normativos diferentes.

Não será possível, no recorte desse trabalho, demonstrar todos os resultados da atuação do INAI e como a alta capacidade institucional os possibilita, porém no que tange à competência recursal elegeram-se os dois parâmetros apontados, que são passíveis de verificação e comparação com os demais países analisados. O informe anual do INAI abrange o período de outubro de 2017 a setembro de 2018, nesse período, o INAI recebeu 9.958 e resolveu 9.579 recursos de revisão de decisões relativas ao acesso à informações públicas. Segundo os entrevistados, o INAI tem um índice de cumprimento de 98% das decisões e desde 2014, com a criação do INAI, até outubro de 2018, só se haviam registrado 7 sanções por descumprimento de decisões.

O prazo de julgamento dos recursos, conforme o disposto no artigo 141 na Lei Federal é de 40 dias úteis prorrogáveis por mais 20. O tempo de julgamento médio do INAI, segundo entrevistado encarregado desse monitoramento, é de 40 dias úteis.

6. Política de acesso à informação no Canadá

As informações constantes nesse capítulo, quando não referenciadas ou constantes na legislação citada, foram obtidas por meio de entrevistas realizadas no Canadá⁵⁴ entre os dias 05 e 16 de novembro de 2018. Com exceção da entrevista com o Toby Mendel, que foi realizada por Skype, todas as demais foram realizadas presencialmente. Concederam entrevistas para a elaboração desta dissertação, no que tange à Política de acesso à informação no Canadá, os seguintes atores:

Barry Kong
Diretor, Chief Information Officer Branch do Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)

Caroline Maynard
Information Commissioner of Canada (OIC)

Fiona Macleod
Diretora, Access to Information Policy, Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)

Jacqueline Strandberg
Gerente, Policy and Parliamentary Affairs, Office of the Information Commissioner of Canada (OIC)

Laurence Kearley
Presidente do Canadian Access and Privacy Association (CAPA)

Ruth Naylor
Diretora Executiva, Information and Privacy Policy Division, Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)

Sandra George
Diretora de Investigações, Office of the Information Commissioner of Canada (OIC)

Toby Mendel
Presidente do Centre for Law and Democracy

As informações colhidas no Canadá ainda foram complementadas no Brasil em entrevista no dia 23 de novembro de 2018 com:

⁵⁴ Barry Kong, Fiona Macleod e Ruth Naylor foram entrevistados na sede do TBS em Ottawa – ON; Caroline Maynard; Jacqueline Strandberg e Sandra George foram entrevistadas na sede do OIC em Gatineau – QC; Laurence Kearley foi entrevistado em Orléans – ON; e Toby Mendel foi entrevistado por skype, ele em Halifax-NS e a entrevistadora em Gatineau – QC.

Robert Gregory Michener
Professor Assistente – EBAP – Fundação Getúlio Vargas (FGV)

A pesquisadora, teve a oportunidade também de conhecer os ambientes do Treasury Board Secretariat (TBS) e do Office of the Information Commissioner (OIC).

6.1. Breve histórico e contextualização da Política de acesso à informação no Canadá

A Lei de Acesso à Informação Canadense, *Access to Information Act (ATIA)*, foi publicada em 1982 e entrou em vigor em 1983. A discussão de uma Lei de Acesso à Informação foi longa e várias propostas foram apresentadas, já a partir 1965. Em 1969, o Relatório do Grupo de Trabalho sobre Informação do Governo denominado “*To Know and be Known*”, recomendou uma política de informação nacional, baseada no dever do governo de informar e o no direito das pessoas de ter acesso às informações do Estado. A Lei atual tem suas origens nesse relatório e foi apresentada por meio do Bill C-43. A ATIA tem abrangência federal, mas antes mesmo de sua aprovação, ainda na década de 70, alguns estados Canadenses já possuíam suas próprias Leis de Acesso à Informação.⁵⁵

A Lei canadense recebeu críticas desde a sua aprovação e as propostas de reformas começaram a surgir já em 1987 (TROMP, 2008; DOUGLAS, et al, 2012). O Canada, no entanto, se encontrava entre as dez nações que, naquele tempo, possuíam uma Lei de Acesso à Informação e, em 1983, o *Access to Information Act* era uma Lei progressista e competitiva com as outras que existiam na época (MENDEL em prefácio de TROMP, 2008). A Lei Canadense sofre as consequências do pioneirismo, ainda em vigor e tendo sido produzida antes da universalização do meio digital, é uma Lei, inadequada à atualidade. Apesar de diversas propostas terem surgido desde 1987, a Lei sofreu poucas mudanças desde sua entrada em vigor. O Canadá falhou em não reformar sua legislação suficientemente, ao longo do tempo, para responder aos problemas de implementação, incorporar os desenvolvimentos do setor e adaptar-se às mudanças tecnológicas e de estrutura do governo (MENDEL em prefácio de TROMP, 2008).

Em 1987, a Lei recebeu a primeira grande proposta de reforma, ela foi proveniente do próprio Parlamento, da *House of Commons*, do então denominado *Justice Committee*. O

⁵⁵ Informações provindas do curso de Acesso à Informação da Universidade de Alberta (University of Alberta), cujo conteúdo não foi publicado pela instituição.

relatório do Comitê foi denominado *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy* e continha 100 recomendações de emendas ao *Access to Information Act* e ao *Privacy Act*. A maioria das propostas nunca foi incorporada ao texto e várias são reapresentadas até a atualidade, como a retirada da exclusão dos “*cabinet documents*” do disposto na Lei, que são comunicações entre ministros; ampliação das instituições subordinadas à Lei de forma a incluir todas as instituições do governo federal; e eliminação de taxas relacionadas aos pedidos de acesso à informação. Essa proposta foi seguida de muitas outras, com origem no Parlamento e fora dele, até apresentação do Bill C-58, que está em tramitação no Congresso.

O *Access to Information Act* apresenta uma extensa lista de assuntos cujas informações a eles relacionadas podem ser objeto de negativa de acesso caso a entrega prejudique a atuação do Estado, o que inclui informações sobre relacionamento entre províncias e o governo federal; sobre relações internacionais; sobre defesa; sobre investigações; e sobre interesses econômicos. As informações pessoais também podem, e em alguns casos devem, ser restritas. O Estado ainda tem a obrigação de recusar o acesso a informações que foram recebidas com indicação de confidencialidade de governos de outros Estados; de organizações internacionais; de governos de províncias; de governos municipais; e de governos aborígenes. A Lei ainda inclui, em anexo, uma longa lista de Leis que tratam de sigilos obrigatórios que devem ser respeitados.⁵⁶

O Bill C-58, apresentado ao Parlamento pelo *Treasury Board Secretariat*, após consulta às instituições governamentais, aos especialistas e à sociedade civil, prevê diversas mudanças no *Access to Information Act*, entre elas, a ampliação do poder do *Information Commissioner*, cujas decisões serão obrigatórias para os órgãos federais; a ampliação do número de instituições federais submetidas à Lei; e um rol mínimo de informações que devem ser publicadas de forma proativa na internet⁵⁷.

Cabe observar que o Canadá conta com um documento formal que institucionaliza a sua Política de acesso à informação intitulado *Policy on Access to Information*⁵⁸. No documento, é afirmado o reconhecimento de status quase-constitucional do *Access to Information Act*, pelo seu papel em facilitar a democracia, provendo o acesso a registros que

⁵⁶ Vide artigos 13 a 26 do *Access to Information Act*.

⁵⁷ Inteiro teor do Bill C-58 está disponível em <http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-58/third-reading> (acesso em 05/02/2019)

⁵⁸ É possível acessá-lo em <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12453§ion=html> (acesso em 05/02/2019).

contém informações necessárias para a participação no processo democrático e assegurando o controle dos titulares de cargos públicos e dos servidores públicos.

A *Policy on Access to Information* traz definições que contêm informações adicionais não incluídas no ato e dispõe sobre responsabilidades de órgãos específicos na implementação da Lei. A *Policy on Access to Information* busca propiciar administração e decisões consistentes na respostas aos pedidos de acesso à informação dos cidadãos, independentemente da identidade destes; propiciar respostas completas, precisas e tempestivas aos pedidos de acesso; trazer responsabilidades claras entre as instituições governamentais em relação à tomada de decisões e administração da Lei e regulações; e propiciar relatórios públicos consistentes sobre a administração da Lei.

6.2. O macro-arranjo institucional da Política de acesso à informação no Canadá

6.2.1. Identificação dos objetivos da política

O objetivo da política foi também objeto de questionamento aos entrevistados no Canadá, com vistas a analisar o foco da atuação dos atores da política e se eles atuam com diferenças substanciais de entendimento. Apresentar-se-á o disposto no *Access to Information Act* em relação aos objetivos da própria norma e na *Policy on Access to Information* (Política de Acesso à Informação), no entanto cabe observar que, assim como nos demais países analisados, cada ator entrevistado no Canadá responde por partes diferentes das normas, desse modo os objetivos apontados por cada ator são influenciados pelo seu ângulo de atuação, e que eles não tiveram acesso às normas durante as entrevistas.

O *Access to Information Act* assim dispõe sobre o seu objetivo:

The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government. (Art. 2º)⁵⁹

⁵⁹ Tradução livre: O objetivo dessa Lei é estender as leis atuais do Canadá para fornecer um direito de acesso à informação em registros sob o controle de uma instituição governamental de acordo com os princípios de que a

Os objetivos apresentados na Política de Acesso à informação estão relacionados ao objetivo do próprio documento e são os seguintes:

To facilitate statutory and regulatory compliance, and to enhance effective application of the Access to Information Act and its Regulations by government institutions.

To ensure consistency in practices and procedures in administering the Act and Regulations so that applicants receive assistance throughout the request process.⁶⁰

As respostas dos entrevistados no Canadá foram bem semelhantes e em síntese apontaram os seguintes pontos como objetivos da Política de Acesso à Informação: dar acesso às informações públicas; promover o *accountability* do Estado; promover a participação democrática; aprimorar a democracia; e facilitar a atividade empresarial. Os objetivos estão alinhados com os objetivos da norma e com o disposto no documento que apresenta a política.

6.2.2. Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente

Neste tópico, são abordadas as seguintes perguntas norteadoras constantes da metodologia desta dissertação: Quais são os órgãos e entidades que compõem o sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal? Qual o papel conferido a cada órgão ou entidade? Há um órgão ou entidade central no sistema? Qual? Há compartilhamento do papel por mais de um órgão? Quais entidades tem papel decisório sobre os rumos da política? Há conselhos, comissões ou outras entidades colegiadas no sistema? Em caso afirmativo, há representante da sociedade civil nessas instâncias?

A Lei canadense é menos extensiva quanto aos papéis desempenhados por cada Instituição e as atividades não estão concentradas em um órgão, como ocorre no México. O *Access to Information Act* também não atribui responsabilidades diretamente a atores que estão entre os principais condutores da política. Cabe destaque, nesse caso, para o papel desempenhado pelo *Treasury Board Secretariat*, ator central da política, que apoia as atividades do Presidente do *Treasury Board*, que assume as funções conferidas pela Lei ao

informação governamental deve estar disponível ao público, de que exceções necessárias ao direito de acesso devem ser limitadas e específicas e de que as decisões relativas à abertura de informações governamentais devem ser revistas independentemente do governo.

⁶⁰ Tradução livre: Facilitar o cumprimento estatutário e regulamentar e elevar a efetividade da aplicação do *Access to Information Act* e seus regulamentos pelas instituições governamentais. Assegurar a coerência nas práticas e procedimentos de administração da Lei e Regulamentação para que os solicitantes recebam assistência durante todo o processo de solicitação.

ator por ela denominado *Designed Minister* (ministro designado). Essa designação do Presidente do *Treasury Board* como *Designed Minister* é explicitada na *Policy on Access to Information*.

As atividades exercidas pelo *Treasury Board Secretariat* são, então, derivadas do artigo 70 do *Access to Information Act*, que trata dos deveres e funções do *Designated Minister*. Quais sejam:

- Monitorar o modo como os registros das instituições governamentais são mantidos e gerenciados, para assegurar a conformidade com o disposto na Lei e demais regulamentos sobre o assunto;
- Prescrever os formulários que possam ser exigidos para a operação dessa Lei e seus regulamentos;
- Fazer com que sejam preparadas e distribuídas as diretrizes e orientações relativas à Lei e regulamentos para as instituições governamentais;
- Fazer com que as estatísticas sejam coletadas em uma base anual com a finalidade de avaliar a conformidade das instituições com a Lei;
- Prescrever a forma dos relatórios direcionados ao Parlamento e as informações a serem incluídas nestes;
- Fixar o número de oficiais ou empregados do *Information Commissioner*.

O *Treasury Board* (Conselho do Tesouro) é um comitê de ministros presidido pelo Ministro de Governo Digital e apoiado pelo *Treasury Board Secretariat*. O cargo de Presidente do *Treasury Board* e Ministra de Governo Digital é exercido, no período da pesquisa desta dissertação, por Jane Philpott. O Presidente do *Treasury Board* é o ator que possui a responsabilidade primária pelo *Access to Information Act*. Em apoio a essa competência, o *Treasury Board Secretariat* é responsável por prover direção e orientação às instituições governamentais em relação à administração do *Access to Information Act* e sua interpretação.

O TBS divide o trabalho de administração da Lei em mais de um setor, os principais são a *Information and Privacy Policy* e a *Open Government*. A divisão de *Open Government*, além de tratar da articulação interna relativa à Parceria para o Governo Aberto, da qual Brasil e México também são parte, é responsável pelo Portal da Transparência e pelos serviços digitais de acesso à informação, entre eles o sistema de requisição de acesso à informação e informação pessoal, denominada *ATIP Tool*. A divisão de *Information and Privacy Policy*, por sua vez, trabalha com a orientação e o monitoramento dos departamentos federais em

relação à Lei e produz propostas de mudanças legislativas, acompanhando seu trâmite no legislativo.

Além do TBS, as seguintes instituições têm papéis decisórios na implementação da Lei: o *Office of the Information Commissioner* (OIC); o *Clerk of the Privy Council*; e o *Department of Justice*. Cada uma dessas instituições possui um papel no âmbito da implementação da Lei. Como instâncias de controle, além das instituições anteriores, os entrevistados apontaram *Federal Court* e a sociedade civil, com destaque para a *News Media Canada*.

O *Office of the Information Commissioner* (OIC) será tratado em tópico específico, por ser a instância recursal externa, ou o que denominamos como órgão garantidor, objeto de análise mais aprofundada no âmbito desta dissertação. O OIC é a instância recursal que recebe o que, no Canadá, é denominado *complaints* (reclamações). As reclamações podem ser motivadas pela recusa de acesso; por taxas cobradas; por extrapolação do prazo de resposta; por não ter recebido a informação na língua oficial em que foi solicitada; pelo formato recebido e descumprimento de outros pontos da Lei.

O *Department of Justice* presta orientação relativa à interpretação da Lei quando provocado pelas instituições governamentais ou pelo *Treasury Board Secretariat*; designa os chefes das instituições para os fins da Lei, quando estes não sejam departamento ou ministério; e designa as instituições que estão submetidas à Lei, emendando o anexo I da Lei. A *Policy on Access to Information* confere as seguintes atribuições ao *Department of Justice* (no seu tópico 8.4):

Designating, by order-in-council, the head of a government institution for the purposes of the Act;

Extending the right of access by order;

Specifying investigative bodies and classes of investigations; and

*Amending Schedule I of the Act.*⁶¹

O *Clerk of the Privy Council* é o chefe do Serviço Público Federal e tem como função geral assegurar que o Governo do Canadá tenha as capacidades políticas, de gestão e de recursos humanos que precisa para desenhar e entregar programa e serviços de qualidade para

⁶¹ Tradução livre: Designação, por ordem em conselho, do chefe de uma instituição governamental para os fins da Lei; extensão do direito de acesso por ordem; especificação dos órgãos investigativos e classes de investigações; e emendar o Anexo I da Lei.

os Canadenses⁶². O *Clerk of the Privy Council* é responsável pelas informações de gabinete (*Cabinet Records*) que não estão submetidas à Lei pelos 20 primeiros anos após a sua produção. O processo de eventual entrega dessas informações segue rito diferente das demais informações e essas informações são as únicas que não podem ser acessadas pelo *Information Commissioner*.

Não há conselhos ou comissões no sistema, mas a sociedade civil é chamada a participar em momentos de decisões no âmbito da política. Quando o TBS elabora uma nova instrução, chamam a sociedade para opinar. Em relação ao Bill C-58, foram chamados a apresentar sugestões e considerações tanto na fase de elaboração da proposta, pelo TBS, quanto na fase de análise pelo Parlamento. Apesar de ouvidas, as sugestões, no âmbito do Bill C-58, em sua maioria não foram seguidas por ambas as instâncias que realizaram as consultas. O OIC também realizou ampla consulta aos demandantes frequentes no momento em que produzia nova ferramenta de recurso.

A sociedade civil também atua no controle da política, monitorando o cumprimento de prazos e as restrições de acesso aplicadas. Destaque nesse papel é a *News Media Canada*, anteriormente denominada *Newspapers Canada*, que realiza periodicamente auditorias do acesso à informação no Canadá e disponibiliza os relatórios com os resultados na internet.⁶³

A *Federal Court* é a principal instância de controle, tem o papel de interpretação da Lei e é instância revisora da Lei que pode ser acionada após o resultado da reclamação ao *Office of the Information Commissioner (OIC)*. A competência de instância revisora está prevista no *Access to Information Act* nos seguintes termos:

Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow. ⁶⁴(artigo 41)

⁶² Vide página oficial do Clerk of the Privy Council <https://www.canada.ca/en/privy-council/corporate/clerk.html>

⁶³ <https://nmc-mic.ca/public-affairs/freedom-of-information/>

⁶⁴ Tradução livre: Qualquer pessoa a quem tenha sido recusado o acesso a um registro solicitado nos termos desta Lei ou de parte dele poderá, se uma reclamação tiver sido feita ao Comissário da Informação com relação à recusa, solicitar ao Tribunal uma revisão do assunto dentro de quarenta e cinco dias após a data em que os resultados de uma investigação da reclamação pelo Comissário da Informação forem comunicados ao reclamante

O Parlamento atua na elaboração e aprovação das normas e recebe os relatórios anuais do OIC. Ao receber os relatórios, também assume uma função de controle da atividade. O Parlamento, eventualmente, apresenta recomendações às instituições com base nos relatórios apresentados.

As instituições governamentais executam o disposto na Lei. No âmbito das instituições, verifica-se o acúmulo de funções a cargo do *Head of the government institution* (o titular da instituição)⁶⁵. O titular é responsável por: exercer a discricionariedade no âmbito da Lei de uma forma justa, razoável e imparcial no processamento dos pedidos de acesso e na resolução de reclamações no âmbito da Lei; propiciar aos servidores da instituição a consciência das políticas, procedimentos e responsabilidades nos termos da Lei; assegurar que a identidade dos demandantes seja protegida e somente seja revelada em caso de clara necessidade de conhecimento a fim de desempenhar funções e deveres relacionados a um programa ou atividade legal; assegurar que todos os esforços razoáveis sejam feitos para que os demandantes recebam respostas completas, precisas, tempestivas e no formato solicitado; estabelecer processos efetivos e sistemas para responder aos pedidos de acesso e para documentar as deliberações e decisões relativas a cada pedido recebido nos termos da Lei; consultar o departamento jurídico para excluir o acesso a informações que sejam *Cabinet Confidences*; estabelecer medidas de garantia de acesso aos contratos quando do seu estabelecimento; garantir o devido processo legal em caso de alegação de obstrução do direito de acesso.

6.2.3. Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores

6.2.3.1. Modo de atuação dos atores no sistema canadense

Neste tópico, serão abordadas as seguintes perguntas norteadoras constantes da metodologia desta dissertação: São realizadas consultas ao Legislativo ou outras instâncias eletivas? Em que momentos essas consultas são feitas? Há uma rede entre os órgãos do Poder Executivo? Há uma rede entre os órgãos dos diferentes Poderes e Entes Federativos em que haja diálogo a respeito da Política de acesso à informação? Há compartilhamento de entendimentos e de interpretações legais entre os órgãos e entidades e entre os órgãos e entidades do Executivo Federal e diferentes Entes Federativos e Poderes? Há possibilidade de

nos termos da subseção 37 (2) ou dentro do prazo que o Tribunal puder, antes ou depois do vencimento desses quarenta e cinco dias, fixar ou permitir.

⁶⁵ Vide a *Policy on Access to Information*, tópico 6.2.

transferência por sistema de pedidos de acesso à informação entre os membros da rede (se existente)? Há mais de uma instância recursal para os casos de recusa de acesso à informação? Em caso positivo, quais são internas e quais são externas ao órgão demandado? Nas hipóteses em que há mais de uma instância de revisão externa, o órgão demandado também pode recorrer a uma instância externa, caso não concorde com a decisão proferida ou somente o cidadão? Quais são os prazos legais para o atendimento do pedido e dos recursos? Há um sistema informatizado e único no Poder Executivo que permita a transferência online de pedidos de acesso entre os órgãos e entidades? Há um sistema informatizado único para a apresentação de pedidos de acesso à informação e de recursos?

Há uma rede de diálogo entre o *Treasury Board Secretariat* (TBS) e as instituições federais, em que, além de comunicações via e-mail, também são realizadas, em média, três reuniões por ano, essa rede é conhecida como *ATIP Community*. Há também uma rede entre entes federativos, o *Federal, Provincial, Territorial Committee*, para troca de informações sobre acesso à informação, da qual o TBS também faz parte, como se tratam de legislações diferentes é um fórum de trocas de experiências e não propriamente de alinhamento das ações.

Há ainda redes organizadas pela sociedade civil. Uma delas é a *Canadian Access and Privacy Association* (CAPA). A CAPA é uma rede de troca de experiências que teve sua origem no Estado, mas foi apropriada já em 1985 pela sociedade civil. O objetivo primordial da rede é promover o acesso à informação e a proteção da privacidade. A CAPA, além de propiciar a troca de experiências, realiza conferências anuais e emite certificados para profissionais da área de acesso à informação por meio de uma iniciativa própria denominada *Canadian Institute of Access and Privacy Professionals*. Outra rede da sociedade civil é a *Canadian Bar Association*. Trata-se de uma rede composta principalmente por agentes privados que debatem o direito de acesso à informação.

O TBS produz guias e manuais para auxiliar a comunidade a realizar seus trabalhos, realiza treinamentos e prepara a comunidade para mudanças na Lei. Em novembro de 2018, período das entrevistas, já estavam orientando as instituições sobre as mudanças que seriam proporcionadas pelo Bill-C-58. O TBS mantém uma relação estreita com o *Canadian School of Public Policy*, que realiza cursos para os servidores públicos, entre os quais dois sobre acesso à informação, um online que é ofertado de forma permanente e outro presencial de três dias.

O TBS dialoga com as instituições antes de aprovar uma política ou proposta de legislação. Ele já costumava fazer consultas públicas para receber opiniões da sociedade civil sobre novas legislações e passará a fazer também em relação às políticas. O TBS também faz a consolidação dos relatórios anuais das instituições federais, a consolidação é publicada na internet. O Relatório é denominado *Access to Information Statistical Report*. Nesse relatório, são apresentados dados como o número de pedidos recebidos; temas; exceções e exclusões invocadas; tempo requerido para responder aos pedidos; custos para a consolidação ou cópia da informação solicitada; e distribuição dos tipos de decisão⁶⁶.

O *Treasury Board Secretariat* busca trazer consistência para a política aplicada a nível federal, especialmente com os manuais, os guias e os treinamentos, mas os titulares das instituições têm margem de discricionariedade em suas decisões. A responsabilidade final pela decisão de entrega da informação, sob a legislação atual, é de cada instituição. Dada a autonomia das instituições em relação à decisão de entrega da informação, percebe-se ainda grande disparidade de interpretação da Lei entre as instituições federais⁶⁷.

O TBS também é o responsável pelo sistema *ATIP Tool*, que é utilizado pelas maiores instituições do Poder Executivo Federal⁶⁸. Não há um sistema único para a apresentação de pedidos. O TBS está desenvolvendo um novo sistema, que ainda será lançado, que deverá contar com todas as instituições federais. O sistema atual também não prevê a apresentação de reclamação ao OIC por meio dele, a reclamação deve ser realizada de sistema próprio desta instituição.

Conforme o disposto no *Access to Information Act*, o procedimento para o acesso à informação passa por algumas etapas. O cidadão deve fazer um requerimento por escrito para a instituição do governo que possui a informação de interesse e prover detalhes suficientes para que um funcionário experiente identifique a informação desejada (artigo 6). De acordo com a Lei, o titular da instituição tem trinta dias para responder ao cidadão com a informação ou a negativa de acesso (artigo 7). O cidadão ao fazer um pedido em nível federal deve pagar

⁶⁶ Relatório de 2017/2018 pode ser acessado em <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy/statistics-atip/access-information-privacy-statistical-report-2017-2018-fiscal-year.html> (acessado em 03/02/2019)

⁶⁷ Consolidação de informações no parágrafo proveniente de diversos atores entrevistados.

⁶⁸ No momento da pesquisa, o sistema era utilizado por 33 instituições.

uma taxa de 5 dólares e não é cobrado posteriormente por qualquer custo relacionado à produção ou reprodução da informação⁶⁹.

Cabe observar que, no Canadá, somente os cidadãos canadenses, residentes permanentes e indivíduos e corporações presentes no Canadá podem apresentar pedidos de acesso à informação (artigo 4 do *Access to Information Act*).

O *Access to Information Act* prevê, em seu artigo 8, a transferência de pedido de uma instituição para outra, quando a instituição que recebe o pedido não tem competência para respondê-lo. Segundo a Lei, essa transferência deve ocorrer no prazo de 15 dias e o cidadão deve ser notificado da transferência. O sistema eletrônico atual, no entanto, não permite a transferência de pedidos por meio dele. Eventual transferência ocorre fora do sistema.

O pedido de acesso pode ser prorrogado por tempo “razoável” se o pedido incluir um grande número de documentos ou precisar de pesquisa em um grande número de documentos e a entrega no tempo determinado prejudicar as demais atividades da instituição ou forem necessárias consultas a terceiros ou outro tipo de consulta (artigo 9 e 27 do *Access to Information Act*). O não recebimento no prazo já confere ao cidadão a possibilidade de apresentar uma reclamação ao *Information Commissioner*. Tanto na prorrogação do prazo, quanto na negativa de acesso a instituição deve informar ao cidadão a possibilidade de fazer uma reclamação ao OIC (artigo 9 e 10 do *Access to Information Act*). O cidadão tem 60 dias para recorrer ao OIC (artigo 31 do *Access to Information Act*) e não há previsão legal de prazo para a análise e posicionamento do OIC.

Como a decisão do OIC é recomendatória e, portanto, não obrigatória, a instituição governamental tem discricionariedade em relação à decisão de cumpri-la ou não. Caso não seja cumprida, o cidadão pode ainda recorrer à Corte Federal, no prazo de 45 dias (artigo 41 do *Access to Information Act*). O recurso à Corte pode ser intermediado pela OIC. Não há previsão de recurso por parte da instituição governamental.

Apresenta-se a seguir diagrama que resume o processo do pedido de acesso à informação no Canadá:

⁶⁹ O artigo 11 do *Access to Information Act* prevê o pagamento de taxas além da taxa inicial. A *Federal Court* decidiu no entanto que tais taxas não poderiam ser cobradas. Informação consensual entre os entrevistados.

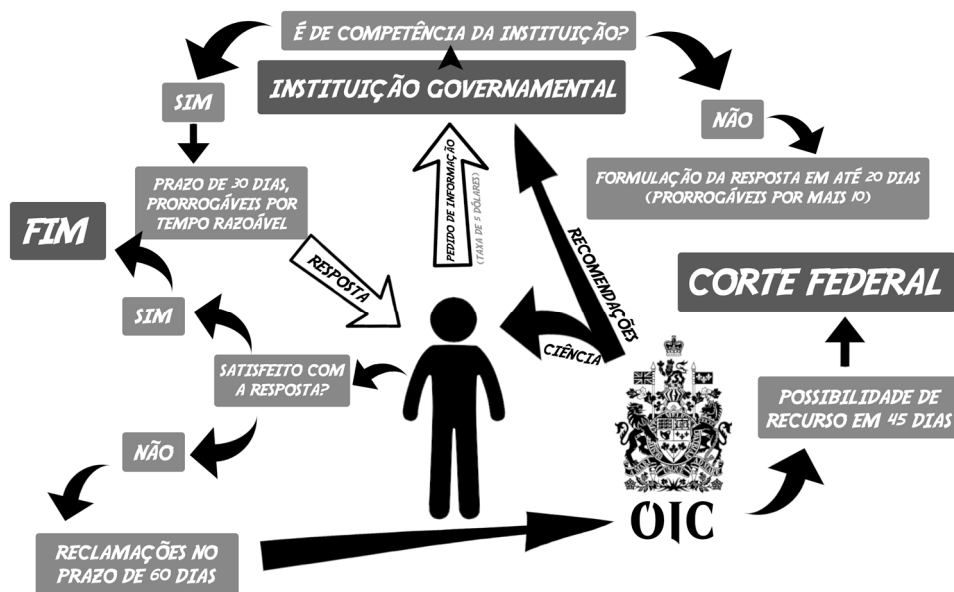


Figura 9: Fluxograma do pedido de acesso à informação no Canadá. Fonte: Elaboração própria

6.2.3.2. Canais de interação com o Cidadão e Uniformidade da Política a nível do Executivo Federal

Serão abordadas, nesse tópico, as seguintes perguntas apresentadas no capítulo de metodologia desta dissertação: O canal de interação com o cidadão nos órgãos e entidades têm uma única denominação em todo o Estado? Todo o contato com o cidadão é realizado por intermédio de um único setor ou o cidadão realiza o recurso diretamente junto às instâncias recursais? Há previsão de escuta de terceiro no caso de solicitação de informação relativa a ele? Há previsão de entrega em formato diferenciado para pessoas com deficiência? Há previsão de pagamento de taxas por pedido de acesso à informação? Há previsão de cursos para capacitação dos servidores responsáveis por responder os pedidos de acesso à informação? Existe a possibilidade de interpretações da Lei que resultam em respostas diferentes para pedidos de acesso de acesso a informações semelhantes? Há uma política institucionalizada relativa a procedimentos de atendimento uso tipo de linguagem utilizada? Existe um rol mínimo de informações que devam ser disponibilizadas em transparência ativa? As decisões do órgão garantidor são disponibilizadas aos demais órgãos para disseminação de entendimentos?

No Canadá, os estados, lá denominados *Provinces* (províncias), possuem suas próprias legislações de acesso à informação. Cada província aplica sua própria nomenclatura e mesmo em nível federal a Lei não estabelece uma nomenclatura única. Cada departamento ou

ministério costuma ter um setor responsável pelo recebimento e análise dos pedidos a *Access to Information and Privacy (ATIP) Coordination* ou *Office*. O canal de entrada, que não cobre todas as instituições, mas atende às maiores, é o *ATIP Tool*⁷⁰. O *ATIP Tool* não possibilita a realização de reclamação ao *Office of the Information Commissioner* na mesma plataforma. Para a apresentação de reclamação é necessário acessar o sistema da OIC em sua página na internet e adicionar os documentos necessários.

Ao realizar um pedido de acesso à informação a nível federal, o demandante deve pagar uma taxa única de 5 dólares canadenses. Há previsão de que haja um esforço para a entrega da informação no formato e na língua solicitada pelo cidadão. Em caso de pessoas com necessidades especiais, a Lei prevê que a informação deve ser entregue em formato alternativo caso já exista nesse formato e, caso não exista, se o titular da instituição considerar razoável a conversão da informação, para a garantia do exercício de direito pelo solicitante, faz-se a conversão (artigo 12 do *Access to Information Act*).

A nível federal, a Lei prevê a consulta a terceiros no caso de pedidos de acesso a documentos que contenham informações sobre eles ou tenham sido recebidos deles. O terceiro pode ter dado o consentimento prévio de publicidade, o que dispensa a consulta (vide artigo 27 do *Access to Information Act*).

Como visto anteriormente, ao abordar-se as atividades do *Treasury Board Secretariat (TBS)*, este produz guias e manuais para auxiliar a comunidade a realizar seus trabalhos, realiza treinamentos e prepara a comunidade para mudanças na Lei. O *Canadian School of Public Policy* também realiza cursos para os servidores públicos. Os servidores ainda podem participar do curso de extensão em Acesso à Informação e Proteção da Privacidade oferecido pela Universidade de Alberta. O curso é online e confere certificado aos concluintes.

Mesmo assim, a entrega da informação pela instituição demandada passa pela discricionariedade do titular da instituição, o que causa diferenças de interpretações e consequentemente diferenças de posicionamentos em relação a pedidos de acesso à informações semelhantes.

Não existe na legislação em vigor no Canadá um rol mínimo de informações que devem estar em transparência ativa. O Bill C-58 superará essa lacuna e, se aprovado, incorporará um rol mínimo de informações que devem ser disponibilizadas nas páginas das instituições governamentais canadenses. A obrigatoriedade de publicação de todo o conteúdo

⁷⁰ Vide <https://atip-aiprp.apps.gc.ca/atip/welcome.do> (acesso em 10/02/2019).

da transparência ativa nas duas línguas oficiais, inglês e francês, torna o processo de disponibilização de informações nas páginas dos órgãos públicos moroso. A limitação de recursos humanos para a tradução de toda a documentação a ser publicada limita a publicidade dos atos e ações públicas. A disponibilização na internet das resoluções da OIC também está submetida a essa regra. No momento, apenas parte das resoluções e recomendações encontra-se em transparência ativa.

6.3. Arranjo do órgão garantidor da Política de acesso à informação no Canadá

Serão abordadas, neste tópico, as seguintes perguntas apresentadas na seção de metodologia desta dissertação: O órgão está vinculado a algum dos Poderes? Qual? O órgão garantidor é um órgão colegiado? Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade? Se for um órgão colegiado, este é composto por quantos membros e de quais origens? Quais são as atividades assumidas pelo órgão? Qual a amplitude formal e informal de atuação do órgão (nacional, federal ou restrita somente ao Executivo Federal)? O órgão garantidor possui autonomia política formal? Se tratar-se de órgão colegiado, qual a periodicidade das reuniões entre os membros? Ao se tratar de órgão colegiado, todos tem direito de voto e decidem conjuntamente? Como é efetuada a nomeação do titular ou dos titulares do órgão ou entidade? Há uma equipe de servidores que prestam apoio aos titulares? Há formação de jurisprudência? Como são preenchidas lacunas na legislação, quando existentes? Há interlocução com o demandante da informação? Há interlocução com o órgão ou entidades demandadas? As decisões do órgão garantidor são obrigatórias?

O Comissário de Acesso à Informação (*Information Commissioner*) é um agente do Parlamento e tem o apoio de uma equipe para o exercício de suas atividades, o *Office of the Information Commissioner* (OIC). Apesar do Comissariado prestar contas ao Parlamento, sua equipe é remunerada pelo Poder Executivo Federal, Poder este que também propõe ao Parlamento o seu orçamento. A despeito disso, há uniformidade de entendimento de que o Comissário é independente politicamente. No momento de elaboração desta dissertação, o cargo é exercido pela Comissária Caroline Mayard, nomeada em março de 2018, que foi uma das entrevistadas no âmbito deste trabalho. O Comissário tem mandato de sete anos interrompíveis apenas pelo Senado e pela *House of Commons* ou, por justa causa, pelo *Govern in Council*. O Comissário é indicado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo.

O OIC foi estabelecido em 1983 pelo *Access to Information Act* para ajudar indivíduos e organizações que acreditam que instituições federais desrespeitaram a Lei. Ele é encarregado de garantir que os direitos e obrigações estabelecidos no *Access to Information Act* sejam respeitados. Apesar da Lei fazer referência a instituições federais, observa-se que, atualmente, não estão subordinados à Lei o Parlamento e as Cortes⁷¹.

O OIC recebe e investiga reclamações relacionadas às solicitações ou obtenção de dados no âmbito do *Access to Information Act*. Assim como um *Ombudsman*, o Comissário depende da persuasão para resolver as disputas (DOUGLAS, 2012). O Comissário não tem o poder de obrigar o departamento ou ministério a conceder a informação, mas, no caso de recusa de cumprimento, pode interceder pelo cidadão junto à *Federal Court*, que pode ordenar a entrega da informação.

Conforme observado anteriormente, as reclamações direcionadas ao OIC podem ser motivadas pela recusa de acesso; por taxas cobradas; por extrapolação do prazo de resposta; por não ter recebido a informação na língua oficial em que foi solicitada; pelo formato recebido e descumprimento de outros pontos da Lei. O Comissário pode também iniciar reclamações de ofício. O Comissário é quem define os procedimentos do *Office of the Information Commissioner*.

O demandante entra no sistema da OIC e registra a reclamação e anexa os documentos pertinentes. Se a reclamação se refere à ausência de resposta da instituição, só são exigidos como dados para a reclamação: a instituição, o telefone que recebeu deles e a data em que realizou o pedido. O OIC busca as demais informações em interlocução com a instituição. Quando a reclamação relaciona-se à resposta já recebida eles precisam de mais informações.

A reclamação é recebida e passa pela validação, onde verifica-se se ela está no local correto, foi apresentada no prazo legal e se não é um pedido de informação pessoal. Se for validada, ela vai para a triagem. A triagem faz o primeiro contato com a instituição e com o demandante, esclarece eventual dúvida. Frequentemente, a reclamação é resolvida nesse estágio. Se não é resolvida, ela é encaminhada para um dos investigadores, que fazem novas interlocuções. Os investigadores são especializados em tipos de informação, a familiaridade com o tópico propicia maior agilidade na análise e contato com a instituição. O investigador

⁷¹ A lista de instituições federais que estão subordinadas à Lei é apresentada no Anexo I do *Access to Information Act*.

faz uma minuta de relatório e submete ao diretor. O diretor assina os relatórios, se já há uma resolução negociada com a instituição.

Se a reclamação não é resolvida no âmbito da investigação, o assunto é elevado à atenção do Comissário, que pode fazer uma recomendação à instituição. O cumprimento da recomendação é discricionário, mas, caso a instituição não atenda à recomendação, o Comissário pode decidir, em diálogo com o demandante, interceder por este junto à Corte Superior.

Todas as investigações são conduzidas de forma sigilosa, o que é autorizado pelo artigo 16.1 do *Access to Information Act*. O poder do Comissário durante a investigação inclui: obter e rever todos os registros requeridos para uma investigação, com exceção dos *Cabinet Confidences*; emitir intimações para obrigar testemunho; aplicar juramentos; entrar nas instalações de qualquer instituição governamental⁷².

As investigações são concluídas com a emissão do relatório de constatações (*report of finding*). Quando se constata a necessidade de entrega da informação, mas a instituição não aceita entregar, o relatório de constatações é acompanhado das recomendações do Comissário de Informações. Caso as recomendações não sejam cumpridas, abre-se a possibilidade de apelação à Corte Federal (*Federal Court*).

Apresenta-se abaixo fluxograma que resume o processo da reclamação desde sua apresentação à OIC até a decisão deste órgão:

⁷² Informação recebida de autoridades competentes em entrevista no Canadá em apresentação impressa.

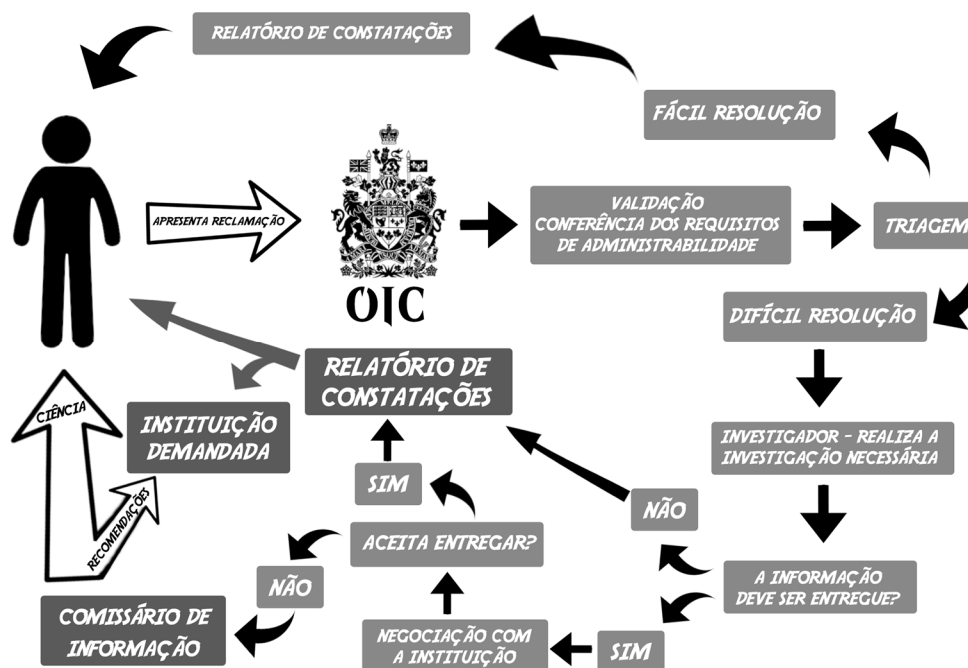


Figura 10: Fluxograma das reclamações no âmbito do OIC. Fonte: elaboração própria.

O OIC segue a jurisprudência da Corte Federal, as quais publica também em sua página na internet. Possui no sistema possibilidade de busca por casos semelhantes, mas as recomendações do OIC não estão todas disponíveis na internet para acesso público. A obrigatoriedade do bilinguismo dificulta também a disponibilidade das recomendações.

6.4. Capacidades do órgão garantidor da entrega da informação (instância recursal externa) do Executivo Federal no Canadá.

Nesse tópico, analisa-se a capacidade institucional da instância recursal (ou órgão garantidor), com a mesma sequência de elementos apresentada no capítulo de metodologia, por meio do quadro 4: capacidades do órgão garantidor na implementação da Política de acesso à informação. Serão analisadas as capacidades em 5 dimensões: grau de autonomia, capacidade diretiva, organização administrativa, capacidade operativa e capacidade impositiva.

O dirigente do órgão garantidor, o *Information Commissioner*, é nomeado para um mandato de sete anos, interrompíveis apenas por justa causa pelo Senado, pela *House of Commons* ou pelo *Governor in Council*. Há mais de um poder envolvido na sua nomeação,

ele é indicado pelo Executivo, depois de consultados os líderes do Senado e do *House of Commons* e aprovado por resolução do Senado e da *House of Commons*.

O OIC também não tem autonomia orçamentária. O orçamento é definido pelo Executivo, pelo *Treasury Board Secretariat*. Após a definição do montante pelo Executivo, o orçamento é aprovado em conjunto pelo Parlamento⁷³.

Apresenta-se a seguir o quadro síntese do grau de autonomia do órgão garantidor do Canadá:

Mecanismo de nomeação do titular do órgão ou entidade: (1) Envolve mais de um Poder da Federação na escolha	Grau de autonomia: 02/03
Existência de mandato fixo: (1) O cargo é exercido por mandato fixo	
Autonomia orçamentária: (0) Não tem autonomia	

Quadro 15: Grau de autonomia – OIC. Fonte: elaboração própria.

O mandato do *Office Commissioner* é exclusivo para a atividade relacionada ao *Access to Information Act*. O seu principal papel, em relação ao acesso à informação, é investigar as reclamações relativas à implementação da Lei pelos órgãos federais.

Para ser um Comissionado não há requisitos de qualificação mínima previstos em normativos. Há requisitos processuais, conforme apontado anteriormente. Durante o processo, qualificações podem, no entanto, ser exigidas, como ocorreu no último processo de seleção, efetuado entre novembro de 2017 e março de 2018. Nesse último processo, o governo fez um chamamento público, divulgaram os cargos que iriam ser ocupados e os perfis procurados para ocupá-los. O Comissionado passa por entrevistas e exames psicológicos antes da indicação pelo Executivo, e após esta, passa pela sabatina do Parlamento. No último processo, procuravam pessoas com experiência de chefia, experiência com diferentes departamentos e que tivessem conhecimentos aprofundados sobre o *Access to Information Act*.

Apresenta-se, a seguir, o quadro síntese do parâmetro especialidade diretiva do órgão garantidor do Canadá:

⁷³ Durante a elaboração dessa dissertação havia uma negociação em curso, promovida pelas agências do Parlamento, com o objetivo de implementar um processo orçamentário separado para essas instituições, independente do governo e que seja decidido diretamente pelo Parlamento.

Mandato dos titulares ou do titular do órgão garantidor: (1) É exclusivo para a atividade	Especialidade diretiva: 01/02
Existência requisitos de qualificação mínima para os titulares prevista em normativos: (0) Não	

Quadro 16: Especialidade diretiva – OIC. Fonte: Elaboração própria.

O OIC possui manuais de operação, de procedimentos e de gestão de arquivos. Não existe jurisprudência própria, já que não possuem poder decisório, mas possuem banco de precedentes. Há cursos e treinamentos frequentes para os servidores. Um deles é específico para novos investigadores. Eles recebem orientação e depois ficam um mês em treinamento. Há treinamentos específicos também, como os relativos a mudanças na Lei, às ferramentas e à segurança da informação.

Em síntese, o parâmetro organização administrativa da capacidade institucional é assim apresentado:

Manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos: (1) Existem manuais para orientação dos dirigentes e dos servidores	Organização administrativa: 04/04
Jurisprudência ou banco de precedentes: (1) Existe e é facilmente acessível aos servidores e dirigentes	
Se existem cursos internos para ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos e com qual periodicidade: (2) Dois ou mais por ano	

Quadro 17: Organização administrativa – OIC. Fonte: Elaboração própria.

Os recursos humanos para a investigação das reclamações não são suficientes. Em novembro de 2018, havia um passivo de 3.500 reclamações cujo processo de investigação não estava concluído devido à limitação de recursos humanos. Há um aumento rápido do número de reclamações que não é diretamente acompanhado pelo aumento de servidores. O OIC contava, em novembro de 2018, com 100 servidores, número total que incluía a Comissionada, os servidores temporários e os servidores efetivos.

A equipe não mudou muito nos últimos dois anos, cerca de 20%. Há estabilidade na equipe e a estabilidade manteve-se mesmo com a mudança do *Information Commissioner*. É comum que os servidores façam sua carreira no OIC. O orçamento, por sua vez, é considerado insuficiente para que o OIC cumpra com suas funções de forma eficaz e tempestiva.

Não há um sistema que integre o pedido de acesso às instituições às reclamações ao OIC. O cidadão, conforme apontado anteriormente, tem que acessar o sistema da OIC e apresentar os dados necessários para a investigação de sua reclamação por este órgão. Apesar de não ter um canal integrado aos pedidos de acesso, o OIC possui um sistema interno sofisticado para tramitação e análise das reclamações. No sistema é possível localizar facilmente as reclamações e todos os dados e documentos a elas relacionados. A Comissionada possui um painel, por meio do qual ela pode acompanhar cada caso individualmente. O sistema é comprado, mas é customizado e ajustado periodicamente pelo próprio OIC.

O quadro a seguir apresenta a capacidade operacional do órgão garantidor canadense:

Os recursos humanos disponíveis são suficientes: (0) Não	Capacidade operativa: 02/05
Há estabilidade de equipe (a equipe se alterou menos de 50% nos últimos 2 anos): (1) Sim	
Há recursos suficientes para o exercício das atividades planejadas: (0) Não	
Há um sistema informatizado para recebimento de recursos e resposta ao cidadão que apresente o histórico de pedidos e respostas anteriores: (0) Não	
Há um sistema informatizado interno de gestão de processos: (1) Sim	

Quadro 18: Capacidade operativa – OIC. Fonte: elaboração própria.

O *Information Commissioner* investiga as reclamações, busca a resolução por meio de negociação e ao final, em caso de insucesso das negociações, apresenta recomendações às instituições demandadas. O Comissário, como visto anteriormente, não tem o poder de impor uma decisão sobre o departamento ou ministério, mas, no caso de recusa de entrega de informação considerada pública, pode interceder pelo cidadão junto à *Federal Court*, que pode ordenar a entrega da informação. A capacidade de proferir decisões obrigatórias é um dos objetos do Bill C-58 em tramitação no Parlamento do Canadá.

Há mecanismos de monitoramento do cumprimento das orientações, que em caso de recusa podem gerar encaminhamentos à Corte. Não há, no âmbito da OIC mecanismos de responsabilização em caso de descumprimento da Lei, já que se tratam de recomendações

proferidas pelo OIC, cuja execução é discricionária. Em síntese, a capacidade impositiva é assim caracterizada no âmbito do OIC:

Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (0) Não há previsão legal	Capacidade impositiva: 01/03
Há mecanismos de monitoramento do cumprimento da decisão proferida: (1) Sim	
Há mecanismos disponíveis para responsabilização em caso de descumprimento da Lei: (0) Não	

Quadro 19: Capacidade impositiva – OIC. Fonte: elaboração própria.

6.4.1. Comparativo da capacidade constatada com os resultados tangíveis do órgão garantidor

Conforme apontado na metodologia da dissertação, para comparação das capacidades percebidas com os resultados obtidos pelo órgão garantidor utilizaremos os seguintes parâmetros, que são os resultados efetivamente tangíveis no âmbito da atuação do órgão garantidor: 1) porcentagem de cumprimento das decisões do órgão garantidor e 2) cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei.

Verifica-se que o OIC conta com média capacidade institucional, totalizando o índice 10, entre 0 e 17. Possui baixa capacidade impositiva (01/03), sem possibilidade de emitir decisões obrigatórias, e baixa capacidade operativa (02/05), que se reflete no grande estoque de reclamações esperando por julgamento, especialmente devido à escassez de recursos humanos. O OIC possui uma capacidade de organização administrativa alta, contando com cursos, manuais e banco de precedentes para tornar o trabalho dos investigadores qualificado.

No que tange à competência recursal, elegeram-se dois parâmetros passíveis de verificação e comparação com os demais países analisados. No Canadá, o índice de cumprimento das recomendações, mesmo não sendo obrigatórias, é de cerca de 90%. Lembre-se que a maior parte das reclamações é resolvida anteriormente por meio de diálogo com as instituições, o que torna o índice bastante elevado.

No Canadá, não há prazo definido para a análise das reclamações, mas no relatório anual do OIC são definidas metas. As reclamações relativas a assuntos meramente administrativos devem ser julgadas em até 90 dias e as reclamações relativas à negativa de acesso à

informação pelas instituições em até 9 meses. O último relatório disponível refere-se ao período de abril de 2017 a março de 2018⁷⁴. Em 2017/2018, as reclamações contra a negativa de acesso pelas instituições foram julgadas, em média, em 203 dias, após a distribuição para o investigador, que, em média demora 128 dias. 59,1% foram julgadas dentro do prazo de 9 meses. As reclamações administrativas foram julgadas, em média, em 39 dias, após a distribuição para o investigador, que demora em média 28 dias. 68,6% foram julgadas dentro do prazo de 90 dias. Foram concluídas no OIC, entre abril de 2017 e março de 2018, 1974 reclamações.

⁷⁴ Relatório Anual da OIC, disponível em http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2017-2018.aspx.

7. Análise comparativa dos arranjos institucionais das políticas de acesso à informação e dos arranjos e capacidades institucionais do órgão garantidor no Âmbito do Executivo Federal dos três países.

7.1. Os Arranjos Institucionais das Políticas de acesso à informação

Nos três países pesquisados, verifica-se a recorrência entre os entrevistados de dois objetivos comuns na implementação das respectivas políticas de acesso à informação: a prestação de contas pelo Estado à sociedade e o controle social do Estado.

Como visto, enquanto no Brasil e no México as Leis de Acesso à Informação têm caráter nacional, no Canadá o *Access to Information Act* tem abrangência federal. Essa diferença de abrangência determina o âmbito de implementação da política em cada país e as possibilidades de atuação dos órgãos centrais.

No México, o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) centraliza tanto a política de promoção do acesso, a orientação e uniformização da implementação e o monitoramento dessa implementação, quanto é instância recursal das decisões dos órgãos e entidades e revisa a classificação em grau de sigilo das informações. O INAI atua a nível federal como primeira instância recursal e políticas diretas e a nível nacional, como segunda instância recursal, e medidas de implementação tomadas em conjunto com os demais órgãos garantidores no âmbito do Sistema Nacional de Acesso à Informação.

No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) busca a uniformização e orienta a implementação da Lei a nível nacional, mas julga recursos provindo apenas no Executivo Federal. A CGU recebeu, por meio do Decreto 7.724/12, a competência, entre outras, de promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação, e definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527/11. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) também atua como órgão central no que tange à classificação de informações e na superação de lacunas da Lei de Acesso, por meio de súmulas, além de ser a última instância recursal para pedidos de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal.

No Canadá, por sua vez, a implementação do *Access to Information Act* está dividida em dois órgãos principais: *Treasury Board Secretariat* (TBS) e o *Office of the Information Commissioner* (OIC). O TBS é responsável pela política de promoção do acesso, pela orientação da implementação e pelo monitoramento da implementação pelas instituições públicas. Pela limitação da abrangência da Lei, o TBS atua somente no nível federal, mantendo, no entanto, diálogo com os demais níveis da federação. O OIC responsável pelas reclamações relativas aos pedidos de acesso à informação dirigidos às instituições federais, o que equivale aos recursos de revisão nos outros dois países. Cabe observar que, no Canadá, nem todas as instituições federais estão subordinadas ao *Access to Information Act*.

O sistema e-SIC do Brasil e a Plataforma Nacional de Transparência no México permitem que o cidadão realize pedidos para todos os órgãos submetidos à Lei no âmbito do Executivo Federal⁷⁵ e realizem o recurso de revisão da decisão no mesmo sistema. No Canadá o *ATI Tool*, sistema desenvolvido pelo TBS para a realização de pedidos de acesso à informação pelos cidadãos, ainda não integra todas as instituições submetidas à Lei em nível federal e, especificamente, do Executivo Federal e, por meio dele, não é possível apresentar a reclamação ao OIC. Para apresentar a reclamação, o cidadão tem que acessar outro sistema, na página do OIC.

Em todo o território brasileiro, por determinação da Lei nº 12.527/11, o canal de interação com o cidadão para o recebimento e trâmite de pedidos de acesso à informação direcionados aos órgãos públicos se chama Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). O México também possui um canal com denominação única para atendimento dos cidadãos, que, com a edição da *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, passou a denominar-se *Unidad de Transparencia*. No Canadá, a denominação é variável de instituição para instituição.

No Brasil, a Lei 12.527/11 apresenta um rol mínimo de informações a serem publicadas em transparência ativa, que é aprofundado pelo Decreto 7.724/12. No México, a *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* também apresenta um rol mínimo. O INAI é responsável pelas obrigações de transparência ativa no âmbito federal e faz a divulgação das informações obrigatórias por meio da tabela de aplicabilidade⁷⁶. No Canadá, não há um rol mínimo previsto no *Access to Information Act*. O Bill C-58, em tramitação no Parlamento canadense, prevê o rol.

⁷⁵ A Plataforma Mexicana, inclusive, extrapola o âmbito do Executivo Federal.

⁷⁶ Vide <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Obligaciones-Transparencia.aspx?a=m2> (acesso em 03/03/2019).

O México e o Canadá analisam o mérito da classificação da informação como sigilosa no âmbito do processo de pedido de acesso à informação. O INAI e o OIC podem, no âmbito do processo, solicitar vistas a essas informações e decidir o mérito da classificação. No Brasil, o trâmite de pedido de desclassificação ou reavaliação de informações classificadas em grau de sigilo segue um fluxo diferenciado que não inclui a CGU enquanto instância recursal. A CMRI, por sua vez, pode solicitar vistas aos documentos classificados em grau de sigilo no âmbito de pedidos de desclassificação e reavaliação de informações classificadas.

Os três países são membros da Parceria para o Governo Aberto. No Brasil, a coordenação da Parceria é realizada no âmbito da CGU; no México, no âmbito da *Secretaría de la Función Pública*; e no Canadá, no âmbito do *Treasury Board Secretariat*.

Via de regra, os três países consultam a sociedade civil em relação às políticas a serem implementadas e mudanças na legislação. Os três países possuem grupo de trabalho da Sociedade Civil no âmbito da Parceria para o Governo Aberto. No Canadá, houve consulta às organizações da sociedade civil para a elaboração da proposta de reforma da *Access to Information Act*, provinda do *Treasury Board Secretariat*, consolidada por meio do Bill C-58; o TBS também consulta sempre que elabora uma nova instrução; e mudanças no sistema do OIC também contaram com consultas aos demandantes frequentes.

No México, a sociedade civil teve papel relevante na formulação dos marcos normativos, desde a primeira Lei Federal, aprovada em 2002, e a sociedade civil é frequentemente chamada a participar na elaboração de novas políticas. Há, no México, projetos conjuntos entre o INAI e a sociedade civil, a exemplo do projeto *Memoria y Verdad*, que é fruto da cooperação entre o INAI e as organizações, *Artículo 19*, *Centro Prodh e Fundar* e a *Universidad Iberoamericana*.

No Brasil, a sociedade civil participou da elaboração do Projeto de Lei de Acesso à Informação, por meio do Conselho de Transparência, que voltou a ser mobilizado em 2018. A sociedade civil também é ouvida em relação às mudanças no sistema e-SIC e políticas que são desenvolvidas relacionadas à implementação da Lei. Há, no Brasil, casos pontuais de decisões em que a sociedade civil não foi ouvida, mas tais decisões, quando contrariaram os interesses da sociedade, sucumbiram posteriormente à pressão social contrária.

No Canadá, ao realizar um pedido de acesso à informação, o cidadão paga uma taxa de 5 dólares canadenses e somente cidadãos canadenses e estrangeiros residentes no país podem realizar pedidos de acesso à informação. No Brasil e no México qualquer indivíduo pode

realizar pedidos de acesso à informação e não há taxas prévias para a realização dos pedidos, ao cidadão, no entanto, pode ser solicitado o ressarcimento de eventuais custos com materiais utilizados para a reprodução dos documentos.

No Brasil e no México qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar acesso à informação junto à órgãos e entidades públicas. No Canadá, esse direito limita-se a Canadenses e estrangeiros com residência no país.

Apresenta-se a seguir a síntese da comparação entre os elementos apresentados dos macro-arranjos do acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá, os retângulos escuros correspondem à existência da característica no país analisado:

Característica/País	Brasil	México	Canadá
Lei com abrangência nacional.			
Centralização das decisões relacionadas à política em um único órgão. ..			
Existência de sistema informatizado único que inclua as instâncias recursais no âmbito do Executivo Federal.			
Nomenclatura única do setor responsável pelo recebimento de pedidos de acesso.			
Rol mínimo de informações a serem publicadas em transparência ativa			
Mérito do sigilo de informações classificadas analisado no próprio processo do pedido de acesso à informação.			
Membros da Parceria para o Governo Aberto (OGP)			
Consultas à sociedade civil			
Ausência de taxa por pedido de acesso à informação			
Estrangeiros não residentes podem solicitar informações			

Quadro 20: Comparativo de elementos do macro-arranjo do acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá. Fonte: elaboração própria.

7.2. Os órgãos garantidores

O INAI do México, a CGU no Brasil e o OIC no Canadá tem como principal característica em comum o fato de serem as instituições para apelação externa pelo cidadão

em caso de recusa de entrega de informação solicitada junto aos órgãos e entidades ou omissão de resposta. São os órgãos que tem o poder de revisar as decisões das autoridades públicas no âmbito dos pedidos de acesso à informação e são denominados, no âmbito desse trabalho, de órgãos garantidores. Essas três instituições possuem, no entanto, características próprias que formam sua identidade no contexto da Política de acesso à informação de cada país.

O INAI, como visto em tópico específico, é um organismo autônomo, previsto na constituição, e que tem como função garantir o cumprimento de dois direitos fundamentais: o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais, que são regulados por legislações distintas. A CGU é o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, se encontra dentro deste Poder e possui sob sua responsabilidade uma série de funções além do acesso à informação. Dentro da CGU, a Secretaria responsável pela análise de recursos de acesso à informação é a Ouvidoria-Geral da União, que além de analisar e julgar os recursos de acesso à informação, é órgão central do sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal e mantém o sistema eletrônico para as Ouvidorias e analisa manifestações de Ouvidoria (denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e pedidos de simplificação de serviços), a ela dirigidas, relacionadas a atividades do Poder Executivo Federal. O OIC, por sua vez, atua exclusivamente na investigação de reclamações relativas a pedidos de acesso à informação direcionados às instituições públicas federais.

O INAI é um órgão colegiado dirigido por sete comissionados. O instituto decide em primeira instância os recursos do nível Federal e em segunda Instância os recursos dos estados decididos pelo respectivo órgão garantidor, podendo avocar para si também recursos ainda não julgados. A CGU é dirigida pelo Ministro da Controladoria-Geral da União, que tem competência primária sobre os recursos de acesso à informação, a competência é delegada ao Ouvidor-Geral da União, que julga os recursos provenientes do Poder Executivo Federal, trata-se da terceira instância recursal, após duas instâncias internas nas instituições do Executivo. O OIC é dirigido pelo Comissário de Informação, que é responsável por, após as investigações das reclamações, caso o seu entendimento seja diverso do apresentado pela instituição pública, apresentar recomendações.

Apresenta-se, a seguir alguns elementos comparativos em relação às características dos órgãos garantidores da Política de acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá:

Característica/instituição	CGU	INAI	OIC
Competência para a análise de recursos ou reclamações.	Executivo Federal	Nacional	Federal
Mandato exclusivo para o acesso a informações públicas.	Não	Não	Sim
Órgão Colegiado.	Não	Sim	Não
Número aproximado de servidores encarregados da análise e tratamento de recursos ou reclamações de acesso à informação.	23	151 ⁷⁷	100
Número aproximado de recursos ou reclamações de acesso à informação com análise conclusiva por ano.	2.353	9.579	1.974
Tempo médio de julgamento dos recursos ou reclamações.	71,8 dias	40 dias	205 dias
Prática de resolução negociada com a entrega da informação durante a instrução do recurso ou reclamação.	Sim	Não	Sim
Decisões obrigatórias.	Sim	Sim	Não

Quadro 21: Comparativo das características dos órgãos garantidores do Brasil, do México e do Canadá. Fonte: elaboração própria.

No que tange às capacidades, verificou-se, em síntese, a seguinte distribuição entre os órgãos garantidores dos Estados:

Capacidades do Órgão Garantidor da Política de Acesso à Informação						
Parâmetro de Análise	Elementos de análise	Brasil		México		Canadá
Grau de autonomia	Mecanismo de nomeação do titular do órgão ou entidade: (1) Envolve mais de um Poder da Federação na escolha (0) Não envolve	0		1		1
	Existência de mandato fixo: (1) O cargo é exercido por mandato fixo (0) Livre nomeação e exoneração	0	0	1	3	1
	Autonomia orçamentária: (1) Tem autonomia (0) Não tem	0		1		0
Especialidade diretiva	Mandato dos titulares ou do titular do órgão garantidor: (1) É exclusivo para a atividade (0) O tempo é compartilhado com atividades diversas sob responsabilidade do titular	0		0		1
	Existência requisitos legais de qualificação mínima para os titulares (1) Sim (0) Não	0	0	1	1	0

⁷⁷ Cada Ponência possui 25 servidores, em média 15 servidores de cada Ponência costumam trabalhar com os recursos de acesso à informação, que totalizam 105 servidores nas 7 Ponências. No entanto, parte das atividades relacionadas aos recursos, incluindo o monitoramento do cumprimento, é realizada pela Secretaria Técnica do Pleno, que conta com 46 servidores. Dessa forma, o número aproximado de servidores que trabalham com os recursos de revisão é de 151.

Organização administrativa	Manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos (1) Existem manuais para orientação dos dirigentes e dos servidores (0) Não existem	1		1		1	
	Jurisprudência ou banco de precedentes (1) Existe e é facilmente acessível aos servidores e dirigentes (0) Não existe ou não é facilmente acessível aos servidores e dirigentes	1	4	1	4	1	4
	Se existem cursos internos para ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos e com qual periodicidade. (2) Dois ou mais por ano (1) Um por ano (0) Menos de um por ano	2		2		2	
Capacidade operativa	Os recursos humanos disponíveis são suficientes (1) Sim (0) Não	1		1		0	
	Há estabilidade de equipe (a equipe se alterou menos de 50% nos últimos 2 anos) (1) Sim (0) Não	0		1		1	
	Há recursos suficientes para o exercício das atividades planejadas (1) Sim (0) Não	1	4	1	5	0	2
	Há um sistema informatizado para recebimento de recursos e resposta ao cidadão que apresente o histórico de pedidos e respostas anteriores: (1) Sim (0) Não	1		1		0	
	Há um sistema informatizado interno de gestão de processos: (1) Sim (0) Não	1		1		1	
Capacidade Impositiva (Enforcement Capacity)	Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (1) Há previsão legal (0) Não há previsão legal	1		1		0	
	Há mecanismos de monitoramento do cumprimento da decisão proferida: (1) Sim (0) Não	1	3	1	3	1	1
	Há mecanismos disponíveis para responsabilização em caso de descumprimento da Lei: (1) Sim (0) Não	1		1		0	
Total		11		16		10	

Quadro 22: Síntese das capacidades institucionais do Brasil, do México e do Canadá. Fonte: elaboração própria.

Verifica-se que a CGU possui baixa autonomia política, enquanto órgão do Executivo Federal, com titular nomeado pelo dirigente desse Poder, sem mandato fixo e sem autonomia orçamentária. Essa baixa autonomia é, no entanto, em parte compensada pela pressão social

exercida sobre a escolha do Ministro da CGU. O INAI, órgão colegiado não vinculado a nenhum dos Poderes, possui alta autonomia política, com mandato fixo, de 7 anos, dos comissionados escolhidos pelo Legislativo, após consulta da sociedade, e com possibilidade de objeção pelo Presidente da República. Há ponderações, no entanto, como visto no capítulo específico relativo ao México, quanto à possibilidade de cotas partidárias nas escolhas dos comissionados pelo Parlamento. O OIC tem relativa autonomia, com existência de mandato fixo de 7 anos e escolha com o envolvimento do Legislativo e do Executivo. Essa autonomia é limitada, no entanto, pela sua vinculação orçamentária ao Executivo Federal.

Em relação à especialização diretiva, nenhum dos países atingiu o índice máximo. No âmbito da CGU, o Ministro da CGU e o Ouvidor-Geral da União, que tem responsabilidade sobre a análise e julgamento dos recursos, não têm mandato exclusivo para as atividades relacionadas ao acesso à informações públicas. Cabe observar que, apesar de não haver requisitos de qualificação previstas em normativos, o cargo de Ouvidor-Geral, pela cultura institucional da CGU, é, via de regra, assumido por servidores públicos concursados e qualificados para o exercício do cargo. No âmbito do INAI, os Comissionados dividem suas atividades em dois assuntos, o acesso às informações públicas e a proteção de dados pessoais. Há requisitos mínimos estabelecidos pelo Parlamento, para a escolha dos Comissionados. No âmbito do OIC, não há requisitos mínimos para a escolha do Comissário de Informação, mas este tem seu mandato voltado exclusivamente para o acesso às informações públicas.

Em relação à organização administrativa, os três países obtiveram o índice máximo. No âmbito da análise dos recursos e reclamações, as três instituições contam com manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos; consultam jurisprudência e banco de precedentes; e contam com cursos internos para a ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos pelo menos duas vezes ao ano.

Em relação à capacidade operativa, observa-se a diferença entre de um lado o Brasil (índice 04/05) e o México (índice 05/05), com alta capacidade operativa, e de outro o Canadá, com baixa capacidade operativa (índice 02/05). Nesse ponto, cabe observar que OIC conta com recursos humanos insuficientes e recursos orçamentários também insuficientes, essa diferença tem seus reflexos observados, de forma prática, no estoque das demandas. Enquanto Brasil e México distribuem para análise os recursos assim que entram no órgão, o Canadá possui um estoque de 3.500 reclamações a serem analisadas. A falta de um sistema único também torna o trabalho mais demorado, já que, em alguns casos é necessário o contato com

o cidadão ou com a instituição para complemento de informações processuais que poderiam já constar no processo original. Cabe apontar, em contraposição, a alta rotatividade, nos últimos dois anos, no Brasil, dos analistas dos recursos de acesso à informação, que resulta em maior dispêndio de tempo em treinamento interno, o que não ocorre no México e no Canadá.

A capacidade impositiva é alta no Brasil e no México, que possuem decisões obrigatórias, monitoramento do cumprimento e mecanismos de responsabilização em caso de descumprimento. No Canadá, o OIC emite apenas recomendações às instituições públicas.

Para comparação das capacidades percebidas com os resultados obtidos pelos órgãos garantidores foram consideradas 1) Porcentagem de cumprimento das decisões do órgão garantidor e 2) Cumprimento dos prazos estabelecidos em Lei. Esse estudo, apesar de considerar de suma importância, como resultado, a qualidade das respostas proferidas pelos órgãos garantidores, não dispôs de dados que possibilitassem essa comparação entre os três países.

Em relação à porcentagem de cumprimento das decisões que alteram o entendimento da instituição demandada, 98% das decisões do INAI estão cumpridas, esse índice cai para 90% no Brasil e no Canadá. É interessante observar como emitindo apenas recomendações o Canadá obtém um índice de cumprimento alto. Cabe lembrar que tanto no Brasil quanto no Canadá, há a tentativa de resolução negociada com a instituição durante a instrução do processo, que podem resultar na entrega da informação antes da decisão ou recomendação.

No México, o prazo para a análise do recurso de revisão é de 40 dias úteis prorrogáveis por mais 20, em 2018, a média de tempo foi de 40 dias úteis⁷⁸. No Brasil, até 6 de setembro de 2018, utilizava-se a Lei nº 9.784/12, artigo 49, com base no qual o prazo de 30 dias prorrogáveis por mais 30 era contado a partir do fim da obtenção de esclarecimento adicionais junto ao órgão ou entidade demandado (fim da instrução do processo), depois dessa data passou-se a adotar o prazo da Lei nº 13.460/2017, segundo a qual a contagem de 30 dias prorrogáveis por mais 30, inicia-se a partir do recebimento da manifestação. O tempo médio de julgamento, em 2018, foi de 71,8 dias⁷⁹. Para os recursos recebidos após 6 de setembro, o tempo médio de julgamento passou a ser de 24,25 dias.

No Canadá, não há prazo definido para a análise das reclamações, no relatório anual do OIC são definidas metas. As reclamações sobre assuntos meramente administrativos

⁷⁸ Informação fornecida pelo INAI por e-mail.

⁷⁹ Informação fornecida pela OGU/CGU por e-mail.

devem ser julgadas em até 90 dias e as que tratam de reclamações contra a negativa de acesso à informação em até 9 meses. O último relatório disponível refere-se ao período de abril de 2017 a março de 2018⁸⁰. Em 2017/2018, as reclamações contra a negativa de acesso pelas instituições foram julgadas, em média, em 203 dias, após a distribuição para o investigador, que, em média demora 128 dias. 59,1% das reclamações foram julgadas dentro do prazo de 9 meses. As reclamações administrativas foram julgadas, em média, em 39 dias, após a distribuição para o investigador, que demora em média 28 dias. Dessas reclamações, 68,6% foram julgadas dentro do prazo de 90 dias.

A diferença de capacidades institucional, em especial a capacidade operativa, aparenta se refletir no tempo para a conclusão da instrução e decisão relativa aos recursos ou reclamações.

⁸⁰ Relatório Anual da OIC, disponível em http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2017-2018.aspx.

8. Considerações Finais

Neste estudo, utilizou-se o método comparativo para procurar as relações de semelhanças ou diferenças existentes entre os arranjos institucionais das Políticas de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal do Brasil, do México e do Canadá, com foco no arranjo institucional dos órgãos garantidores dessa Política e respectivas capacidades desses órgãos.

Na introdução desta dissertação, apontou-se a seguinte pergunta como orientadora dos estudos no âmbito desta dissertação: Quais as diferenças e semelhanças no arranjo institucional e nas capacidades estatais disponíveis aos órgãos garantidores da Política de acesso às informações públicas no âmbito do Executivo Federal no Brasil, no México e no Canadá?

A dissertação cumpriu com o seu objetivo, apontando o arranjo institucional da Política de acesso à informação em cada país, com o enfoque no Poder Executivo Federal, e detalhando o arranjo específico da primeira instância recursal externa de cada país, que, no âmbito dessa dissertação, recebeu a nomenclatura de órgão garantidor.

A pesquisa focou na identificação dos atores participantes do sistema de governança, em como estes são integrados ao sistema e em como é institucionalizada a rede de atores com vistas a proporcionar o acesso às informações públicas; na compreensão das práticas de interação entre os atores e a governança da Política de acesso à informação; na comparação do desenho do arranjo institucional de cada país apontando as diferenças e semelhanças entre os diferentes arranjos; e na avaliação das capacidades estatais dos órgãos garantidores do Poder Executivo Federal de cada país.

Pires (2016b, p.199-200) aponta os cinco passos principais para o desenho dos arranjos institucionais de implementação, que foram seguidos no âmbito dessa dissertação: 1) identificação dos objetivos da política – foi explorado no âmbito de cada país a perspectivas dos entrevistados em relação aos objetivos da política e apontados os objetivos previstos em normativos, quando existentes, e verificou-se a confluência entre eles; 2) identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente – foram apontados, para cada país, os atores envolvidos na política tendo como referência o nível do Executivo Federal; 3) identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores – também foi objeto de tópico específico em cada um dos capítulos sobre cada país analisado;

4) avaliação das capacidades produzidas pelo arranjo – a avaliação das capacidades focou no arranjo dos órgãos garantidores da política de cada país; 5) avaliação dos efeitos do arranjo e suas capacidades sobre os resultados – também realizado ao final de cada capítulo, considerando os parâmetros de resultado tangíveis, disponíveis e comparáveis entre os três países.

Como visto, segundo Addison (2009, p.10), o núcleo do conceito de capacidades: “as habilidades que a burocracia pública possui ou deveria possuir”⁸¹. A autora aponta que, com poucas exceções, os estudiosos do tema definem a capacidade como um traço ou atributo intrínseco de uma parte ou de toda a administração pública, seria uma energia potencial. A capacidade é vista como um conceito latente, precedente à performance da burocracia. Gomide, Pereira e Machado (2016, p.8), por sua vez, afirmam que, por ser um conceito latente, a existência e o nível alto ou baixo da capacidade estatal só podem ser constatados de maneira indireta, por meio de indicadores.

Conforme observado na revisão teórica, o modelo de análise das capacidades pode ser formativo ou reflexivo. No modelo formativo, os indicadores, um conjunto de variáveis observadas, causam ou formam a capacidade estatal. Desse modo, a capacidade estatal é uma variável dependente. Já no modelo reflexivo, a capacidade estatal é a causa ou se reflete nos indicadores. Neste último caso, a capacidade seria uma variável independente. Quando a capacidade é operacionalizada pelo modelo formativo, a validade da seleção de indicadores é hipotética até os valores da capacidade serem correlacionados com os efeitos e resultados da política (ADDISON 2009, p.16).

No âmbito da dissertação, as capacidades estatais foram estudadas por meio do modelo formativo, ou seja, avaliaram-se a existência de elementos capazes de gerar determinadas capacidades. Foram selecionadas as capacidades importantes para o exercício da atividade recursal no âmbito da Política de acesso à informação pública. Como apontado na revisão teórica e na metodologia, os índices de capacidade encontrados foram contrastados com os resultados tangíveis e comparáveis entre os países da atuação dos órgãos garantes. A busca por resultados comparáveis tangíveis tem o propósito de verificar, dentro das limitações especificadas, a correspondência entre a capacidade encontrada e os resultados obtidos por cada órgão garantidor.

Gomide, Pereira e Machado (2016, p.9) orientam que a seleção dos indicadores de

⁸¹ “Capacity is, in general terms, the abilities that the public bureaucracy does or should possess.”

qualquer um dos modelos deve basear-se na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para cada objeto de estudo. No âmbito desta dissertação, a seleção das capacidades e dos parâmetros baseou-se no trabalho de Cejudo e Cázares (2012), em que foram avaliadas as capacidades de órgãos garantidores no México, analisado conjuntamente com os trabalhos de Gomide e Pires (2014b) de Fuente (2016). Os indicadores foram pensados de forma a abranger o contexto das instâncias recursais dos três países e buscaram atender às características específicas do objeto de estudo. O avanço na parametrização de capacidades para instâncias recursais foi um dos produtos deste estudo.

Apesar de existirem diversos resultados não passíveis ainda de comparação, por falta de dados comparáveis disponíveis, como é o caso da satisfação do cidadão com a qualidade da resposta recebida dos órgãos garantidores, considerando apenas os resultados analisados no âmbito dessa dissertação, foi possível perceber como a reduzida capacidade, em especial a reduzida capacidade operativa, resulta em diferentes performances no cumprimento das atividades a cargo dos órgãos garantidores. A baixa capacidade operativa coincidiu com maior tempo de análise das manifestações e com a formação de elevado estoque de manifestações a serem analisadas pelo órgão garantidor.

No estudo proposto, considerou-se a especialidade diretiva como um fator de incremento da capacidade institucional. Caso o dirigente do órgão garantidor exercesse outras atividades, além das relacionadas ao tema acesso a informações públicas, considerou-se acúmulo de atividades. Tanto o Brasil quanto o México, como visto no capítulo 8, perderam um ponto nesse quesito, apesar de esse fator não ter sido visto pelos entrevistados como dificultador do desempenho das atividades.

A verdade é que nem sempre é possível ter um órgão especializado em somente um tema, dada a diversidade de temas que são objeto de políticas públicas. Mendel (2017), como apontado na revisão teórica, disserta sobre a possibilidade de uma ouvidoria (*ombudsman*) assumir a função de instância recursal mostrando os benefícios relacionados à economia e uso da reputação consolidada, mas também disserta sobre as perdas de especialidade. No Brasil, dada a institucionalização da Ouvidoria-Geral da União e a frequente réplica do mesmo modelo nos estados, com as Ouvidorias-Gerais dos Estados, que são estruturas já existentes, a solução por associar o órgão garantidor à instituição Ouvidoria parece ser, de fato, a solução mais eficiente.

Cabe debater também o acúmulo de funções no que tange ao acesso à informação e à proteção de dados pessoais, característica presente no órgão garantidor do México e ausente

nos dois outros países. Segundo Mendel (2017), dada a similaridade de competências associadas aos dois temas, parece ser interessante associa-los, para ganho de eficiência do Estado, desde que a proteção de dados esteja no mesmo nível de maturidade normativa que o acesso à informação, e essa é a tendência atual. Dada a estrutura à disposição do INAI, essa opção pareceu acertada naquele país.

Apesar de haver perdas de especialidade no acúmulo de competências pela autoridade decisória, percebe-se, no âmbito deste trabalho, que o acúmulo de competências não aparenta atrapalhar as atividades recursais no Brasil e no México, já que em ambos os países a análise dos diferentes assuntos é dividida entre equipes distintas, possibilitando a especialização em acesso à informação dos analistas que tratam desse tema.

Observamos ao longo do trabalho também que, enquanto no Brasil e no México o órgão garantidor extrapola a sua função de instância recursal e atua diretamente na orientação da implementação e promoção do direito de acesso à informação. Para Mendel (2017), há ganhos efetivos na ampliação do escopo de atuação, com a promoção do direito e a utilização do conhecimento adquirido na análise dos recursos para a identificação de lacunas e consequente busca de soluções para elas. O conhecimento adquirido na implementação e promoção também amadurece a análise dos recursos de revisão. Esse fenômeno é percebido no âmbito dos órgãos garantidores brasileiro e mexicano.

Temos também situações diversas entre os países no que tange ao formato da direção dos órgãos garantidores. Enquanto, no Brasil e no Canadá, o órgão conta com um titular, no México tem-se um órgão colegiado. Percebe-se que para atender a um número muito grande de recursos, como ocorre no INAI, é interessante a divisão do trabalho entre membros de uma comissão para análise e posterior decisão conjunta. A quantidade de recursos recebidos em 2018 pelo INAI é cerca de quatro vezes maior que a do Brasil e cerca de cinco vezes maior que a do Canadá, o que reforça a preferência pela divisão do trabalho. A decisão colegiada também minimiza a possibilidade de cooptação da instância decisória, o que pode fazer grande diferença em um país com índice comparativo alto de corrupção. Mendel (2017), por sua vez, indica que, na prática, democracias mais estabelecidas tendem a escolher o formato de um comissário (ou ouvidor), enquanto democracias mais recentes ou em transição tendem a escolher comissões.

Destaca-se ainda a diferença do poder decisório no Brasil, no México e no Canadá. Enquanto nos dois primeiros há a previsão legal de obrigatoriedade da decisão do órgão

garantidor, no último o órgão garantidor emite apenas recomendações. Surpreendentemente, no entanto, o índice de cumprimento das recomendações do OIC é muito próximo do índice de cumprimento das decisões da CGU. O que pode ser explicado pela pressão social daquele país e necessidade de cumprimento das expectativas externas, e também pela possibilidade de intermediação da OIC junto à Corte Federal, o que é apontado pelos entrevistados. Logo, na prática, dada a ciência das instituições dessa prerrogativa, as decisões da OIC têm um fundo impositivo também.

Cabe ainda tecer considerações sobre a diferença de independência entre os três órgãos garantidores. No Brasil, a subordinação do órgão ao Poder Executivo federal retira sua autonomia política, há, no entanto, segundo os entrevistados, autonomia técnica nas decisões da CGU. A CGU é constantemente monitorada pela sociedade civil, que exerce contínua pressão em prol dessa autonomia técnica. No México, há autonomia política, que pode ser relativizada devido a cotas partidárias nas eleições dos comissionados, mas que também é potencializada pela decisão colegiada por meio de votação e pela pressão da sociedade civil, que é muito ativa no México. No Canadá, há autonomia política e, semelhantemente, contínua pressão social pela independência das decisões.

Por um lado, observa-se a importância da Parceria para o Governo Aberto para a aproximação do Estado e da Sociedade Civil nos três países. O fórum possibilitou efetivas parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil, incrementando o diálogo. Por outro lado, percebe-se, que apesar dos canais disponíveis para diálogo entre os três países, há perene desconhecimento, em cada um dos países, em relação às práticas e arranjos dos demais. O que inclui práticas simples, que podem ser adotadas para o aprimoramento da operacionalização da implementação da Política de acesso à informação, sem grandes alterações estruturais.

Observa-se que cada arranjo é único e está intimamente ligado ao contexto político de cada país no momento de publicação de cada Lei de Acesso à Informação e suas alterações, assim como da conjuntura política da implementação desta. Dificilmente um modelo adotado em um dos países funcionaria em outro desses países se adotado em sua integralidade. É importante observar que o modelo brasileiro possui boas práticas que poderiam auxiliar no aprimoramento da política de acesso à informação tanto no México como no Canadá. Para os fins desse trabalho, apontar-se-á somente algumas sugestões de aprimoramento pontuais do

modelo brasileiro e estudos mais generalizáveis de boas práticas dos três países deverão ser objeto de publicações específicas.

Para o Brasil, como possibilidade de aprimoramento da implementação no âmbito da análise de recursos em terceira instância da LAI, considera-se oportuna a inspiração na prática de triagem do *Office of the Information Commissioner* do Canadá. Neste país, casos simples, especialmente os casos em que o recurso não seria conhecido, por não conter os requisitos mínimos de admissibilidade, são solucionados no âmbito da própria triagem, com decisões pré-formuladas enviadas ao cidadão. No Brasil, essa prática otimizaria a energia dos analistas na resolução efetiva de recursos com substância para análise.

Considera-se positiva também a prática do México, em que a interlocução entre o cidadão e o órgão demandado, em caso de necessidade de esclarecimentos adicionais, é realizada pelo mesmo sistema em que são apresentados os pedidos de acesso, as respostas da instituição demandada e os recursos ao órgão garantidor. Dessa forma, há documentação mais clara e segura de toda a interlocução realizada no próprio processo do pedido de acesso à informação. Essa prática poderia ser adotada no Brasil com poucas alterações no sistema atual.

Ademais, no Canadá, os analistas são especializados em tipos de informação. Os analistas são encarregados de reclamações cujo objeto já lhes é familiar. Formam-se especialistas nos assuntos, o que torna as decisões mais coesas e seguras e proporcionando maior agilidade na análise e contato com a instituição demandada. Essa prática pode ser interessante para o aprimoramento da atividade de análise dos recursos de acesso à informação no Brasil.

Por fim, cabe apontar que este trabalho é o início de um aprofundamento do estudo comparativo do acesso à informação nos três países. As peculiaridades exploradas e passíveis de análise não se resumem ao disposto nessa dissertação. Focou-se, nesta pesquisa, nos atores envolvidos e no arranjo do acesso à informação, desse modo, detalhes relacionados aos procedimentos para imposição de sigilo não foram abordados nesse estudo. Por se tratar de um outro conjunto vasto de informações a serem exploradas de forma comparativa, sugere-se esse assunto para pesquisas futuras relacionadas à Política de acesso à informação dos três países, de modo a complementar a realizada nesta dissertação.

Espera-se que essa dissertação sirva de fonte de conhecimento para servidores públicos, para estudiosos do tema e para a sociedade civil dos três países e, também, desperte o interesse pela realização de mais estudos comparativos no tema acesso à informação pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de transparencia n° 07. IFAI, México, 2013.

ADDISON, Helen J. *Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in Political Science literature*. LSE Research Paper, 2009. http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf (Acesso em 12 de setembro de 2018).

ANTÓN, Manuel GIL. *Transparencia y vida universitaria*. Cuadernos de transparencia n° 13. INAI, México, 2015.

ARREOLA, Alejandro González. *Gobierno Abierto*. Cuadernos de transparencia 24. INAI, México, 2015.

ARTIGO 19. *A Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Brasileiros*. São Paulo, 2017. Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/09/Relatorio_LAi_TribunaisBrasileiros_v3_download.pdf. (acesso em 10/03/2019).

AYLLÓN, Sergio López. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia 17. INAI, México, 2015.

BRACHO, Marcos Ávalos. *Transparencia y política de competencia*. Cuadernos de transparencia 16. INAI, México, 2015.

BRANCO, Matheus de Andrade. *Análise Comparativa Dos Modelos De Acesso à Informação Pública no Reino Unido, Suécia, México e Brasil: Uma Proposta De Aprimoramento*. Itajaí – SC. 2015.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm (acesso em 20/03/2019)

BRASIL. Decreto n° 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm (acesso em 28/02/2019).

BRASIL. Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9468.htm (acesso em 13/03/2019).

BRASIL. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm (acesso em 28/02/2019).

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm (acesso em 28/02/2019).

CACHO, Luis Emilio Giménez. *Transparencia y derechos laborales*. Cuadernos de transparencia nº 12. INAI, México, 2015.

CANADÁ, *Access to Information Act statistics for the 2017 to 2018 fiscal year*. Disponível em <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy/statistics-atip/access-information-privacy-statistical-report-2017-2018-fiscal-year.html> (acesso em 03/02/2019)

CANADA, *Access to Information Act*. R.S.C., 1985, c. A-1. Current to September 16, 2018, last amended on June 21, 2018. <http://laws.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf>.

CANADA, House of Commons. *Bill C-58 – An Act to amend de Access to Information Act and the Privacy Act and to make consequential amendments to other Acts*. Disponível em: <http://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-58/third-reading> (acesso em 05/02/2019).

CANADA. Office of the Information Commissioner of Canada. *Annual Report 2017-2018*. Gatineau, 2018. http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rapport-annuel-annual-report_2017-2018.aspx (acesso em 02/03/2018).

CANADA. Página oficial do Governo do Canadá. www.canada.ca.

CANADA. *Policy on Access to Information*. 20 de agosto de 2014. Disponível em <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12453§ion=html> (acesso em 05/02/2019).

CEJUDO, Guilherme M., CÁZARES, Alejandra Ríos. *Capacidades Institucionais dos Órgãos Garantes*. In CEJUDO, Guilherme M., AYLLÓN, Sérgio López, CÁZARES, Alejandra Ríos. *La Política de Transparencia en México: Instituciones, logros e desafíos*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. Página do *Right to Information Rating (RTI)*. <http://www.rti-rating.org>. (acesso em 12/12/2018)

CGU. *1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/11*. Brasília. Maio de 2013. Disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/1relatoriolai.pdf> (acesso em 10/03/2019)

CGU. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, 2011. 25p. Disponível em <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao-1.pdf> (acesso em 12/03/2019).

CGU. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal*. 3ª Edição. Brasília, 2017. 91p. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/lai-para-sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/aplicacao-lai-3a-ed-web-002.pdf> (acesso em 12/03/2019).

CGU. *Portaria nº 277, de 7 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Brasil Transparente*. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf (acesso em 12/03/2019).

CIDH. *Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão*. Outubro de 2000. <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm> (acesso em 22/01/2019).

CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. AFD-MGSOG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions, Governance and Long term Growth. 2013-053.

CJFE. *A Hollow Right: Access to Information in crisis – A submission by Canadian Journalists for Free Expression to the Office of the Information Commissioner concerning reform of Canada’s Access to Information Act*. Janeiro de 2013. Disponível em: http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/cjfe/legacy_url/1879/2013_20CJFE_20Report_20-20A_20HOLLOW_20RIGHT_20Access_20to_20Information_20in_20crisis_0.pdf?1414100129 (acesso em 29/01/2019).

CMRI. *Resolução nº 01, de 21 de dezembro de 2012 – Aprova o Regimento Interno da Comissão Mista de Reavaliação de Informações*.

<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/sumulas-e-resolucoes/resolucao-no-01-de-21-de-dezembro-de-2012>. (acesso em 11 de março de 2019).

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. *Transparência e seus Aversos: Direito de Acesso à Informação no México*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

COTTA, Tereza Cristina. *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*. 13f. Texto para discussão, 21. ENAP. Brasília, novembro de 1997.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: Teoria e Prática*. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2014, 439p.

DESROCHERS, Pierre. *Recordkeeping and Linking Government Data in Canada*. Library and Archives Canada. IEEE Computer Society, 2012. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?arnumber=6180157> (acesso em 28/01/2019).

DOUGLAS, Kristen; HURTUBISE-LORANGER, Élise; LITHWICK, Dara. *The Access to Information Act and Proposals for Reform*. Library of Parliament. Ottawa, Canada, 6 de junho de 2012. Disponível em: <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2005-55-e.pdf> (acesso em 28/01/2019).

FLIRCK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3ª edição. Bookman/Artmed. Porto Alegre, 2009. 405p.

FUENTE, Gloria de la. *Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la Red De Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)*. RTA e EuroSocial, 2016.

Disponível em:

https://redrta.files.wordpress.com/2016/09/2109_informe_final_indicadores_rta.pdf (acesso em 26/09/2018).

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma – Building State Capacity in Latin America*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles, California, 1996.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*, 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine, MACHADO, Raphael. *O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica*. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. Revista de Sociologia e Política. DOI 10.1590/1678-987316245806. 2015.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. *Análise Comparativa: Arranjos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas*. In: Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014-B. 385 p.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. *Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas*. In: Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014-A. 385 p.

GOZALBO, Fernando Escalante. *El derecho a la privacidad*. Cuadernos de Transparencia nº 02. INAI, México, 2015.

GRANADOS, Gabriela Ríos; PLA, Issa Luna. *ABC del secreto de los deudores fiscales*. Cuadernos de transparencia 20. INAI, México, 2015.

GUERREIRO, Manuel Alejandro. *Medios de comunicación y la función de transparencia*. Cuadernos de transparencia nº 11. INAI, México, 2015.

GUTIÉRREZ, Eduardo Guerreiro. *Transparencia y seguridad nacional*. Cuadernos de transparencia 18. INAI, México, 2015.

HEROLES, Frederico Reyes. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. Cuadernos de Transparencia nº 01. INAI. México, 2015.

KARAKOWSKY, José Woldenberg. *Por una cultura de la transparencia en México*. Cuadernos de transparencia 23. INAI, México, 2015.

Le GALÈS, Patrick. *Policy Instruments and Governance*. 5419-Bevir. Capítulo 10.

<http://www.ub.edu/sociologia/isdub/pdf/2014/article-1-gales.pdf> (acesso em 23/12/2018)

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. Revista Sociologia e Política. Vol. 24, nº 57. Curitiba, mar 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049 (acesso em 20/09/2018).

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. *Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil*. Revista do Serviço Público 66 (2) 171-194. Brasília, abr/jun 2015.

MENDEL, Toby. *Right to Information Oversight Bodies: Design Considerations*. Setembro/2017. Artigo enviado à pesquisadora pelo próprio autor.

MÉXICO, *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, de 05 de julho de 2010.

MÉXICO, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, de 9 de maio de 2016 (Vigente).

MÉXICO, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, de 11 de junho de 2002 (Revogada).

MÉXICO, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*, de 4 de maio de 2015.

MÉXICO, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, de 18 de julho de 2016.

MÉXICO, Página da Secretaría de la Función Pública. Disponível em <https://www.gob.mx/sfp> (acesso em 12/01/2019)

MÉXICO. “*Acuerdo de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Practicas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos, segunda; relativo al formato para las comparecencias de los aspirantes, y los criterios que se podrán ponderar para la selección de candidatos a integrar el nuevo organismo constitucional autónomo a que se refiere la fracción VII, del apartado A. del artículo 6º Constitucional*”. Senado de la República, 27 de março de 2014. Disponível em http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Acuerdo_Comisiones.pdf (Acesso em 20/03/2019)

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública 52. Rio de Janeiro, jul/ago 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MUSTRI, Irene Levy. *El Ejercicio de la función pública: una perspectivas desde las nuevas tecnologías, la transparencia y los derechos humanos*. Cuadernos de transparencia 25. INAI,

México, 2015.

NAÇÕES UNIDAS, UNODC *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf (acesso em 5 de dezembro de 2018).

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por> (acesso em 5 de dezembro de 2018).

NORIEGA, Saúl López. *Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos*. Cuadernos de transparencia 22. INAI, México, 2015.

OEA. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. 29/03/1996 <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm> (Acesso em 5 de dezembro de 2018)

OEA/CIDH. *Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2016. 80p. Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/accesoes.pdf> (acesso em 28/02/2019).

PAES, Eneida Bastos. *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*. In: Revista do Serviço Público Brasília 62 (4): 407-423 out/dez 2011.

PEDCHARD, Jacqueline. *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de transparencia nº 08. INAI, México, 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos*. In: DELGADO, Ana Luíza Menezes; GATTO, Carmen Isabel; REIS, Maria Stela; ALVES, Pedro Assumpção. *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea*. ENAP. Brasília, 2016b.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, p.67-80, 2016a.

QUITANDA, Enrique. *Economía política de la transparencia*. Cuadernos de transparencia nº 09. INAI, México, 2015.

REDE DE OUVIDORIAS. *Resolução nº 02, de 08 de agosto de 2016 – Institui o Regimento Interno da Rede de Ouvidorias criada pela Portaria CGU nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015.* Disponível em http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/programa-de-fortalecimento-das-ouvidorias/regimento_interno_rede_de_ouvidorias. (Acesso em 11 de março de 2019).

REVUELTAS, Juan Cristóbal. *Moral y transparencia – Fundamento e implicaciones morales de la transparencia.* Cuadernos de transparencia 15. INAI, México, 2015.

RIVERA, José Antonio Aguilar. *Transparencia y Democracia: Claves para un concierto.* Cuadernos de transparencia nº 10. INAI, México, 2015.

RIGHT2INFO.ORG. <https://www.right2info.org>. (acesso em 04 de março de 2019)

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social.* Companhia das Letras, 183 p., 2011.

SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia nº 03. INAI, México, 2015.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. *O uso do método comparativo nas Ciências Sociais.* Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

TRANPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção.* Disponível em https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. (Acesso em 15 de outubro de 2018)

TROMP, Stanley. *Fallen Behind: Canada's Access to Information Act in the World Context.* Setembro de 2008. Disponível em: <http://www3.telus.net/index100/report> (acesso em 28/01/2019).

UNNA, Alejandro Calvillo. *El acceso a la información en la sociedad de consumo: de la comida chatarra a los productos milagro.* Cuadernos de transparencia 19. INAI, México, 2015.

VALDÉS, Ernesto Garzón. *Lo íntimo, lo privado y lo público.* Cuadernos de transparencia nº 06. INAI, México, 2015.

VARGAS, Ernesto López Portillo; REVUELTAS, Guadalupe B. N. . *Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial.* Cuadernos de transparencia nº 14. INAI, México, 2015.

VARGAS, Laura Sour. *Contabilidad gubernamental: de la opacidad compartida a la armonización financiera en los gobiernos estatales*. Cuadernos de transparencia 21. INAI, México, 2015.

VERGARA, Rodolfo. *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia n° 05. INAI, México, 2015.

WEAVER, Kent; ROCKMAN, Bert A.. *Do institutions matter? - Government capabilities in the United States and abroad*. The Brookings Institution. Washington, D.C., 1993.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.. *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy and Society Associates (APSS) 34. Elsevier Ltd. 2015. p. 165-171.

ZEPETA, Jesús Rodríguez. *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia n° 04. INAI, México, 2015.

ANEXOS

Termos de concessão de entrevista livre e esclarecida

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O/A senhor(a) foi convidado a participar da pesquisa “Arranjos e capacidades institucionais da política de acesso à informação no Brasil, no México e no Canadá”, sob responsabilidade da pesquisadora Cristiana Martinello da Costa, servidora pública do Executivo Federal brasileiro e mestranda na Escola Nacional de Administração Pública. A pesquisa visa subsidiar a dissertação de mestrado, requisito para conclusão do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A pesquisadora é orientada pelo Professor Clóvis Henrique Leite de Souza, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em uma entrevista individual. Não há riscos relacionados à sua participação, bem como não há benefícios diretos esperados, mas sim a possibilidade de produção de conhecimento conjunto a ser compartilhado na finalização do estudo.

Informo que o seu nome e instituição constarão na lista de entrevistados da dissertação, no entanto, as informações fornecidas durante a entrevista serão analisadas em conjunto com informações coletadas junto a outros entrevistados e na pesquisa documental, formando dados não individualizados e não identificados. Dessa forma, as declarações fornecidas não serão, em nenhum momento, associadas à sua pessoa no texto da dissertação. Os dados poderão ser utilizados na produção de artigos de autoria da própria pesquisadora, com a mesma desindividualização.

O conteúdo das entrevistas não será fornecido a terceiros, com exceção de pedido de consulta para comprovação e validação dos resultados da pesquisa. Caso em que o terceiro assinará termo de manutenção de sigilo e ficará impedido de divulga-las e utiliza-las para qualquer fim diverso da comprovação e validação dos resultados.

O/A senhor(a) receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o e-mail da pesquisadora principal e da instituição, ENAP, por meio do qual pode tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação a qualquer momento.

Cristiana Martinello da Costa
Pesquisadora responsável
Telefone: + 55 61 999740505/ e-mail:
cristianamartinello@gmail.com

Escola Nacional de Administração Pública
(ENAP)
Telefone: +55 (61) 2020-3380 / 2020-3363
/ e-mail: mestrado@enap.gov.br

De acordo,

Data: / /
Nome:

Assinatura do(a) participante da pesquisa

Observações do entrevistado:

Free and Informed Consent Form

You were invited to participate in the research "Institutional arrangements and capacities of the access to information policy in Brazil, Mexico and Canada", under the responsibility of the researcher Cristiana Martinello da Costa, public servant of the Brazilian Federal Executive and master's degree student at the National School of Public Administration. The research aims to subsidize the master's dissertation, a requirement for completion of the Master's Degree in Governance and Development, promoted by the National School of Public Administration (ENAP). Professor Clóvis Henrique Leite de Souza, who is master and doctorate in Political Science by the University of Brasília, guides the researcher.

Your participation in this research will consist of an individual interview. There are no risks related to the participation, as well as there are no direct benefits expected, but rather the possibility of producing joint knowledge to be shared at the end of the study.

I inform that your name and institution will be included in the interviewees' list of the dissertation, however, the information provided during the interview will be analyzed together with information collected from other interviewees and in the documentary research, forming non-individualized and unidentified data. Thus, the statements provided will not, at any time, be associated with your person in the text of the dissertation. The data can be used in the production of articles authored by the researcher, with the same deindividualization.

The content of the interviews will not be provided to third parties, except for a request for consultation to prove and validate the research results. In which case the third party will sign a confidentiality agreement and will be prevented from divulging them and use them for any purpose other than proving and validating the results.

You will receive a copy of this term where the phone number and the email address of the main researcher and the institution, ENAP, can be found, through which you can ask questions about the project and your participation at any time.

Cristiana Martinello da Costa
Responsible Researcher
Phone: + 55 61 999740505/ e-mail:
cristianamartinello@gmail.com

Escola Nacional de Administração Pública
(ENAP)
Phone: +55 (61) 2020-3380 / 2020-3363 /
e-mail: mestrado@enap.gov.br

In agreement,

Date: / /

Name:

Interviewee's signature

Interviewee observations:

Término de Consentimiento Libre y Esclarecido

Usted fue invitado/a a participar en la investigación "Arreglos y capacidades institucionales de la política de acceso a la información en Brasil, México y Canadá", bajo la responsabilidad de la investigadora Cristiana Martinello da Costa, servidora pública del Ejecutivo Federal brasileño y estudiante de maestría en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). La investigación subsidiará la tesis de maestría, requisito para concluir el Máster Profesional en Gobernanza y Desarrollo promovido por la ENAP. La investigadora es orientada por el Profesor Clóvis Henrique Leite de Souza, Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Brasilia.

Su participación en esta investigación consistirá en una entrevista individual. No hay riesgos relacionados con su participación, así como no hay beneficios directos esperados, sino la posibilidad de producción de conocimiento conjunto a ser compartido en la finalización del estudio.

Informo que su nombre e institución figurarán en la lista de entrevistados de la tesis, sin embargo, la información proporcionada durante la entrevista será analizada en conjunto con informaciones recogidas junto a otros entrevistados y en la investigación documental, formando datos no individualizados y no identificados. De esta forma, las declaraciones proporcionadas no se asociarán en ningún momento a su persona en el texto de la tesis. Los datos podrán ser utilizados en la producción de artículos de autoría de la propia investigadora, con el mismo procedimiento de desindividualización.

El contenido de las entrevistas no se proporcionará a terceros, a excepción de la solicitud de consulta para la comprobación y validación de los resultados de la investigación. En este caso, el tercero firmará término de mantenimiento de secreto y quedará impedido de divulgar las informaciones y utilizarlas para cualquier fin diverso de la comprobación y validación de los resultados.

Usted recibirá una copia de este término donde consta el teléfono y el e-mail de la investigadora y de la institución, ENAP, por medio del cual puede tomar sus dudas sobre el proyecto y su participación en cualquier momento.

De acuerdo,

Cristiana Martinello da Costa
Investigadora Responsable
Teléfono: + 55 61 999740505 / e-mail:
cristianamartinello@gmail.com

Fecha: / /
Nombre:

Firma del entrevistado

Escuela Nacional de Administración
Pública (ENAP)
Teléfono: +55 (61) 2020-3380 / 2020-
3363 / e-mail: mestrado@enap.gov.br

Observaciones del entrevistado:
