

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Dissertação de Mestrado

**TRANSPARÊNCIA E SEUS AVESSOS:
DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO**

MESTRANDA: Ana Beatriz Lemos da Costa
ORIENTADOR: Fernando Oliveira Paulino

Linha de Pesquisa: Políticas de Comunicação
e de Cultura

Eixo Temático: O ambiente normativo das
políticas de comunicação

Brasília - DF
2017

ANA BEATRIZ LEMOS DA COSTA

**TRANSPARÊNCIA E SEUS AVESSOS:
DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e de Cultura.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

Brasília - DF
2017

ANA BEATRIZ LEMOS DA COSTA

**TRANSPARÊNCIA E SEUS AVESSOS:
DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MÉXICO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós- Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Comunicação, na linha de pesquisa Políticas de Comunicação e de Cultura em 15 de fevereiro de 2017.

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa
Universidade de Brasília

Prof. Dr. José Eduardo Elias Romão
IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Prof. Dra. Elen Cristina Gerales
Universidade de Brasília (suplente)

Brasília
2017

AGRADECIMENTOS

A Deus. Por nunca me deixar só e por fazer sempre infinitamente mais.

Aos meus pais: Anita Rêgo Lemos e Domingos da Silva Costa, que me geraram e contribuíram direta ou indiretamente para eu ser quem sou e, acima de tudo, ter coragem.

Estudar um e em um país desconhecido sempre suscitava uma pergunta não só em mim, como em amigos, curiosos, professores e colegas de mestrado: Por que o México? A resposta enquanto pesquisa pode ser vista na justificativa ou no decorrer de toda a dissertação. Mas hoje, ao final dessa jornada, a resposta é muito mais certa e profunda: porque precisava mergulhar em um país distante, descobrir novos sabores, hábitos, cultura, ritmos e linguagem, para ao fim, conhecer um pouco mais de mim. Por tudo isso meu sincero agradecimento ao México.

Com ele, aos entrevistados, que me receberam com muita atenção e esforço para rompermos a barreira da comunicação.

Aos professores e funcionários da FAC: Nélia, Elen, Janara, Dácia, Carolina, Luiz Martino, César Bolaño, Sivaldo Pereira, em cujas disciplinas pude iluminar não só a mente como meu objeto.

Ao professor Paulino, que me orienta desde longa data, como diria um apresentador de um canal de tevê brasileiro: “tanto no pessoal, quanto no profissional”. Obrigada pela amizade compartilhada nas orientações e em sala de aula, pela troca, por tornar tudo muito mais leve e divertido, em português, espanhol, no Brasil ou no México, ao som de Café Tacvba ou Raul Seixas (“eu sou...o início, o fim e o meio”).

Aos meus amigos, especialmente à Denise, por ter dividido essa aventura de ir ao México pela primeira vez comigo, e se permitir também ser transformada por aquele lugar. À Cíntia, que apesar de seguirmos a mesma trilha desde a graduação, somente no mestrado nos aproximamos e se mostrou uma parceira e tanto, de luta, sonhos, desafios existenciais, profissionais, filosóficos e por aí vai.

Ao Marcos Paulo e à Vivi, queridos demais. Por terem me ajudado a dar um “tapa no visú” e deixado este trabalho muito mais bonito.

Aos outros velhos e novos amigos que me apoiaram e incentivaram: Marcelo, Babi, Gabi, Sara, Mariana Botelho, Little Rose, Aline, Florzinha, Fidel, Stanley e Mariana Mourão. Aos colegas de pós e companheiros de apê no México: Urupá e Vivi. Aos demais colegas de linha.

Ao Nelson, pelo amor, amizade, companheirismo e bom humor.

Todos me ajudaram e ajudam a chegar até aqui e a querer seguir ainda mais longe. Muito obrigada e minha sincera gratidão.

Não sabendo que era impossível, foi lá e fez.

Jean Cocteau

RESUMO

A dissertação teve como objetivo estudar o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI), do México, que cuida, entre outras funções, da análise dos recursos na esfera federal mexicana, no Poder Executivo, além de atuar como segunda instância dos órgãos de transparência estaduais, de órgãos federais autônomos e dos Poderes Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, essa pesquisa se propôs a estudar o funcionamento do INAI, quanto à legislação, aos procedimentos e à política pública do direito de acesso à informação pública (DAIP) no país, à atuação como instância recursal e de promoção da transparência e aos atores-chave envolvidos. Nesse sentido, essa pesquisa se propôs a analisar *(i)* a origem, o desenvolvimento do órgão e a participação da sociedade civil nessas etapas; *(ii)* o que gerou a transformação do então Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (IFAI) no INAI; *(iii)* os procedimentos, processos e sistemas do DAIP à luz das legislações; *(iv)* dados estatísticos quantitativos e qualitativos de 2003 a 2016; e *(v)* limites e possibilidades do Instituto quanto ao julgamento de recursos em variados temas, para ampliação do acesso à informação no México. Para realização dos objetivos foi feito um estudo de caso único incorporado, com as seguintes fontes de análise: orçamento, atores, procedimentos e recursos, conforme metodologia de Robert Yin (2015). Por meio dessa sistemática, esperou-se compor os cenários e perspectivas em que se efetua a análise de políticas públicas (SARAVIA, 2006), contemplando as etapas de formação da agenda; elaboração; formulação; implementação; execução; avaliação; e perspectivas futuras em relação ao direito de acesso. A proposta teórica envolve o estudo sobre Estado, segredo de Estado, democracia, transparência, complementadas pelos conceitos de patrimonialismo, clientelismo e caciquismo como parte dos obstáculos para superação da cultura de opacidade. Conclui-se que o direito de acesso à informação por si só não garante a sua efetivação. É importante analisar múltiplos fatores para implementação de uma política pública que de fato contribua com a mudança cultural. No México, percebe-se o pioneirismo para melhoria dessa política por meio da expansão das competências do INAI, o qual primeiramente cuidava apenas do direito de acesso, seguida da atribuição de proteção de dados pessoais e da atuação em âmbito nacional, para reduzir as diferenças entre as esferas da federação. Fatores não somente de legislação, tecnologia da informação, procedimentos e qualidade da resposta constituem pontos importantes para o exercício da garantia, mas também as condições econômicas e sociais. Nota-se a persistência de traços de opacidade na burocracia mexicana, como também uma concentração do perfil do público que requer a informação, composto predominantemente por acadêmicos, empresários e jornalistas, em detrimento da maioria da população. Questões tanto políticas quanto econômicas também influenciam na autonomia do órgão garante, bem como na capacidade de fazer valer suas decisões enquanto instância recursal e de promoção da transparência. Contudo, constata-se que a existência de um órgão especializado para cuidar do direito de acesso pode ajudar na sua efetivação. Corrobora esse entendimento o fato de que a política pública abrange atividades complexas e especializadas que requerem adaptações, tanto em termos de estrutura organizacional, como de recursos humanos, o que pode dificultar a realização por um órgão público que cuide de outras funções.

Palavras-chave: Direito de Acesso à Informação; Política Pública; Democracia; Transparência; INAI; México; Recursos

ABSTRACT

The purpose of this study is to research Mexico's National Institute for Transparency, Access to Information and Data Protection (INAI) which, among other functions, analyzes the resources in the Mexican federal sphere, in the Executive, in addition to acting as the second instance of state transparency bodies, autonomous federal agencies and the Legislative and Judiciary. In this sense, this research has proposed to study the operation of INAI, regarding legislation, procedures and the public policy for access to public information in that country, its operation as an appeal court and as an authority for transparency promotion and the key-actors involved. In that sense, this study attempts to assess (i) the institute's origin and development, as well as the participation of the civil society in those stages; (ii) what prompted the transformation of the former Federal Institute for Access to Public Information and Personal Data Protection (IFAI) into the INAI; (iii) the DAIP's procedures, processes and systems in light of legislation; (iv) both quantitative and qualitative statistical data from between 2003 and 2016; and (v) the Institute's limitations and opportunities concerning the appeal trials in varied fields, for the expansion of access to information in Mexico. To that end, an embedded single case study was carried out, with the following analysis sources: budget, actors, procedures and resources, in accordance with Robert Yin's methodology (2015). Through this system, scenarios and perspectives in which public policy is analyzed (SARAVIA, 2006) were expected to be outlined, comprising the stages of drawing up an agenda; preparation; formulation; implementation; execution; assessment; and future perspectives regarding access rights. The theoretical proposal involves a study on state, state secret, democracy, transparency, complemented by the concepts of patrimonialism, clientelism and caciquism as part of the obstacles for overcoming the culture of opacity. It was concluded that the right of access to information in itself is not enough to enforce it. It is important to analyze multiple factors for the implementation of a public policy that actually contributes for cultural change. Mexico has notably pioneered the improvement of this policy through the expansion of INAI's competences, which were initially concerned solely with the right of access, alongside the attribution of protecting private data and acting nationally in order to reduce differences between the different levels of the federation. Not only legislation, information technology, procedure and quality factors come into play for the enforcement of this guarantee, but social and economic conditions also play a part. Traces of opacity clearly persist in the Mexican bureaucracy, as well as a concentration of the profile of the public who request information, predominantly composed of academics, businessmen and journalists, as opposed to the majority of the population. Both political and economic issues also influence the institute's autonomy, as well as in the capacity to enforce its rulings as an appeal court and as an authority for the promotion of transparency. However, it is evident that the existence of a specialized entity to oversee access rights can help in its enforcement. This understanding is supported by the fact that public policy encompasses complex and specialized activities that demand adaptations, in term of both organizational structure and human resources, which may hinder the performance of a state entity in charge of other activities.

Key words: Right of Access to Information; Public policy; Democracy; Transparency; INAI; Mexico; Appeals

RESUMEN

La tesis tuvo como objetivo estudiar el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), México, que se ocupa, entre otras funciones, del análisis de los recursos en el nivel federal mexicano, del Poder Ejecutivo, además de la actuación como una segunda instancia de los organismos estatales de transparencia, agencias federales autónomas y los poderes legislativo y judicial. Esta investigación tuvo como objetivo estudiar el funcionamiento del INAI, la legislación, los procedimientos y las políticas públicas del derecho de acceso a la información pública (DAIP) en el país, sus procedimientos de apelación y para promover la transparencia y los actores clave involucrados. En este sentido, esta investigación tuvo como objetivo analizar (i) el origen, el desarrollo y la participación de la sociedad civil en estos pasos; (ii) que dio lugar a la transformación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) en Inai; (iii) los procedimientos, procesos y sistemas del DAIP a la luz de las leyes; (iv) Los datos estadísticos cuantitativos y cualitativos de 2003 a 2016; y (v) los límites y posibilidades del Instituto como el juicio sobre diversos temas de recursos para aumentar el acceso a la información en México. Para lograr los objetivos se realizó un estudio de caso único construido, con las siguientes fuentes: el presupuesto, actores, procedimientos y recursos, de acuerdo con la metodología de Robert Yin (2015). A través de esta sistemática, se han compuesto escenarios y perspectivas sobre el análisis de las políticas públicas (SARAVIA, 2006), que comprende las etapas de formar el orden del día; preparación; formulación; aplicación; ejecución; evaluación; y las perspectivas de futuro en relación con el derecho de acceso. La propuesta teórica consiste en el estudio del estado, secreto de Estado, la democracia, la transparencia, complementado por los conceptos de paternalismo, el clientelismo y caciquismo como parte de los obstáculos para vencer la cultura de la opacidad. Llegamos a la conclusión de que el derecho de acceso a la información por sí solo no garantiza su eficacia. Es importante analizar múltiples factores para la implementación de una política pública que en realidad contribuye al cambio cultural. En México, se ha visto como el pionero para mejorar esta política a través de la expansión de INAI, que primero se ocupó del derecho de acceso, después de la protección de datos personales y la acción a nivel nacional para reducir las diferencias entre las esferas de la federación. Factores no sólo de la legislación, tecnología de la información, procedimientos y calidad de respuesta son puntos importantes para la búsqueda de la seguridad, sino también a las condiciones económicas y sociales. Tenga en cuenta las características de opacidad persistentes en la burocracia mexicana, así como una concentración de perfil público que proporciona información compuesta principalmente por académicos, empresarios y periodistas, en detrimento de la mayoría. Temas tanto políticos como autonomía económica también influyen en las garantías de las agencias, así como la capacidad para hacer cumplir sus decisiones, mientras que los procedimientos de apelación y promover la transparencia. Sin embargo, parece que la existencia de un órgano especializado para atender el derecho de acceso puede ayudar en su ejecución. Corrobora esta comprensión del hecho de que la política pública abarca actividades complejas y especializadas que requieren ajustes, tanto en términos de estructura organizacional, tales como recursos humanos, que son tareas complejas para un órgano que se dedica a otras funciones.

Palabras clave: Derecho de Acceso a la Información; Políticas Públicas; Democracia; Transparencia; INAI; México; Recursos

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total de recursos por ano.....	33
Gráfico 2: Entidades com mais recursos.....	34
Gráfico 3: Evolução do Orçamento Autorizado X Executado.....	163
Gráfico 4: Histórico de identificação institucional.....	166
Gráfico 5: Solicitações de Informações Públicas na Administração Pública Federal (2003-2016).....	170
Gráfico 6: Solicitações de Informações Públicas ingressadas na Administração Pública Federal, percentual e números absolutos (2003-2015).....	170
Gráfico 7: Percentual de Solicitações de Informações Públicas e Proteção de Dados Pessoais por temas, 2015.....	175
Gráfico 8: Distribuição de Consultas ao Portal de Obrigações de Transparência por inciso do artigo 7º da LFTAIPG.....	176
Gráfico 9: Consultas ao Portal de Obrigações de Transparência na Administração Pública Federal (2007-2015).....	177
Gráfico 10: Porcentagem de Solicitações de Informações Públicas segundo sexo e faixa etária informada pelos solicitantes, 2015.....	179
Gráfico 11: Número de recursos de acesso interpostos ao Instituto, 2003-2015.....	186

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1: Mapa da análise da qualidade das leis de acesso à informação no mundo.....	20
Ilustração 2: Recursos do direito de acesso à informação no Brasil, Chile e México.....	36
Ilustração 3: Categorias dos atores-chave entrevistados.....	67
Ilustração 4: Reprodução adaptada do esquema de convergência de evidência.....	70
Ilustração 5: Criação efetiva dos órgãos garantes nos Estados e na Federação.....	88
Ilustração 6: Regime dos órgãos garantes nos Estados e na Federação.....	89
Ilustração 7: Organograma dos sujeitos obrigados à luz da Lei Federal de 2002.....	98
Ilustração 8: Organograma dos sujeitos obrigados à luz da Lei Federal de 201.....	102
Ilustração 9: Procedimentos para obter acesso nos órgãos e entidades públicos que detêm a informação.....	106
Ilustração 10: Procedimentos para obter acesso nos órgãos e entidades públicos federais.....	108
Ilustração 11: Mapa do Índice da Percepção da Corrupção.....	129
Ilustração 12: Trâmite dos recursos de direito de acesso à informação.....	140
Ilustração 13: Integração dos Sistemas do acesso à Informação no México.....	143
Ilustração 14: Esquema geral da Plataforma Nacional de Transparência.....	144
Ilustração 15: Organograma IFAI 2003-2005.....	153
Ilustração 16: Organograma IFAI 2006-2008.....	154
Ilustração 17: Organograma IFAI 2009-2011.....	155
Ilustração 18: Organograma IFAI 2011-2014.....	156
Ilustração 19: Organograma INAI 2015.....	159
Ilustração 20: Fotos de atividades lúdicas desenvolvidas pelo INAI em 2015.....	185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipos de órgãos recursais do direito de acesso à informação.....	28
Quadro 2: Funções típicas dos órgãos garantes.....	29
Quadro 3: Objetivo da Pesquisa.....	40
Quadro 4: Etapas do ciclo de Políticas Públicas aplicadas ao INAI.....	62
Quadro 5: Atores-chave entrevistados.....	66
Quadro 6: Atores-chaves não entrevistados.....	68
Quadro 7: Órgãos garantes na Federação.....	84
Quadro 8: Órgãos garantes nos Estados.....	85
Quadro 9: Histórico do arcabouço normativo do direito de acesso à informação no México.....	94
Quadro 10: Comparativo de alterações do direito de acesso à informação.....	100
Quadro 11: Obrigações de transparência ativa do Instituto Nacional Eleitoral.....	114
Quadro 12: Prazo de sigilo das informações 2002 e 2016.....	121
Quadro 13: Recursos de revisão em que o Instituto decidiu conforme exceção prevista no último parágrafo do artigo 14 da LFTAIPG — 2004 a junho de 2015..	124
Quadro 14: Atribuições do IFAI à luz da lei de 2002.....	136
Quadro 15: Tipos de resoluções do IFAI/INAI.....	138
Quadro 16: Sistemas do direito de acesso à informação.....	145
Quadro 17: Principais funções do IFAI.....	152
Quadro 18: Resoluções com previsão de adimplemento em 2015 que não foram cumpridas.....	196

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Pesquisas em banco de teses e dissertações da Capes e Ibict.....	23
Tabela 2: Pesquisas em banco de teses e dissertações da UnB.....	23
Tabela 3: Pesquisas em repositórios da UNAM e REMERI.....	24
Tabela 4: Tipos e quantidades de Resoluções do INAI.....	35
Tabela 5: Resoluções do INAI não cumpridas, encaminhadas aos órgãos de controle interno e procedimentos.....	148
Tabela 6: Denúncias por persistir o descumprimento das decisões do INAI.....	149
Tabela 7: Evolução do número de vagas do IFAI ao INAI.....	163
Tabela 8: Menções às principais funções do INAI.....	167
Tabela 9: Número de capacitações presenciais e a distância (2013-2015).....	168
Tabela 10: As vinte dependências com maior número de solicitações de acesso à informações.....	173
Tabela 11: Órgãos com cumprimento abaixo de 70% das obrigações de transparência.....	178
Tabela 12: Pedidos de acesso à informação do Distrito Federal — Cidade do México (2003-2015).....	178
Tabela 13: Nível de escolaridade informados pelos solicitantes, 2015.....	180
Tabela 14: Índice de Recorrência (2003-2015).....	187
Tabela 15: Número de recursos resolvidos por tipo de resolução (2014-2015).....	191
Tabela 16: Índice de acesso à informação pública (2003-2015).....	192
Tabela 17: Perfil de ocupação do solicitante de acesso à informação ao INAI, 2015.....	194
Tabela 18: Estatística de cumprimento de recursos de revisão, 2015.....	198
Tabela 19: Solicitações de informações e recursos de revisão de outros sujeitos obrigados, 2013-2015.....	199

LISTA DE SIGLAS

- ALAIC — Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação
- APF — Administração Pública Federal
- ASF — Auditoria Superior da Federação
- Capes — Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CBT — Coalizão pelo Bem de Todos
- CD — Câmara dos Deputados
- CEPPAC — Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas
- CETA — Centro Internacional de Estudos de Transparência e Acesso à Informação
- CEVINAI — Centro Virtual de Formação INAI
- CGU — Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
- CIDE — Centro de Investigação e Docência Econômica
- CIDH — Corte Interamericana de Direitos Humanos
- CISEN — Centro de Investigação e Segurança Nacional
- CMRI — Comissão Mista de Reavaliação de Informações
- CNBV — Comissão Nacional Bancária de Valores
- CNDH — Comissão Nacional de Direitos Humanos
- Cofemer — Comissão Federal de Melhoria Regulatória
- COMAIP — Conferência Mexicana para o Acesso à Informação Pública
- Coneval — Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social
- CSESNT — Coordenação do Secretariado Executivo do Sistema Nacional de Transparência
- CTP — Coordenação Técnica do Pleno
- DAI — Direito de Acesso à Informação
- DAIP — Direito de Acesso à Informação Pública
- DEA — Agência Antidrogas dos Estados Unidos da América
- DGs — Direções Gerais
- DUDH — Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EDAI — *Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información*
- ENAIID — *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*
- EUA — Estados Unidos da América
- FGV — Fundação Getúlio Vargas
- Ibict — Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- IDT — Índice de Desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação
- IFAI — Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados
- IFE — Instituto Federal Eleitoral
- IMSS — Instituto Mexicano de Seguridade Social

INAI — Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais

INEGI — Instituto Nacional de Estatística e Geografia

IPAB — Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

LAI — Lei de Acesso à informação

LFTAIP — Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública

LFTAIPG — Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental

LFPDPPP — Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais em Posse dos Particulares

LGTAIP — Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública

OCDE — Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG — Organização não-Governamental

ONU — Organização das Nações Unidas

PAN — Partido de Ação Nacional

PGR — Procuradoria-Geral da República

PNT — Plataforma Nacional de Transparência

POT — Portal de Obrigações de Transparência

PPG/FAC — Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação

PRD — Partido da Revolução Democrática

PRI — Partido Revolucionário Institucional

REMERI — Rede Mexicana de Repositórios Institucionais

RTA — Rede de Transparência e Acesso à Informação

SAT — Serviço de Administração Tributária

SEDENA — Secretaria de Defesa Nacional

SEMARNAT — Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais

SEP - Secretaria de Educação Pública

SFP — Secretaria da Função Pública

SISI — *Sistema de Solicitudes de Información*

SNA — Sistema Nacional Anticorrupção

SSA — Secretaria de Saúde

TEPJF — Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação

TIC — Tecnologia da Informação e Comunicação

TSA — Tribunal Superior Agrário

UAAAN — Universidade Autônoma Agrária Antonio Navarro

UACH — Universidade Autônoma Chapingo

UAIP — Unidade de Acesso à Informação Pública do Uruguai

UAM — Universidade Autônoma Metropolitana

UNAM — Universidade Nacional Autônoma do México

UnB — Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. Objeto e Objetivos	16
1.1 Apresentação do objeto	16
1.1.1 Contexto	17
1.1.2 Justificativa	24
1.1.3 Problema	26
1.2 Objeto de estudo	27
1.3 Objetivos da pesquisa	38
2. Referencial Teórico e Procedimentos Metodológicos	41
2.1 Referencial Teórico	41
2.1.1 Segredo de Estado e <i>Arcana Imperii</i>	41
2.1.2 Conceito de Estado ao surgimento do Estado Moderno	43
2.1.3 Estado Moderno e o princípio da publicidade	45
2.1.4 Transparência: um conceito recente	46
2.1.5 Democracia e participação cidadã	48
2.1.6 Patrimonialismo, clientelismo, caciquismo e tradição de opacidade	51
2.2 Procedimentos metodológicos	57
2.2.1 Análise de Políticas Públicas e Estudo de caso aplicado ao INAI	57
2.2.2 Unidades de análise do estudo de caso: financeira, organizacional, produtiva e recursos.....	60
2.2.3 Técnicas e instrumentos para coleta e análise dos dados do estudo de caso	62
2.2.3.1 Análise documental	62
2.2.3.2 Registros em arquivo	63
2.2.3.3 Entrevista	65
2.2.3.4 Observação direta do ambiente	69
3. Origem e evolução do Direito de Acesso à Informação no México	71
3.1 Gênese do direito de acesso à informação no México	71
3.2 Mudanças no cenário político	73
3.3 Mobilização do Grupo Oaxaca, construção da agenda e formulação da política pública	74

3.4 Implementação e reformulação do direito de acesso à informação: reformas de 2007 a 2016	80
4. Evolução e características das legislações de DAI no México.....	96
4.1 Direito de acesso à informação: Leis federais de 2002 e de 2016 e Lei geral de 2015.....	97
4.1.1 Unidades administrativas e procedimentos internos do direito de acesso à informação (de 2002 a 2016)	104
4.1.1.1 Unidades Administrativas	104
4.1.1.2 Procedimentos internos do DAI (2002 a 2016)	105
4.1.2 Obrigações de transparência específicas: Eleições	113
4.1.3 Informação confidencial e reservada	119
4.1.3.1 Exceção à reserva de informação: violações graves de direitos humanos e delitos de lesa humanidade.....	121
4.1.3.2 Exceção à reserva de informação: atos de corrupção	126
4.1.4 Atribuições e procedimentos no IFAI e INAI	132
4.1.4.1 Comissionados e autonomia	132
4.1.4.2 Competências e procedimentos	136
4.1.5 Sistemas de Acesso à Informação	141
4.1.6 Responsabilidades e Sanções	146
5. Estrutura e Orçamento do IFAI/INAI.....	151
5.1 Evolução da estrutura organizacional	151
5.2 Evolução do orçamento	160
6. Resultados da atuação: do IFAI ao INAI (2003 a 2016).....	169
6.1 Solicitações de informações públicas	169
6.2 Recursos de Revisão INAI	186
6.3 Recursos de Revisão de outros Sujeitos Obrigados	198
7. Conclusões	202
Referências.....	207
APÊNDICE	214
ANEXO A	216
ANEXO B	226

1. Objeto e Objetivos

1.1 Apresentação do objeto

Esta dissertação insere-se na linha de Políticas de Comunicação e de Cultura do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. O estudo buscou investigar a origem e a atuação do órgão implantado no México, cuja lei de acesso à informação, chamada Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (LFTAIPG), criada em 2002 e reformulada em 2016, previu um modelo diferente do brasileiro. No México, a lei de acesso à informação estabeleceu a criação de um órgão originalmente denominado Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI), e que a partir de maio de 2015, com a edição da Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública (LGTAIP), passou a se chamar Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI). O INAI cuida, entre outras funções, da análise dos recursos na esfera federal mexicana, no Poder Executivo, além de atuar como segunda instância dos chamados *organismos garantes* estaduais, de órgãos federais autônomos e dos Poderes Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, essa pesquisa se propôs a estudar o funcionamento do INAI, à luz de legislações, procedimentos, sistemas e posicionamento de atores-chave, quais as oportunidades, limites e desafios na análise de recursos selecionados a partir de variados temas, de modo a contribuir com o debate, tanto no Brasil, quanto na América Latina e Caribe, a respeito de um modelo de supervisão autônomo, como parte de uma política pública de efetivação das garantias estabelecidas no direito de acesso à informação.

Primeiramente, o estudo sobre o INAI foi feito no contexto de análise estrutural e anatômica da administração pública, incorporando uma visão da dinâmica, da fisiologia, do funcionamento estatal (SARAVIA, 2006, p. 26).

[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo (VIANA *apud*. SARAVIA, 2006, p. 26-27).

Para realizar esse trabalho, foi feito um estudo de caso desde a criação do IFAI, em 2003, até a transformação em INAI, em 2015, e edição da nova lei federal editada em maio de 2016, por meio da metodologia proposta por Robert Yin (2015). Dentre os projetos propostos pelo autor para a realização do estudo de caso, foi utilizado o modelo de caso único (INAI) integrado por múltiplas unidades de análise: atores, procedimentos, orçamento e recursos. Com isso, pretendi avaliar quais as características, os atores envolvidos, as inter-relações entre os atores e o INAI e as variáveis externas que influenciam nessa política pública. Além desse método, foram utilizadas técnicas de análise documental e entrevistas semi-estruturadas com atores-chave, tais como membros do INAI, políticos, jornalistas, acadêmicos, servidores públicos e representantes da sociedade civil que atuam no país, somados a integrantes do denominado Grupo Oaxaca, cujos trabalhos resultaram na edição da primeira lei federal sobre o assunto. Também foi feita observação *in loco* no México, de 10 de abril a 7 de maio, de 30 de julho a 14 de agosto e de 27 de setembro a 8 de outubro de 2016, com a realização de entrevistas, participações em sessões plenárias, no evento *¿Cómo nos arreglamos?*, ocorrido na sede do INAI nos dias 10 e 11 de abril, na Semana Nacional de Transparência 2016, de 28 a 30 de setembro, além da apresentação de artigo sobre o tema no Congresso da Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação (ALAIIC), na Cidade do México, de 5 a 7 de outubro de 2016.

1.1.2 Contexto

A pesquisa sobre o Direito de Acesso às Informações Públicas (DAIP) surgiu a partir das observações em torno da implantação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida no Brasil como Lei de Acesso à informação (LAI). A partir daí, o Brasil se tornou o nonagésimo país no mundo a criar um regulamento específico sobre o tema. Antes disso, a primeira legislação sobre o direito de informações foi promulgada pela Suécia, em 1766, cuja lei de imprensa trazia um capítulo sobre o caráter público dos documentos oficiais, prevendo o acesso de qualquer indivíduo a eles, exceto aos documentos considerados sigilosos. (MOURA *et al.*, 2014, p. 156).

Apesar do pioneirismo da Suécia, foi após a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), celebrada em 1948, que grande parte dos países começaram a estabelecer

legislações específicas para regular o acesso à informação. Isso porque o artigo 19 coloca o direito à informação na categoria dos direitos humanos, da seguinte forma:

Art. 19. Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de **procurar, receber** e transmitir **informações e ideias** por quaisquer meios, independentemente de fronteiras (ONU, 1948, grifo nosso).

Nesse sentido, ao considerarem os fundamentos da Declaração Universal nas respectivas Constituições das nações, tendo em vista seu efeito vinculante como direito internacional consuetudinário, os países passaram a inserir no rol das garantias individuais, o direito à liberdade de se expressar, cujo exercício ocorre, dentre outros mecanismos, por meio da busca e do recebimento de informações.

Porém, o direito à informação a que aludia originalmente a DUDH não se referia, apenas, ao acesso às informações dos órgãos públicos mas, sobretudo, ao livre fluxo da informação na sociedade. No entanto, deve-se levar em conta que o conteúdo desse direito não é estático, como observado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH): “os tratados internacionais de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação precisa adaptar-se à evolução dos tempos e, de modo específico, às condições de vida atuais” (CIDH *apud*. MENDEL, 2009, p. 8). Com o passar dos anos e o incremento da tecnologia e das democracias, cresceu a exigência de garantias para o exercício do direito de acesso às informações.

A partir de 1998, a Organização das Nações Unidas (ONU) em seu Relatório Anual, passou claramente a declarar que o direito de liberdade de expressão inclui o acesso à informação em posse do Estado. A partir de 1999, o Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão passou a considerar visões de outras organizações internacionais. Finalmente em 2004, na Declaração Conjunta entre ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade da Mídia e o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos sobre Liberdade de Expressão, o conceito teve uma maior delimitação.

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções. (MENDEL, 2009, p. 10).

Após declarações e o reconhecimento do direito à informação por bancos e organismos financeiros de âmbito mundial, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, a partir de 2011, passou a normatizar o assunto, abrindo caminhos para estruturá-lo no plano internacional.

Também teve papel importante a Organização Não-Governamental (ONG) de direitos humanos internacionais ARTIGO 19, Campanha Global pela Liberdade de Expressão, que publicou uma série de princípios e padrões de melhores práticas de legislações sobre a matéria. Segundo Mendel (2009), esses princípios baseiam-se em leis e modelos internacionais e regionais e têm servido de parâmetro para avaliação das normas, as quais devem ter as seguintes características: acesso à informação como direito humano; dever de publicar; procedimentos e recursos; exceções; sanções; proteções; e medidas de promoção.

Na América Latina, a Colômbia foi o primeiro país a reconhecer o direito à informação, adotando uma legislação sobre o tema em 1985. No entanto, apenas quatro países da região previram um órgão administrativo independente para cuidar dos recursos, da fiscalização do direito de acesso e das ações relacionadas à política pública de transparência: México — IFAI (2003); Honduras — Instituto para o Acesso à Informação (2007); Chile — Conselho de Transparência (2008); e El Salvador — Instituto de Acesso à Informação Pública (2011).

No início de 2015, o Paraguai se tornou o centésimo país do mundo a ter uma lei de acesso à informação. Segundo *Access Info Europe* e o *Centre for Law and Democracy*, organização presidida pelo consultor canadense Toby Mendel, atualmente existem 112 países com esse tipo de legislações.

Periodicamente, o *Centre for Law and Democracy* realiza uma análise de todas essas leis no mundo, na chamada *Global Right to Information Rating*¹. Nesse ranking, os países recebem até 150 pontos na soma de 61 indicadores definidos a partir dos princípios citados acima. Até 2015, dentre os países latino-americanos, El Salvador ocupava a 6ª posição, enquanto o México ocupava a 9ª colocação. Esse ranking considerava apenas a Lei Federal mexicana de 2002, sem levar em conta, ainda, a Lei Geral de 2015, nem a nova Lei Federal de maio de 2016, que entre outros pontos, ampliaram a lista de entes obrigados a cumprir a

¹ *Global Right to Information Rating*. Disponível em: <http://www.rti-rating.org>. Acesso em 02 out 2016.

legislação e a estar sob a supervisão do INAI. Após considerar a Lei Geral, a partir de 28 de setembro de 2016, data oficialmente reconhecida pela Unesco como o Dia Universal do Acesso à Informação, o México passou a liderar o ranking, cujo primeiro lugar era ocupado pela Sérvia, desde a criação do índice em 2011. Agora, entre 112 países e com um total de 136 pontos, a lei do direito de acesso à informação mexicana é considerada a melhor do mundo. O mapa abaixo mostra o ranking das normatizações.

Mapa da análise da qualidade das leis de acesso à informação no mundo

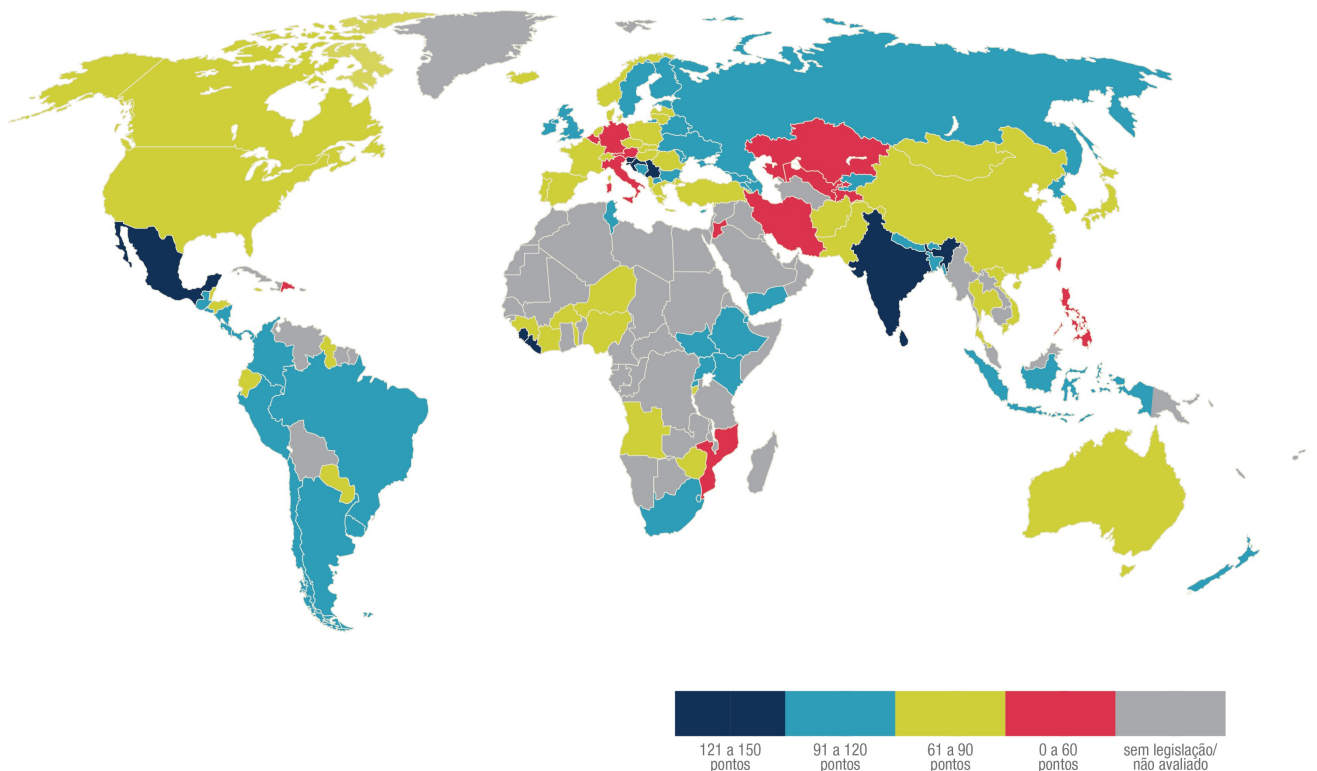


Ilustração 1: Mapa da análise da qualidade das leis de acesso à informação no mundo

Fonte: Elaboração própria a partir da versão do *Centre for Law and Democracy*²

Atualmente, o Brasil ocupa a 21ª colocação e no que diz respeito aos procedimentos e recursos, a Lei enfrenta críticas desde a sua implantação. Entre os juízos, destacam-se os relativos à ausência de um órgão autônomo de análise e aplicação da lei. Isso porque o modelo aqui prevê que a então Controladoria-Geral da União, agora denominada Ministério

² Disponível em: <http://www.rti-rating.org>. Acesso em 13 set 2016.

da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)³, órgão vinculado ao Poder Executivo Federal, é quem realiza a supervisão da norma e avalia os recursos impetrados na administração pública federal, em situações em que a informação é negada ou quando é considerada insuficiente pelo solicitante, após avaliação da autoridade hierarquicamente superior do órgão que exarou a decisão impugnada. Na sequência da avaliação do Ministério da Transparência, existe a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), um órgão colegiado composto por dez ministérios, que atua como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação.

Além de pesquisas que citam como desafio do direito de acesso no Brasil a ausência de um órgão autônomo, após leitura de documentos oficiais, artigos, pesquisas e dissertações que tratam de diversos aspectos da LAI, os estudos também dão ênfase aos seguintes temas: as dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública (GERALDES; SOUSA, 2013); a percepção dos servidores públicos brasileiros sobre o direito de acesso a informações, levando-se em conta os valores, o conhecimento e a cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal, que poderiam contribuir ou obstar a aplicação da Lei (DAMATTA, 2011); desdobramentos da lei para a *accountability* democrática no Brasil (ANGÉLICO, 2012); análise da legislação brasileira e da composição das instâncias de revisão (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014); obstáculos advindos de valores e práticas da cultura político-institucional brasileira (ROTHBERG; NAPOLITANO; RESENDE, 2013); avaliação do cumprimento das regras da Lei pelas entidades públicas brasileiras (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014); construção da cultura da transparência e enfrentamento da opacidade estatal (REIS, 2014); utilização da Lei 12.527/2011 por jornalistas como ferramenta de trabalho (DUTRA, 2015).

Não se limitando a indicar a ausência do órgão autônomo como um desafio (DUTRA, 2015; ANGÉLICO, 2012), as pesquisas convergem também no sentido de apontar um modelo

³ A mudança da nomenclatura da CGU, vinculada diretamente à Presidência da República, foi anunciada em maio de 2016, passando a ser denominada Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. A transformação fez parte das medidas do então presidente interino, Michel Temer, que assumiu a chefia do Poder Executivo após processo de *impeachment* da presidente Dilma Roussef. A Constituição de 1988 determina que o governo faça o controle interno de suas ações, cuja função foi ampliando sua autonomia de forma gradativa em relação aos Ministérios. A medida que transformou a CGU foi vista por cautela por especialistas, os quais apontavam risco de enfraquecimento das funções de controle e combate à corrupção e receavam que o órgão perdesse a capacidade de controlar outros Ministérios se também fosse um deles. A norma final que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios foi publicada em 29 de setembro de 2016 (Lei 13.341), na qual extingue-se a CGU, mas mantém-se a sigla do chamado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em 30 nov 2016.

que poderia guiar uma possível evolução da política de acesso à informação brasileira: o antes IFAI e agora INAI no México.

A título de ilustração, entre as recomendações do relatório da Fundação Getúlio Vargas (FGV), feito por Michener, Moncau e Velasco (2014), está a observância dos modelos mexicano e colombiano, como exemplos para aperfeiçoar as instituições incumbidas de assegurar o acesso à informação no Brasil. Para os autores, destaque-se o caso mexicano em função de que se tratava de uma espécie de agência reguladora, uma vez que a Colômbia não tem um órgão autônomo.

Quanto à composição da CMRI, Cunha Filho e Xavier argumentam que “não é possível afirmar que o país possui um órgão julgador com alto grau de autonomia, diferentemente do Chile ou do México” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 205).

Ainda que os estudos brasileiros apontem para a necessidade de observação do modelo mexicano, até o momento, em consulta ao banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)⁴ e à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (Ibict)⁵, não existem pesquisas abrangendo os termos “órgão autônomo”, “acesso à informação”, “direito de acesso à informação” e “México”. Em contrapartida, ao pesquisar com os termos “acesso à informação pública” foram encontradas na Capes, 195 registros, e na Ibict, treze. Já com os termos “direito de acesso à informação” foram buscados 96 registros na Capes e 339 na Ibict. Dos números da Capes, 26 estudos sobre direito de acesso à informação situam-se na área de conhecimento do Direito, campo com maior concentração, enquanto na Ibict, eram treze, como mostra a tabela a seguir.

⁴ Banco de teses da Capes. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/>. Acesso em 19 set 2015.

⁵ Banco de teses da Ibict. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em 18 set 2015.

Termo pesquisado	Registros encontrados Capes	Registros encontrados IbiCT
“acesso à informação pública”	195	13
“direito de acesso à informação”	96	339

Tabela 1: Pesquisas em banco de teses e dissertações da Capes e da IbiCT

Fonte: Elaboração própria

Já no que se refere a pesquisas sobre o México, sejam estudos comparativos ou não, em consulta ao acervo da Universidade de Brasília (UnB)⁶, foram encontrados 640 trabalhos com o termo “México”. No programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação (PPG/FAC), a busca retornou oito dissertações e teses, entre eles: *A apropriação da internet, como meio de comunicação, pelos movimentos sociais de mobilidade urbana no Brasil, tendo como exemplo os movimentos ciberativistas decorridos, como o EZLN, no México* (ARAÚJO, 2014); *Jornalismo institucional nas TVs legislativas: os casos do Brasil e do México* (QUEIROZ, 2007); e *Terra e texto na cultura latino-americana: os romances e os filmes S. Bernardo e Pedro Páramo* (COSTA, 2007). Já no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (CEPPAC/UnB), ao pesquisar com os termos “Brasil” e “México” foram encontradas pesquisas ligadas a *Políticas de segurança nos dois países* (ZACKSEKI, 2006); *A comunicação alternativa em Oaxaca/México* (TAVARES, 2010); *Relações entre cultura política e políticas públicas no Brasil, Chile e México* (CORRÊA, 2012); e sobre *Democracia, Justiça e Liberdade: Lições da Escuelita Zapatista* (MARQUES, 2014).

Termo pesquisado	Registros UnB	Registros PPG/FAC	Registros CEPPAC/UnB
“México”	640	8	34

Tabela 2: Pesquisas em banco de teses e dissertações da UnB

Fonte: Elaboração própria

Em consulta exploratória ao banco de teses da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM)⁷, a maior do país, localizada na Cidade do México, com os termos “*derecho a la información*”, “*ley de acceso a la información*” e “*transparencia de la información*”,

⁶ Banco de teses da UnB. Disponível em: <http://repositorio.unb.br>. Acesso em 18 set 2015.

⁷ Banco de teses da UNAM. Disponível em: <http://oreon.dgbiblio.unam.mx/>. Acesso em 20 set 2015.

foram encontradas, respectivamente 202, 31 e 67 pesquisas. Desse total, catorze eram da pós-graduação, sendo oito de mestrado e seis de doutorado. Já com o termo IFAI foram encontrados onze trabalhos, porém, nenhum de pós-graduação, somente graduação. Mesmo resultado para a pesquisa no REMERI (*Red Mexicana de Repositorios Institucionales*)⁸, que retornou nove trabalhos finais de graduação. Nesses estudos estavam *Avaliações sobre as ações pedagógicas* (UGARTE, 2013), *Evolução da estrutura jurídica* (SALDIVAR LEOS, 2012), e sobre a *Estrutura do IFAI* em diferentes períodos. Entre os temas pesquisados na pós-graduação, em sua maioria na linha de Direito, destacam-se os relativos a *Desafios e oportunidades enfrentados pelo México sobre direito a informações de 2002 a 2014* (CASTILLEJO, 2014); *Desenvolvimento do IFAI de 2002 a 2005* (PICHARDO, 2006); e *Desafios e Transformações da imprensa a partir do direito de acesso* (TORRES, 2007).

Termo pesquisado	Registros UNAM	Registros REMERI
“derecho a la información”	202	14
“ley de acceso a la información”	31	14
“transparencia de la información”	67	9
“IFAI”	11	9

Tabela 3: Pesquisas em repositórios da UNAM e REMERI

Fonte: Elaboração própria

Esse contexto aponta para a justificativa do trabalho, que será detalhada a seguir.

1.1.2 Justificativa

Considerando que existem outros países com organismos autônomos no mundo, uma das justificativas para a escolha do México se dá em função do seu pioneirismo na América Latina. Pioneirismo não somente de criação do órgão administrativo, a princípio ligado ao Poder Executivo, como também de reforma da legislação para assegurar a autonomia e atuação em âmbito nacional. Reforma essa que alçou o país ao primeiro lugar em ranking internacional que avalia as leis de acesso à informação do mundo.

⁸ Rede Mexicana de Repositórios Institucionais. Disponível em: <http://www.remeri.org.mx/portal/index.html>. Acesso em 20 set 2015.

Outro fator importante a ser considerado está no ineditismo do tema no Brasil, onde não existem, até o momento, dissertações e teses sobre o modelo de implantação da lei de acesso do México, especialmente no que diz respeito a uma política pública de comunicação, contribuindo com futuras pesquisas sobre o assunto em múltiplas áreas. Todavia também não foram encontradas, até o presente, investigações no México sobre a transformação do IFAI em INAI, tampouco trabalhos que abordem a questão do acesso à informação com a perspectiva de análise de política pública de comunicação e os atores-chave envolvidos no processo.

Em estudo feito pelo Conselho para a Transparência do Chile em que analisa as diferenças e semelhanças entre o organismo chileno e o mexicano, aponta-se para a escassez de pesquisas relacionadas ao assunto.

A literatura especializada não tem se ocupado amplamente dessa temática e ainda existe muito pouca informação e estudos acadêmicos sobre o papel que desempenham os órgãos garantidores das políticas de transparência e acesso à informação na efetiva implantação das mesmas (MONTERO, 2013, p. 14, tradução nossa).

Trabalhos como esse podem, ademais, contribuir com a troca de conhecimentos entre os países, a qual, em se tratando de órgãos da América Latina, já ocorre por meio da Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA)⁹, que reúne as instâncias recursais e apresenta dados sobre órgãos, acessos e transparência em países como Chile, Peru, Uruguai, México e Brasil.

Outro aspecto que justifica a pesquisa está em investigar um país considerado referência do direito de acesso à informação que, no entanto, enfrenta situações de grande repercussão e sinais de opacidade, como por exemplo, no que se refere à corrupção, ao crime organizado e à violência.

Se acreditamos em tudo o que ouvimos ou lemos sobre esse assunto nas últimas semanas, teríamos que concluir que nosso país é o mais transparente do globo. Aqui não existem instituições opacas, nem leis opacas, nem pessoas opacas, e como aqui todos somos politicamente corretos, exigimos que haja plena e total transparência (...) Ao fim e ao cabo esse país vive mais ou menos uma permanente confusão e ninguém sabe, a certa altura, quantos mortos seguem na absurda guerra contra o crime organizado, nem quanto custou o tsunami de *spots* televisivos inundados pelos governantes cujo fervor ao auto-elogio não encontra limites; porque ao fim e ao cabo ninguém sabe quanto custaram as campanhas eleitorais, quantos recursos públicos

⁹ Criada em abril de 2011, a Rede conta hoje com 19 membros em 12 países, além de organismos internacionais. Atualmente, a RTA é gerida por um Conselho Diretivo, do qual fazem parte o Instituto Federal de Acesso a Informação do México (IFAI), o Conselho para a Transparência do Chile, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Defensoria do Povo do Peru e a Unidade de Acesso à Informação Pública do Uruguai (UAIP). Os dois primeiros ocupam, respectivamente, as posições de Presidência e Secretaria-Executiva da Rede. A RTA enfoca seus trabalhos em cinco áreas temáticas: Arquivos, Jurisprudência, Indicadores, Capacitação e Difusão e Governo Aberto. Disponível em: <https://redrta.org>. Acesso em 30 nov 2016.

os sindicatos manejam ou os partidos políticos, quanto gastam os estados e municípios em seus programas contra a pobreza, (que não diminui); ou na compra de medicamentos que nunca estão nas clínicas quando se requiere...(mas não se preocupe, se não tem, te dão um vale, apesar de que tampouco sabemos quanto valem os vales) (FUENTE *in* IFAI, 2013, p. 10-11, tradução nossa).

Esses sinais de opacidade e as contradições experimentadas ao longo da pesquisa revelam os avessos da transparência no México, identificados ao analisar o INAI.

Nesse sentido, a pesquisa pode deixar uma contribuição para a área, possibilitando, inclusive, futuros trabalhos comparativos ou até mesmo subsidiando a avaliação de políticas públicas relacionadas ao tema.

1.1.3 Problema

Feitas essas considerações a respeito da ausência de um órgão autônomo de implantação da LAI no Brasil, e em função, até o momento, da falta de investigações sobre o acesso à informação no México, especialmente envolvendo o agora órgão nacional, tampouco sobre o desempenho do então IFAI a partir da análise de atores-chave e de recursos, surgiram as seguintes questões da pesquisa: *Como o IFAI foi criado e o que levou à transformação em INAI? Qual a origem e como o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) atua no México, levando-se em conta as etapas do ciclo de avaliação de políticas públicas de colocação na agenda, elaboração, formulação, implementação e execução, a partir dos procedimentos e recursos no atendimento ao direito à informação? Quais os limites e possibilidades do Instituto no que diz respeito a recursos sobre o acesso a informações públicas e à promoção da transparência, a partir da interpretação de atores-chave, que se refletem em desafios e empecilhos para ampliação do acesso à informação no México?*

Quanto a se tratar de um organismo autônomo, que segundo Hely Lopes Meireles (2015), diz-se do órgão localizado na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes (sem subordinação hierárquica), com ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos com funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Com isso, há que se investigar também qual o grau de autonomia do organismo autônomo IFAI e — do agora equivalente aos organismos independentes do Brasil — INAI, que se

refletem, por exemplo, nas tomadas de decisão, no orçamento, na nomeação dos comissionados e na gestão.

O tema da pesquisa, portanto, é o direito de acesso às informações públicas, abrangendo a transparência como parte do aperfeiçoamento da democracia nos países, por meio do incremento da participação política, da prestação de contas, do combate à corrupção e da boa governança.

Outras matérias importantes que perpassam o direito de acesso às informações públicas dizem respeito, por exemplo, ao acesso à internet, às tecnologias de informação e comunicação que viabilizam o fluxo de informações; à liberdade de expressão, de imprensa e de comunicação; conhecimento de fatos históricos dos países; legislações; processos e procedimentos; transparência proativa e passiva; temas ligados à segurança nacional, critérios de exceções e de classificação da informação; gestão da informação, do conhecimento e de arquivos nos órgãos públicos; dados abertos e governo eletrônico; ações pedagógicas e de capacitação da população e de servidores públicos.

Todas essas abordagens relacionam-se com o direito de acesso à informação, porém, essa dissertação foi realizada na perspectiva de análise das políticas públicas, contemplando as etapas de formação da agenda; elaboração; formulação; implementação; execução; avaliação; e perspectivas futuras.

1.2 Objeto de estudo

A temática dos recursos impostos pelos cidadãos para obterem o acesso a informações públicas é tido como um dos princípios reconhecidos internacionalmente no campo das legislações de acesso a informações. Sobre a existência de um órgão independente para avaliação ou previsão de recorrer diretamente aos tribunais de justiça, Mendel (2009) explica que não há um consenso em relação a qual o melhor modelo a se adotar.

Embora as diversas assertivas internacionais sobre o direito à informação peçam, claramente, exame independente, elas são um tanto menos claras no tocante à natureza deste exame e, em particular, se o exame por um órgão de supervisão independente exclusivo é necessário ou se basta o exame pelos tribunais. Parece que alguns dos padrões fazem referência implícita a um órgão de supervisão, e outros referem-se tanto a um órgão independente como a tribunais (MENDEL, 2009, p. 39).

Apesar de não haver consenso, na prática, as legislações ditas mais inovadoras (França, Chile e Suécia, por exemplo) preveem um direito de recurso a um órgão de supervisão independente, por ser considerado mais acessível, em relação aos custos ou ao tempo de decisão, quando da comparação a órgãos do Poder Judiciário.

Seja em um ou em outro sistema, Mendel aponta para a necessidade de proteção contra a ingerência política, o que permeia, entre outros, os seguintes aspectos: a forma de nomeação dos integrantes do órgão autônomo, o alcance e a efetividade das decisões, as possibilidades de aplicar sanções e a autonomia administrativa e financeira.

Atualmente, existem vários tipos de órgãos que cuidam do acesso à informação. De acordo com estudo feito por Chile e México (MONTERO, 2013), os organismos se dividem em quatro modelos principais: os Comissionados de transparência e acesso à informação (Escócia, Reino Unido, Sérvia, Hungria e Eslovênia); Comissões ou Institutos (Chile, México, Honduras, El Salvador, Portugal e França); atribuição de funções de órgão garante à Defensoria Pública ou ao *Ombudsman* (Peru, Bósnia, Noruega, Suécia, Nova Zelândia); ou outro organismo que desempenhe essas funções (Brasil, África do Sul e Turquia).

Tipos de órgãos	Países
Comissionados de transparência e acesso à informação	Escócia, Reino Unido, Eslovênia, Sérvia, Hungria, Irlanda
Comissões ou Institutos	Chile, México, Honduras, El Salvador, Portugal e França
Defensorias Públicas ou Ombudsmen	Peru, Bósnia, Noruega, Suécia e Nova Zelândia
Outros organismos	Brasil, África do Sul e Turquia

Quadro 1: Tipos de órgãos recursais do direito de acesso à informação

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes em *Los órganos garantes a la Transparencia y el acceso a la información en Chile y México* (MONTERO, 2013, p. 15, tradução nossa)

Na prática, existe uma série de competências e atribuições comuns aos diferentes formatos de órgãos garantes¹⁰, como por exemplo, o recebimento e a revisão de reclamações sobre os pedidos; monitorar a implementação da lei e produzir estatísticas sobre seu funcionamento; oferecer treinamento a servidores públicos para fomentar o surgimento de uma “cultura de transparência” na administração pública; oferecer suporte aos órgãos públicos na implementação e interpretação da lei; promover conhecimento sobre direito de acesso e

¹⁰ Disponível em: <http://www.right2info.org/information-commission-ers-and-other-oversight-bodies-and-mechanisms#section-2>. Acesso em 30 nov 2016.

estimular que a população faça solicitações; avaliação das leis existentes sobre o tema, como transparência e sigilo, para propor a harmonização e reformas adequadas.

Funções típicas	México	Brasil	Chile	Macedônia	Sérvia	Reino Unido	Irlanda	Hungria
Receber e revisar queixas a solicitações	X	X	X	X	X	X	X	X
Revisar exceções	X	X	X	X	X	X	X	X
Ordenar a publicação de informações obrigatórias	X	—	X	X	X	X	X	—
Monitorar e promover a implementação	X	X	X	X	X	X	X	X
Monitorar a transparência ativa	X	—	X	X	X	X	X	X
Capacitação de funcionários públicos	X	X	X	X	X	—	—	X
Jurisprudência sobre interpretação da lei	X	—	X	X	X	X	X	X
Conscientização do público	X	X	X	X	X	X	X	X
Assistência a solicitações	X	X	X	X	X	X	X	X
Estatísticas sobre implementação	X	X	X	X	X	X	X	X
Recomendações sobre leis existentes e propor mudanças	X	X	X	—	X	X	—	X

Quadro 2: Funções típicas dos órgãos garantes

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes em *Los órganos garantes a la Transparencia y el acceso a la información en Chile y México* (MONTERO, 2013, p. 16, tradução nossa)

O México é um país federado, composto por 31 Estados mais o Distrito Federal, oficialmente denominado Estados Unidos Mexicanos, cuja população projetada em 2015 é superior a 121 milhões de pessoas.

A Lei de acesso à informação do México, criada em junho de 2002, era vista como “depois do sistema da Suécia, talvez seja a garantia constitucional mais detalhada e abrangente do direito à informação no mundo” (MENDEL, 2009, p. 86). A lei veio para regular o artigo 6º da Constituição mexicana, reformado em 1977 quando se acrescentou que

“o direito à informação será garantido pelo Estado” (MÉXICO, 1977). Daí em diante, a constituição federal passou por reformas, de modo a ampliar o conceito de informação pública e a definir os sujeitos que estariam obrigados a cumprir o dever de publicar as informações (PRESUEL; ALFONSO; ATALA *et al.*, 2015, p. 120).

Com a criação do IFAI, o órgão passou a zelar, entre outras funções, pela análise dos recursos na administração pública federal mexicana. O México adotou uma aplicação da lei diferenciada em relação à média dos países, com o poder Executivo (agências e entidades) sujeito a uma supervisão mais rigorosa, por organismos externos aos respectivos entes da administração pública, seja no âmbito federal ou estadual, os quais também possuem os respectivos órgãos responsáveis pelos recursos e pela promoção da transparência no plano estadual e municipal. Em contrapartida, a fim de exigir que outros entes processassem solicitações de modo similar, a lei estabelecia a obrigatoriedade dos Poderes Legislativo, Judiciário e demais órgãos autônomos criarem critérios e procedimentos conforme regulamentos ou acordos de natureza geral que obedecessem aos princípios e prazos estipulados na lei. Pela ausência de um controle externo do direito de acesso à informação, isso fazia com que o Legislativo, o Judiciário, e outros que lidam com recursos e informações públicas nas demais esferas, tivessem discrepâncias no exercício do direito.

Para tentar sanar essa lacuna, a Constituição do país passou por nova reforma em 2014, prevendo a atuação de um órgão autônomo nacional, que agisse junto a uma ampla gama de sujeitos obrigados, nos três Poderes, como será visto com mais detalhes à frente.

Em relação aos recursos de revisão, ocorrem quando o particular impugna a resposta dada pelos órgãos, seja porque a informação foi negada, por não existirem os documentos requeridos, ou por considerar a informação incompleta ou não compatível com o que foi solicitado. Os recursos devem ser registrados em quinze dias úteis a contar da resposta, nos seguintes casos: contra a classificação; a inexistência de informação; incompetência do sujeito obrigado; informação incompleta ou que não corresponda ao solicitado; falta de processamento; negativa de permitir a consulta direta; ausência, deficiência ou insuficiência de motivação na resposta; a orientação a um trâmite específico. Segundo Mendel, “trata-se de um prazo extremamente curto, que pode impedir que alguns postulantes registrem apelações” (MENDEL, 2009, p. 92).

As resoluções do agora INAI de maneira geral são definitivas e inalteráveis tanto para os órgãos públicos, quanto para o sujeito obrigado. Porém, a qualquer momento os solicitantes poderão impugnar as decisões do Instituto frente ao Poder Judiciário. Apenas em questões relacionadas à Segurança Nacional, há a possibilidade do órgão público requerer a alteração da decisão do INAI pela Suprema Corte de Justiça da Nação.

Na composição do INAI, há sete comissionados, com mandatos de sete anos. Esse encargo pode ser encurtado em função do cometimento ou reincidência de violações graves à Constituição ou à lei de direito à informação, quando seus atos ou omissões comprometerem o trabalho do INAI, ou se tiverem sido condenados por crime passível de reclusão. Antes da reforma à lei federal, os comissionados eram indicados pelo Poder Executivo, sujeitos a veto dentro de 30 dias pela maioria do Senado ou da Comissão Permanente, que funciona durante o recesso parlamentar. A nova legislação estabelece que o Senado apresentará uma proposta com os nomes, aprovada por 2/3 dos presentes. Essa nomeação poderá ser rejeitada em até dez dias pelo Presidente da República. Somente podendo ser indicados para o cargo cidadãos mexicanos, sem condenação criminal ou por fraude, mínimo 35 anos de idade, que não tenham exercido determinados cargos públicos ou políticos, durante o ano anterior à nomeação e tenham apresentado desempenho excepcional nas atividades profissionais.

Apesar dessas delimitações que visam a assegurar a independência do órgão, a instância enfrentava críticas relativas à composição do plenário. Para o Presidente da Associação Internacional de Universidades do México, Juan Ramón de la Fuente (2013),

(...) o fato de que ele tem autonomia constitucional não necessariamente a garante. É chegado o momento de aproveitar a experiência dos últimos anos na criação ou reforço de organismos autônomos e reconhecer que alguns de seus membros, para além de seu valor pessoal, têm chegado a ocupar essas delicadas tarefas como resultado de um processo de cotas divididas entre os partidos políticos (FUENTE *in* IFAI, 2013, p.15, tradução nossa).

Em função disso, o autor propunha o escrutínio de uma junta de cidadãos para escolher os comissionados antes da apreciação do Senado, com critérios rigorosos de elegibilidade e parâmetros de idoneidade. Com a nova lei, publicada em maio de 2016, para a nomeação dos comissionados, o Senado deve realizar uma ampla consulta pública para que a sociedade apresente sugestões de aspirantes aos cargos. Na realidade, isso ainda não foi efetivado, uma vez que, até o momento, nenhum comissionado terminou o mandato, além de haver uma cláusula que dispõe sobre o início das novas exigências.

No capítulo 4 explicaremos de forma detalhada os procedimentos dos recursos tanto à luz da lei federal de 2002, quanto à lei de 2016. De forma resumida, o solicitante entrava com o pedido de acesso à informação ou relacionado a dados pessoais diretamente no órgão da administração pública federal que detinha a informação. Em caso de negativa ou quando não estivesse satisfeito com a resposta, entrava-se com o recurso no então IFAI e agora INAI. Em se tratando de um órgão autônomo, a exemplo do Banco do México, do Instituto Federal Eleitoral, da Universidade Autônoma do México ou dos Poderes Legislativo e Judiciário, o recurso é impetrado diretamente no respectivo órgão, o qual deve fazer o próprio regulamento e criar a instância interna de revisão dos pedidos.

Com a nova lei federal, o solicitante segue o mesmo rito, com a possibilidade de recorrer ao INAI em se tratando de informação dos outros Poderes e de outras esferas da federação. Há também a possibilidade do INAI pleitear de ofício a análise de recursos dos organismos garantes, quando estes não os tenham resolvido ainda. Isso significa que o INAI passa a cuidar de impugnações feitas a pedidos negados por estados, municípios, Câmara dos Deputados, Senado, Tribunais Superiores e etc. Essa ampliação da competência, além de ser inédita em relação à média dos órgãos garantes, que normalmente só atuam no domínio federal ou no Poder Executivo, visa a uniformizar a aplicação da garantia e proporcionar uma transformação mais efetiva da cultura da administração pública em todo o país.

De acordo com o Relatório de Estatísticas do INAI¹¹, desde a criação do IFAI, em 2003, até o dia 5 de novembro de 2015, foram apresentados 249.772 pedidos de acesso ligados à correção de dados pessoais. Enquanto isso, as solicitações de informações públicas somaram 1.041.578, o que totaliza o recebimento de 1.291.350 pedidos. Dessa quantidade, foram feitos 67.371 recursos ao IFAI/INAI, o que representa 5,21% do total. Sendo que, em 57.789 casos, ou 85,7%, o solicitante entrou com recurso de acesso à informação e verificação de falta de resposta, enquanto 9.582, ou 14,3%, foram relativos à correção de dados pessoais. Considerando o total de 121.005.815 habitantes, segundo dados de 2015 do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI), a proporção aproximada é de 928 pedidos para cada 100 mil habitantes. A evolução dos recursos de 2003 a 2015 pode ser vista no Gráfico 1.

¹¹ Relatório de Estatísticas do INAI. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>. Acesso em 16 nov 2015.

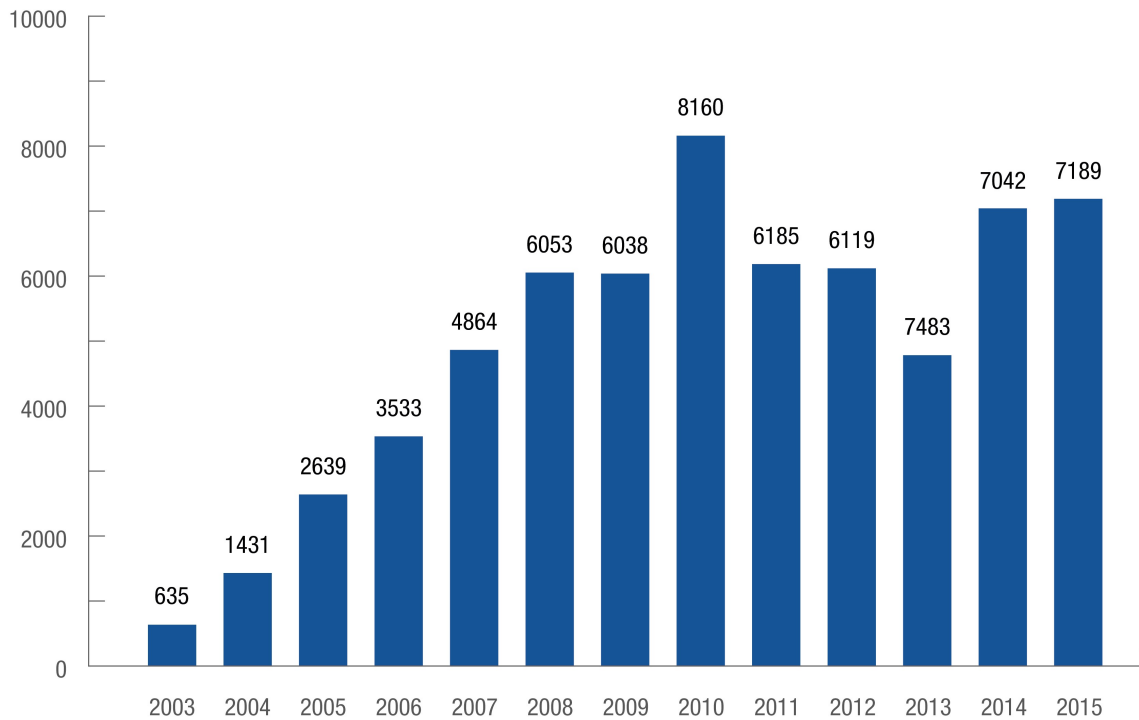


Gráfico 1: Total de recursos por ano

Fonte: Elaboração própria

Em 2010, foi aprovada a lei de proteção de dados pessoais, aumentando a competência do Instituto. No Gráfico 2 estão listados os 10 órgãos que mais foram alvo de recursos no IFAI. Os cinco primeiros são: Instituto Mexicano de Previdência Social (10.472); Secretaria de Educação Pública (2.707); Secretaria da Função Pública¹² (2.414); Procuradoria-Geral da República (2.255); e Instituto de Seguridad e Servicios Sociales (2.087).

¹² A *Secretaría de la Función Pública* monitora o desempenho dos servidores públicos federais, determina a política de aquisições da Federação, audita o gasto de recursos federais e coordena os órgãos de controle interno em cada órgão federal, entre outras funções. Disponível em: <http://www.gob.mx/sfp/que-hacemos>. Acesso em 30 nov 2016.

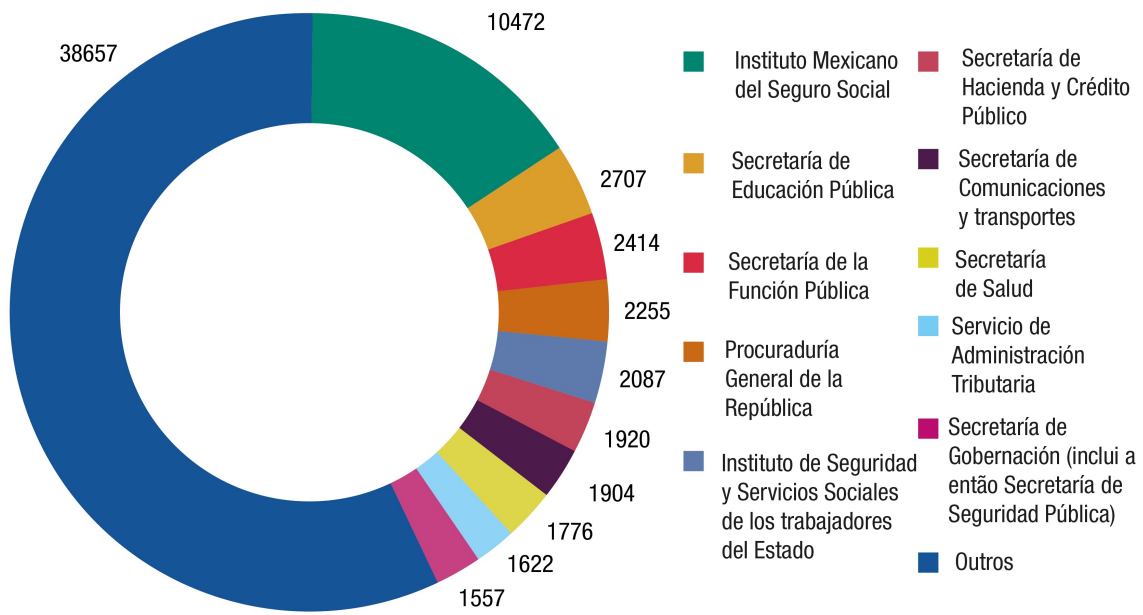


Gráfico 2: Entidades com mais recursos
Fonte: Elaboração própria

Dentro das resoluções do INAI até a sessão do Pleno do dia 11/11/2015, as decisões foram feitas no seguinte sentido: revoga (9.116) ou modifica (13.838) a resolução do órgão que detém a informação, normalmente dando acesso a um pedido originalmente negado; nega provimento do recurso (8.605) ou descarta o recurso de alteração (10.678); confirma a decisão do órgão (11.077); resolve pelo não acolhimento do recurso por falhas formais (8.208); determina a incompetência do órgão em ter a informação (32); julga não procedente por falta de pedido de acesso com o mesmo tema tratado no recurso, ou em função da resposta já ter sido dada, por exemplo (634); e verifica a falta de resposta do órgão dentro do prazo (196).

TIPO DE DECISÃO	TOTAL	PERCENTUAL
Modifica	13.838	22,18%
Confirma	11.077	17,75%
Não altera	10.678	17,11%
Revoga	9.116	14,61%
Nega provimento	8.605	13,79%
Falhas formais	8.208	13,15%
Não procedente	634	1,01%
Falta de resposta no prazo	196	0,31%
Incompetência	32	0,05%

Tabela 4: Tipos de Resoluções do INAI

Fonte: Elaboração própria

A título de referência, o Conselho para a Transparência do Chile apresenta um total de 488¹³ sentenças resolvidas desde a criação do órgão em 2009 até maio de 2016.

Já o Brasil apresenta um volume de 232.040 pedidos de maio de 2012 a dezembro de 2014, sendo que 24.395, ou 10,55% foram negados. Em 2013 e 2014, o total de recursos resolvidos pela CGU foi de 2.162¹⁴, enquanto que os órgãos públicos que negam o acesso e funcionam também como primeiro grau recursal, cuja decisão é do superior hierárquico, somaram 12.737 recursos.

No INAI, o percentual de impugnações que alteram a decisão original da administração pública provendo o acesso à informação é de 36%, correspondente à soma dos recursos com decisões que modificam e revogam a decisão originária do órgão governamental. Há casos também em que se tornam improcedentes, em função da perda do objeto do recurso quando o solicitante desiste expressamente de recorrer; falecimento ou falência da pessoa física ou jurídica, respectivamente; surgimento de uma causa de improcedência prevista em lei; ou quando o órgão público modifica ou revoga o ato impugnado de modo que o recurso fique sem efeito.

¹³ Disponível em: http://extranet.consejotransparencia.cl/web_rsw/paginas/Periodos.aspx. Acesso em 23 jun 2016.

¹⁴ Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf. Acesso em 23 jun 2016.

No Brasil, em 2014, a proporção é de que 22% dos recursos tiveram perda de objeto, porque foram atendidos antes do julgamento, em razão da reconsideração da negativa por parte do órgão original, obtida com atuação da CGU; outros 12% foram analisados no mérito e providos, parcial ou integralmente. No caso mexicano não se considerou os recursos com perda de objeto, por terem sido motivados, não necessariamente, pela atuação do INAI junto aos órgãos públicos.

No Chile, o percentual de casos acolhidos total ou parcialmente é de 19%.

Esses números indicam proporções semelhantes entre Brasil (34%) e México (36%), cujas instâncias recursais apresentam diferenças na estrutura e na vinculação em relação aos órgãos da administração pública, ao passo que o percentual chileno é menor, bem assim, como o número de pedidos que chegam ao órgão recursal.

Ainda que o presente estudo não intenta fazer comparações, é importante colocar métricas do direito de acesso em países com modelos semelhantes ou diferentes do mexicano, a fim de tentar dimensionar a efetividade do objeto de estudo.

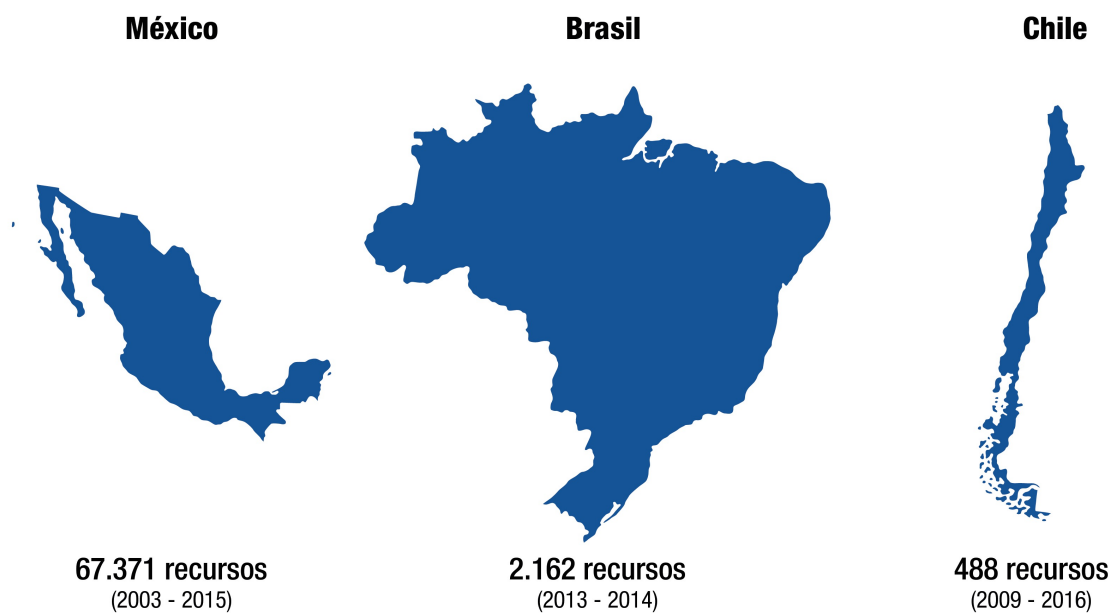


Ilustração 2: Recursos do direito de acesso Brasil, Chile e México

Fonte: Elaboração própria

Com isso e tendo em vista a quantidade de pedidos de acesso a informações e o percentual de recursos ao órgão mexicano, duas questões se colocam para a pesquisa: *O que os números podem demonstrar em termos de políticas de transparência? Alguns indicadores*

podem ajudar a refletir se há uma restrição ao acesso no país, em função, dentre outros motivos, de uma cultura da opacidade, gerando, assim, a necessidade de recorrer ao INAI?

Para tentar responder essas perguntas, foram utilizadas as técnicas de análise de documentação, registros em arquivo, entrevistas para avaliação dos procedimentos relacionados aos pedidos de acesso às informações e exemplos de recursos para demonstrar casos de pedidos providos e não providos.

Quanto à abordagem que daria ao meu objeto, uma pergunta sempre colocada no desenvolvimento dessa pesquisa para posterior avaliação do caso mexicano era: se eu fosse uma estudante mexicana investigando o direito de acesso à informação no Brasil, com ênfase na atuação do Ministério da Transparência, quais perguntas seriam importantes e interessantes de serem respondidas, em se tratando do primeiro trabalho envolvendo o objeto no país?

Inicialmente a proposta da dissertação era selecionar uma amostragem de recursos de todos os anos, conforme diferentes critérios tanto de natureza quantitativa, quanto qualitativa e analisá-los segundo categorias previstas na legislação. Ocorre que dificilmente uma seleção aleatória de recursos poderia abranger uma amostra consistente o suficiente para sintetizar a forma de atuação do órgão, nem o grau de efetividade das garantias legais. Além disso, o tempo que poderia ser despendido para uma avaliação nessa perspectiva, além de não esgotar as possibilidades de ação do INAI, não daria uma dimensão da sua operacionalização, nem de etapas importantes do exame do direito de acesso enquanto política pública.

Assim, conforme sugestão de entrevistados e de professores presentes na banca de qualificação do projeto de dissertação¹⁵, a verificação dos recursos se deu a partir de casos emblemáticos em diferentes temas, como crime organizado, direitos humanos, corrupção, dentre outros.

Somado aos exemplos que ilustraram os procedimentos do órgão autônomo, a pesquisa foi complementada com entrevistas com atores-chave e referencial teórico desenvolvido, com destaque para questões ligadas ao contexto da política pública no México e efetividade do direito que, conforme tem sido observado no Brasil, podem repercutir na transparência no país.

¹⁵ Banca de qualificação: Janara Sousa (membro), José Eduardo Elias Romão (membro) e Fernando Oliveira Paulino (orientador), realizada em 02 dez 2015.

Ao dar modelos de apreciação dos recursos do INAI, foram verificadas as características do órgão, levando-se em conta uma das principais atribuições, mas sem deixar de citar os outros papéis, como o de fiscalização, pedagógico, sancionador e promotor de ações de transparência.

Outro tópico importante diz respeito à possibilidade de imposição de sanções aos funcionários públicos, nos casos de descumprimento da lei. No México, eles se sujeitam a penalidades administrativas, conforme a lei de responsabilidade administrativa dos servidores públicos. Os casos de descumprimento eram os seguintes: destruição de informações; negação de acesso por negligência; fraude ou má-fé; recusa intencional do acesso a informações não confidenciais; e recusa de divulgação de informações após determinação de um comitê ou do INAI. A lei também prescrevia a responsabilização se o funcionário revelasse informações com algum grau de confidencialidade. O que, na opinião de Mendel, figurava como uma das poucas disposições da lei com probabilidade de impedir o desenvolvimento de uma cultura de transparência, uma vez que o dispositivo estimulava os funcionários a cometerem erros em favor do sigilo (MENDEL 2009, p. 93).

Apesar da hipótese levantada pelo autor, não existem dados que demonstrem uma relação entre o risco de sanção em caso de entrega de informações consideradas sigilosas, e a não entrega de informações públicas por servidores. A intenção aqui é apresentar quais outros fatores podem contribuir com essa cultura do sigilo e as ações implementadas para tentar mitigá-la.

A previsão de punir em caso de entrega de dados confidenciais ou reservados não consta da Lei Federal de 2016. Ademais, a norma acrescentou a possibilidade de sanção quando se descumprir prazos ou obrigações de divulgar ou atualizar dados de transparência ativa; intimidar os solicitantes ou inibi-los no exercício do direito; não desclassificar informação com prazo de reserva vencido; entre outras.

Além de se propor a estudar o contexto que levou à criação do órgão autônomo, com destaque para a participação da sociedade civil no processo de aprovação da lei, a presente pesquisa buscou analisar a atuação do IFAI e transformação do INAI, de modo a subsidiar o debate no Brasil e na América Latina, cujos países, apesar dos diferentes paradigmas, enfrentam desafios comuns, como cultura do sigilo das informações públicas, patrimonialismo (FAORO, 2001), (ZABLUDOVSKY, 1986; 1993), clientelismo (ROMERO,

2007), (SCHRÖTER, 2010), (LEAL, 1997) e a importância da transparência das informações no processo de combate à corrupção e fortalecimento das instituições.

1.3 Objetivos da pesquisa

Feitas essas considerações, o objetivo principal da pesquisa é:

- 1) Analisar as políticas públicas de transparência e de direito à informação mexicanas, os principais desafios e empecilhos para ampliação do acesso à informação, influência ou não do patrimonialismo e da cultura da opacidade.

Já os objetivos secundários podem ser elencados abaixo:

- 1) Apresentar as origens do direito à informação no mundo e sua regulação por meio de leis de acesso, especialmente no México;
- 2) Apresentar a criação do direito de acesso à informação no México, com ênfase na participação da sociedade civil, por meio do Grupo Oaxaca;
- 3) Explicar o desenvolvimento do direito de acesso à informação no México, à luz da Constituição e legislações;
- 4) Analisar o modelo institucional do INAI, no México, seus procedimentos, sistemas, composição, orçamento e grau de autonomia em relação ao governo;
- 5) Exemplificar a atuação do IFAI/INAI e de outros órgãos garantes por meio de recursos do direito de acesso, com grande repercussão no país ou sugeridos pelos entrevistados, em diferentes temáticas — direitos humanos, eleições, finanças, crime organizado e outras áreas.
- 6) Identificar e analisar indicadores relativos à atuação do órgão do México.

Em síntese, o quadro a seguir apresenta o objetivo da pesquisa:

Objetivos		
1	A minha pesquisa se propõe...	a analisar o direito de acesso à informação no México a partir da criação do Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI) até a transformação no Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) ,
2	para...	conhecer os procedimentos e processos relacionados ao acesso à informação pública , especialmente referentes aos recursos
3	com a finalidade de...	compreender os principais desafios e empecilhos para aplicação da lei de acesso à informação mexicana
4	o que irá permitir...	ter uma maior percepção da política pública envolvida na promoção da transparência abrangendo discurso e prática da atuação de um órgão autônomo, pioneiro na América Latina, cujos países apresentam semelhanças no processo de democratização , tendo o direito à informação como elemento intrínseco e comum.

Quadro 3: Objetivo de Pesquisa

Fonte: Elaboração própria

2. Referencial Teórico e Procedimentos Metodológicos

2.1 Referencial Teórico

Passo agora a tratar dos conceitos teóricos que nortearão a pesquisa antes de apresentar os procedimentos metodológicos, que também servirão de guia para a dissertação.

Sendo o objeto deste trabalho o INAI no México, como instituição responsável pela implantação e alcance do direito de acesso à informação pública, ampliação das ações de transparência e conseqüente fortalecimento do estado democrático, daí surge um conceito-chave que ajudará a iluminar o objeto: o de transparência. Mas esse entendimento não é suficiente para esclarecer alguns pontos do estudo. É preciso investigar, também, o contexto em que a demanda pelo direito de acesso à informação surgiu na sociedade moderna, inserida na era do liberalismo e da globalização.

Para estudar o liberalismo, por exemplo, é importante resgatar sua origem, a partir da evolução da ideia de Estado, primeiramente, seguida da concepção de democracia, para só então alcançarmos o papel da sociedade no exercício de uma garantia fundamental.

Mas considerando que a população a que se refere encontra-se em um país latino-americano, cujas raízes coloniais remetem a traços de dominação, também apresentaremos conceitos como o de patrimonialismo, clientelismo e caciquismo. O objetivo é ajudar a entender os desafios para a implementação da política pública de transparência no México, cujo aparelho burocrático ainda resiste a favor da opacidade, predominante durante séculos.

2.1.1 Segredo de Estado e *Arcana Imperii*

A noção de Estado não surgiu com a ideia intrínseca de transparência e publicidade. E sim nasceu como sinônimo de poder e privilégio de poucos que detinham o saber, a informação.

Porém, antes do nascimento do conceito moderno de Estado, no pensamento clássico de Platão, o conhecimento da verdade era visto como privilégio da minoria, e esse atributo era a chave do governo e da sabedoria política. A política, segundo Platão, poderia ser vivida por

muitos, mas o exercício do poder só era legítimo para quem fosse intelectualmente superior, só acessível a uma classe chamada a governar.

O conhecimento das verdades da política resta assim, reservado a quem, participantes da aristocracia do intelecto, podem transcender aos prejuízos e à ignorância da população em geral. Este é o sentido da justiça que está na origem dos *arcana imperii*, quer dizer, dos segredos do poder que estabelecem quem está dentro e quem está fora do poder político e, portanto, hierarquizam as pessoas em relação à prática política e à qualidade dos conhecimentos e argumentos que podem ter à sua disposição (ZEPETA, 2015, p. 13, tradução nossa).

Assim, os *arcana imperii* são conhecimentos que se convertem em condição para o exercício do poder. Para Bobbio (1987), na categoria dos *arcana* estão compreendidos dois fenômenos diferentes e vinculados: do poder oculto ou que se oculta (segredo de Estado) e do poder que oculta (mentira lícita e útil, que retira a informação e suas motivações do escrutínio público, para conservar o domínio na sociedade).

Segundo o doutor em filosofia moral e política e professor Investigador da Universidade Autônoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa), Jesús Rodríguez Zepeta (2015), foi o historiador latino Tácito, o primeiro que denominou *arcana imperii* a esse saber e a esses mistérios da política. *Arcana* significa segredo, mas *arcana imperii* não se refere somente a segredos do império ou do Estado, mas a verdades com um sentido quase sagrado. “Porque os *arcana imperii* não se reduzem à condição de informação sobre as questões públicas, senão à informação seleta, privilegiada, que define como sujeito de poder a quem a possui e administra” (ZEPETA, 2015, p. 13, tradução nossa).

A Idade Média (séculos IV ao XV) foi dominada pelos *arcana* da política e da Igreja. No contexto cultural da Europa medieval, portanto, a informação e as verdades do poder político são entendidas como patrimônio exclusivo dos governantes.

A aparição do Estado a partir do século XVI e seu posterior fortalecimento nos períodos subsequentes rompem com essa concepção entre mistérios políticos e religiosos. “Os segredos de Estado deixam de ser fragmentos soltos de informação e saber e se convertem em partes articuladas de uma racionalidade própria da política das novas realidades estatais” (*idem*, 2015, p. 16, tradução nossa).

Nesse sentido, para a teoria dos *arcana imperii*, presente na época do Absolutismo (século XVI a XVIII), o poder do monarca era considerado mais eficaz quanto mais oculto fosse, pois como o príncipe era comparado a Deus, suas ações deveriam ser tais como a do divino, invisíveis. Essa invisibilidade e ausência de controle do poder eram asseguradas,

institucionalmente, pelo lugar não aberto ao público, o gabinete secreto, e pela não publicidade das decisões. Desde essa época, existe uma relação histórica constante entre os regimes autoritários e a censura de informação, ou limitação do acesso aos conhecimentos e informações na esfera política.

2.1.2 Conceito de Estado ao surgimento do Estado Moderno

O conceito de Estado é visto desde as concepções mais clássicas como sinônimo de poder. Estudado em períodos diversos, mas sob nomes distintos, a literatura coloca Maquiavel na obra “*O Príncipe*”, como sendo um dos responsáveis pela difusão da palavra “Estado”. Nesta obra, a expressão aparece logo no início da seguinte forma: “Todos os Estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados” (1513, ed. 1977, p. 5 *in* BOBBIO, 1987, p. 65). Foi, portanto, Maquiavel o pioneiro a utilizar a ideia de Estado no sentido de um poder político centralizado, exercido em um território e capaz de efetuar sua soberania.

Paulo Bonavides (2011) coloca que, visto como elemento essencial constitutivo do Estado, “o poder representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária” (BONAVIDES, 2011, p.115).

Para o teórico político italiano Norberto Bobbio (1987) o termo também pode ser explicado por meio do estabelecimento de dicotomias, que servem para delimitar, representar e ordenar o próprio campo de investigação. Assim, ao tratar da dicotomia entre direito público e privado, o autor explica uma das vertentes da concepção do Estado, sendo o poder constituído pela lei, com força coercitiva, de onde emana o direito público. Já o direito privado é aquele cujos institutos fundamentais são a propriedade e o contrato, limitando-se ao que for acordado entre as partes.

Ao relacionar a dicotomia público/privado com a questão da publicidade do poder, Bobbio explica que seu caráter público sempre serviu para diferenciar a república, em que existe o controle público do Estado, do principado, anterior à Idade Moderna, em que se utilizava do recurso ao *arcana imperii*, ou seja, ao segredo de Estado, como visto acima (BOBBIO, 1987, p. 28).

É do período medieval, portanto, a ideia de razão do Estado, critério que guia as ações, para o qual “os fins justificam os meios”, uma vez que o propósito da política era a obtenção e a conservação do poder.

A razão do Estado é, então, uma razão instrumental ou calculista, sem compromissos com ideais morais ou sociais substanciais como a justiça, o bem comum, a felicidade dos cidadãos ou o respeito à lei. Se trata, em todo caso, da afirmação de que o poder político tem sua própria lógica, em que a mentira, o ocultamento e a simulação desempenham uma função crucial, e que deve se subordinar a essa lógica qualquer outro projeto ou curso de ação (ZEPETA, 2015, p. 18, tradução nossa).

Dentro do contexto do Estado Absolutista, a razão do Estado significou um sólido fundamento para o exercício do poder. Assim, as atribuições do rei implicavam na limitação das liberdades dos súditos frente à liberdade do Soberano.

Somente com o surgimento das explicações liberais de natureza do Estado, foi possível colocar prioridade nas razões dos indivíduos particulares sobre a razão do Estado. Desse modo, segundo o cientista político Darcy Azambuja (2008), a finalidade do Estado é o alcance do bem público, por isso e para isso tem autoridade e dispõe de poder. Segundo o autor, “Estado é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado” (AZAMBUJA, 2008, p. 22).

Foi John Locke, no século XVII quem deu início à ideia de poder político como um mandatário dos cidadãos e como uma entidade representativa sem interesses próprios. Para Locke, os indivíduos têm, por natureza, uma série de direitos fundamentais. “A existência do Estado só se justifica por sua capacidade de tutelar essa série de direitos fundamentais, tomando em suas mãos, por acordo expresso dos cidadãos, o direito de castigar, que não é outra coisa senão exercer a justiça” (ZEPETA, 2015, p. 22, tradução nossa).

Na república, o poder político, aqui visto como sinônimo de Estado, exige-se o princípio da publicidade, ou seja, que o poder seja visível, “o lugar onde se exerce o poder em toda forma de república é a assembleia dos cidadãos, na qual o processo de decisão é público” (BOBBIO, 1987, p.30). Esse princípio se justifica pela necessidade de prestação de contas das ações do Estado frente à sociedade. Prestação essa que permite o controle das atividades estatais, as quais são, portanto, limitadas.

Assim, por meio da dicotomia público/privado, no sentido de coletivo/individual, manifesto/secreto e bem próprio/bem comum, constitui-se uma das categorias fundamentais e tradicionais para o conceito das teorias do Estado.

Atente-se para o fato de que o Estado liberal dos séculos XVIII e XIX não era, no entanto, democrático. Faltava o reconhecimento do princípio da soberania popular, em que cada homem tem direito a um voto. Mas foi nesse período que a razão de Estado cede lugar aos direitos dos indivíduos, mais especificamente aos direitos de liberdade de expressão e de imprensa.

Adiante, em se tratando de república e no Estado democrático contemporâneo, a titularidade do poder estatal é o povo, já o exercício do poder ocorre por meio dos órgãos públicos, através dos quais o poder se concretiza.

Porém, apesar de rechaçar os *arcana imperii*, a tradição liberal mantém zonas de opacidade e restrições de informações. Primeiramente, no que diz respeito à segurança nacional. Em segundo lugar, por exemplo, aos interesses econômicos vinculados à estrutura das sociedades democráticas atuais.

2.1.3 Estado Moderno e o princípio da publicidade

O princípio da publicidade aqui não se confunde com o de propaganda comercial, mas relaciona-se à existência de informação nas democracias e como característica de uma sociedade transparente. Publicidade, portanto, é um processo de comunicação essencial nas sociedades modernas, com um sentido democrático.

Emmanuel Kant, na obra “À Paz perpétua” (1985), apresenta a ideia moderna de publicidade. Para ele, “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujos princípios não suportam ser publicados” (KANT, 1985, p. 61). Em seguida, coloca que a maneira mais segura de saber se são justas ou injustas uma intenção política, uma lei ou uma decisão de um governante é retirando-as do segredo e pondo à vista da opinião pública.

Assim, a publicidade é a prova de fogo para o exercício do poder. Por isso os políticos autoritários receiam publicar suas ações e motivações. O que se justifica porque a publicidade dos atos do governo não serve só para conhecer as ações e controlá-las, como permite também diferenciar o que é lícito do que é ilícito (BOBBIO, 1989, p. 23).

Para Kant, o princípio da publicidade supõe a existência de uma sociedade esclarecida para sancionar os homens que descumpram com esse requisito.

Esse último elemento implica um aporte imprescindível para pensar o problema contemporâneo do direito de acesso à informação e os dilemas da sociedade aberta: a

necessidade não só da transparência do governo, senão também do esclarecimento e da educação dos cidadãos. Um governo transparente serve muito pouco se a cidadania não é capaz de elevar seu nível de discussão e sua capacidade para construir boas razões e argumentos (ZEPETA, 2015, p. 37, tradução nossa).

Essa capacidade da opinião pública para construir boas razões e argumentos, para discutir as questões que lhe dizem respeito e obrigar o poder público a levar em conta seus pensamentos é denominado, segundo Habermas (1998), de esfera pública da razão.

Em suma, publicidade no sentido estrito não é outra coisa senão o uso público da razão, ou dito de outra forma, “a discussão ou argumentação sobre assuntos públicos com o uso de razões públicas ou publicáveis, quer seja por parte dos oficiais do Estado, quer seja por atores da opinião pública” (ZEPETA, p. 38, tradução nossa).

A partir desse princípio da publicidade, a transparência nas democracias modernas implica, portanto, mais do que em uma legislação, mas em uma transformação cultural e da cidadania.

É provável que o ideal de uma sociedade transparente sustentada pela vontade geral de uma cidadania esclarecida nunca se concretize como tal, mas a impossibilidade de realizar todos os feitos de uma sociedade transparente e guiada por argumentos racionais e públicos, não significa que aquelas que têm perseguido esses ideais não têm logrado construir relações políticas mais sãs, menos autoritárias, mais justas e menos bárbaras (ZEPETA, 2015, p. 38, tradução nossa).

Voltando a tratar de dicotomias, vê-se que o oposto do secretismo que dominou o exercício do poder por séculos é a publicidade. Esta, porém, não possuía necessariamente o mesmo sentido de transparência. Publicidade no início do governo representativo significava basicamente liberdade de imprensa e de expressão. Já o conceito de transparência será analisado a seguir.

2.1.4 Transparência: um conceito recente

Kant (1985) compreende a publicidade como meio para o alcance da paz entre as nações, mas não se referia à democracia. Só com a aparição do Estado democrático do século XIX, que reúne os direitos liberais, como o princípio da soberania popular, que a garantia de acesso começa a fazer parte dessas realidades. Tanto é assim que democracia e transparência não são termos inerentes, viveu-se muito tempo sem as duas caminharem, tendo a onda de legislações sobre o assunto ocupado o cenário dos países na segunda metade do século XX.

John Stuart Mill expõe como a ideia de dar transparência às ações do poder público é uma prerrogativa das pessoas, pois ao elegerem com seu voto os governantes, a informação que estes geram pertence à sociedade.

Diferente de outras reivindicações democráticas, como o sufrágio universal, que remontam ao século XIX, a exigência de transparência é relativamente nova. Além disso, há que se destacar também que sua origem não é política.

Essa ideia nasceu como consequência de uma reflexão de cunho econômico: a pedra de toque que desatou esse processo foi a globalização dos mercados e a necessidade de contar com maior e melhor informação sobre seu verdadeiro funcionamento, a partir das regulações e da probidade de cada país. Daí que os principais promotores das melhores práticas de transparência tenham sido, ao menos em princípio, os grandes organismos econômicos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (MERINO *apud*. ELIZONDO; EMERICH; GARZÓN *et al.*, 2005, p. 76-77, tradução nossa).

Essa gênese da transparência alicerçada em fatores econômicos e não a partir de uma demanda da sociedade, pode ser um dos fatores que se refletem na implementação das políticas de acesso, que requer um engajamento dos cidadãos.

Mas antes de tratar de fatores ligados à cidadania, faz-se mister definir o conceito de transparência, que em sentido estrito refere-se à qualidade de um objeto. Visto de maneira ampla, torna possível um fluxo de informação acessível, oportuno, completo, relevante e passível de verificação. Para o teórico mexicano Eduardo Guerrero Gutiérrez, o termo refere-se à política que dá publicidade aos atos públicos.

A conceituação de transparência como uma política pública, ou seja, como um conjunto de decisões e ações de governo que têm por objetivo dotar os cidadãos e servidores de informação clara, precisa, acessível e abundante sobre diversas dimensões do desempenho governamental. (...) Pois através da publicidade das ações do governo se efetiva um mecanismo de prestação de contas que expõe a gestão à crítica e a opiniões públicas, com as quais se aumenta a possibilidade dos cidadãos e do próprio governo visualizar os erros, prevenir ou corrigir. Obtendo com isso uma gestão governamental com melhor qualidade (GUTIÉRREZ, 2008, p.8, tradução nossa).

Alfonso Hernandez Valdez (2005) define transparência como uma prática ou instrumento utilizado pelas organizações para publicar ou tornar público certo tipo de informação.

O termo é mais amplo que o direito de acesso à informação, que consiste em “um conjunto de normas jurídicas que permitem analisar os registros e dados públicos em posse dos órgãos do Estado” (VILLANUEVA *apud*. MERINO, 2005, p. 62, tradução nossa).

O conceito de transparência se relaciona com o processo de democratização dos países e com a consolidação dos direitos humanos na medida em que por meio da sua efetivação, os cidadãos dispõem de ferramentas para exercerem outros princípios, além de poder ajudar na concretização de políticas públicas, pelo controle das ações governamentais. Sendo, portanto, mais amplo que disponibilizar a informação e colocar uma garantia legal, transparência implica em fazer com que a informação gerada pelos órgãos públicos chegue até a população, não somente no sentido de inseri-la em bancos de dados, mas também que seja em linguagem acessível e compreensível para a maioria das pessoas, servindo de ponte para o exercício de outros direitos, reforçando novamente o conceito de Habermas (1988) de esfera pública da razão.

Ao tratar, conseqüentemente, de uma política de transparência, entende-se como uma ação governamental orientada a maximizar a publicidade da informação no processo de exercício do poder e de ação do governo.

A política de transparência se refere às decisões e aos processos assumidos pelos poderes, pelas dependências e pelos órgãos públicos do Estado para dar conteúdo substantivo aos princípios democráticos de responsabilidade, publicidade e inclusão dentro da sua própria organização. O direito de acesso requer um conjunto de garantias para afirmar a igualdade dos cidadãos perante a lei; mas a política de transparência exige um processo de adaptação diferenciado a partir das estruturas orgânicas, dos recursos, das regulações, dos objetivos, das rotinas e das condições organizacionais que lhes são próprias. (...) A transparência deixa de ser um conjunto de arquivos abertos ao escrutínio público, para se converter em um valor organizacional e em um conjunto de ações públicas deliberadas para produzir, utilizar e distribuir a informação pública como recurso estratégico (MERINO *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 241-242, tradução nossa).

Considerando a transparência como um recurso estratégico das organizações, o sociólogo Rodolfo Vergara (2015) aponta as conseqüências organizacionais da transparência no contexto governamental.

Diminui as assimetrias de informação e, portanto, permite uma maior supervisão interna dos políticos e funcionários. Dessa maneira previne atos de corrupção e serve de incentivo aos funcionários políticos para melhorar seu desempenho. Ao mesmo tempo, também permite uma melhor avaliação interna do desempenho das diversas dependências públicas nos distintos níveis de governo. Finalmente facilita os fluxos de informação entre organizações governamentais. Um melhor intercâmbio de informação entre dependências e níveis de governo reduz os custos de cooperação, ajuda a erradicar o uso da informação como arma política e é condição necessária — apesar de certamente não ser suficiente — para superar os problemas de coordenação intergovernamental (VERGARA, 2015, p. 31, tradução nossa).

Além dessas conseqüências que pode assumir internamente para as organizações públicas, como entre para os órgãos e os diferentes níveis de governo, tornar pública as informações pode reduzir a assimetria entre estado e sociedade, por meio de uma avaliação

cidadã. Mas para que seja possível dotar os cidadãos de informação clara, sujeitando a gestão à crítica, é importante que exista o engajamento social.

2.1.5 Democracia e participação cidadã

Autores como Rosseau diziam ser a democracia o regime próprio dos deuses, tal a dificuldade de colocá-la em prática pelos homens comuns. No entanto, o conceito também teve os seus defensores, passando desde Churchil a Clemenceau, que difere a democracia em contraposição à ditadura:

Em matéria de desonestidade, a diferença entre o regime democrático e a ditadura é a mesma que separa a chaga que corrói as carnes, por fora, e o invisível tumor que devasta os órgãos por dentro. As chagas democráticas curam-se ao sol da publicidade, com o cautério da opinião livre; ao passo que os cânceres profundos das ditaduras apodrecem internamente o corpo social e são por isto mesmo muito mais graves (BONAVIDES, 2011, p. 286).

Bobbio (2004) afirma serem a democracia, os direitos do homem e a paz, momentos necessários do mesmo movimento histórico. Isso porque para o autor, sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há regime democrático; sem o qual, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Para ele, o povo somente tem condições de exercer o poder por meio direto ou dos representantes eleitos quando assegurados os direitos fundamentais, que supõem liberdade e igualdade. Em Azambuja (2008), os direitos fundamentais, no consenso geral, são a liberdade de palavra, de imprensa, de pensamento, de crença religiosa, de locomoção, de reunião, a igualdade perante a lei e outras, “que se tornaram sinônimos de regime democrático” (AZAMBUJA, 2008, p. 361).

Já segundo Giovanni Sartori (2003) democracia no sentido literal significa “poder popular. Assim, as democracias devem ser o que diz a palavra: sistemas e regimes políticos em que o povo manda” (SARTORI, 2003, p. 33, tradução nossa).

Para Robert A. Dahl (2005), seriam cinco os critérios com os quais é possível que um sistema seja plenamente democrático: participação efetiva; igualdade de voto; compreensão das alternativas políticas relevantes e suas possíveis consequências; controle da agenda do poder público; inclusão de todos para o exercício da cidadania. Na atualidade, no entanto, os elementos democráticos não bastam para legitimar um regime.

De acordo com Bobbio, a justificação ou o fundamento dos direitos humanos se deu com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948), a qual lançou um sistema de valores reconhecido de forma geral. Vencida a etapa do reconhecimento dos direitos fundamentais passam-se às fases de proteção e efetivação desses direitos,

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los* (...) Não se trata de buscar o fundamento absoluto, mas os vários fundamentos possíveis. Mas essa busca não terá nenhuma importância histórica, se não for acompanhada pelo estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado. (BOBBIO, 2004, p. 23-24, grifos do autor).

Bobbio (1989) situa a necessidade de transparência governamental no marco da crítica aos poderes ocultos existentes no sistema democrático. Para ele, uma das promessas descumpridas da democracia é a eliminação do “poder invisível”.

Essa capacidade de colocar fim ao poder invisível ocorre com o exercício dos direitos fundamentais, entre os quais, o de acesso à informação. Mas para que os indivíduos exerçam sua cidadania é preciso dotá-los das ferramentas para desenvolver um senso crítico, capaz de argumentar em condições de igualdade.

Habermas (1998) define que são os direitos políticos que expressam a opinião e a decisão cidadãs. E essa cidadania só pode ser exercida de forma adequada se existir uma esfera pública de discussão e argumentação, aberta a todos, que converta em argumentos válidos os pontos de vista que são submetidos a ela. Nenhum direito, obrigação é oportuno ou legítimo se não passa pelo crivo de uma razão crítica endereçada contra ele. A ética discursiva, portanto, tanto exclui a razão do Estado e dos *arcana imperii* como inclui a necessidade de uma capacidade discursiva da cidadania como requisito para a realização de seus direitos de participação democrática. “Só os direitos de participação política fundamentam essa posição jurídica reflexiva, autorreferencial, que representa o papel do cidadão” (HABERMAS, 1998, p. 632).

Em suma, Bobbio e Habermas sustentam a ideia de que uma sociedade democrática e justa se dá com uma cultura política que permite o esclarecimento e a educação cidadã.

Esse problema da educação ou do esclarecimento dos cidadãos não se resolve somente com o cumprimento da exigência liberal de que o governo seja mandatário e transparente, senão também acrescentando a obrigação estatal de garantir a todos um acesso à informação veraz, crítica e estimulante da reflexão e da crítica, ainda que isso recoloque o ideal liberal e comece a transitar pela rota dos ideais republicanos, que supõem ao Estado obrigações poderosas e forte presença social (ZEPETA, 2015, p. 45, tradução nossa).

Essa informação veraz e estimulante não ocorre apenas por meio da transparência governamental. Situa-se também em espaços privados, que tanto podem possuir informações de interesse público como podem funcionar como canal para dar maior visibilidade às ações do Estado.

O direito à informação põe obrigações para o Estado que não podem se reduzir à transparência informativa governamental, senão que tem que reconhecer que o poder da informação hoje em dia está depositado também em espaços privados (*idem*, p. 47, tradução nossa).

Quanto à alusão feita à presença social do Estado para tornar efetiva a participação cidadã, Zepeta destaca a importância dos veículos de comunicação para divulgação de informação crítica, o que se dá de forma mais viável onde são regulamentados. Em democracias vistas como mais avançadas, o Estado intervém no fluxo de informação sem que isso se confunda com limitação à liberdade de expressão. Essa atuação ocorre justamente para garantir que o cidadão tenha acesso à informação veraz, de qualidade e bem fundamentada.

Em países de democracia consolidada como França e Alemanha, o Estado intervém na criação de um emaranhado institucional de certeza informativa, que permite ampliar a informação, cultura e sentido crítico da cidadania, sem que isso signifique uma violação da liberdade fundamental de expressão. (...) Seria atribuição do Estado, segundo um necessário direito à informação, oferecer à cidadania, como uma prestação social universal, informação política, social e cultural valiosa (ZEPETA, 2015, p. 48, tradução nossa).

Assim, ao tratar do princípio da transparência das informações, do qual deriva o direito de acesso às informações públicas, inseridas no rol dos direitos humanos fundamentais e elementos-chave para o fortalecimento da democracia no Estado de direito, os conceitos acima se farão presentes no decorrer dessa pesquisa.

2.1.6 Patrimonialismo, clientelismo, caciquismo e tradição de opacidade

Quando se fala da implantação de uma política pública em um país, é importante considerar as características dessa sociedade que aparece em um dos pólos da ação governamental. Considerando que a pesquisa trata de uma política de comunicação, cujos traços da cultura se fazem presentes para a implementação e forma de utilização da garantia, descreveremos a seguir conceitos como os de patrimonialismo, clientelismo e caciquismo, que ajudarão a explicar a tradição de opacidade no México e os desafios para a efetivação da cultura de transparência.

Ao tratarmos da raiz de opacidade característica dos Estados pré-modernos, com a informação sendo do domínio de poucos para o exercício do poder, um termo que remete a essa apropriação privada da coisa pública é o de patrimonialismo. Segundo Gina Zabludovsky Kuper (1986), cientista política da UNAM, o conceito de patrimonialismo para Max Weber (1976) se constrói com base nas diferenças com o feudalismo, que constitui uma outra forma de dominação tradicional.

Sob essa concepção — que implica em um sentido mais amplo do termo — o feudalismo ou “patrimonialismo estatal” e o “patrimonialismo puro” são considerados como subtipos de dominação patrimonial. Em ambos os casos, os dirigentes outorgam direitos em troca de serviços militares e administrativos. Enquanto o primeiro surge da extensão da autoridade patriarcal, a origem do feudalismo se encontra no contrato entre o senhor e os cavaleiros independentes que, diferente do servidor patrimonial, conserva sua liberdade (ZABLUDOVSKY, 1986, p. 75, tradução nossa).

Além da oposição entre patrimonialismo e feudalismo, Weber se preocupa em compreender os processos de racionalidade próprios do Ocidente. O autor explica, desde o ponto de vista da modernidade, outros tipos de autoridade que servem para entender a dominação racional. “Partimos intencionalmente das formas de administração especificamente modernas, para contrastá-las depois com outras” (WEBER, 1974, p. 173 *apud*. ZABLUDOVSKY, 1993, p. 4, tradução nossa). Weber enfatiza o desenvolvimento de características patrimoniais, feudais e carismáticas que servem de obstáculo ao surgimento e consolidação do Estado moderno, em que o poder e a autoridade ocorrem com base na lei.

Em contraste com o desenvolvimento da burocracia ocidental, onde a igualdade perante a lei e a exigência de garantias contra a arbitrariedade pressupõem uma objetividade na aplicação de normas, os poderes patrimoniais regem-se primordialmente por uma racionalidade substantiva de caráter subjetivo que — por sua própria natureza, é contrária à generalização e sistematização de preceitos jurídicos (WEBER, 1974, p. 500).

Com a aplicação de leis sob o Estado moderno, espera-se que as sanções limitem os interesses privados. “Daí se depreende a ideia de que, em princípio, as leis estão sujeitas à crítica e à necessidade de justificação” (HABERMAS, 2012, p. 260).

O conceito de patrimonialismo é empregado até hoje para explicar a estrutura de dominação política que prevaleceu nas colônias espanholas na América Latina. Essa dominação tradicional era vista como recompensa a serviços por meio de privilégios. Segundo Raymundo Faoro (2001), essa dominação também prevaleceu em Portugal e foi trazida ao Brasil. O termo patrimonialismo tem sido usado na América Latina para explicar a ineficiência administrativa, a presença da corrupção e a falta de diferenciação entre a esfera pública e a privada (FAORO, 2001).

O tipo de regime da América hispana colonial tinha suas bases em um sistema de privilégios tutelados por um regime paternalista que outorgava direitos à população em função da sua composição racial — índios, europeus e negros — e ocupações sociais — mercadores, estudantes universitários, inquisidores, oficiais, clérigos, etcétera (ZABLUDOVSKY, 1993, p. 81, tradução nossa).

Durante a década de 1970, o conceito de patrimonialismo na região latino-americana serviu para enfatizar aspectos da estrutura política e as características do aparelho burocrático dos regimes militares do Brasil, Argentina e Peru. Apesar do México não ter adotado um regime militar, “‘por trás da fachada’, o país poderia ser considerado como um regime autoritário” (MALLOY, 1977, p. 3 *apud.* ZABLUDOVSKY, 1993, p. 83, tradução nossa).

Desde essa ótica, é comum que o conceito de patrimonialismo se vincule aos sistemas corporativistas de estruturas governamentais fortes e centralizadas com capacidade de explorar os bens estatais como seu patrimônio privado e excluir a maioria da população do processo de decisão política (CHACÓN, 1977, p. 52, *apud.* ZABLUDOVSKY, 1993, p. 84).

No México, com a concentração de poder no Executivo, desde 1940 até a chamada democratização¹⁶, era comum que todos os canais de informação e as decisões importantes convergissem na figura do presidente. Para Camín e Meyer (2000), o presidente era o sistema nervoso da política mexicana.

A presidência, nesse sistema, ficou sendo definitivamente a peça fundamental. Nem o Congresso nem o Poder Judiciário recuperaram o terreno perdido até 1940, e a autonomia dos Estados continuou tão precária como antes. Nenhum presidente promoveu tanta redução de poderes estatais como Cárdenas, mas todos os seus sucessores lançaram mão desse expediente para acabar com governos locais caídos em desgraça junto ao governo central. Mais ainda, com o desenvolvimento econômico começaram a ser tão amplos os recursos federais que todo o projeto importante, estadual ou regional, dependia das decisões tomadas na Cidade do México para sua realização. O partido oficial corporativo também ratificou e estendeu seu domínio monolítico sem adversários que lhe pudessem fazer sombra (CAMÍN; MEYER, 2000, p. 216).

Nesse contexto, a maioria dos conflitos regionais e estaduais demandaram para sua resolução a presença do poder centralizado. “Os diferentes grupos — operários, camponeses, sindicatos, associações de profissionais, etc — se relacionavam através da organização

¹⁶ A palavra democratização no caso mexicano difere dos demais países latino-americanos, os quais enfrentaram ditaduras militares formais e supressão das eleições diretas. No México, havia eleições presidenciais, porém, somente com um partido — PRI. A chamada democratização refere-se à vitória de um presidente de outro partido (PAN), Vicente Fox (2000-2006), após mais de 71 anos de governo priista. Autores como John Ackerman (2015) afirmam existir “*El mito de la transición democrática*”, em que “Ocorre que a ‘transição’ iniciada a partir de 2000 não foi até a democracia, senão até a infiltração da lógica priista em todas as forças políticas da suposta ‘oposição’”. (ACKERMAN, 2015, p.14, tradução nossa). Ackerman, após a vitória do candidato e retorno do PRI ao poder, Enrique Peña Nieto reforça a ideia de mito da transição. “Os eventos recentes (contra-reformas ‘estruturais’, conflitos de interesses, corrupção, mobilização social, violência, repressão e crimes de Estado, etc) tem ratificado o caráter fantasioso tanto da suposta ‘transição democrática’ proclamada no ano 2000 por Vicente Fox Quesada, como o ‘momento mexicano’ declarado por Peña Nieto em seus comícios de 2012” (*idem*, p.17, tradução nossa).

hierárquica do governo central” (ZABLUDOVSKY, 1993, p. 85, tradução nossa). Graças a essas ações, foi possível alcançar a estabilidade política e a paz social.

Hoje, no entanto, percebe-se que a centralização se traduziu em abuso e em uma relação desigual e autocrática nas regiões e setores sociais, o predomínio do governante sobre a norma constitucional ensejou em impunidade e em uma variação desconcertante do exercício da autoridade (SANTILLAN, 2009, p. 4, tradução nossa).

Atualmente, após os processos de democratização dos países, o conceito de patrimonialismo se soma ao de clientelismo para caracterizar a cultura política da América Latina que influencia em questões de participação social e implementação de políticas públicas.

Apesar dos processos de democratização e das mudanças em suas estruturas econômicas e políticas que têm caracterizado a região, em grande parte dos países o sistema segue operando a partir da troca de favores com os poderes locais, o enriquecimento ilícito dos funcionários públicos, a aliança entre as forças policiais e inúmeras relações clientelistas e de amizade. Na prática, o peso dos costumes faz com que as leis nem sempre sejam cumpridas e que o cumprimento das regras seja regido por tradições fortemente arraigadas favoráveis ao surgimento e consolidação de elites neo-patrimoniais (MAZZUCA, 2002; TEICHMAN, 2004, p. 23-40 *apud*. ZABLUDOVSKY, 1993, p. 85, tradução nossa).

Existem diversas definições para clientelismo, as quais abarcam variadas disciplinas, como antropologia, sociologia, ciência política e economia. Aqui, o conceito será utilizado na perspectiva política, sendo comum em alguns conceitos a presença de atributos como assimetria social; reciprocidade da troca; dependência mútua; caráter pessoal; informalidade; vontade limitada; confiança mútua e lealdade.

Clientelismo denota uma categoria analítica para a investigação de relações informais de poder (CACIAGLI, 1997, p. 292) que servem para o intercâmbio mútuo de serviços e bens entre duas pessoas socialmente desiguais. Trata-se de uma relação dual, na qual uma pessoa poderosa (o patrão) põe sua influência e seus meios em jogo para dar proteção a certas vantagens a uma pessoa socialmente menos poderosa (o cliente), que lhe oferece respaldo e serviços (SCHRÖTER, 2010, p. 142, tradução nossa).

Uma atribuição contida na relação clientelista ainda existente é a presença de mediadores, como chefes de sindicatos e líderes sociais que mobilizam suas bases de apoio a favor ou contra qualquer iniciativa pública.

O resultado de uma medida clientelista é visto por muitos como a troca de votos. Hoje, pode implicar em outros tipos de benefícios para o “patrão”, como lealdade e apoio político. Em contrapartida, o “cliente” recebe bens materiais, proteção e acesso a recursos diversos.

No clientelismo atual (...) a ênfase está claramente nos clientes: como ganhar seu voto, manter seu apoio, administrar sua aquiescência. Isso mostra que o balanço de poder entre patrões e clientes tem mudado ao longo do tempo. A democratização e a extensão dos direitos de cidadania, por um lado, e a burocratização da liderança política, por outro, tem redefinido o balanço de poder entre patrões e clientes, pois aí onde o voto é secreto e

está garantido, os clientes dificilmente são “forçados” a entrar na troca clientelista se não estão dispostos; mas escolhem fazê-lo para ganhar ou manter determinado acesso privilegiado a bens públicos. E mais, essa tendência se soma na medida que se trata de categorias mais amplas de indivíduos, de grupos ou organizações que se consideram com direito para reclamar a destinação de recursos públicos em benefício privado. (ROMERO, 2007, p. 8 *apud*. SCHRÖTER, 2010, p. 158, tradução nossa).

Sendo uma prática que perdura há anos em culturas como a latino-americana, nota-se sua adaptação a diferentes cenários, incluindo na administração pública, para além de uma relação entre candidatos e eleitores. Edgar Hernández Muñoz (2005) afirma que a superação depende do nascimento de uma cultura política em defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de uma sociedade mais justa, capaz de aprofundar os valores democráticos ao combater o autoritarismo, o patrimonialismo, a desigualdade e o clientelismo.

Em busca desse novo contrato, da mobilização cívica e de um acordo nacional devem incluir e beneficiar aos setores historicamente marginalizados do desenvolvimento; só assim será possível garantir nos feitos a extensão da cidadania e, por esse meio, ao esgotamento do clientelismo como causa e efeito de relações sociais baseadas na troca de satisfações (HERNANDEZ MUÑOZ, 2005, p. 133, tradução nossa).

Quando se observa a implementação de ações nas esferas locais mexicanas, outro fenômeno que caracteriza essa relação de poder é o do caciquismo, que de acordo com Camín e Meyer (2000), surgiu no início do século XX, em uma sociedade oligárquica, dominada por caciques, autoritária e repleta de tradições coloniais.

O federalismo adquiriu a forma operacional do *caciquismo*¹⁷; a democracia, a face de ditadura; a igualdade, o rumo da imobilidade social; o progresso, a forma de ferrovias e investimentos estrangeiros; a industriabilidade, a forma de especulação, a apropriação de bens que aumentaram as fortunas privadas sem contribuir para a acumulação da nação (CAMÍN; MEYER, 2000, p. 14).

Com a chamada transição democrática ocorrida no país, a burocracia mexicana cresceu sistematicamente nos últimos anos, cujos membros advêm de setores médios e fazem do Estado um centro da sua própria mobilidade social.

A burocracia mexicana funciona como mecanismo de circulação das elites governantes. Cada mandato provoca uma mudança substancial de funcionários. A inexistência de um serviço civil permite que a cada seis anos mudem as cúpulas e os quadros intermediários, o que supõe uma ampla zona de ineficiência, voluntarismo, dispêndio e desperdício de recursos humanos, mas também ar fresco e mobilidade política. (...) a burocracia é palco do discricionarismo patrimonial, uma ocasião de enriquecimento pessoal e de transferência líquida de recursos públicos para mãos privadas (*idem*, p. 334).

¹⁷ Caciquismo é um termo utilizado para descrever o governo local em que o líder político tem o total domínio da sociedade, como uma espécie de clientelismo político. Segundo o Dicionário da Real Academia Espanhola o significado contempla: 1. Dominação ou influência do cacique de um povoado ou comarca. 2. Sistema político baseado na dominação ou influência do cacique. 3. Intromissão abusiva de uma pessoa ou uma autoridade em determinados assuntos, valendo-se de seu poder ou influência (tradução nossa). Disponível em: <http://dle.rae.es/?id=6ZUxfCR>. Acesso em 2 jan 2017.

Essa burocracia também vê sua expansão a partir do surgimento dos tecnocratas, cujos cargos são caracterizados pela natureza técnica e especializada. Além dessa transformação, observa-se também mudanças em outros mecanismos de controle e aglutinação políticos.

Ocorre também uma transformação no *caciquismo* em particular, que foi o instrumento por excelência da manipulação local e regional. As instâncias *caciquistas* que oferecem garantias efetivas de controle político já não são apenas os velhos *cacicados* (...) A reformulação e a implantação territorial da burocracia federal no país facilita a configuração de *cacicados* de um novo tipo, erigidos em torno dos ocupantes das direções e superintendências de grandes empresas paraestatais, gerências de bancos agrícolas e delegações federais. São esses agora os intermediários entre os poderes federais ou burocráticos e a realidade social das diferentes regiões do país. E alcançam uma amplitude de gestão, clientela e poder político verdadeiramente extraordinária (*ibidem*, p. 337-338).

Nesse sentido, o direito de acesso à informação como garantia para a transparência das ações públicas pode contribuir com a superação desses obstáculos, especialmente em culturas com tradições latino-americanas, como a mexicana.

2.2 Procedimentos Metodológicos

2.2.1 Análise de Políticas Públicas e Estudo de caso aplicado ao INAI

Passo agora a descrever o caminho metodológico que ajudou a orientar a pesquisa e a tentar resolver os problemas propostos. Para isso, foram tratados dos métodos de procedimento que funcionam de guia da investigação, ou seja, quais as técnicas e métodos foram utilizados para aproximação do objeto. Como método de abordagem, foi feita uma pesquisa qualitativa, já como método de procedimento, partindo-se da abordagem teórico-metodológica de análise das políticas públicas, realizou-se um estudo de caso do INAI.

Partindo da análise do INAI como sendo um gerenciador de uma política pública, optou-se por um estudo de caso da atuação do órgão para o cumprimento do direito de acesso à informação no país. Trata-se de um método qualitativo que integra um conjunto de ferramentas para levantamento e análise de informações. Na definição de Yin (2015), “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17).

Justamente na tênue fronteira entre o INAI e seu contexto é que reside um dos desafios da escolha do método. Estudar um caso distante não apenas fisicamente, mas culturalmente, passando também pela diferença do idioma, exige uma dedicação às peculiaridades do cenário, do histórico e da natureza que poderão reforçar as singularidades do caso. Mas a singularidade do caso não significa assumir que o estudo encontra-se sozinho, isolado de outras variáveis. Para isso, foi preciso compreender inicialmente o país México, seu processo de inclusão do direito à informação como direito fundamental e a evolução das leis relacionadas ao assunto, por exemplo, para que fosse possível entender o porquê da opção pela criação de um órgão autônomo e como ele funciona. Nesse sentido, o contexto aqui abordado foi tanto político quanto cultural, tendo em conta um país como o México, onde questões ligadas ao caciquismo¹⁸ e ao patrimonialismo podem se fazer presentes.

¹⁸ *Caciquismo*: expressão usada para denominar o chefe político local de uma determinada comunidade (CAMÍN; MEYER, 2000, p. 14)

Segundo Yin (2015), são três os requisitos que levam o pesquisador a optar por realizar um estudo de caso em comparação aos outros métodos. A primeira condição é quanto ao tipo de pergunta da pesquisa. Se as questões se concentram nas perguntas “como” e “por que”, provavelmente leva-se a um estudo de caso, por serem mais explicativas. *Como o IFAI foi criado e o que levou à transformação em INAI? Qual a origem e como o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) atua no México, a partir dos procedimentos e recursos no atendimento ao direito à informação? Quais os limites e possibilidades do Instituto no que diz respeito a recursos sobre o acesso a informações públicas e à promoção da transparência, a partir da interpretação de atores-chave, que se refletem em desafios e empecilhos para ampliação do acesso à informação no México?*

O segundo quesito é que o método é preferido nas situações em que é feito o exame dos eventos contemporâneos, mas quando o caso não pode ser visto afastado do seu contexto, o que impede o isolamento das variáveis para observação. Apesar desse requisito, o estudo não exclui a avaliação do passado recente, contando, para isso, com técnicas da pesquisa histórica. Porém, o estudo de caso adiciona duas fontes de evidência, geralmente não disponíveis ao historiador: observação direta e entrevista com atores envolvidos, que serão melhor definidas em seguida, ao tratar das fontes de evidência utilizadas no caso.

A terceira condição refere-se a algo que o pesquisador tem pouco ou nenhum controle, o que impede que seja utilizado um método experimental. Como visto acima, por ser tênue a linha entre o fenômeno e o contexto, é que se impede esse isolamento.

Além dessas exigências, existem outros atributos metodológicos que caracterizam o estudo de caso. Segundo Yin (2015),

A investigação do estudo de caso

- enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado
- conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado
- beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados (YIN, 2015, p. 18).

Ao reunir essas duas partes da definição do método de pesquisa, nota-se que se trata de uma metodologia abrangente que cobre desde o projeto, as técnicas de coleta de dados até as abordagens utilizadas para analisar os elementos recolhidos. Com esses requisitos, acredita-se que o método escolhido possibilitou estudar o INAI em profundidade, podendo contribuir

com futuras investigações. Quanto a essa intenção, existem quatro aplicações diferentes de estudo de caso: explicativas, descritivas, ilustrativas e exploratórias. Sendo que a estratégia aqui utilizada permitiu explorar as situações em que não possuía apenas um único e claro conjunto de resultados.

Apesar de o método aqui escolhido enfrentar diferenças de paradigmas quanto à questão da generalização, assume-se que o INAI não foi tido como uma amostra cujos resultados sejam generalizáveis para outras realidades, incluindo a brasileira, como poderiam fazer crer os estudos vistos daqui explicitados anteriormente. Conforme Yin (2015), a pesquisa se encaminhará para a generalização analítica, quando a meta do estudo de caso é expandir e generalizar teorias e não inferir probabilidades (generalização estatística). Com isso, parte-se do ponto de vista de que “a partir do conjunto particular de resultados, a investigação poderá gerar proposições teóricas que sejam aplicáveis a outros contextos” (MAZZOTTI; 2006, p. 646). Assim, a dissertação se aproximaria também da descrição de Stake (1978) do que seria uma generalização naturalística,

Por meio de uma narrativa densa e viva, o pesquisador pode oferecer oportunidade para a experiência vicária, isto é, pode levar os leitores a associarem o que foi observado naquele caso a acontecimentos vividos por eles próprios em outros contextos (MAZZOTTI; 2006, p. 648).

Mesmo que a investigação não beba do método comparativo, apontando semelhanças e diferenças entre o Brasil, México e outros países que adotaram modelos parecidos, como Chile, El Salvador e Honduras, por exemplo, a dissertação pode funcionar como uma pista em direção a novas abordagens e possibilidades de pesquisa, como também a intervenções no caso e em políticas públicas relacionadas ao direito de acesso à informação na América Latina. Essas pistas podem permitir ver coisas até então não vistas, a serem complementadas com outras modalidades de pesquisa. Desta forma, a partir dessa técnica, esperou-se compor um cenário, cujo retrato poderá posteriormente possibilitar um estudo comparado ou que ajude a pensar o objeto aplicado a outros contextos, especialmente para o Brasil.

Quanto ao projeto, que serve de mapa e ajuda a evitar situações em que a evidência não aborda as questões iniciais da pesquisa, Yin (2015) apresenta quatro tipos: estudos de caso único (holístico) com uma unidade de análise; estudo de caso único com várias unidades de análise; estudos de caso múltiplos com uma unidade de análise; e estudo de caso múltiplo

com várias unidades de análise. Sendo os estudos de casos múltiplos geralmente utilizados para comparações. A seguir, passa-se a explicitar qual o tipo de projeto deste estudo.

2.2.2 Unidades de análise do estudo de caso: financeira, organizacional, produtiva e recursos

Sendo o INAI um órgão autônomo e de natureza singular, que cuida do direito de acesso à informação no México, pioneiro na América Latina, cuja investigação contempla diferentes pontos de vista em razão da variedade de competências, a presente pesquisa fez um estudo de caso único integrado, com múltiplas unidades de análise. Com isso, pretendeu-se estudar o INAI em profundidade a partir de quatro perspectivas: *financeira* — que corresponde ao orçamento do INAI, como requisito para o cumprimento das suas atribuições e elemento revelador, dentre outros pontos, da autonomia de gestão e da tomada de decisões; *organizacional* — relacionada aos atores internos e externos ao INAI e seus papéis para o surgimento, transformação e ampliação das funções relacionadas ao direito de acesso à informação. Destaque-se os atores internos ao INAI, o método de nomeação dos comissionados e o grau de independência em relação ao governo; *produtiva* — práticas e processos aplicados ao órgão autônomo, com especial atenção ao modo como o INAI julga as impugnações; e *recursos* — concernente a exemplos de decisões que ajudaram a explicar o funcionamento.

Essas dimensões se somam ao contexto da instituição, onde foi feita investigação sobre como o México se configura e se organiza de modo a refletir no direito de acesso, a partir de conceitos como clientelismo, caciquismo e patrimonialismo (FAORO, 2001), (CAMÍN; MEYER, 2000); análise do direito à informação à luz das legislações e da observação da transição de governo; surgimento do órgão, participação da sociedade civil na origem do IFAI e na transformação em INAI, e como se deu a presença política para essas mudanças.

Definidas as unidades de análise, o próximo passo foi definir as questões de investigação para cada dimensão, que auxiliaram a coleta de dados. Segundo Yin (2015), a capacidade de formular e propor uma boa questão permite ao investigador criar um diálogo rico com a evidência, que envolve,

avaliar as possibilidades obtidas na profunda familiaridade com algum aspecto do mundo, sistematizar essas ideias em relação aos tipos de informação que podem ser

reunidas, verificar as ideias à luz dessa informação, tratar as discrepâncias inevitáveis entre o que era esperado e o que foi encontrado repensando as possibilidades de obter mais dados e assim por diante (BECKER, 1998, p. 66 *apud*. YIN, 2015, p. 77).

As dimensões do estudo de caso foram analisadas na perspectiva do ciclo da política pública, cujo processo se presta mais à possibilidade de melhor explicar o fenômeno que a tentar dividir em etapas sucessivas e estanques. A ideia de ciclo deve ser vista, portanto, como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos utilizados para dar suporte à análise (SUBIRATS, 2008).

Saravia (2006) enumera as seguintes etapas que compõem o ciclo:

- 1) **Agenda:** inclusão da necessidade social na agenda do poder público, processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de problema público.
- 2) **Elaboração:** identifica e delimita o problema, determina alternativas de solução, avalia os custos e estabelece prioridades.
- 3) **Formulação:** seleção da alternativa mais conveniente e declaração por meio de norma jurídica, administrativa e financeira.
- 4) **Implementação:** planejamento e organização do aparelho administrativo, dos recursos humanos, tecnológicos, financeiros e materiais necessários para executar uma política.
- 5) **Execução:** conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos da política, a colocá-la em prática. Inclui análise dos obstáculos e da burocracia.
- 6) **Acompanhamento:** supervisão para corrigir rotas.
- 7) **Avaliação:** mensuração dos efeitos na sociedade, consequências previstas e não previstas.

Tomando por base cada uma dessas etapas, essa dissertação se estruturou da seguinte forma:

1	Agenda	Contexto da lei de acesso à informação mexicana, mudanças políticas que antecederam a criação da lei.
2	Elaboração	Grupo Oaxaca e delimitação dos princípios do direito de acesso.
3	Formulação	Surgimento e tramitação do projeto de lei até aprovação.
4	Implementação	Orçamento, processos e atuação do IFAI até INAI, dados quantitativos e qualitativos de 2003 a 2016.
5	Execução	Procedimentos, ações relacionadas ao direito de acesso e exemplos de recursos.
6	Acompanhamento	Transformações do direito de acesso.
7	Avaliação	Análise das entrevistas com atores-chave, qualidade das respostas, perfil dos usuários do DAI, obstáculos na efetivação, reformas legais e perspectivas futuras.

Quadro 4: Etapas do ciclo de políticas públicas aplicadas ao INAI

Fonte: Elaboração própria

Ressalte-se que a etapa de avaliação da política pública compreende a mensuração dos efeitos na sociedade, por meio das entrevistas com atores-chave, perfil dos usuários do direito de acesso, obstáculos vistos na burocracia mexicana que se refletem na efetivação. Efetividade da política aqui se define como a capacidade de criar benefícios para a população.

Na sequência serão mostradas as técnicas de coleta e análise dos dados recolhidos.

2.2.3 Técnicas e instrumentos para coleta e análise dos dados do estudo de caso

Feitos esses apontamentos sobre as dimensões avaliadas e o contexto da pesquisa, passa-se a tratar das fontes de evidência do estudo de caso, cada uma associada a uma série de dados que, conforme Robert Yin, podem ser de seis tipos: documentação, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2015, p. 107). Nesta dissertação utilizamos quatro das seis fontes, quais sejam: documentação, registros em arquivo, entrevistas e observação direta do ambiente e da sessão do INAI. As outras duas, artefatos físicos e observação participante, não se aplicavam ao objeto da pesquisa.

2.2.3.1 Análise documental

A análise documental que “compreende a identificação, a verificação e a apropriação de documentos para determinado fim” (DUARTE; 2014, p. 271), é importante para cobrir todos os tópicos do estudo de caso e serve para “corroborar e aumentar a evidência de outras fontes” (YIN, 2015, p. 111). No entanto, o autor alerta para a necessidade de tratar as

inferências presentes nos documentos como merecedoras de investigação e não como verdade definitiva. Também é importante considerar que os documentos oficiais, seja em forma de legislações sobre o direito à informação do México, relatórios de atividades, pesquisas acadêmicas, memórias de eventos, cadernos de transparência e documentos de tramitação legislativa, disponíveis nos sítios das instituições na internet¹⁹, foram feitos com uma finalidade e um público específicos, diferente do nosso objetivo.

Por serem as fontes de dados de origem primária (documentos oficiais, textos legais, documentos internos de instituições) e secundária, ou seja, constituem conhecimento ou informações já reunidos ou organizados, Wimmer e Dominick (1987) identificam vantagens e desvantagens. Quanto a vantagens, destaque-se o baixo custo de obtenção. Já entre as desvantagens, ressaltam:

Pesquisadores que trabalham com pesquisas secundárias utilizam dados já existentes, e como não há maneira de conseguir outras informações, a análise fica restrita aos limites das informações coletadas originalmente. Os investigadores também podem enfrentar problemas como dados imprecisos, com falhas de coleta, incompletos. (WIMMER; DOMINICK, 1987, p. 22 *apud*. DUARTE, 2014, p. 272).

Para reduzir esses percalços, foi preciso uma pesquisa exploratória do material recolhido e correta identificação da localização das fontes. Além da pesquisa do objeto específico, fez-se necessária a apuração paralela e simultânea de informações que complementassem os dados coletados (DUARTE; 2014, p. 275), o que ocorreu com outras evidências, especialmente as entrevistas. Posteriormente, o material passou por processamento e leitura segundo critérios e fichamentos. A intenção foi que o uso da técnica

Muito mais que localizar, identificar, organizar e avaliar textos, som e imagem, funciona como expediente eficaz para contextualizar fatos, situações, momentos. Consegue dessa maneira introduzir novas perspectivas em outros ambientes, sem deixar de respeitar a substância original dos documentos (DUARTE; 2014, p. 276).

Essa contextualização foi possível, por exemplo, com documentos produzidos pelo INAI, chamados “Cadernos de Transparência”, cuja coleção aponta para temas diversos relacionados ao direito de acesso no país, além de dissertações, reportagens e entrevistas.

2.2.3.2 Registros em arquivo

¹⁹ Página do INAI. Disponível em: www.inai.org.mx e Página da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. Acessos em 10 out 2015.

Na sequência estão os registros em arquivo, que correspondem aos dados organizacionais como orçamento, quando foram recolhidas informações sobre as atribuições do INAI, previsão e execução orçamentária e sobre os procedimentos para julgamento de recursos, por meio de legislações, resoluções procedimentais, estrutura orgânica operacional e dados sobre cumprimento das deliberações. Neste último caso, os registros foram importantes para realização de análise quantitativa e qualitativa. Para essa fonte de coleta serviram os mesmos cuidados vistos acima em relação à análise documental.

A partir do exame dos registros em arquivos relacionados aos recursos surgiu um dos pontos-chave da dissertação, ligado ao critério que seria utilizado para composição da amostra. Isso porque a presente pesquisa não tentou avaliar os mais de 67 mil recursos, mas sim extrair desse total, alguns exemplos e casos que pudessem ajudar a esclarecer as questões propostas.

Uma amostragem que levasse em conta critérios quantitativos, além de tornar o processo muito demorado, em se tratando do curto prazo do mestrado, poderia fugir dos objetivos de tentar mostrar os limites e possibilidades do órgão e as etapas relacionadas ao ciclo de política pública.

Para ajudar na escolha, perguntamos aos entrevistados quais critérios deveríamos utilizar para selecionar os recursos. A título de ilustração, para a ex-presidente do IFAI e acadêmica, Jacqueline Peschard²⁰ (2016),

É difícil fazer uma amostra, porque teria que colocar alguns filtros por temática, por exemplo, uma amostra de resoluções que o INAI tenha revogado, em que Instituto foi lá e obrigou o órgão da administração pública a dar a informação. Creio que as decisões mais importantes são aquelas onde o ente classificou a informação e o INAI argumentou que deveria dar acesso. Nesses casos, o que se vê normalmente, são conflitos entre direitos, muito relacionados ao direito à privacidade e ao direito à transparência. Os casos mais relevantes tem a ver, por exemplo, com impostos, direitos humanos, processos da Procuradoria-Geral, especialmente sobre assassinatos e crime organizado [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2016).

O jornalista e membro do Grupo Oaxaca, Miguel Treviño²¹ (2016), também colocou a necessidade de tratar de variados temas.

Eu buscaria informação sobre finanças públicas, do uso de recursos, que para mim, um tema que foi muito polêmico por algum tempo sobre os *fideicomisos* da Secretaria de Fazenda. Há muita informação que a Secretaria tardou em revelar, que

²⁰ Jacqueline Peschard, ex-presidente do IFAI e acadêmica da UNAM. Entrevista realizada na sede da UNAM, Cidade do México, em 4 abr 2016.

²¹ Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, membro do Grupo Oaxaca, jornalista. Entrevista realizada por *Skype*, em 13 abr 2016.

tem a ver, por exemplo, com temas de petróleo. E nessa amostra tem que ter temas relacionados com indicadores de desempenho, por exemplo, das instituições sociais. Ademais, deveria conter informação sobre gasto público em coisas estratégicas, por exemplo, em matéria de previdência. E eu pediria também informação relacionada com dívida dos estados. Ou seja, quando os estados, quando as entidades federativas estão obrigadas a dar certa informação e aí há uma brecha para que se saiba a situação dos estados, pois há casos, digamos muito de detalhe, mas que também permitem revelar como estão recusando informação. Por exemplo, um caso jornalisticamente muito emblemático é sobre um tema que se chamou o “*Toallagate*”, publicado pelo jornal Milênio, sobre o custo das toalhas na residência presidencial em 2001. Essas coisas que são muito de detalhezinhos, são muito importantes, porque é onde esse ente público se sente vigiado. Finalmente, em matéria de Procuradoria de Justiça e direitos humanos, pois não costumam dar informações da Procuradoria sobre desaparecidos, por exemplo [tradução nossa] (informação verbal, TREVIÑO, 2016).

Optou-se então por selecionar os recursos mais citados pelos entrevistados, atentando-se para que abrangessem diferentes temas e para os que geraram maior repercussão, seja pelo teor da decisão ou em razão da falta de cumprimento pelos órgãos públicos. Assim, foram analisadas impugnações relacionadas a direitos humanos, violência, crime organizado, eleições e gastos públicos, de modo a explicar o exercício das competências do INAI.

2.2.3.3 Entrevista

Uma das técnicas vista como das mais importantes para o estudo de caso é a entrevista. Aqui, utilizamos a entrevista em profundidade, “técnica qualitativa que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las de forma estruturada” (DUARTE; 2014, p. 62), optando-se pelo modelo semi-estruturado, que permite a flexibilidade nas respostas e ajustes durante as perguntas, cumprindo-se, dessa maneira, com um requisito do estudo de caso, que requer uma entrevista fluida, não rígida (RUBIN & RUBIN, 2011, *apud*. YIN, 2015, p. 114).

A técnica objetiva também a “averiguação dos fatos; determinação das opiniões sobre os fatos; determinação de sentimentos; descoberta de planos de ação; conduta atual ou do passado dos agentes envolvidos; motivos conscientes para opiniões, sentimentos, sistemas ou condutas” (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 179). Possibilita, ainda, “identificar problemas, microinterações, padrões e detalhes, obter juízos de valor e interpretações” (DUARTE; 2014, p. 63).

Para que fosse possível alcançar essas potencialidades da técnica foi importante ter consciência do marco conceitual da pesquisa; dos critérios de seleção das fontes; dos aspectos

de realização, algumas no México, outras a distância; e do uso adequado das informações recolhidas.

Quanto aos procedimentos para a coleta de dados, uma orientação importante incluiu o acesso à organização-chave ou aos entrevistados. Antes de ir ao México, foi feito prévio contato com dois investigadores mexicanos²² que se dispuseram a ajudar a contactar outros atores. Na prática, o agendamento das entrevistas se deu sem intermediações e diretamente por correio eletrônico ou pessoalmente, na sede do INAI ou em eventos.

Para isso, a primeira etapa da pesquisa de campo foi feita entre os dias 10 de abril e 7 de maio de 2016, na Cidade do México. Na ocasião pude participar de um seminário sobre transparência e combate à corrupção nos dias 11 e 12 de abril na sede do INAI, onde fui levada a outras fontes além das que entrei em contato previamente por *email*.

A seguir consta a lista dos entrevistados:

Comissionados e ex-comissionados	1. Jacqueline Peschard: ex-presidente do IFAI e acadêmica da UNAM; 2. Joel Salas: comissionado do INAI;
Diretores do INAI	3. Margarida Montero: responsável pelo orçamento;
Acadêmicos	4. Ernesto Villanueva: acadêmico da UNAM e membro do Oaxaca; 5. Raúl Delarbre: acadêmico da UNAM;
Grupo Oaxaca	6. Miguel Treviño: jornalista e membro do Grupo Oaxaca; 7. Roberto Rock: jornalista e membro do Grupo Oaxaca;
Jornalistas	8. Rodolfo Ruiz: jornalista no estado de Puebla; 9. Samuel Bonilla: jornalista e fundador da ONG Transparência para Todos;
Sociedade Civil	10. Gabriela Morales: membro da OnG <i>Infórmate México</i> e doutora no tema;
Políticos	11. Rogerio Castro: deputado do partido Morena e presidente da Comissão de Transparência e Combate à Corrupção.
Servidores públicos	12. Paola Soarez: servidora pública de 2007 a 2014

Quadro 5: Atores-chave entrevistados

Fonte: Elaboração própria

Considerando que a classificação dos entrevistados quanto ao grupo a que pertencem não foi rígida, visto que alguns a mais de um, a figura a seguir ilustra a interseção das

²² O primeiro, Julián Durazo, da Universidade do Québec em Montreal, apresentou autores referência sobre a formação do Estado Mexicano até a história contemporânea, envolvendo temáticas políticas e sociais, que podem influenciar as políticas públicas. O segundo, Rodrigo Cetina, da Universidade da Cidade de Nova York, também estuda o direito à informação pública auxiliou a entrar em contato com atores-chave, além de indicar estudos locais sobre o assunto.

categorias dos atores-chave. À exceção de três entrevistas que se deram por email e outra por *Skype*, as demais foram presenciais.

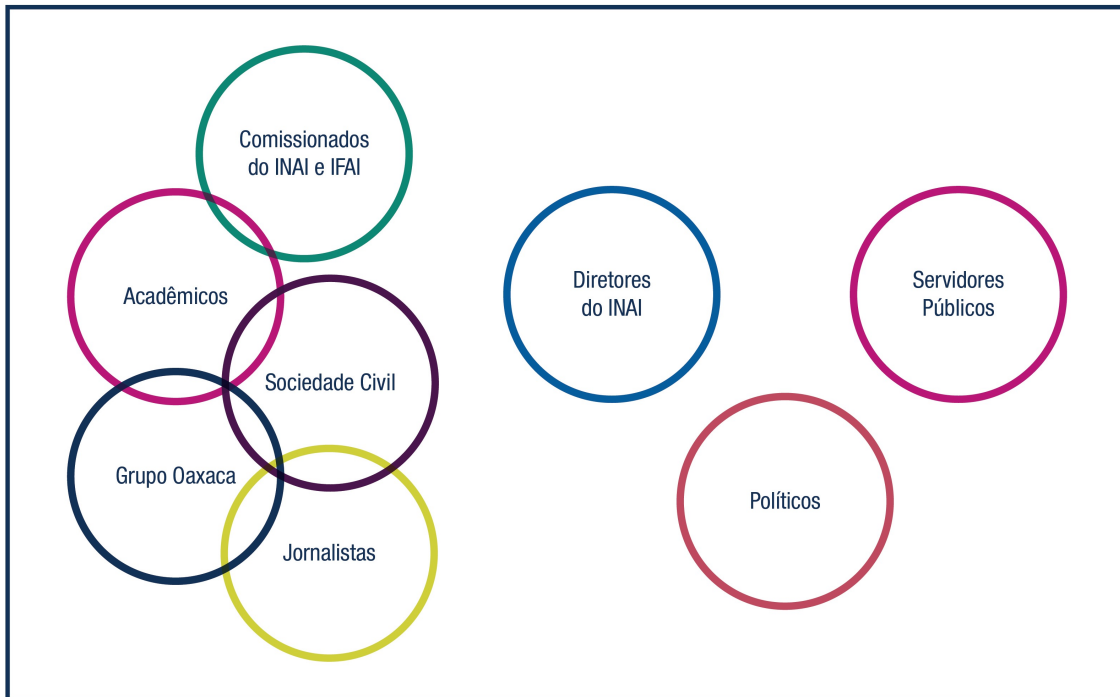


Ilustração 3: Categorias dos atores-chave entrevistados

Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito ao fato de os entrevistados pertencerem a um universo cultural diferente da pesquisadora, foi fundamental identificar e tentar minimizar fatores que pudessem causar distorções nas respostas, tais como dificuldade de expressão e comunicação de ambas as partes; incompreensão do significado das perguntas, o que poderia levar a uma falsa interpretação; e disposição em responder por parte dos entrevistados.

Além desses aspectos, foi levado em conta no agendamento das entrevistas a logística da Cidade do México e dificuldades ligadas à mobilidade urbana, minimizadas com a permanência no local da observação por mais de um mês e com viagem ao México por três vezes.

Outros atores-chave que não responderam aos e-mails ou não tiveram condições de me receber por questões de agenda foram:

Comissionados e ex-comissionados	1. Ximena Puentes: presidente do INAI. E-mails enviados em 08, 10,12/04,04/05, 04/08 e 06/08/2016
Diretores do INAI	2. Frederico Guzmán: Responsável pela implantação do Sistema Nacional de Transparência. E-mail enviado em 15/04/2016
Acadêmicos	3. David Arellano: Centro de Investigação e Docência Econômicas (CIDE). E-mail enviado em 06/04/2016 4. Estela Margarita Torres Almanza: Universidade Iberoamericana do México. E-mail enviado em 08/04/2016 5. Maurício Merino: CIDE. E-mail enviado em 14/04/2016 6. Wilma Arelano: membro do Infotec. E-mails enviados em 10/04, 04/05, 09/05 e 04/08/2016 7. Perla Gómez Gallardo: tese sobre recursos do IFAI e presidente da Comissão de Direitos Humanos da Cidade do México (DF). E-mails enviados em 05/05,18/05 e 04/08/2016
Sociedade Civil	8. Jorge Bravo: membro da OnG Amedi. E-mails enviados em 10/04 e 04/05/2016
Políticos	9. Lorena Alfaro: deputada do PAN. E-mail enviado em 18/04 10. Hugo Gaeta: deputado do PRI. E-mail enviado em 19/04

Quadro 6: Atores-chave não entrevistados

Fonte: Elaboração própria

Sobre o roteiro-base de perguntas (APÊNDICE), que funcionou como uma interação antecipada com as fontes, aqui merece destaque também a correta distinção entre o objetivo da pesquisa e o objetivo de cada entrevista, de acordo com os informantes (ROCHA; DAHER; SANT'ANNA, 2004, p. 7), bem também como a compreensão de que não se tratou de um mecanismo de obtenção de verdades absolutas, mas um dispositivo que permite retomar e condensar várias situações de enunciação ocorridas em momentos anteriores, para posteriormente, abraçada ao referencial teórico da pesquisa, distinguir o discurso do outro do próprio.

Assim, algumas perguntas foram pensadas previamente à pesquisa de campo e separadas por categorias de entrevistados, conforme visto acima. Certas questões foram dirigidas a todos e outras a grupos específicos. Os temas abordados compreenderam:

- Contexto da Lei: antes, durante e depois;
- Cultura do México;
- Contradições envolvendo corrupção, violência, estados e municípios, moderno e arcaico em termos de acesso a tecnologias;
- Criação e transformação de IFAI a INAI;
- Instância recursal, julgamento de recursos;
- Orçamento.

Após recolhimento do material e início da análise, ocorreu nova rodada de perguntas a atores-chave, questionando-os sobre questões problematizadas no decorrer da pesquisa, incluindo informações sobre a efetividade da norma de acesso à informação e atuação do INAI, a partir dos procedimentos, de resultados da atuação e de recursos observados.

2.2.3.4 Observação direta do ambiente

Por ser o estudo de caso sobre um objeto no contexto do mundo real, cria-se a oportunidade para observações diretas, que ocorreram por meio de viagem à Cidade do México, sede do INAI, adicionando novas dimensões ao entendimento do contexto ou do fenômeno estudado.

Além de servir para a realização das entrevistas com atores internos e externos, a ida à sede do INAI para participação em eventos, observação do ambiente e de uma sessão do plenário para julgamento dos recursos ajudou na análise dos dados, a qual não se confunde com observação participante. Essa observação direta do ambiente e das instalações físicas foi feita com o propósito do que indica Yin, “Por exemplo, a condição do ambiente imediato ou dos locais de trabalho podem indicar algo sobre a cultura da organização” (YIN, 2015, p. 118).

Com a utilização dessas múltiplas fontes de evidência, esperou-se fazer a triangulação dos dados, ajudando, assim, a reforçar a validade do constructo do estudo de caso (YIN, 2015, p. 125) e a estudar a totalidade do objeto.

Convergência de evidências (Estudo único)



Ilustração 4: Reprodução adaptada do esquema de convergência de evidência
Fonte: Elaboração própria a partir de YIN, 2015, p. 125

3. Origem e evolução do direito de acesso à informação no México

Esse capítulo mostra a evolução do direito de acesso à informação como marco do surgimento do IFAI e transformação em INAI.

3.1 Gênese do direito de acesso à informação no México

O direito de acesso à informação constava de forma implícita na Constituição Mexicana de 1917, em vigor até os dias atuais, cujos artigos 6º, 7º e 8º tratavam respectivamente da liberdade de expressão nas seguintes perspectivas: direito de manifestação do pensamento; liberdade de escrever e de publicar, sem censura prévia; e direito de petição. Porém, os princípios constitucionais careciam de regulamentação, motivo pelo qual a norma ficou sem efeitos práticos (CASTILLEJO, 2014).

Com as reformas ocorridas em 1977, durante o governo do presidente José López Portillo, o direito passou a fazer parte do texto constitucional de maneira explícita. Essas mudanças, “parte da reforma política que o governo de então havia prometido como processo de democratização do país” (CASTILLEJO, 2014, p. 44), foram fruto de pressões que visavam abrir espaço para uma maior participação de outros partidos na vida política do México, que desde 1929, com a criação do Partido Nacional Revolucionário, depois denominado Partido Revolucionário Institucional (PRI), era o único a exercer o poder em todo o país.

Todos os governos estaduais e cadeiras do Senado estavam em suas mãos e a oposição só foi admitida na Câmara dos Deputados como minoria simbólica que legitimava as formas democráticas, sem capacidade de influenciar efetivamente no comportamento do Legislativo (CAMÍN; MEYER, 2000, p. 216).

Essa pressão para aumentar a participação dos partidos se deu, entre outros motivos, após a eleição de 1976 do presidente López Portillo ter ocorrido sem oposição formal, pois além do candidato do PRI, só havia o concorrente do Partido Comunista Mexicano, que na época, não possuía o registro oficial.

No México, as eleições nunca haviam sido o instrumento real de escolha dos governantes e sim um ritual para legitimar candidatos previamente ungidos, mas o ritual precisava da competição, da alternativa partidária, ainda que simbólicas, e esta foi a razão para as reformas da legislação eleitoral de dezembro de 1977, que pretendiam dar maior visibilidade à oposição sem compartilhar o poder com ela (*idem*, p. 243).

Como produto dessas emendas, ao artigo 6º foi acrescentada a seguinte frase:

A manifestação do pensamento não será objeto de nenhuma inquirição judicial ou administrativa, senão em caso de ataque a moral, a direitos de terceiros, provoque dano ou perturbe a ordem pública; **o direito à informação será garantido pelo Estado.** (MÉXICO, 1977, art. 6º, tradução nossa, grifo nosso).

A intenção do novo comando constitucional, no entanto, não era necessariamente assegurar o acesso das pessoas às informações públicas, e sim garantir que os partidos políticos tivessem, dentre outras prerrogativas, acesso ao rádio, à televisão, somados aos meios impressos, para difundir seus princípios e programas, inclusive nos períodos eleitorais, de modo a propiciar uma melhor formação da opinião pública (VILLANUEVA, 2003).

Para esclarecer a abrangência do artigo, em abril de 1982, a Suprema Corte de Justiça, instância máxima do Poder Judiciário mexicano, expediu uma resolução em que afirmava que o direito de acesso era uma garantia social, ligada à liberdade de expressão e consistia na permissão do Estado para que os partidos políticos manifestassem de maneira regular a diversidade de opiniões, através dos meios de comunicação. Ademais, compreendia que a definição precisa do direito de acesso à informação competiria à legislação secundária (VILLANUEVA, 2003).

Em 1996, após a morte de dezessete camponeses em *Agua Blanca*, município do estado de Guerrero, no sudoeste do país, evidenciando a necessidade da sociedade mexicana ter acesso a dados oficiais verdadeiros e sem omissões, a Suprema Corte deu nova interpretação ao artigo 6º, determinando que a garantia se vinculava ao respeito à informação verdadeira, exigindo-se assim “que as autoridades se abstenham de dar à comunidade informação manipulada, incompleta ou falsa, sob pena de incorrer em violação grave às garantias individuais” (VILLANUEVA, 2003, p. 21, tradução nossa).

Posteriormente, a interpretação do dispositivo se deu de modo que o direito de acesso fosse visto como a prerrogativa da pessoa buscar dados, registros e todo tipo de informações em poder das entidades públicas e empresas privadas que exerçam gastos públicos e/ou cumpram funções de autoridade, com as exceções expressas (VILLANUEVA, 2003, p. 24, tradução nossa). Com isso, abriu-se o caminho para criação da lei para regular a constituição e dar gênese à política pública de comunicação sobre o direito de acesso às informações públicas.

3.2 Mudanças no cenário político

Em 1988, as eleições para a presidência do México foram marcadas por fraudes e processos de apuração demasiado demorados e suspeitos. Nesse contexto, em agosto de 1990, o escritor peruano Mario Vargas Llosa durante um encontro de intelectuais na Cidade do México, definiu o sistema político mexicano como a ditadura perfeita.

O México tem todas as características de uma ditadura: a permanência, não de um homem, mas de um partido. Um partido que é inamovível, um partido que concede espaço à crítica na medida em que esta lhe serve, porque confirma que é um país democrático, mas que suprime por todos os meios, inclusive os piores, aquela crítica que de alguma maneira põe em perigo sua permanência no poder (LLOSA, 1990, tradução nossa)²³.

O partido a que se referia o escritor Vargas Llosa era o PRI, que durante 71 anos governava o México a custas de recursos governamentais e de eleições às vezes sem concorrentes, seguidas de acusações de fraude que não eram levadas adiante, nem mudavam a realidade política. Com essa predominância, a opinião pública no México era marcada pelos interesses do partido, por meio do controle dos discursos políticos, das campanhas, da cobertura mediática e dos resultados eleitorais (ESCOBEDO, 2003, p.65, tradução nossa).

Até a década de 1980, o partido do governo e suas políticas nacionalistas, na maior parte das vezes, estava em conflito com os interesses norte-americanos, de cunho liberais. Em 1985, após o assassinato de um integrante da Agência Antidrogas dos Estados Unidos (DEA) por narcotraficantes protegidos pelas polícias local e federal mexicanas, foi dado início a uma intensa campanha internacional de desprestígio do aparelho policial mexicano, em particular, e do sistema político, em geral.

Com o surgimento de uma oposição eleitoral, os veículos de comunicação, especialmente os norte-americanos, transformaram-se em fatores importantes no processo político mexicano, ao dar credibilidade internacional às acusações da oposição de centro-direita — o Partido de Ação Nacional (PAN) — com relação às fraudes do partido oficial. O PAN, apesar de ter sido criado em 1939, nunca havia conseguido retirar a hegemonia do PRI.

De maneira indireta, alguns círculos políticos norte-americanos externaram que considerariam um desenvolvimento positivo a possibilidade de que a oposição conservadora democrática no México, simpática às políticas predominantes nos Estados Unidos, pusesse fim ao longo monopólio de poder político do PRI (CAMÍN; MEYER, 2000, p. 311).

²³ “Vargas Llosa: ‘México es la ditadura perfecta’”. *El País*, México, 1 set 1990. Artigo. Disponível em: http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html. Acesso em 19 set 2016.

A primeira derrota do PRI se deu em julho de 1989, com a vitória na eleição de um governador e da maioria do Legislativo local por candidatos do Partido de Ação Nacional, no Estado da Baja Califórnia Norte, “o primeiro caso de uma entidade governada pela oposição desde a criação do partido do Estado, em 1929. Foi o fato mais significativo, anunciando a chegada de uma nova era na possível democracia mexicana” (*idem*, p. 328). Na esfera federal, no entanto, a eleição de um candidato da oposição somente ocorreu onze anos depois, quando no ano 2000 foi eleito presidente do México o candidato do PAN, Vicente Fox.

Antes da transição do governo, porém, a busca por transparência já dava sinais de que iria ocupar a agenda pública no México.

Em boa medida, como resultado da abertura comercial e a influência dos modelos de regulação dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os conceitos de transparência e acesso aos documentos administrativos haviam dado passos tímidos na legislação mexicana. Assim, por exemplo, a Lei Federal de Procedimentos Administrativos de 1992 estabelecia como obrigação da administração pública federal permitir o acesso dos particulares aos seus registros e arquivos. Apesar de dizer “nos termos previstos nesta lei e em outras”, essa legislação não existia. Outras leis tinham disposições que insinuavam também o princípio do acesso à informação, ainda que de maneira limitada (LÓPEZ AYLLÓN, 2004, p. 4-5, tradução nossa).

Segundo a ex-presidente do IFAI e acadêmica da UNAM, Jacqueline Peschard (2016), depois da ascensão ao poder de um partido diferente do PRI e com a democratização das eleições, nasce de forma concreta a demanda por transparência no país.

Era uma demanda que estava no mundo todo, não era somente no caso mexicano. Então a alternância no poder gera uma exigência de que, depois de vinte anos a sociedade estar lutando por eleições confiáveis e competitivas, agora necessitamos de um governo que seja confiável. Já não se exigia uma mudança somente no processo eleitoral, senão na gestão governamental. Então realmente o que empurra que haja uma legislação de transparência é a chegada de outro partido, como uma coroação da transição mexicana [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2016).

A partir dessa mudança do governo, começou a mobilização para que se aprovasse a lei de acesso à informação, como visto a seguir.

3.3 Mobilização do Grupo Oaxaca, construção da agenda e formulação da política pública

Durante a campanha presidencial, o partido de Fox montou uma plataforma de transparência e combate à corrupção, além de fazer promessas de estabelecer a lei de acesso a informações públicas e uma política pública que garantisse o acesso. Tal compromisso e a

vitória de Fox fizeram com que o tema direito à informação adentrasse a agenda do Poder Executivo mexicano.

Uma vez integrada a equipe de transição do então presidente eleito Fox, a coordenação jurídica identificou a necessidade de elaborar uma iniciativa de lei em matéria de Acesso à Informação Governamental, como um dos aspectos jurídicos prioritários para consolidar e completar a transição política no México (LÓPEZ AYLLÓN, 2004, p. 7, tradução nossa).

Em março de 2001, já formado o novo governo, criou-se um grupo de trabalho de integrantes do Executivo cuja dinâmica incluiu estudos de legislação comparada, análise de alternativas ligadas a procedimentos de acesso, critérios de classificação da informação, prazos de resposta e desenhos institucionais. O trabalho foi concluído em julho do mesmo ano, com a produção de um documento que serviu de base para estabelecer os primeiros contatos com o Poder Legislativo.

Nesta proposta, um dos pontos-chave era de que o alcance da legislação compreenderia unicamente a administração pública federal e a Procuradoria-Geral da República. O órgão de controle seria de natureza administrativa, buscando dar ao Congresso Nacional o poder de designação dos titulares, além de prever que suas determinações teriam caráter de recomendação, para só depois serem vinculatórias. Também se estabelecia que a lei teria efeitos a partir da sua entrada em vigor e não se aplicaria a documentos elaborados anteriormente, para os quais se criaria uma lei de arquivos.

Também em julho, o deputado Luis Miguel Barbosa, do Partido da Revolução Democrática (PRD), apresentou na Câmara uma iniciativa de Lei de Acesso à Informação, com relação a atos administrativos do Poder Executivo Federal. Nesse projeto, instituíam-se um procedimento de acesso com um prazo de dez dias e dava à Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) a faculdade de salvaguardar o direito de acesso à informação pública. Nesse sentido, a CNDH quem teria a atribuição de instância recursal.

Antes disso, em maio de 2001, na cidade de Oaxaca, a Universidade Iberoamericana, em parceria com a Fundação Informação e Democracia e outras entidades, promoveram o Seminário Nacional “Direito à Informação e Reforma Democrática”, com a presença de jornalistas, organizações não-governamentais e pesquisadores do assunto. Na pauta do seminário, foram feitas discussões acerca do significado do direito a informações, de modo a colocar o assunto na perspectiva do acesso a informações públicas.

A Declaração de Oaxaca²⁴, fruto das discussões do seminário, trazia seis pontos-chave que deveriam estar presentes em uma legislação sobre o assunto: adequar o texto constitucional para estabelecer o princípio de que a informação do Estado é pública e pertence aos cidadãos; criar uma legislação para que os órgãos do Estado e entes privados que lidassem com recursos públicos fossem sujeitos obrigados a dar informação aos cidadãos; estabelecer sanções aos servidores públicos que descumprissem os pedidos injustificadamente; estabelecer um capítulo de exceções claras e assegurar que fossem mínimas; criar um órgão independente que resolvesse as controvérsias entre os particulares e as autoridades; e reformar e revogar as leis que contrariassem o direito de acesso no país. A publicação desse documento colocou a temática na agenda pública e possibilitou unificar possíveis contradições quanto à interpretação (ESCOBEDO, 2003, p. 74, tradução nossa).

No dia seguinte ao encontro, foi constituída uma Comissão Técnica²⁵, responsável por inserir o tema na agenda da opinião pública, por meio de reportagens sobre a questão. O pesquisador Juan Francisco Escobedo (2003), membro do Oaxaca, explica a origem do nome do grupo,

(...) foi a jornalista Ginger Thompson, correspondente do *New York Times*, que pela primeira vez denominou a mobilização emergente como Grupo Oaxaca, a partir do lugar em que se realizou o encontro acadêmico que, por sinal, não tinha nem interna, nem externamente, o objetivo de se constituir em uma instância deliberativa (...) tampouco se tratava de uma iniciativa de *oaxaqueños*, e menos ainda de um projeto financiado pelo governo de Oaxaca (ESCOBEDO, 2003, p. 71, tradução nossa).

As ações do grupo Oaxaca se dividiram em quatro fases rumo à aprovação da legislação. Primeiro com a interpretação do direito de acesso previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e o desenvolvimento da dinâmica interna do grupo; em seguida, houve o posicionamento sobre o tema e elaboração de um projeto de lei; projeto elaborado, foi dado início à divulgação nos meios de comunicação e à promoção de *lobby* com o governo; por fim, o assunto foi colocado na agenda parlamentar.

Essas fases coincidem com as duas primeiras etapas do processo de política pública, caracterizadas pela agenda ou “inclusão de determinada necessidade social na lista de

²⁴ Declaração de Oaxaca. Disponível em: <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.html>. Acesso em 13 jul 2016.

²⁵ A Comissão era integrada por Ernesto Villanueva (Universidade Iberoamericana), Issa Luna (Universidade Iberoamericana), Jorge Islas (UNAM e TV Azteca), Salvador Nava (*Universidad Anáhuac del Sur*), Miguel Carbonell (Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM), Juan Francisco Escobedo (Universidade Iberoamericana), Roberto Rock (*El Universal*), Luis Javier Solana (*El Universal*), Miguel Bernardo Treviño (*Grupo Reforma*), Jenaro Villamil (*La Jornada*) e Luis Salomón (*El Informador de Guadalajara*).

prioridades do poder público” (SARAVIA *in* FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p. 33), seguida do estágio de elaboração, “que consiste na identificação e delimitação de um problema atual, na determinação de possíveis soluções e no estabelecimento de prioridades” (*idem*, p. 33). Como se vê, a separação da dinâmica de uma política pública por etapas é mais uma forma de esquema teórico do que ocorre na prática, em que muitas vezes o processo não segue uma sequência ordenada e previsível.

No estágio de formulação, que inclui a especificação da alternativa mais conveniente e define o marco jurídico da política pública, a lei federal representou os interesses de duas propostas:

A primeira foi fruto da união da sociedade civil, o Grupo Oaxaca, apresentada ao Congresso em outubro e acolhida em 6 de dezembro por membros de todos os partidos representados na Câmara dos Deputados, exceto o partido do presidente Vicente Fox, Partido da Ação Nacional. A segunda proposta foi do governo mexicano, apresentada ao Congresso em 1º de dezembro (DOYLE, 2002, *apud*. NEUMAN, 2009, p.18, tradução nossa).

Tendo em vista a existência de duas proposições legislativas concorrentes, além da iniciativa do PRD, o Grupo Oaxaca conseguiu publicar reportagens de capa nos jornais de grande circulação “*Reforma*” e “*El Universal*” com os princípios do direito de acesso que deveriam estar presentes em uma futura legislação, no chamado “Decálogo do Direito de Acesso à Informação”, contendo os seguintes preceitos: 1) direito humano universal; 2) informação pública pertence às pessoas; 3) máxima abertura dos Poderes do Estado; 4) obrigação de publicar e entregar a informação em posse do Estado; 5) procedimentos ágeis, simples e a custos mínimos; 6) mínimas exceções; 7) órgão autônomo para promover a abertura e resolver as controvérsias; 8) apresentar a origem dos recursos; 9) consistência jurídica; e 10) promoção do federalismo.

O modelo proposto pelo Grupo Oaxaca previa a possibilidade dos solicitantes entrarem com recursos relacionados ao acesso à informação dentro dos próprios órgãos e junto a uma instância externa, o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), sem necessidade de recorrer ao Judiciário. Assim, sobre as justificativas para a escolha desse modelo, Neuman (2009) explica,

Embora, com a eleição do PAN, o Executivo e o Legislativo elegeram novos rostos, o Judiciário permaneceu predominantemente inalterado. Havia uma desconfiança em recorrer a ele para apelações na primeira instância, não só por questões de independência, mas também pela incapacidade de resolver os casos de forma célere. Tradicionalmente, as cortes do México têm restringido o acesso a pessoas “comuns”, em função do alto custo e por requererem um advogado. Por todas essas razões, o

Grupo Oaxaca e outros defensores da transparência envidaram esforços para adoção de um modelo menos dependente do Judiciário (NEUMAN, 2009, p. 18, tradução nossa).

Acerca do alcance que deveria ter o órgão externo e da desconfiança no Poder Judiciário para resolver os casos relacionados à transparência, Jacqueline Peschard (2016) comenta,

Todos os debates que existiram em 2001 eram para saber até onde poderia chegar o alcance da transparência. A partir daí, começam a questionar se diria respeito somente ao governo, ou também ao Legislativo, ao Judiciário e quem deveria ser o *órgano garante*. Em um modelo tradicional se optaria por atribuir ao Poder Judiciário resolver os litígios, as controvérsias sobre transparência. O que ocorre no caso mexicano é que viemos de um regime autoritário, opaco e com um Poder Judiciário muito desprestigiado. Muito desprestigiado por ser subordinado ao Poder Executivo. Realmente não tinha os níveis de autonomia que vemos em muitos países, como no Brasil. Então o que se pensa é que teria que ser um organismo que tivesse especialização, e que somente resolvesse as coisas de transparência e não outros assuntos administrativos. Também defenderam a ideia de que teria que ter autonomia, mas que não fosse do Poder Judiciário, porque já estava desprestigiado [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2016).

Além da desconfiança no Poder Judiciário, considerou-se durante a elaboração do projeto de lei do Poder Executivo a criação de um organismo autônomo, como explica o negociador do projeto por parte do governo, Sergio López Ayllón, coordenador geral de Projetos Especiais da Comissão Federal de Melhoria Regulatória (Cofemer).

A ideia era tentadora, mas tinha diversos problemas. O principal era que a criação desse organismo implicava necessariamente uma reforma constitucional, a qual poderia atrasar significativamente a aprovação da LAI (...) para não sobrecarregar o Poder Judiciário, a LAI criaria um órgão administrativo autônomo que deverá resolver os conflitos em matéria de acesso relativa aos conflitos que surgissem entre os particulares e a administração. Trata-se de uma espécie de tribunal administrativo colegiado, constituído com todas as garantias para assegurar independência em suas decisões, e sujeito a controle judicial. Por isso, o controle da lei não está, como se disse, nas mãos das autoridades administrativas, mas sim nas mãos do Poder Judiciário (LÓPEZ AYLLÓN, 2004, p. 15, tradução nossa).

Com a participação de dois integrantes do Grupo Oaxaca na Comissão da Câmara que cuidaria da uniformização das propostas, a lei foi aprovada. A disposição do Poder Executivo, liderado pelo partido PAN em tratar diretamente com representantes da sociedade civil, respaldados pelos partidos da oposição — PRI e PRD —, era uma iniciativa inovadora. Segundo Luis Ernesto Salomón, “os legisladores se deram conta de que era uma questão valiosa e sentiram que era politicamente incorreto colocarem-se contra o tema” [tradução nossa] (informação verbal, SALOMÓN, 2008)²⁶.

²⁶ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TtfjK_PykH8. Acesso em 10 jun 2016.

Em um documentário sobre a dinâmica do Grupo Oaxaca após oito anos da aprovação da lei, o acadêmico Ernesto Villanueva comenta a existência de propostas concorrentes no Poder Legislativo: “o governo de Fox tentou diminuir a ação do Grupo Oaxaca através de uma campanha de comunicação em que dizia que a lei foi uma virtude e uma mostra de vontade política do governo, o que não foi assim, pois sabemos que a lei foi fruto de uma grande negociação” [tradução nossa] (informação verbal, VILLANUEVA, 2008).²⁷

Negociação essa que ocorreu, sobretudo, quanto à previsão de ratificação dos comissionados do *órgano garante* pelo Poder Legislativo, após nomeação do Executivo; à faculdade desse órgão de fazer recomendações e derrogar disposições jurídicas que contrariassem a lei; além de dispor que o silêncio do órgão da administração pública implicaria na divulgação da informação, ao passo que na proposta do Executivo provocaria a negativa do acesso.

O artigo 36 da iniciativa se propunha que os Comissionados do Instituto fossem ratificados por maioria simples da Câmara dos Deputados e, quando essa se encontrasse em recesso, pela Comissão Permanente. A instância Legislativa teria quinze dias úteis para resolver a ratificação dos comissionados. Vencido esse prazo, se entenderia como aceita e ratificada a proposta do Executivo federal. O argumento central para essa disposição radicaria em assegurar a independência dos comissionados frente ao Executivo federal (LÓPEZ AYLLÓN, 2004, p. 21, tradução nossa).

Segundo os aliados do governo, essa previsão tinha problemas jurídicos, uma vez que a Constituição estabelecia que cabia ao Senado ratificar as nomeações feitas pelo Poder Executivo para diversos cargos. Em decisão jurisprudencial da Suprema Corte de Justiça, afirmava-se que de acordo com o princípio da supremacia, deveriam estar expressos na Constituição as disposições sobre a competência ou as obrigações de cada um dos poderes correlacionado com os demais. Novamente isso colocava a necessidade de aprovação de reforma constitucional prévia à Lei federal.

Depois de intensas negociações, o presidente da Comissão de Governança e Segurança Pública, Armando Salinas (PAN), logrou estabelecer uma solução consensual politicamente aceitável por ambas as partes, mas cujo alcance jurídico ainda é discutível. Assim, se estabeleceu que o Senado da República pode objetar as designações feitas pelo presidente da República dentro dos 30 dias posteriores a sua designação. Caso não o faça se entenderá como não objetadas as nomeações. O problema é determinar se a objeção poderia ter como consequência invalidar a nomeação realizada pelo Executivo. (...) Na prática, o Senado objetou uma nomeação feita pelo presidente Fox. O comissionado em questão optou por declinar da designação, o que permitiu que o presidente fizesse uma nova designação. O problema jurídico ocorreria se o comissionado não tivesse renunciado, ou se o

²⁷ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TtfjK_PykH8. Acesso em 10 jun 2016.

presidente houvesse optado por manter sua designação (LÓPEZ AYLLÓN, 2004, p. 21-23, tradução nossa).

Após aprovação na Câmara, no Senado, havia um projeto de lei de dados pessoais que conflitava com o de acesso à informação, elaborada de forma independente. Após nova rodada de negociações e ajustes para reduzir as incompatibilidades, finalmente a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (LFTAIPG) foi aprovada em 30 de abril de 2002, tendo acolhido em várias seções as proposições do Grupo Oaxaca.

Dessa maneira, a lei federal, que estava em vigor até maio de 2016, trazia, dentre outros, os princípios da máxima publicidade; obrigação dos órgãos publicarem periodicamente informações-chave; promoção de governos abertos; Instituto Federal de Acesso à Informação Pública Governamental (IFAI), órgão da Administração Pública Federal, com autonomia operacional, orçamentária e de decisão, encarregado de promover e difundir o exercício do direito de acesso à informação; alcance limitado das exceções, rol restrito de informações classificadas como reservadas ou confidenciais; eficiência do acesso, por meio de procedimentos simples, ágeis e de baixo custo ao requerente; reuniões em órgãos públicos com caráter aberto; e proteção aos denunciantes.

3.4 Implementação e reformulação do direito de acesso: reformas de 2007 a 2016

Depois da entrada em vigor da legislação federal, foi dado início à implementação “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo necessários para executar uma política pública” (SARAVIA *in* FERRAREZI; SARAVIA, 2006, p. 34). O IFAI foi criado por Decreto do Poder Executivo Federal, em 24 de dezembro de 2002.

Os estados e municípios começaram a se mobilizar para também aprovarem seus regulamentos de forma que, em 2007, os 31 estados mexicanos mais o Distrito Federal contavam com as respectivas leis. Ocorre que, como a Constituição não trazia maiores detalhes acerca do direito de acesso às informações públicas (DAIP), cada ente da federação criou sua lei, gerando uma miscelânea de direitos e obrigações. Havia, por exemplo, lugares em que somente permitiam o acesso à informação aos cidadãos de seus estados (SÁNCHEZ, 2011, p. 67, tradução nossa). Enquanto em outros, eram impostas diversas limitações aos pedidos, além de diferenças importantes sobre a informação que poderia ser reservada.

A título de exemplo, o jornalista Rodolfo Ruiz²⁸ (2016) explica como se deu a dinâmica de implementação da legislação no estado de Puebla, localizado no centro-sul do país.

Em Puebla foi feita uma cópia da lei federal. Ali se criou uma Comissão de Acesso à Informação Pública. Porém, a Comissão era muito mais limitada que a iniciativa federal, pois, se no nível federal houve transição política, nos estados não houve transição²⁹. Nos estados, o PRI dominava e se fazia o que o partido queria. Os comissionados, os integrantes do *órgano garante* eram praticamente empregados do governador, do Executivo. Então era uma Comissão que não servia muito [tradução nossa] (informação verbal, RUIZ, 2016).

Segundo o jornalista Roberto Rock³⁰ (2016), integrante do Grupo Oaxaca, havia muitas diferenças entre as leis estaduais e os órgãos locais responsáveis pela transparência, ensejando na necessidade de reformulação da Constituição e legislação respectiva.

Os *órganos garantes* estaduais não favoreciam a transparência. Eram cúmplices do governo local, designados pelo governador, mandados pelo governador. Era uma mentira, digamos. E isso se refletia no fato de que as pessoas não apresentavam pedidos, não apresentavam solicitações de acesso à informação. Havia estados onde, enquanto aqui na Cidade do México havia, não sei, duas mil solicitações ao mês, havia estados que havia três, quatro pedidos para temas locais. Assim foi crescendo a pressão desde a capital por parte de todos os atores. O governo se perguntava, por que eu tenho transparência no governo federal e o governo estadual não é transparente? Isso está ruim porque estamos tendo um desequilíbrio de poder. Um poder federal que está submetido à transparência e poderes locais que não estão submetidos a ela [tradução nossa] (informação verbal, ROCK, 2016).

Essa característica da influência do Poder Executivo mexicano nos órgãos responsáveis pela transparência não é exclusiva da política pública do direito de acesso à informação, nem tampouco uma relação de poder recente, restrita às esferas locais. Ao longo dos anos, a influência da presidência da República na dinâmica da administração pública também ocorreu no governo federal.

A partir dos anos 1940, o carisma e a autoridade deixaram de estar depositados no *caudillo* e no *cacique* (no pessoal) e começaram a ser associados ao próprio cargo. (...) É um cargo, ademais, que tem um enorme poder numa cultura burocrática patrimonial como a mexicana. Em 1970, um presidente da República podia repartir, entre 6 mil agraciados, 6 mil postos dos mais bem remunerados e de maior

²⁸ Rodolfo Ruiz, jornalista e diretor do jornal digital e-consulta em Puebla, Tlaxcala, Oaxaca e Veracruz. Entrevista realizada na Cidade do México, em 13 abr 2016.

²⁹ As eleições federais mexicanas ordinárias ocorrem a cada seis anos, no primeiro domingo de julho, e se destinam à escolha do Presidente da República e de Senadores (128 membros). A cada três anos há renovação dos membros da Câmara dos Deputados (500 membros). Não é permitido a reeleição do Presidente da República. Na esfera estadual, cada ente tem um calendário próprio, ocorrendo eleições a cada seis anos para escolha de governadores, presidentes municipais e Deputados do Congresso Estadual. Nessas esferas, a cada três anos renovam-se os Presidentes Municipais e Deputados. Em 2016, por exemplo, houve eleições para doze governadores nos seguintes estados: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz e Zacatecas. Disponível em <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones>. Acesso em 04 dez 2016.

³⁰ Roberto Rock, jornalista do *El Universal*. Entrevista realizada na Cidade do México, em 13 abr 2016.

privilégio e *status* do país; em 1982, a distribuição atingia 10 mil cargos. Falamos de um poder considerável de premiação, castigo e distribuição patrimonial concentrado nessa instituição, a maior do sistema político mexicano (CAMÍN; MEYER, 2000, p. 332-333).

Para tentar diminuir as discrepâncias entre a legislação federal e as normas locais, em 2006, um grupo de governadores reunidos na cidade de Chihuahua, no Segundo Congresso de Transparência Local, apresentaram ao Congresso Nacional um documento denominado “Iniciativa Chihuahua”, que consistia em uma proposta de reforma ao artigo 6º da Constituição.

Entre os argumentos que constavam na Câmara dos Deputados para a realização da reforma se afirmou que “o desenvolvimento do direito de acesso à informação não está isento de problemas, resistências e deformações. Quiçá a dificuldade mais importante é a heterogeneidade com que se tem legislado” (LÓPEZ AYLLÓN, 2015, p. 13-14, tradução nossa).

Após início da tramitação na Câmara, foram estabelecidos os princípios sob os quais deveria ser alterado o citado artigo. O primeiro deles dizia que toda informação em posse dos órgãos do Estado mexicano é pública.

Rompe-se radicalmente com concepções de informação patrimonialistas ou fechadas, e confirma-se um princípio democrático básico, que consiste em que todo ato do governo deve estar sujeito ao escrutínio público (IFAI, 2008, p. 24, tradução nossa).

Em seguida ao procedimento nas duas casas do Congresso, em julho de 2007, já no governo do presidente Felipe Calderón (PAN), o artigo 6º passou a contar com sete novos princípios que deveriam guiar o exercício do direito de acesso à informação pela federação, estados e Distrito Federal, entre eles: o de que toda informação em posse de qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo federal, estadual e municipal é pública e somente poderá ser reservada temporariamente por razões de interesse público; proteção de informações pessoais; acesso gratuito e sem necessidade de justificar o pedido; criação de órgãos autônomos e obrigação de adotarem procedimentos céleres de revisão; obrigações dos órgãos divulgarem informações sobre gestão e gastos públicos, independente de pedido; e previsão de sanções em caso de descumprimento.

Em 2010, foi a vez da entrada em vigor da Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais, ampliando a competência e atribuições, além de alterar o nome de Instituto Federal de Acesso

à Informação Pública Governamental para Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados, mantendo-se a sigla IFAI. Essa lei objetiva proteger os dados pessoais em posse de particulares, para garantia da privacidade.

Com a reforma constitucional de 2007, apesar do IFAI passar a estar assegurado constitucionalmente, sua jurisdição limitava-se ao Poder Executivo Federal. Na prática, isso fazia com que os Poderes Legislativo e Judiciário e outros órgãos que lidam com recursos e informações públicas tivessem discrepâncias no exercício do direito de acesso à informação. Para tentar sanar essa lacuna, a Constituição do país passou por nova reforma em 2014, prevendo a transformação do órgão federal em um órgão autônomo nacional, que atuasse junto a uma ampla gama de sujeitos obrigados, nos três Poderes.

Em todo o país, havia 33 leis de transparência no México, sendo 31 estaduais, uma do Distrito Federal e a Lei Federal de Transparência. Em relação às normas aplicáveis aos sujeitos obrigados não submetidos à revisão do IFAI, além de deverem observar as disposições da Lei Federal, também poderiam emitir regulamentos e acordos sobre o assunto. Ao todo, eram dezoito entidades ligadas aos Poderes Legislativo, Judiciário e a outros órgãos constitucionais autônomos.

Órgãos Garantes do México	
Federal (IFAI/INAI)	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos / Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
Auditoría Superior de la Federación	Comité Resolutor de los Recursos de Revisión y Reconsideración
Banco de México	Gerencia de Control Normativo
Cámara de Diputados	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Cámara de Senadores	Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información
Comisión Nacional de Derechos Humanos	Órgano Revisor
Consejo de la Judicatura Federal	Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	Comité de Transparencia, Acceso a la Información, Archivos y Protección de Datos Personales
Instituto Federal Electoral	Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Suprema Corte de Justicia de la Nación	Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Comisión de Transparencia
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información
Tribunal Superior Agrario	Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información de los Tribunales Agrarios
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Abogado General

Quadro 7: Órgãos garantes na Federação

Fonte: Elaboração própria

Órgãos Garantes do México	
Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes
Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California
Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur
Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Estado de Chiapas
Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública
Colima	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima
Ciudad de México (DF)	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal
Durango	Comisión Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de Durango
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato
Guerrero	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero
Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo
Jalisco	Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco
México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
Michoacán	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit
Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Quadro 8: Órgãos garantes nos Estados (continua)

Fonte: Elaboração própria

Órgãos Garantes do México	
Puebla	Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla
Querétaro	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro
Quintana Roo	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo
San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí
Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora
Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala
Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
Yucatán	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán
Zacatecas	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas

Quadro 8: Órgãos garantes nos Estados (conclusão)

Fonte: Elaboração própria

Antes da reforma de 2014, foi feito estudo comparativo com as legislações e regulamentos de todos os entes da federação para compor um panorama nacional do exercício do direito de acesso³¹. Observou-se que em relação a quais órgãos seriam sujeitos obrigados a cumprir as regras, em todos os Estados não se consideravam os sindicatos. O que, segundo Sergio López Ayllón (2015), a informação deveria ocorrer através das autoridades que cuidassem da supervisão e controle dos sindicatos, e não diretamente. Também havia diferenças entre a possibilidade de pedir informação pontualmente aos partidos políticos ou por meio das comissões eleitorais correspondentes, bem como se as pessoas físicas ou jurídicas que recebiam recursos públicos deveriam se submeter à legislação. Em ambos havia questionamentos quanto aos mecanismos que deveriam ser acionados para tornar efetiva a norma.

Muitos Estados e sujeitos obrigados estabeleciam prazos maiores para responder aos pedidos ou não assinalavam a data para envio de resposta. Ademais, havia muitas supressões

³¹ *Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados de la Federación*. IFAI, 2013. Disponível em: <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Regimen%20de%20Transp.pdf>. Acesso em 9 set 2016.

quanto ao limite de ampliação do tempo em que as informações deveriam permanecer classificadas como reservadas, o que poderia implicar no sigilo eterno.

Em relação à natureza jurídica dos órgãos garantes, em quinze estados era necessário estabelecer a autonomia constitucional, visto que possuíam natureza apenas legal. Na prática, isso fazia com que a competência se limitasse ao Poder Executivo, — quando da natureza legal —, ou abrangeria todos os poderes, — natureza constitucional —, como ocorreu após a transformação do IFAI em INAI. Além disso, muitos não previam a aplicação de sanções aos sujeitos obrigados, nas hipóteses de descumprimentos.

Em se tratando dos órgãos autônomos, por exemplo, grande parte não possuía uma instituição com autonomia de gestão, orçamentária ou de decisão, além de não preverem em regulamentos a competência para promover o direito de acesso, nem para obter qualquer documento para devida classificação. Em quatro estados (Baja California, Baja California Sur, Guerrero e Sonora), essas instituições não tinham autoridade para resolver os recursos, cabendo aos Tribunais do Poder Judiciário. A título de exemplo da capacidade de por em prática as previsões legais, a Auditoria Superior da Federação levou dois anos para estabelecer seu órgão garante, o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação demorou três, enquanto a Câmara dos Deputados somente o instalou nove anos depois, em março de 2012.



Criação dos órgãos	Estados mexicanos
2002	IFAI (México)
2003	Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Queretaro
2004	Coahuila, Colima, Cidade do México (DF), Durango, México, Quintana Roo, San Luis Potosi, Yucatán e Morelos
2005	Jalisco, Puebla, Tlaxcala e Zacatecas
2006	Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero e Sonora
2007	Aguascalientes e Tabasco
2008	Baja California Sur, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas, Vera Cruz e Nayarit
2011	Baja California

Ilustração 5: Criação efetiva dos órgãos garantes nos Estados e na Federação
Fonte: Elaboração própria

A próxima ilustração quadro sintetiza as principais semelhanças e diferenças das legislações federal, dos Estados e dos demais sujeitos obrigados, em relação aos órgãos recursais.

Regime de transparência e acesso à informação nos Estados da Federação

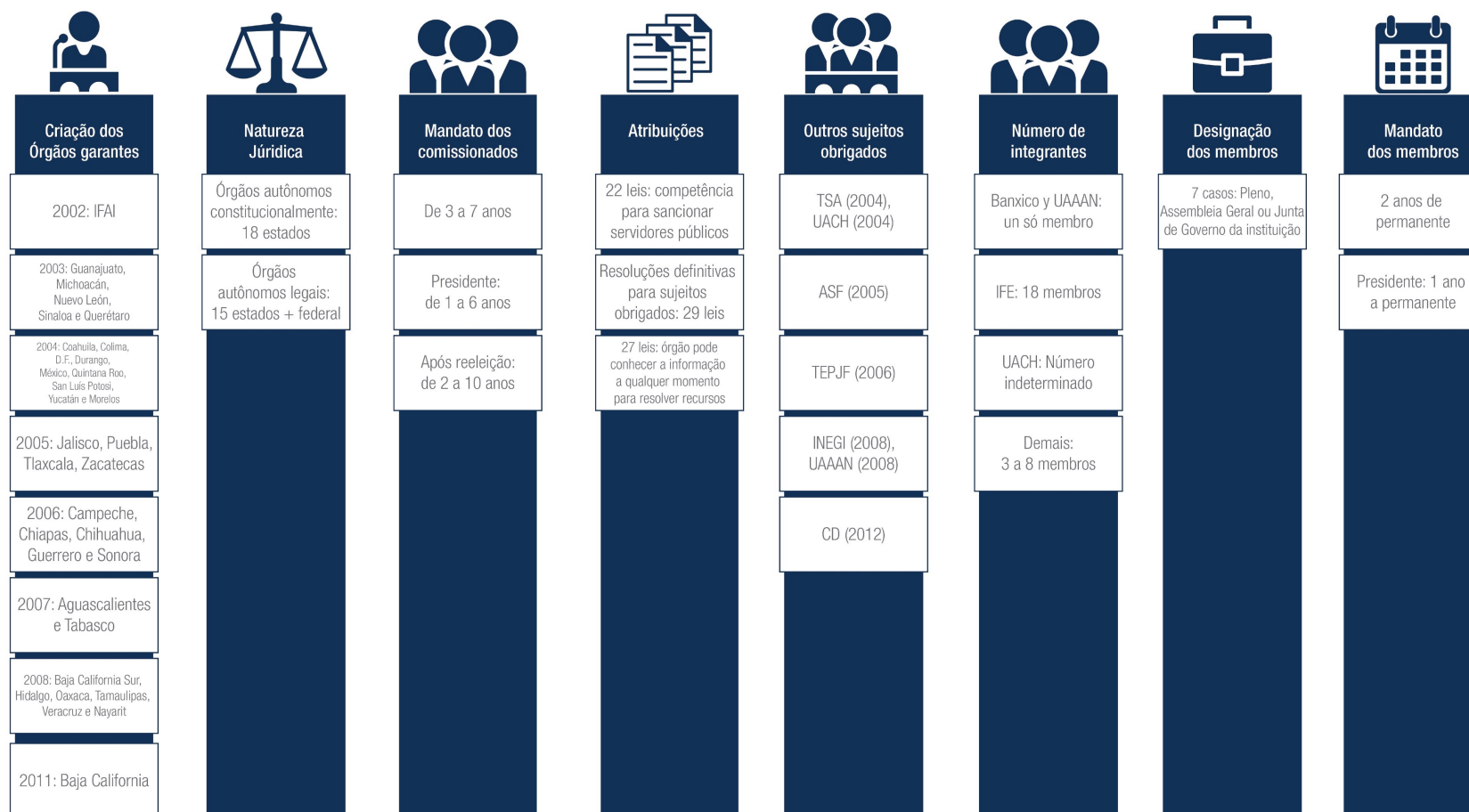


Ilustração 6: Regime dos órgãos garantes nos Estados e na Federação

Fonte: Elaboração própria

* **Siglas:** TSA (Tribunal Superior Agrário), UACH (Universidade Autônoma Chapingo), ASF (Auditoria Superior da Federação), TEPJF (Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação), INEGI (Instituto Nacional de Estatística e Geografia), UAAAN (Universidade Autônoma Agrária Antonio Navarro), CD (Câmara dos Deputados), IFE (Instituto Federal Eleitoral).

Com esse cenário, foi feita nova alteração na Constituição. A reforma de 2014 foi fruto de propostas de três partidos, PRD, PRI e PAN, e buscou dotar o país de um sistema integral de transparência e prestação de contas, de modo a fazer parte da vida institucional do governo mexicano (CASTILLEJO, 2014, p. 58, tradução nossa).

Art. 6º, VIII. A Federação contará com um organismo autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio (...). O órgão tem competência para conhecer os assuntos relacionados com o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais de qualquer autoridade, entidade, órgão ou organismo integrante dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, funções comissionadas e fundos públicos, assim como qualquer pessoa física, jurídica, sindicatos que recebam e utilizem recursos públicos ou realizem atos públicos em âmbito federal; com exceção de assuntos jurídicos de competência da Suprema Corte de Justiça da Nação, quando será resolvido por um comitê integrado por três ministros. Também conhecerá os recursos interpostos por particulares a respeito de resoluções dos órgãos autônomos especializados dos estados e do Distrito Federal que classifique a informação como reservada, confidencial, inexistente ou que negue o acesso à informação, nos termos estabelecidos pela Lei (MÉXICO, Decreto publicado no Diário Oficial da União em 07/02/2014, tradução nossa).

Como visto no trecho da Constituição acima, ampliou-se também a relação de pessoas que passam a ser obrigadas a divulgar as informações, como é o caso dos sindicatos, partidos políticos e qualquer pessoa física ou jurídica que utilize recursos públicos. Do mesmo modo pode, de ofício ou a requerimento do organismo estadual ou do Distrito Federal, conhecer os recursos de revisão que por seu interesse e relevância o justifiquem.

A mais recente reforma constitucional em matéria de transparência ocorre com o retorno ao poder, em 2012, de um presidente do partido PRI, Enrique Peña Nieto. Nessa volta à presidência da República, o partido retoma um projeto de apresentar uma série de reformas constitucionais que queriam implementar no México desde antes de 2000, em matéria de telecomunicações e energia.

É um governo que disse: para que passem essas reformas, eu necessito trocar por outras, a pedido da oposição. Chama-se a esse momento de Pacto pelo México³². Então esse regresso dá uma margem de renegociação importante ao governo e um dos assuntos que inclusive o próprio governo oferece como parte do intercâmbio é o tema da transparência e junto à transparência aparece o tema da luta contra a corrupção. São dois elementos que o próprio governo oferece, mais para dar-lhe cobertura a outras reformas que interessavam ao governo, que são reformas mais de tipo econômico e de modernização do setor econômico: de telecomunicações, sobretudo, e a energética. Então é como uma moeda de troca, não é que o partido fosse convencido da transparência, e sim o que poderia dar uma cobertura de ética e ser uma proposta atrativa para a oposição e para a sociedade em geral, para poder

³² *Pacto por México*: acordo firmado em 2012 pelo presidente eleito e os principais partidos (PRI, PAN e PRD) para realizar grandes acordos e reformas, entre as quais constam reformas nas áreas financeira, educativa e de telecomunicações. Entre os acordos estão relacionados à transparência, prestação de contas e combate à corrupção, prevendo-se a ampliação das competências do IFAI. Disponível em: <http://pactopormexico.org>. Acesso em 14 jul 2016.

aprovar sua reforma e fazer com que fossem aceitáveis. Na minha opinião, esse foi o grande contexto para a conquista da autonomia constitucional do INAI e seu controle sobre as decisões dos estados, porque neles havia menos controle sobre a transparência [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2016).

Apesar de colocar na agenda do governo reformas relacionadas à transparência e ao combate à corrupção, o presidente Enrique Peña Nieto se viu envolvido em polêmicas relacionadas a conflitos de interesse. Um dos casos, conhecido como “Casa Branca”³³, ocorrido em 2014, tratou-se de escândalo político que afetou a imagem presidencial dentro e fora do México, resultando em um percentual de aprovação da população mexicana de 29%, conforme pesquisa realizada em julho de 2016.

O escândalo se deu após publicação de reportagem pela jornalista Carmen Aristegui, cujos dados foram obtidos por meio de pedidos de acesso à informação, com apoio da plataforma de jornalismo latino-americano *Connectas* e o *International Center For Journalists*, em que revelou que o presidente e sua esposa, a atriz da rede Televisa, Angélica Rivera, possuíam mansão luxuosa e milionária em área nobre da Cidade do México, em Lomas de Chapultepec, avaliado em 86 milhões de pesos, equivalente a US\$7 milhões. O contrato de compra foi cancelado após repercussão. O imóvel não estava no nome de nenhum membro da família do presidente, mas do Grupo Higa, através da Construtora Teya, que integra um consórcio de empresas nacionais e estrangeiras, vencedor de contratos de licitação para grandes obras no México. A revelação levou à demissão da equipe de jornalistas que divulgou o caso e deu início a uma investigação ao presidente. Em 2015, a Secretaria da Função Pública concluiu que não houve conflito de interesse, nem se tratou de apropriação indevida, uma vez que, segundo a investigação, a casa estava sendo paga com patrimônio exclusivo da primeira dama, graças ao seu trabalho como atriz. O assunto repercutiu bastante, não somente pela demissão dos jornalistas, como por ter sido fruto do exercício do direito de acesso à informação.

Para o presidente da Comissão de Transparência e Anticorrupção da Câmara dos Deputados, Deputado Rogerio Castro³⁴ (2016), do Partido Morena, tanto a nova legislação de

³³ “La casa blanca de Enrique Peña Nieto” (*investigación especial*). Disponível em <http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>. Acesso em 02 out 2016.

³⁴ Rogerio Castro, Deputado Federal do Partido Morena. Entrevista realizada na Câmara dos Deputados, Cidade do México, em 14 abr 2016.

transparência, como a que prevê a implantação do Sistema Nacional Anticorrupção (SNA)³⁵ surgem no contexto de um evento político e de uma questão social.

Ambos têm uma conotação política e social muito vinculada. Primeiro, pela existência de casos muito evidentes de corrupção que saíram à luz desse governo. O mais emblemático foi o conflito de interesse do Presidente no caso da Casa Branca de sua esposa. Então nessa conjuntura, surge uma demanda político-social, onde começa a exigência de que no sistema político deve haver mais ferramentas para o tema da transparência e para o combate à corrupção. Então nesse contexto, surgem as duas reformas constitucionais que temos em matéria de transparência e a matéria constitucional em matéria de combate à corrupção. O tema da transparência começou um pouco antes. A ideia era fortalecer o INAI e, sobretudo, aumentar o número de obrigações dos sujeitos obrigados. Então esse é o contexto em que surge o INAI. Frente à exigência cidadã e à exigência política no tema da transparência, surge a sociedade civil e toma força nesse tramo de fazer o INAI [tradução nossa] (informação verbal, CASTRO, 2016).

Voltando a tratar da mudança constitucional de 2014, outra inovação ocorreu para evitar que as resoluções do órgão autônomo que obrigassem a administração pública a divulgar informações fossem descumpridas. Para isso, dispôs-se que as decisões passassem a ser vinculatórias, definitivas e irrecorríveis pelos sujeitos obrigados. A exceção é para os casos em que a matéria possa por em risco a segurança nacional, quando o Conselheiro Jurídico do Governo poderá recorrer junto à Suprema Corte de Justiça.

Também se previu a criação e reforma de diversas leis. Entre elas, as leis gerais de Transparência e Acesso à Informação Pública, de Proteção de Dados Pessoais em posse de sujeitos obrigados e a de Arquivos, assim como a lei federal de Dados Pessoais em posse dos particulares.

Por último, deliberava sobre os princípios que deverão guiar a atuação do novo órgão: segurança, legalidade, independência, imparcialidade, eficácia, objetividade, profissionalismo, transparência e máxima publicidade.

A fim de regular o artigo após a reforma, em maio de 2015, entrou em vigor a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, que institui a transformação do IFAI em Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI).

³⁵ Sistema Nacional Anticorrupção (SNA): instância de coordenação, criada por meio de reforma constitucional publicada em 27 de maio de 2015, previsto na Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção, que constitui em instrumento operativo das novas responsabilidades para denúncia, investigação, sanção, correção e ressarcimento de dano. O Sistema foi formalmente implementado em 27 O Sistema firma as bases de coordenação, no âmbito federal e local, assim como as características do Sistema Nacional de Fiscalização, além de criar a Fiscalização Especializada de Combate à Corrupção. Disponível em: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-tiene-nuevas-leyes-contra-la-corrupcion.html>. Acesso em 20 dez 2016.

A nova legislação também lançou as bases para criação do Sistema Nacional de Transparência³⁶, lançado em maio de 2016, que reúne órgãos com o objetivo de fortalecer a prestação de contas no México. É composto pelos organismos garantes da federação, INAI, Auditoria Superior da Federação, Arquivo Geral da União, Instituto Nacional de Estatística e Geografia. Sua finalidade, de acordo com a lei, é coordenar e avaliar as ações relativas à política pública de transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais, bem como estabelecer critérios e regulamentações sobre a matéria.

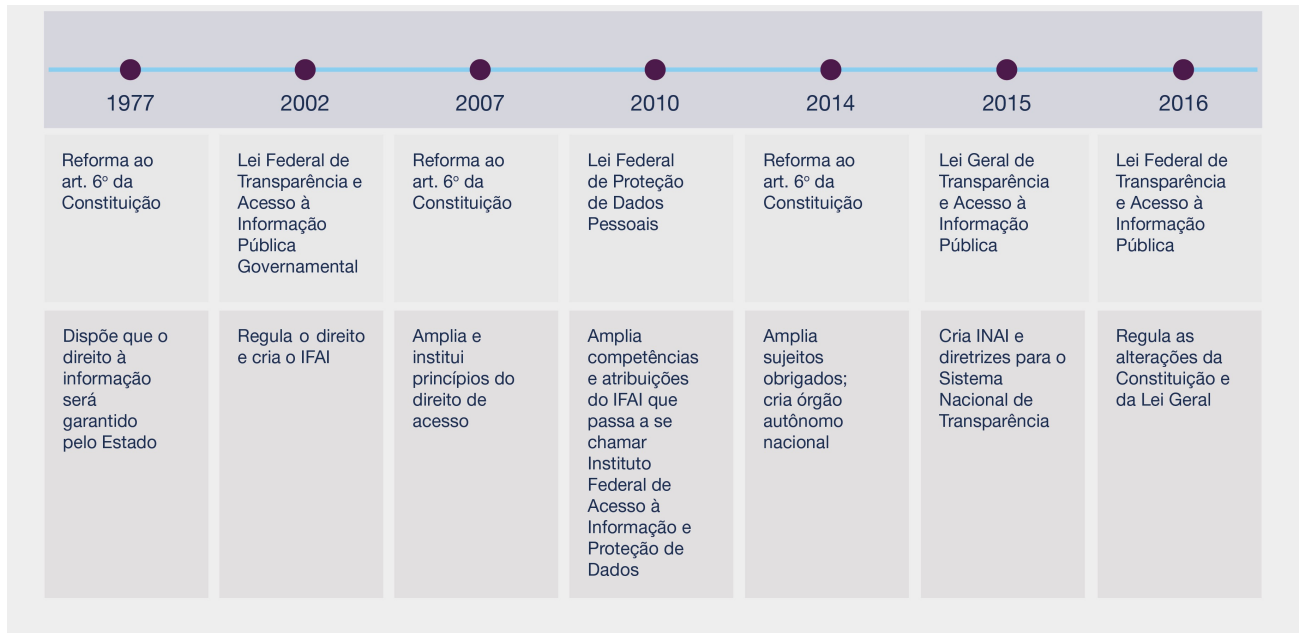
Outra novidade, é a obrigação de disponibilizar informação pública em linguagem simples para qualquer pessoa. Além disso, prevê-se que, na medida do possível, deverá ser dada acessibilidade a pessoas com deficiência e traduzida a informação para línguas indígenas. Nesse último caso, trata-se de uma garantia já prevista na constituição mexicana, a qual dispõe que os princípios relativos ao reconhecimento dos povos e comunidades indígenas serão observados em constituições e leis das entidades federativas, além de obedecerem a critérios etnolinguísticos.

Com a legislação geral, que serve de parâmetro para as estaduais e municipais, houve a necessidade de reforma para harmonização da lei federal, a qual entrou em vigor em 9 de maio de 2016 e se aplica aos 882 sujeitos obrigados federais. Entre os novos artigos estão fixadas 247 obrigações específicas que os sujeitos obrigados, no âmbito de suas atribuições, deverão cumprir de forma adicional aos deveres já fixados na lei geral. Acrescentou-se também às competências do INAI a possibilidade de impor sanções, como advertências públicas e multas, para assegurar o cumprimento de suas determinações. Antes, essa faculdade cabia aos órgãos internos de controle da Administração Pública que deveriam investigar e sancionar as irregularidades cometidas pelos servidores públicos, ou diretamente pela Secretaria da Função Pública (SFP).

O quadro a seguir mostra a evolução do direito de acesso à informação no México.

³⁶ O Sistema Nacional de Transparência atua a partir da coordenação realizada entre as distintas instâncias que, em razão das respectivas competências, contribuem para a transparência a nível nacional, nos três níveis de governo. É formado por um Conselho presidido pelo presidente do INAI e integrado pelos titulares das instituições integrantes do Sistema. Entre as atribuições está a emissão de acordos e resoluções gerais para o funcionamento do Sistema com efeitos vinculantes para todos os integrantes; e estabelecer indicadores, metas, estratégias, códigos de boas práticas, declarações, modelos e políticas tendentes a cumprir com os objetivos do Sistema e das Lei. (*Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales*. Disponível em <http://snt.org.mx/images/Doctos/Reglamento%20del%20Consejo%20Nacional%20del%20SNT.pdf>. Acesso em 02 out 2016).

Evolução do direito de acesso à informação no México



Quadro 9: Histórico do arcabouço normativo do direito de acesso à informação no México

Fonte: Elaboração própria

Além desses novos regulamentos, há a previsão de se aprovar as Leis Gerais de Proteção de Dados pessoais e de Arquivos Públicos, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Ademais houve a promulgação da Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção, em 17 de julho de 2016.

Apesar de expor a evolução da legislação sobre o assunto, para Sergio López Ayllón (2008), ao se referir à mudança ocorrida em 2007, as reformas constitucionais e legais não são suficientes para mudar a realidade.

É necessário traduzir as normas constitucionais em leis, e depois em instituições, procedimentos, rotinas que efetivamente funcionem de maneira eficiente. Ainda mais adiante, a reforma constitucional implica uma mudança profunda na cultura política tanto dos governantes como dos cidadãos, cultura que deve enraizar nas convicções democráticas e nas instituições para que gere uma autêntica prestação de contas (LÓPEZ AYLLÓN, 2008, p. 61, tradução nossa).

David Arellano Gault e Walter Lepore (2012) também ressaltam a importância de se colocar o direito à transparência como política pública.

Parece substantivo passar ter uma visão exclusivamente normativa (no sentido de dever ser) da transparência até uma visão mais prática. Diferenciar o acesso à informação pública como um direito à transparência como política pública pode ser um passo importante nesse sentido (López Ayllón e Arellano, 2008). Quer dizer, como política pública deve-se considerar necessariamente os limites práticos, as razões organizacionais e políticas, os limites cognoscitivos dos atores envolvidos, as dificuldades para mudar os comportamentos efetivamente, e os custos e benefícios das distintas alternativas de política e organizacionais que se pensem e desenhem (ARELLANO; LEPORE, 2012 *in*

CEJUDO *et al.*, 2012, p. 87, tradução nossa).

Baseado nesse ponto de vista de que a formulação de leis não esgotam o tema, o capítulo a seguir trará os procedimentos do direito de acesso à informação no México, somado a outras perspectivas, para compreensão das etapas de implementação, execução e avaliação da política pública de transparência.

4. Evolução e características das legislações de Direito de Acesso à Informação (DAI) no México

O capítulo anterior trouxe a origem do direito de acesso à informação no México até os fatores que levaram à reformulação das normas jurídicas correspondentes. Neste capítulo, apresentaremos o marco normativo do DAI, suas características, com um quadro comparativo das alterações, as quais refletem oportunidades verificadas nas etapas de implementação, relacionada ao planejamento, e execução das políticas públicas, que inclui a análise, na prática, dos obstáculos e da burocracia (SARAVIA, 2006).

O objetivo das considerações a seguir é conhecer melhor o contexto em que o então Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (IFAI) atuava. Com isso, possibilitar entender a forma como o regime de acesso foi instituído e os desafios da aplicação, que levaram à revisão e à ampliação das regras, das atribuições e à transformação do órgão no Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI).

Considera-se que a aprovação de uma legislação não esgota o tema, o que segundo Guillermo O'Donnell (2008), ao tratar da relação arriscada que pode existir ao se mitificar o conceito de Estado de Direito e o de legalidade,

É falso que exista ou possa existir algo assim como o “império da lei”. O que existe realmente são interpretações da lei, produzidas por pessoas que têm papéis institucionalmente designados que lhes permite dizer performaticamente qual é o sentido e o conteúdo da lei a se aplicar” (O'DONNELL *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 93, tradução nossa).

Segundo Saravia (2006), a análise das realidades estatais foi feita com base em diversas perspectivas, sendo que a visão jurídica foi hegemônica durante longo período. Porém, a evolução para outros pontos de vista não significou a substituição do modelo jurídico, e sim, a coexistência de vários enfoques, como o da antropologia, sociologia, ciências administrativas e outros.

Nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais. Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. O estudo circunscreve-se às questões *de lege data* e *de lege oferenda* e deixa de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas. Se o direito pretende organizar e orientar a vida social, esta é um elemento substantivo na formulação da regra jurídica (SARAVIA, 2006, p. 21-22).

Nesse sentido, a intenção aqui é apresentar os ditames presentes nas legislações, com exame de normas e estruturas, somadas a visões de formas de interpretação dos atores envolvidos, bem como da análise da dinâmica e do funcionamento estatal.

Mas uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional (*idem*, p. 27).

Assim, a dimensão jurídica desse capítulo será vista como complementar e integrante da perspectiva da política pública.

4.1 Direito de acesso à informação: Leis federais de 2002 e de 2016 e Lei geral de 2015

A primeira lei de acesso na esfera federal mexicana foi publicada em 11 de junho de 2002 e se chamava Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (LFTAIPG)³⁷. Era dividida em quatro partes, que tratavam de disposições comuns a todos os sujeitos obrigados a cumprir a lei; regras sobre o acesso à informação no Poder Executivo Federal e nos demais Poderes; responsabilidades; e sanções.

Com preceitos mais específicos a serem observados pelo Poder Executivo, a norma tinha como fim garantir o acesso a toda informação em posse do Estado, incluindo os Poderes Legislativo e Judiciário, os órgãos autônomos e qualquer outra entidade federal. Assim, considerava como sujeitos obrigados: Poder Executivo Federal, Administração Pública Federal e Procuradoria-Geral da República; Câmara de Deputados, de Senadores e a Comissão Permanente do Poder Legislativo; Poder Judiciário e Conselho de Justiça Federal; Tribunais Administrativos Federais; qualquer outro órgão federal; órgãos constitucionais autônomos, como o Instituto Federal Eleitoral, a Comissão Nacional de Direitos Humanos, o Banco do México, as universidades, demais instituições de educação superior que a lei outorgasse autonomia e qualquer outro estabelecido na Constituição.

³⁷ Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental (LFTAIPG). Disponível em: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002. Acesso em 02 jan 2017.



Ilustração 7: Organograma dos sujeitos obrigados à luz da Lei Federal de 2002

Fonte: Elaboração própria

Nota-se aí, que o então IFAI não estava elencado no rol dos órgãos autônomos do Estado mexicano, sendo considerado, de acordo com seu decreto de regulação, uma entidade paraestatal de controle indireto, com independência orçamentária e administrativa, as quais eram necessárias para lhe outorgar autonomia patrimonial e de gestão.

O IFAI tinha autonomia, mas somente no exercício das suas funções. Porém, suas competências eram mais reduzidas, porque somente podia resolver os assuntos de transparência do governo federal e não do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, tampouco dos órgãos autônomos. Como era um órgão de governo, somente tinha competência sobre o governo federal, da sua mesma natureza. Ocorria como no Brasil, onde a lei obriga a todos, mas na Câmara dos Deputados, por exemplo, criava-se seu próprio órgão garante do acesso à informação, que eles mesmos decidiam quem o formaria. Então não havia autonomia, pois quando diziam quantos pedidos de informação a Câmara dos Deputados recebeu em todo o ano, os números não passavam de cinco. Ocorria que eles vigiavam a si mesmos, por isso não funcionava [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2016).

Sobre essa atuação do IFAI limitada ao Poder Executivo, ocorria que, nas situações em que uma pessoa entrasse com pedido de acesso em um órgão do Legislativo ou do Judiciário, caso a resposta fosse negativa ou insuficiente, o recurso a que teria direito era impetrado no próprio órgão, em uma instância hierarquicamente superior, com as desvantagens de não se exercer o controle externo, o qual pode ser menos suscetível a influências políticas internas.

A legislação considerava que toda informação governamental era pública. Depois, o tratamento a ser dado não seria mais limitado aos documentos em posse dos órgãos de governo. Com a nova regra, a definição de informação passou a se referir ao conceito amplo de “pública”, abrindo caminhos para abranger os documentos em posse de sindicatos, agentes públicos, partidos políticos, por exemplo, e não somente a órgãos que fazem parte da estrutura governamental. Assim, a nova lei federal passou a se chamar ³⁸.

Com a aprovação dessa Lei Federal, publicada em 9 de maio de 2016, revogou-se a anterior, exceto em relação às disposições sobre dados pessoais e arquivos públicos, que aguardam a aprovação de Leis Gerais também específicas, para só então harmonizar as legislações locais e as federais sobre o assunto. Os artigos transitórios da nova legislação dispõem que os sujeitos obrigados deverão tramitar, expedir e modificar suas normas internas nos doze meses seguintes à entrada em vigor da Lei, ou seja, até maio de 2017. Acrescenta também que o Pleno do Instituto deve aprovar em seis meses as regras a serem cumpridas no âmbito federal. Por essa razão, apresentaremos os procedimentos da legislação anterior (LFTAIPG), que servirão de parâmetro para avaliar a política pública de acesso à informação até o momento, além de mostrarmos as principais mudanças.

O quadro abaixo mostra alguns pontos da lei de 2002 em comparação com a norma de 2016, que serão melhor explicados a seguir.

³⁸ Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública (LFTAIP). Disponível em: http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html. Acesso em 02 jan 2017.

Mudanças na legislação federal do direito de acesso

Principais temas	2002	2016
Atuação do órgão garante	Poder Executivo federal	Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federal e local
Obrigações de transparência	17 obrigações de transparência ativa	48 obrigações de transparência ativa 247 novas obrigações de transparência ativa específicas
Produção de informação	Entregar dados presentes em arquivos	Gerar informação que seja da competência do órgão
Prazos	20 dias, prorrogáveis por mais 20 dias	40 dias, prorrogáveis por mais 20 dias
Exceções	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança pública ou defesa nacional; • Atrapalhar negociações internacionais; • Causar dano à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; • Por em risco a vida, a segurança e a saúde de qualquer pessoa; e • Prejudicar ações judiciais em trâmite, incluindo operações de controle migratório 	As mesmas
Exceções das exceções (não pode ser reservada)	Investigações de violações graves de direitos fundamentais ou delitos de lesa humanidade, assim considerados por tratados ou resoluções internacionais ratificados pelo Senado da República.	As mesmas + informação relacionada a atos de corrupção, de acordo com as leis aplicáveis
Prazo de classificação	Confidencial: indeterminado Reservado: 12 anos, prorrogáveis indefinidamente (sigilo eterno)	Confidencial: indeterminado Reservado: cinco + cinco= máximo dezanos
Sujeitos Obrigados federais	246	+ de 890
Tipos de recursos	Recursos de revisão: de acesso a informação e verificações de falta de resposta; de acesso e correção de dados pessoais	Recursos de revisão, de ofício, de inconformidade, de reconsideração, de acesso e correção de dados pessoais
Causas de sanções por descumprimento	sete	quinze
Sanções (quem aplica)	Órgão de controle interno e Secretaria da Função Pública	Órgão de controle interno, Secretaria da Função Pública e INAI

Quadro 10: Comparativo de alterações do direito de acesso

Fonte: Elaboração própria

A norma federal mais recente foi fruto das disposições previstas na Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, promulgada em 4 de maio de 2015, a qual deve ser de observância obrigatória por todos os Estados da federação, que também tiveram que aprovar novas regras para se adequarem aos preceitos nacionais.

Uma lei que nos permitirá criar as bases para assegurar que os mexicanos contem com uma mesma base normativa que garantisse o exercício deste direito em igualdade de condições, sem restrições, incorporando a perspectiva de gênero e sem discriminação alguma, mediante a harmonização das leis locais com a Lei Geral e a homologação de princípios, critérios e procedimentos para sua análise e ponderação em todo o país (INAI, 2015, p. 9, tradução nossa).

Um dos primeiros objetos das novas legislações foi a ampliação das pessoas que deveriam cumprir os preceitos do direito de acesso à informação. Assim, passaram a ser sujeitos obrigados qualquer autoridade, entidade, órgão e organismo dos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, órgãos autônomos, partidos políticos, fideicomissos³⁹ e fundos públicos ou qualquer pessoa física, jurídica e sindicato que receba e utilize recursos públicos ou realize atos de autoridade da Federação, as entidades Federativas e os municípios.

³⁹ *Fideicomisos*: Uma operação mercantil mediante a qual uma pessoa — física ou jurídica — chamada fideicomitente, destina certos bens à realização de um fim lícito determinado, encomendando essa realização a uma Instituição de Crédito (Art. 381 da Lei Geral de Títulos e Operações de Crédito).

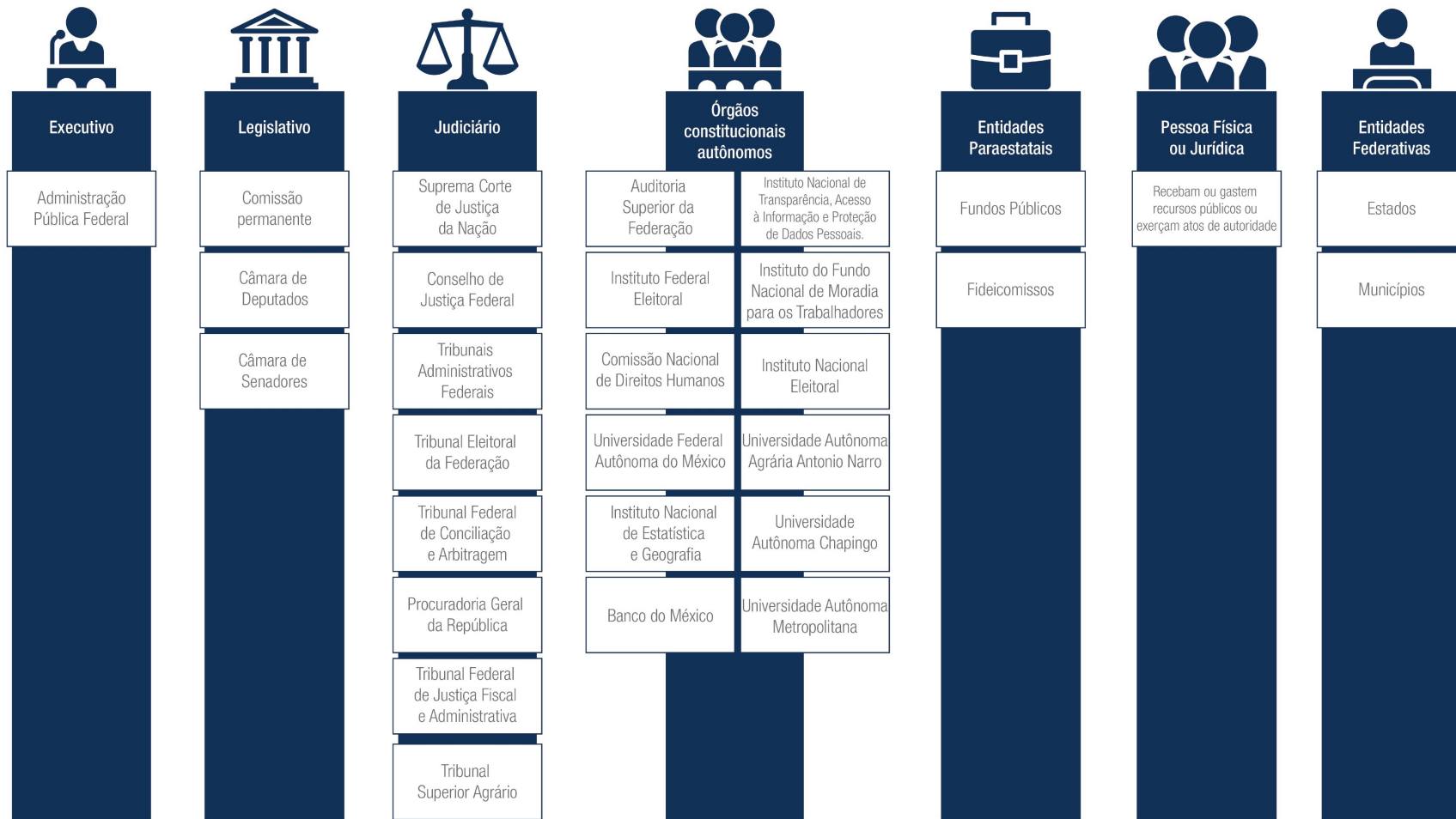


Ilustração 8: Organograma dos sujeitos obrigados à luz da Lei Federal de 2016
Fonte: Elaboração própria

O objetivo da Lei Federal de 2002 era o de prover os recursos necessários para que o acesso à informação fosse simples e rápido, além de incentivar a transparência, a prestação de contas, melhorar as ações relacionadas ao manuseio de documentos, “contribuir para a democratização da sociedade mexicana e a plena vigência do Estado de direito” (MÉXICO, 2002, art. 4, VI), e finalmente, garantir a proteção de dados pessoais. Este último foi inserido após a aprovação da legislação de proteção de dados, em 2010.

Quem estava obrigado a cumprir diretamente a lei eram os servidores públicos, mas, ainda assim, deveria ser observada por todos os interessados, por meio dos procedimentos estabelecidos.

Conforme disciplinado em tratados internacionais sobre o assunto, o princípio a ser verificado quando da interpretação da lei era o da máxima publicidade e da disponibilização da informação em posse dos sujeitos obrigados.

Ademais do direito de acesso mexicano estar regido pela legislação federal, deveria-se observar também os preceitos constitucionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra a Mulher e demais documentos internacionais subscritos e ratificados pelo México.

A norma instituía regras para o cumprimento tanto da transparência ativa, formada pelas chamadas obrigações de transparência — informações a serem disponibilizadas obrigatoriamente pelos órgãos públicos, independentemente de pedido de acesso —, quanto pela transparência passiva, exercida quando as pessoas requerem informações aos entes. As primeiras obrigações de transparência no México somavam dezessete itens que deveriam constar nas páginas de internet dos órgãos ou estar disponíveis em computadores que pudessem ser acessados pelo público. Entre elas, destacam-se: organograma, rol de competências, quadro de pessoal, remuneração, metas e objetivos das unidades, serviços oferecidos, orçamento, dentre outros. Exigia-se que a informação publicada não fosse simplesmente uma reprodução dos dados, mas que facilitasse o uso e a compreensão pelas pessoas e que fosse de qualidade, verídica, oportuna e confiável.

Na sequência, serão apresentados os procedimentos envolvendo os pedidos de acesso à informação no Poder Executivo Federal.

4.1.1. Unidades administrativas e procedimentos internos do direito de acesso à informação (de 2002 a 2016)

4.1.1.1. Unidades administrativas

Os órgãos do Poder Executivo Federal deveriam observar procedimentos específicos para garantir o direito de acesso à informação no país. Dentro das suas estruturas, deveriam funcionar dois atores institucionais responsáveis pelo trâmite das ações de transparência ativa e passiva: as chamadas Unidades de Enlace, correspondente ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) no Brasil; e os Comitês de Informação, que constituíam a primeira instância de revisão diante de possíveis negativas de acesso.

O papel das Unidades de Enlace era o de cuidar da divulgação das informações de transparência ativa; receber e ajudar solicitantes, especialmente os iletrados; realizar os trâmites internos relacionados aos pedidos; tomar medidas para garantir e agilizar o acesso; e habilitar servidores para essas atividades.

Já os Comitês de Informação tomavam decisões por maioria de votos entre os três membros: um servidor público designado pelo titular do órgão ou entidade, o titular da Unidade de Enlace e o responsável pela área de controle interno. Caso a entidade não tivesse órgão de controle interno, a Secretaria da Função Pública designaria esse servidor. Entre as principais funções estavam a de coordenar e supervisionar as ações relacionadas à lei de acesso; confirmar, modificar ou revogar a classificação da informação feita pelos titulares das unidades administrativas — áreas que geram a informação propriamente dita; supervisionar a conservação e organização de arquivos; e elaborar o relatório de atividades anual, entregue ao IFAI, para que prestasse contas ao Congresso Nacional, por meio do *Informe de Labores*.

A partir de 2015, esses setores internos passaram a se chamar, respectivamente, Unidade de Transparência e Comitê de Transparência⁴⁰. Esse último teria as mesmas funções do anterior, acrescido da faculdade de ordenar que as áreas gerassem a informação que deriva das suas competências ou que, expondo previamente que não havia possibilidade de produzi-la, explicar de forma fundada e motivada as razões por não a terem elaborado.

⁴⁰ Para efeitos de explicação dos procedimentos relacionados à legislação de 2002, utilizaremos os nomes Unidade de Enlace e Comitê de Informação. Ao nos referirmos aos trâmites previstos na lei federal de 2016, denominaremos de Unidade de Transparência e Comitê de Transparência.

Feitas as descrições das unidades internas que cuidam do direito de acesso no Poder Executivo, passaremos a tratar dos procedimentos para obter a informação, cujos prazos são contados em dias úteis.

4.1.1.2. Procedimentos internos do Direito de Acesso à Informação (de 2002 a 2016)

Sem necessidade de justificar o porquê, nem o uso que seria feito da informação, qualquer pessoa poderia solicitá-la, inclusive residentes e cidadãos de outros países. No pedido deveria constar o nome, endereço ou e-mail, descrição dos documentos que pedia, qualquer informação que facilitasse a busca e, se achasse oportuno, qual a forma que desejaria receber a informação. Se os dados fornecidos não fossem suficientes para localização, a Unidade de Enlace teria dez dias para requerer mais elementos.

Atualmente, sob as novas regras, o solicitante também pode dizer se necessita receber a informação em formato acessível para pessoas com deficiência ou que lhe seja entregue em linguagem indígena. A lei, inclusive, prevê a celebração de convênios para viabilizar as devidas traduções e adaptações.

Recebido o pedido pela Unidade de Enlace, esta o encaminhava para a unidade administrativa. Se o titular dessa unidade classificasse a informação, caberia ao Comitê decidir se a revogava ou modificava, concedendo o acesso à informação, ou se confirmava a classificação, negando-se o acesso. Neste caso de negativa, deveria-se justificar e indicar ao solicitante o recurso a que teria direito no IFAI.

Todo esse trâmite deveria ocorrer em até vinte dias úteis a contar da data em que entrasse com o pedido, prorrogável uma vez por igual período, após o órgão apresentar a devida justificativa para o adiamento.

A figura abaixo resume o procedimento dentro do órgão do Poder Executivo, de acordo com a legislação de 2002.

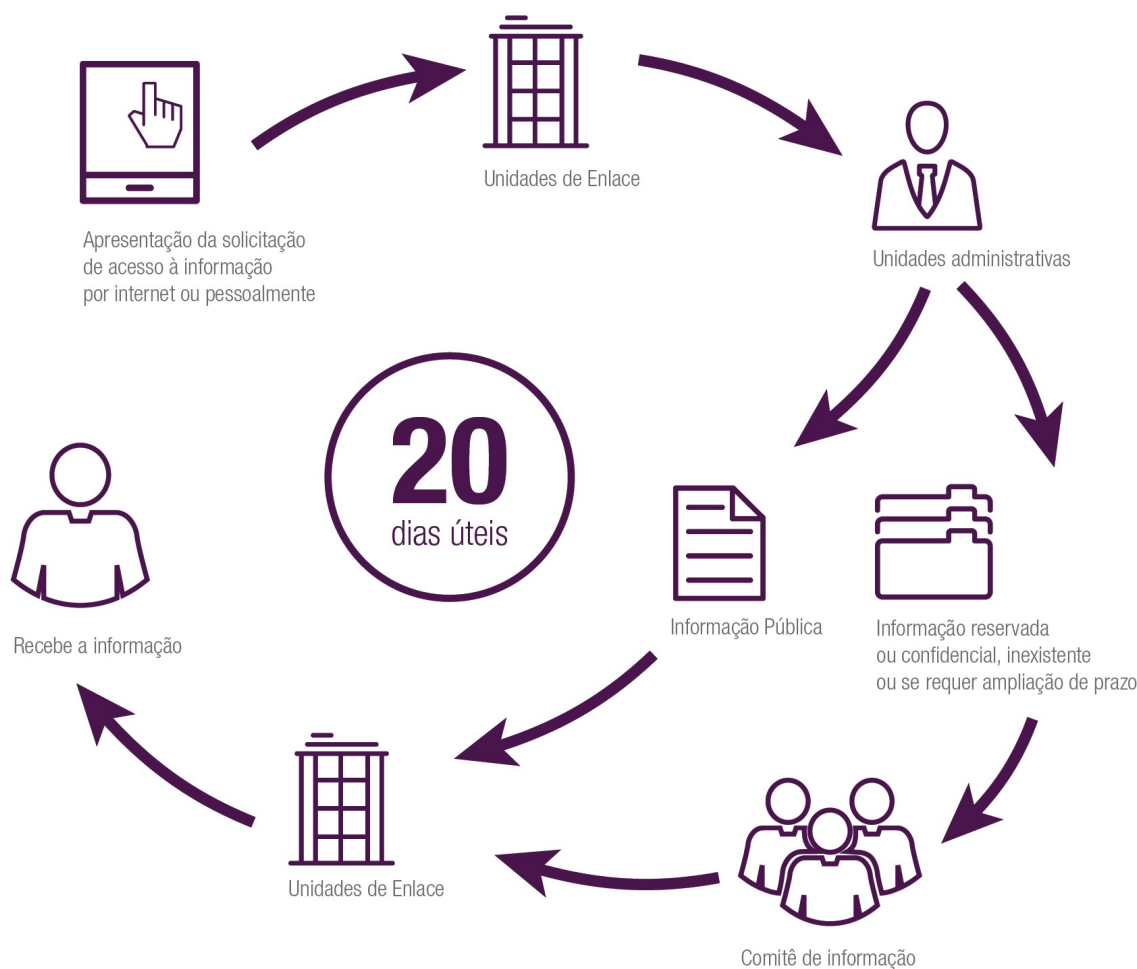


Ilustração 9: Procedimentos para obter acesso nos órgãos e entidades públicos que detêm a informação
Fonte: Elaboração própria a partir de apresentação do IFAI, 2012

Se houvesse custo com cópias dos documentos ou autenticação, o solicitante deveria fazer o pagamento, para só então a informação estar disponível no prazo de dez dias. Hoje, a regra diz que a informação será entregue sem custo, quando tiver até vinte folhas simples. Além disso, os gastos com reprodução e envio podem ser dispensados conforme as condições socioeconômicas de quem pede.

Quando o órgão não respondesse dentro de vinte dias, a pessoa que pediu a informação poderia solicitar a intervenção do IFAI, para que verificasse a falta de resposta. Se a informação fosse considerada pública, o IFAI determinava que o órgão desse o acesso em não mais de dez dias. O Instituto resolveria em vinte dias pela entrega da informação ou declarava que eram reservados ou confidenciais, instruindo a dependência para que justificasse a negativa correspondente. Hoje o prazo é o mesmo, com a possibilidade do Comitê de Transparência prorrogar a decisão por mais dez dias.

Para essas situações em que o órgão não respondeu ao pedido e o Instituto resolvesse entregar a informação, a própria entidade pública é quem cobriria os custos de cópias e reproduções. Porém, há casos em que a pessoa já havia efetivado o pagamento de cópias e certificações correspondentes e não recebeu a informação. Essas ocorrências são resolvidas com a denominação *positiva ficta*, ou seja, que geram a obrigação de entregar a informação.

Considerando todas as decisões do órgão recursal federal de 2003 a 1º de novembro de 2016, que somam 68.904 resoluções de recursos, houve 196 decisões cujo sentido do despacho foi *positiva ficta*, o que equivale 0,28%.

Após ser notificado da resposta, o solicitante poderia acessar a informação por um prazo de três meses. Depois desse período, era preciso realizar novo pedido. Com a nova legislação, no lugar desse intervalo ser contado em meses, o prazo para que a Unidade de Transparência permaneça com a informação é de no mínimo 60 dias, computados a partir da efetivação do pagamento, a ser feito em até 30 dias.

Na hipótese de a informação não estar nos arquivos, a unidade administrativa deveria enviar ao Comitê, dentro de cinco dias, após receber o pedido da Unidade de Enlace, um informe que expusesse esse fato, orientando sobre a possível localização da documentação solicitada.

Na sequência, tem-se um resumo dos procedimentos dentro dos órgãos públicos.

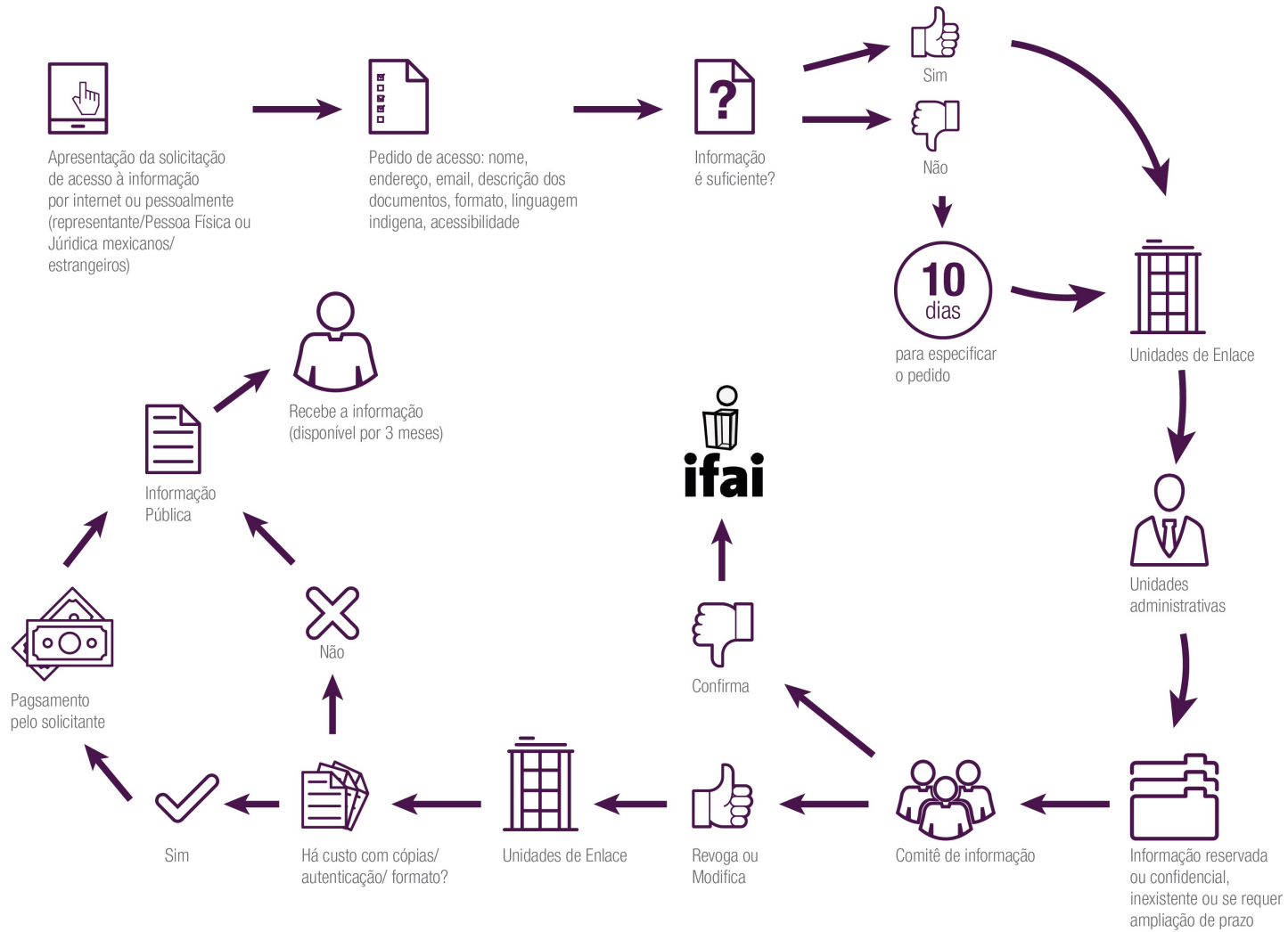


Ilustração 10: Procedimentos para obter acesso à informação nos órgãos e entidades públicos federais
Fonte: Elaboração própria

O artigo 143 da Lei Federal de 2016 estipula que a resolução do Comitê de Transparência, que confirme a inexistência da informação solicitada, conterá os elementos mínimos que permitam ao solicitante ter certeza de que foi utilizado um critério de busca exaustivo, além de assinalar as circunstâncias de tempo, modo e lugar que geraram a inexistência do documento em questão, apontando qual é o servidor público responsável pelo dado.

Nota-se que, antes, os órgãos públicos só estavam obrigados a entregar documentos que já se encontravam em seus arquivos. Esse é um dos pontos de crítica da política de acesso, uma vez que, com a edição da legislação de 2002, havia uma expectativa de que o Estado passaria a ser mais transparente, com a produção de mais informações pelos servidores públicos, tendo em vista a previsão de que os órgãos deveriam registrar todas as suas decisões. Outra expectativa, com a possibilidade das comunicações e decisões serem revistas por atores externos, era de que o agente público fundamentasse e documentasse melhor suas ações. No entanto, para Ackerman (2008), “o acesso à informação desarticulado de estratégias complementares pode ter o paradoxo resultado de criar mais opacidade governamental” (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 12, tradução nossa).

Quando um servidor público sabe que toda a informação que coloca no papel de maneira formal poderá ser requerida por um observador externo, seu impulso inicial é documentar e justificar o menos possível. Buscará evitar que estranhos tenham elementos para chamá-lo a prestar contas e formar um juízo próprio sobre suas ações. Sempre será no interesse do servidor público defender a “razão do Estado” e fomentar uma confiança cega da parte dos cidadãos na sua infalibilidade (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 12, tradução nossa).

Um exemplo disso está em uma decisão do IFAI realizada em 2007, onde ordenava que o *Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)* publicasse as versões públicas das atas das reuniões da Junta de Governo desde 1999. A partir daí, o IPAB passou a documentar os acordos e a ordem do dia das reuniões de maneira genérica, “quando antes plasmava de maneira detalhada o conteúdo das discussões e debates” (*idem*, p. 12, tradução nossa).

Em 2011, o IFAI e o Centro Internacional de Estudos de Transparência e Acesso à Informação (CETA) realizaram uma pesquisa⁴¹ com 1.245 entrevistas para avaliar a cultura da transparência dos funcionários públicos de 31 dependências ou entidades da Administração

⁴¹ Disponível em: http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/Encuesta%20sobre%20cultura%20de%20la%20transparencia%20en%20México%202011_IFAI.pdf. Acesso em 11 set 2016

Pública Federal, selecionadas de acordo com o número de pedidos de informação recebidos de 2008 a 2011. O resultado apontou que 52% dos funcionários creem que toda a informação do governo federal deve ser pública, enquanto 47% pensa o contrário. Também 53% dos servidores concordavam que algumas áreas da entidade em que trabalham acreditam ser as donas da informação que geram e não a compartilham nem sequer com outros setores internos. Apontou, ainda, que 54% admitem: “desde que a Lei de Acesso está vigente, alguns servidores públicos guardam menos documentos sobre seu trabalho”, enquanto 51% afirma que após a lei “em algumas entidades, guardam-se menos documentos sobre a tomada de decisões”.

Dados como esses sinalizam que, em algumas situações, um maior nível de acesso à informação pública pode gerar mais opacidade que transparência. Essa polarização, onde quase a metade dos servidores públicos pesquisados acreditam que a informação gerada não pertence ao público, demonstra o desafio de rompimento da cultura patrimonialista (FAORO, 2001), (ZABLUDOVSKY, 1993), (CAMÍN; MEYER, 2000), em que ocorre a apropriação privada da coisa pública. O que, segundo o comissionado do INAI, Joel Salas⁴², “Sim, seguem havendo resistências, e sim, muitos servidores públicos seguem vendo a transparência como uma carga” [tradução nossa] (informação verbal, SALAS, 2016).

Outro fator que contribui para o grande número de servidores que acreditam ser os donos da informação que geram ou mesmo para a ausência de registros das ações, está na baixa sensibilização da importância da gestão documental para a melhor tomada de decisões. “De nada serve ter a chave do acesso se o arquivo que se abre com essa chave está vazio ou é tão desorganizado que é impossível saber onde está a informação que necessitamos” (ZALDÍVAR, 2005, p. 13, *apud.* ARELLANO; LENORE *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 112, tradução nossa).

Nesse sentido, a LFTAIPG representa a intenção mais importante de romper uma lógica de opacidade que havia caracterizado durante décadas o setor público mexicano e que se sustentava em dois princípios implícitos: o manejo discricionário de arquivos e documentos administrativos (os funcionários consideravam essa informação inclusive como seu próprio patrimônio) e a prática do segredo administrativo; quer dizer, negar sistematicamente toda solicitação de informação por parte da sociedade e não prestar contas das razões dessa negação (LÓPEZ AYLÓN; ARELLANO, 2008 *apud.* ARELLANO; LEPORE *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 111, tradução nossa).

⁴² Joel Salas, comissionado no INAI. Entrevista realizada na sede do INAI, Cidade do México, em 20 abr 2016.

Para o jornalista e participante do Grupo Oaxaca, Miguel Treviño (2016), a falta de obrigação dos servidores gerarem informações é controversa, porém, importante e complicada.

Estando ao lado dos cidadãos, gostaria de defender a ideia de que os funcionários públicos deveriam entregar a informação que estão solicitando. Na realidade, é que eu tenho visto desde uma perspectiva prática, pois não me parece factível pretender que o funcionário público vá preparar informação porque alguém está pedindo. Isso me parece impraticável. Eu me inclino mais que a informação que existe se ponha à disposição das pessoas e, em todo o caso, se está solicitando algo que não existe e teria que existir, o cidadão tem o recurso à autoridade. A realidade é que vi a estatística do IFAI dos anos de 2007, 2008 e 2009 onde se observava as taxas de inexistência de informações. A porcentagem de respostas em que o então IFAI dizia que essa informação não existe ia aumentando ano a ano. O que me faz supor que o que estava acontecendo é que havia uma prática estendida de obstrução de informação pública, e esse sim é um tema muito grave. Então digamos que você pergunta sobre uma informação que não exista e não se possa obrigar o funcionário a criar a informação. Mas acredito que se deva apertar e fechar o cerco nos castigos e na forma de evidenciar e não obstruir informação pública [tradução nossa] (informação verbal, TREVIÑO, 2016).

Com o intuito de estimular a produção de mais informações, a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, apresentou um rol mais amplo de obrigações de transparência, além de prever que os próprios órgãos enviem a lista de temas que considerem relevantes de serem publicados obrigatória e periodicamente, com base nas respectivas atribuições.

Assim, se antes o quadro era composto por dezessete deveres, agora, o número passou a ser de 48 itens comuns aos agentes públicos federais, estaduais e municipais. Ainda foram previstas um total de 247 regras específicas de transparência ativa a serem cumpridas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e próprias de pessoas físicas e jurídicas, fideicomissos, fundos públicos, em matéria energética e relacionadas às atribuições dos órgãos autônomos. Todos devem informar aos respectivos órgãos garantes quais temas elencados na listagem legal lhe são aplicáveis.

A respeito dessa competência do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) e dos respectivos órgãos locais fazerem com que os sujeitos obrigados produzam todas essas informações, há quem tenha dúvidas sobre a capacidade de execução.

Isso também vai tomar tempo, porque o INAI investe muito de suas horas-homem em atender aos pedidos. Então eu creio que vai começar a fazer com que as dependências possam documentar todas as suas decisões, primeiro de maneira indireta, e através de um pedido de informação. Dizer que isso deveria existir, porque está nas funções dessa secretaria que, no entanto, não tem a informação. Então vai começar a exigir, mas creio que somente vai ser assim, não creio que o

INAI tenha capacidade para revisar aos distintos sujeitos obrigados que estejam documentando todos os processos. A única maneira de começar vai ser pela via indireta (...) Mas creio que a parte mais importante é que as decisões que as autoridades tomam não sejam verbais, que não se documentam, porque essa é outra forma de sair e não dar informação, posto que não tenha nada escrito [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2016).

Para Joel Salas (2016), a listagem de obrigações de transparência visa homologar o exercício do direito e a política pública de transparência em todo o território nacional, porém, é importante considerar as diferenças existentes entre os órgãos da administração pública não só federais, mas também locais.

Apesar da intenção de gerar mais informação independente do pedido, não se pode tratar de forma igual instituições que não têm as mesmas capacidades. Nesse ponto, acredito que as obrigações de transparência foram muito extensas. A partir da observação das publicações, vamos vendo como funcionam todas as instituições do Estado, a fim de gerarmos esse músculo, essa mudança cultural, para só então vermos qual é a maior demanda de informação, para então se incrementar a oferta. Esse seria o caminho, e não oferecer toda essa informação, que nem sequer sabemos se efetivamente será utilizada para os objetivos mais nobres que se está buscando. (...) As obrigações foram geradas não tanto pelas necessidades reais da população. Creio que a aposta final foi: ofertemos o maior número de informação possível buscando que, quando a população ver que está disponível, se envolverá cada vez mais. Mas o ponto que acredito é: podem haver instituições que não cumpram com a lei, porque não têm capacidade de cumpri-la. Eu entendo que podem até se queixar de que é uma carga excessiva, porque há ocasiões em que sequer têm pessoal suficiente para poder atender tudo o que está planejado. E há um tema adicional: transparência para quê? Ou seja, o que estamos buscando quando se dá transparência a uma informação? Uma maior participação cidadã, um melhor controle sobre os recursos públicos? Em função de responder ao “para quê” é que temos que ver qual informação deve-se abrir de maneira sistemática como obrigação de ofício. Tenho medo de que, na prática, uma corporação municipal que tem uma estrutura pequena, um estado e algumas dependências do Executivo Federal estejam descumprindo a lei, não porque querem, mas sim porque não têm a capacidade de cumprir. Então, **ao final, o sentimento da população vai ser uma vez mais: No México se modificam as leis, mas não se modifica a realidade.** E esse é um grande problema que temos. A brecha que existe entre o que dizem as leis e o que ocorre todos os dias. É mais fácil modificar as leis que o comportamento dos atores. E esse vai ser um dilema a enfrentar [tradução nossa] (informação verbal, SALAS, 2016, grifo nosso).

Essa brecha a que se refere Salas entre o que preveem as leis e a prática, constitui-se em um desafio, reforça a limitação de se considerar apenas a perspectiva jurídica para análise de uma política pública, além de apontar para a necessidade de justificação do direito (HABERMAS, 2012), de modo a incrustar na sociedade a importância das normas para modificação da realidade.

No caso de descumprimento das obrigações de transparência, qualquer pessoa pode denunciar ao organismo garante, para que verifique o fato e determine que seja feita a publicação, aplicando sanção aos responsáveis, caso persista a omissão. Independente da denúncia, cabe ao INAI vigiar o cumprimento por meio de amostras aleatórias e periódicas.

Essa discussão a respeito da obrigatoriedade dos servidores públicos gerarem a informação relaciona-se com o conceito amplo de prestação de contas ou *accountability*. Abrangente no sentido de que não se limita a apresentar os resultados do que se produz, dando acesso às contas ao público externo, ainda que essa publicidade resulte de um pedido. Contempla, sobretudo, um processo dinâmico, de diálogo, de explicação e justificação do que se produz.

Processo pró-ativo por meio do qual os servidores públicos informam, explicam e justificam seus planos de ação, seu desempenho e seus feitos e se sujeitam às sanções e recompensas correspondentes.

(...)

Prestar contas é sair da repartição, dialogar com a sociedade e estabelecer contato com outras instituições, no lugar de esconder-se da vigilância cidadã. O comportamento pró-ativo que implica a prestação de contas exige constante diálogo, explicação e justificação das ações governamentais (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 16, tradução nossa).

A visão aqui, portanto, implica tanto na possibilidade de sanção do servidor público que não cumpriu com a obrigação, quanto na expectativa de que haja uma mudança cultural, de modo a fazer com que o funcionário tenha um bom desempenho para tomada de decisões, as quais devem levar a uma prestação de contas de forma efetiva.

A listagem de obrigações de transparência ativa também pode ser acrescida após os órgãos garantirem que a informação é relevante; ao existirem outras solicitações de acesso sobre a mesma temática; e quando houver decisões reiteradas sobre o mesmo assunto.

O fato da Lei Federal de 2016 ter ampliado significativamente as obrigações de transparência tanto gerais, quanto específicas, intenta reduzir a discricionariedade dos órgãos públicos em definir o que é público do que deve ser mantido em sigilo. Ademais, existem diversos exemplos que demonstram a arbitrariedade das decisões em casos relevantes em favor da opacidade. O tópico a seguir exemplifica uma ação do Instituto Nacional Eleitoral relativa à contagem dos votos, em que, por se tratar de um organismo autônomo, possuía sua própria instância de revisão e que, sob a norma anterior, não havia possibilidade da intervenção do IFAI.

4.1.2 Obrigações de transparência específicas: Eleições

Uma das novas disposições de transparência ativa específicas de alguns sujeitos obrigados diz respeito aos assuntos do Instituto Nacional Eleitoral (INE) e dados dos

organismos eleitorais locais das entidades federativas. O INE é um órgão autônomo que não estava sujeito à supervisão do Instituto Federal, mas que agora também pode ter as decisões revistas pelo INAI.

O quadro abaixo apresenta a lista de obrigações do INE.

1	Lista de partidos políticos, associações e agremiações políticas ou de cidadãos registrados na autoridade eleitoral;
2	Os informes que apresentem os partidos políticos, associações e agremiações políticas ou de cidadãos;
3	A geografia e cartografia eleitoral;
4	O registro de candidatos a cargos de eleição popular;
5	O catálogo de estações de rádio e canais de televisão, pautas de transmissão, versões de <i>spots</i> dos institutos eleitorais e dos partidos políticos;
6	Os montantes de financiamento público por atividades ordinárias, de campanha e específicas outorgadas aos partidos políticos, associações e agrupamentos políticos ou de cidadãos e demais associações políticas, assim como os montantes autorizados de financiamento privado e os números de gastos de campanha.
7	A metodologia e informes sobre a publicação de pesquisas por amostra, pesquisas de saída financiados por autoridades eleitorais competentes;
8	A metodologia e informe do Programa de Resultados Preliminares Eleitorais;
9	Os cômputos totais das eleições e processos de participação cidadã;
10	Os resultados e declarações de validade das eleições;
11	Dados sobre programas de subsídios e beneficiários;
12	As franquias postais e telegráficas designadas ao partido político para o cumprimento de suas funções;
13	A informação sobre votos de mexicanos residentes no exterior;
14	Os ditames, informes e resoluções sobre perda de registro e liquidação do patrimônio dos partidos políticos nacionais e locais; e
15	O monitoramento dos meios de comunicação.

Quadro 11: Obrigações de transparência ativa do INE e dos organismos eleitorais locais das entidades federativas (grifo nosso)

Fonte: Elaboração própria

Essas são inovações da legislação em um país marcado por fraudes eleitorais e dúvidas sobre a lisura do processo. Questionamentos esses que já levaram a pedidos de acesso à informação, tendo sido negados na primeira instância, seguidos de negativas no Instituto Federal Eleitoral e no Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação (TEPJF), ambos funcionando como instâncias recursais.

Entre a lista de obrigações de transparência ativa vistas acima, as relacionadas aos números totais, processos de participação cidadã e aos resultados e declarações de validade

das eleições não suprem a informação relacionada ao conteúdo das cédulas eleitorais depositadas nas urnas.

Um caso que repercutiu bastante no país foi relativo às eleições presidenciais de 2006, as quais tiveram questionamentos sobre a lisura do processo e a correta contagem dos votos, que deram vitória ao candidato do PAN Felipe Calderón contra o concorrente Andrés Manuel López Obrador, da Coalizão pelo Bem de Todos (CBT). Assim, vários jornais deram início a pedidos de acesso às cédulas eleitorais, para que pudessem fazer a recontagem dos votos. Isso porque a diferença entre os dois candidatos foi de 233 mil votos de um total de 41 milhões, o que representava somente 0,58%.

A recontagem parcial conduzida pelo IFE somente fortaleceu as suspeitas de que algo irregular havia ocorrido. (...) O Tribunal Eleitoral tampouco informou de maneira clara sobre os resultados de sua própria recontagem. (...) López Obrador recuperou 10 mil votos com a investigação de unicamente 9% das urnas eleitorais. Se as mesmas irregularidades tivessem estado presentes no resto das urnas, a vantagem de Calderón teria diminuído à metade, a unicamente 122 mil votos, ou 0,30%, sobre López Obrador. Mas pode ser que as irregularidades nas outras urnas tenham sido muito mais graves que as observadas nas urnas que o Tribunal decidiu abrir (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 222-224, tradução nossa).

Uma situação semelhante aconteceu nas eleições de 2000 nos Estados Unidos entre os candidatos Albert A. Gore e George W. Bush, quando, via lei de acesso à informação, jornais como *New York Times*, *Washington Post* e *Wall Street Journal* realizaram a própria recontagem dos votos no estado da Flórida. Porém, diferente dos EUA, no México, tanto o Instituto Federal Eleitoral quanto o TEPJF negaram o acesso.

Se o México sempre se caracterizasse por eleições limpas, equitativas e transparentes ao longo de sua história, não haveria absolutamente nenhum questionamento à independência dos funcionários eleitorais e a demanda por uma recontagem eleitoral seria tão somente uma necessidade. Mas a ampla tradição de fraudes eleitorais no México desmente essa suposição. (*idem*, p. 225, tradução nossa).

Para Igor Fuser (1995), no México havia mecanismos há muito tempo utilizados pelo então hegemônico PRI para garantir as vitórias nas urnas. Entre os recursos usados destaca: *tacos* — cédulas introduzidas nas urnas com aval de mesários, “É o milagre da multiplicação dos votos” (FUSER, 1995, p. 21); *carrossel* — transporte de eleitores das zonas rurais até os locais de votação, mediante pagamento; *ratão louco* — rasura dos eleitores conhecidos como de oposição das listas de votantes; *operação sapato* — nas urnas sem fiscais da oposição, os mesários atribuíam quase todos os votos ao partido que lhes conviesse; *eleitores homônimos* — eleitores com mais de um título de eleitor, permitindo-lhes votar em várias sessões diferentes; e *voto espírita* — desvio de credenciais de eleitores mortos para sessões eleitorais, onde os votos seguiam sendo computados.

Por essas razões, a demanda por eleições limpas no México acompanha os anseios da sociedade há muito tempo, inclusive quando das reformas de 1977, que originaram o direito de acesso à informação, como visto no capítulo precedente.

O procedimento das eleições mexicanas ocorre com cédulas impressas depositados em urnas. Após a votação, os eleitores têm os dedos marcados por uma caneta para evitar que votem em duplicidade. Decorrido um prazo após a homologação do resultado pelo Tribunal Eleitoral, as cédulas são destruídas pelo IFE.

Neste caso das eleições de 2006, além de uma petição feita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), uma decisão judicial ordenou que as cédulas não fossem eliminadas até que a Comissão do Conselho para a Transparência e o Acesso à Informação do IFE resolvesse o recurso sobre a possível violação do direito de acesso à informação pública.

A decisão da Comissão do IFE negou o recurso impetrado após a negativa do acesso pela Direção Executiva de Organização Eleitoral, unidade administrativa que detinha a informação, alegando que o pedido estava infundado. Segundo a Direção, o instituto se encontrava impedido de dispor dos pacotes eleitorais, dentro dos quais estavam contidas as cédulas solicitadas, em virtude de que somente tinha a custódia material e o resguardo físico (TEPJF, México, 2007, p. 5, tradução nossa)⁴³. Já a comissão alegou que,

O recurso contrapõe os princípios constitucionais de legalidade, certeza jurídica e o caráter definitivo que rege a matéria eleitoral, sobre a garantia relativa ao direito de acesso à informação. Existe contraposição entre a obrigação das autoridades correspondentes de destruir as cédulas eleitorais, uma vez concluído o processo eleitoral, e o direito que tem a pessoa, de solicitar tal documentação (TEPJF, México, 2007 p. 50, tradução nossa).

O argumento de que o acesso às cédulas poderia ferir a natureza definitiva do processo eleitoral, uma vez que poderia ameaçar a “certeza” dos resultados das eleições, coloca o tema como sendo uma reserva da legislação. Ocorre que a lei apresenta um rol exaustivo de situações de classificação da informação como reservada, do qual não constam os assuntos relacionados às cédulas eleitorais.

Em outro recurso sobre o mesmo assunto, a mesma Direção Executiva afirmava que as cédulas eleitorais estavam sob a garantia da inviolabilidade, cuja abertura legal só era factível em casos extraordinários e previstos no Código Eleitoral, durante a sessão de contagem e nos

⁴³ Disponível em: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/14_SUP-JDC-10-2007.pdf. Acesso em 15 set. 2016.

casos em que assim ordenasse o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação. Alegava-se, enfim, que era juridicamente improcedente permitir a qualquer indivíduo o acesso às cédulas (*idem*, p. 7, tradução nossa).

Ainda na decisão que negou o acesso, o IFE expõe que o direito em questão está sujeito a restrições, as quais visam não somente preservar a intimidade, como também garantir a ordem pública, o interesse social, assim como as funções primordiais do Estado mexicano, o que inclui a segurança nacional.

Esse critério tem sido sustentado por diversas instâncias jurisdicionais nacionais e internacionais, as quais reconhecem que deve existir uma relação razoável ou racional entre a restrição de um direito fundamental e os fins perseguidos pelo Estado com essa restrição. Nesse sentido, e a título de exemplo, pode-se fazer menção ao fato da Lei Fundamental de Bonn e o Tribunal Constitucional Alemão reconhecerem o conceito de “democracia militante”, que restringe a liberdade de expressão ou à informação quando o exercício da mesma atente contra determinados valores públicos de importância fundamental para a coletividade, entre os quais incluem todos os procedimentos para a integração dos órgãos de governo (*ibidem*, p. 42, tradução nossa).

A referida norma alemã, a que o Instituto Federal Eleitoral citou, trata-se de lei aprovada para evitar o ressurgimento do nazismo e de outros movimentos extremistas no país, situações bem diferentes da que ocorreu nas eleições de 2006 no México.

De uma maneira paralela, o IFE argumenta que os jornalistas que têm solicitado o acesso às cédulas eleitorais ameaçam os fundamentos da democracia e que, por isso, devem-lhes restringir seus direitos civis básicos. Essa argumentação, na realidade, significa uma confissão implícita de que algo poderia estar sumamente errado com a maneira com que se contaram os votos durante as eleições presidenciais de 2006. Se tudo estivesse em ordem, uma revisão independente das cédulas unicamente fortaleceria a legitimidade de Calderón e ratificaria a defesa do IFE acerca da limpeza das eleições. A suposta ameaça à ordem pública só poderia emergir se o estudo revelasse que as eleições foram manipuladas e que López Obrador poderia ter sido o ganhador (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 231, tradução nossa).

Em abril de 2007, o TEPJF se manifestou sobre os dois recursos, em função de tratarem do mesmo assunto, ou seja, ter acesso às cédulas que sobraram, às inutilizadas e aos votos válidos e nulos de todas as urnas instaladas durante as eleições de Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, celebrada em 2 de julho de 2006.

Apesar de rebater os argumentos da Comissão do IFE da natureza definitiva das cédulas e da possível ameaça à segurança nacional, o Tribunal coloca que as informações foram declaradas reservadas ou confidenciais pela lei eleitoral. Depois, argumenta que não existe maneira de ter acesso às cédulas, visto que as urnas estão lacradas e a lei só permite a abertura pelo IFE mediante ordem judicial durante a etapa de homologação da eleição. Ou seja, o acesso seria possível, mas as cédulas estavam indisponíveis.

Reconhecida a natureza jurídica das cédulas eleitorais como instrumentos que contêm informação, seu acesso é restrito. (...) Durante o processo eleitoral, esses documentos estão sujeitos a um estrito controle e medidas de segurança tendentes a tutelar e garantir a efetividade e autenticidade do sufrágio para outorgar legalidade e certeza aos resultados das eleições, por outra parte, trata-se de documentação com um destino final expressamente determinado, porque após a conclusão do processo eleitoral, atendendo aos princípios de certeza e de que é definitivo, as cédulas, integradas pelas respectivas urnas, devem ser destruídas (TEPJF, México, 2007, p. 108-110, tradução nossa).

Com essa justificativa, o Tribunal afirma que em nenhum momento as cédulas estão à disposição pública, posto que a lei não estabelece um destino arquivístico nem histórico “o que faz patente que não estão sujeitos aos mesmos sistemas de tratamento e conservação de documentos, nem podem ser objeto de investigação (*idem*, p. 111, tradução nossa)”.

Com essa decisão, o Tribunal Eleitoral de forma indevida insere na Lei uma categoria completamente nova, a de “documentos indisponíveis”. Ao reinterpretar o artigo como uma causa de reserva da informação, o Tribunal inaugura uma nova categoria dentro da qual as dependências do governo poderão guardar documentos incômodos que gostariam de esconder da vista do público (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 236, tradução nossa).

Por fim, a resolução do Tribunal é pela revogação da decisão do IFE, porém, o acesso às cédulas não é concedido. Isso porque, para o Tribunal, a indisponibilidade do acesso físico aos votos não pode ser interpretada como limitação ao direito de acesso à informação, pois a informação requerida estaria disponível com a publicidade dada ao fechamento das urnas e a posterior divulgação das atas das sessões eleitorais, presumindo-se, aqui, que essa difusão é verídica e não suscetível à contestação.

Essa etapa destaca que os votos contidos nas cédulas eleitorais, traduzem-se nos resultados assentados nas atas de escrutínio e cômputo, pelos funcionários da mesa diretiva da sessão, os quais o tornam de conhecimento público mediante o aviso que fixa em lugar visível em área externa ao local onde se instalou a mesa da sessão eleitoral (TEPJF, México, 2007, p. 127, tradução nossa).

Segundo John Ackerman (2008), as decisões refletem a fragilidade da legislação frente às apreciações e interesses dos atores envolvidos. Além de reforçar a necessidade de que as decisões dos órgãos autônomos e integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário também passassem a ter uma supervisão externa do IFAI/INAI, a fim de tentar aumentar o caráter vinculatório das decisões às leis, em detrimento da ação discricionária de interpretações.

A reiterada negativa de acesso por parte do IFE e a negativa final por parte do Tribunal Eleitoral são claros exemplos de um franco manuseio da Lei para fins políticos. Este tipo de atitude indica que, afinal de contas, o avanço ou retrocesso da transparência no país segue dependendo mais da vontade política das autoridades que das arquiteturas normativas ou institucionais que se estabeleçam (ACKERMAN *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 220, tradução nossa).

Outro tema objeto de diferentes interpretações é relacionado a exceções à regra de transparência, quando a informação é classificada como reservada ou confidencial. Adiante, apresentaremos os procedimentos de classificação das informações, acompanhados de exemplos de recursos sobre o assunto.

4.1.3 Informação confidencial e reservada

A informação confidencial diz respeito àquela entregue aos sujeitos obrigados com esse caráter e de forma expressa pelos indivíduos, além de dados pessoais que requeiram o consentimento para sua difusão, distribuição ou comercialização, sem prazo para ser mantida em sigilo. A exceção ocorre quando a saúde ou a vida da pessoa que requer estão em perigo, não havendo necessidade de consentimento expresso do titular da informação.

Para a lei federal de 2002, a informação era considerada reservada, podendo assim permanecer por até doze anos, prorrogáveis excepcionalmente pelo IFAI. Essa norma não previa um limite de prorrogações dessas informações, que poderiam ser procrastinadas “sempre e quando os sujeitos obrigados justifiquem que subsistem as causas que deram origem a sua classificação” (artigo, 15). Isso poderia implicar, indiretamente, no sigilo eterno, visto que as causas poderiam subsistir, caso a revelação pudesse colocar em perigo os valores resguardados. Se o IFAI não respondesse nos dois meses seguintes ao pedido de ampliação da reserva, feito pelo órgão da administração pública, seria considerada sua anuência (*afirmativa/positiva ficta*) e o documento conservaria o sigilo pelo período solicitado.

Caso os motivos que ensejaram a reserva deixem de existir, a informação passa a ser pública, com a respectiva desclassificação. Isso ocorreu após um pedido para aceder à base de dados sobre a avaliação universal da educação básica de 2012, solicitando os acertos, os nomes dos professores que realizaram o exame e dos que não o realizaram.

A Secretaria de Educação Pública (SEP) negou o acesso alegando que a informação deveria permanecer reservada por três anos, por ser considerada dado pessoal confidencial, “porque põe em risco a vida, a segurança ou a saúde de qualquer pessoa” (INAI, 2016, p. 56, tradução nossa). O solicitante recorreu da decisão junto ao INAI, uma vez que os resultados da avaliação deveriam ser públicos.

No momento de emitir a resolução, havia diversas manifestações violentas no país envolvendo grupos de professores. Com isso, o então IFAI decidiu classificar a informação como reservada e não como confidencial, já que, considerando o contexto, sua divulgação poderia por em risco a vida das pessoas.

Porém, no dia da resolução do recurso RDA 1312/15, as mobilizações já haviam diminuído significativamente. Assim, com base no artigo 15 da LFTAIPG — “a informação pode ser desclassificada quando se extinguam as causas que deram origem a sua classificação, e toda vez que as causas originais que levaram o Pleno do instituto a classificar a informação tiverem cessado de forma muito significativa” —, o IFAI decidiu modificar a resposta da Secretaria de Educação, devendo entregar a base de dados com as informações do docente avaliado.

Para o comissionado Oscar Mauricio Guerra Ford, relator do recurso, a informação solicitada é de alta relevância pública, posto que envolve toda a sociedade e o direito de obter uma educação de qualidade.

Para cumprir com os objetivos que prevê a LFTAIPG tais como dar transparência à gestão pública e contribuir à democratização da sociedade, é necessário envolvê-la nos atos que a Secretaria de Educação Pública está realizando para melhorar a educação no país, isto inclui não só as determinações adotadas, como também os efeitos e resultados obtidos com as políticas implementadas em qualquer tema. Devemos recordar que tudo aquilo que não se mede, não pode melhorar, mas caso se trate dos primeiros passos das nossas crianças e jovens, mesmos passos que determinarão seu futuro, a situação torna-se importante, por isso a relevância do sentido da resolução adotada (FORD *apud*. INAI, 2016, p. 57, tradução nossa).

Até hoje, a classificação por reserva ocorre quando a divulgação possa comprometer a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional; atrapalhar negociações internacionais; causar dano à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; por em risco a vida, a segurança e a saúde de qualquer pessoa; e prejudicar ações judiciais em trâmite, incluindo operações de controle migratório. A exceção ocorre para investigações de violações graves de direitos fundamentais ou delitos de lesa humanidade, assim considerados por tratados ou resoluções internacionais ratificados pelo Senado da República.

A lei de 2016 manteve a mesma previsão para informações reservadas, porém, somente pode estar classificada por até cinco anos, prorrogáveis por mais cinco, após aprovação do Comitê de Transparência.

Prazo de classificação	2002	2016
Confidencial	Indeterminado	Indeterminado
Reservado	12 anos, prorrogáveis indefinidamente (sigilo eterno)	Reservado: cinco + cinco = máximo dez anos

Quadro 12: Prazo de sigilo das informações 2002 e 2016

Fonte: Elaboração própria

Essa classificação deve ser justificada de acordo com o risco real, demonstrável e identificável de que a divulgação representa uma ameaça de prejuízo maior que o interesse público ou a segurança nacional. A limitação deve seguir também o princípio da proporcionalidade, ou seja, o meio menos restritivo possível para evitar o dano, além dos preceitos de racionalidade e razoabilidade.

O tópico abaixo traz exemplos de recursos relativos a exceções para a classificação da informação, ou seja, apesar de apresentar fatores que poderiam manter os dados sob sigilo, devem ser considerados públicos, o que ensejou na necessidade de atuação do órgão recursal.

4.1.3.1 Exceção à reserva de informação: violações graves de direitos humanos e delitos de lesa humanidade

Um exemplo de acesso a informações relacionadas a violações graves de direitos humanos com grande repercussão no México e no mundo⁴⁴ foi o desaparecimento de 43 estudantes da Escola Normal Rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, em 26 de setembro de 2014. O caso envolveu a polícia municipal e pessoas ligadas ao crime organizado, com um saldo de seis mortos (um com sinais de tortura); catorze estudantes feridos; e 43 desaparecidos.

A Secretaria de Defesa Nacional (SEDENA) se declarou incompetente para conhecer a informação requerida, da qual pedia as fotografias e registros dos normalistas feitos pelo Exército mexicano, uma vez que atuou em um hospital do local onde ocorreram os crimes, além de ter participado das buscas. O recurso RDA 5366/14 do IFAI foi o primeiro relacionado ao incidente, no qual se revogou a resposta da Secretaria, garantindo a máxima

⁴⁴ Dada a gravidade dos fatos, instituições como a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e o Senado Federal; assim como organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Comitê de Nações Unidas contra os Desaparecimentos Forçados expressaram sua preocupação com os fatos e se pronunciaram sobre seu esclarecimento.

publicidade em matéria de violação grave de direitos humanos, protegendo-se os dados pessoais, quando necessário.

Outra solicitação em que se requeria cópia da investigação à Procuradoria-Geral da República foi negada também alegando-se classificação da informação. O recurso de revisão RDA 5151/14 determinou revogar a decisão, devendo entregar a versão pública da investigação, sem constar nomes dos prováveis responsáveis, das vítimas, dos familiares, de testemunhas ou terceiros relacionados com a investigação, nem dos agentes do Ministério Público e servidores públicos correlatos.

Segundo orientação da Suprema Corte de Justiça, considerando que o delito perseguido é de tal gravidade que o interesse público em manter a averiguação prévia em reserva se vê superado pelo interesse da sociedade em conhecer todas as diligências levadas a cabo para a oportuna investigação, detenção, juízo e sanção dos responsáveis, para isso, é necessário comprovar a transcendência social das violações, a qual se determina através de critérios quantitativos ou qualitativos (INAI, 2016, p. 53, tradução nossa).

Da mesma forma, foi feita solicitação à Polícia Federal para que disponibilizasse todos os documentos gerados nos dias do desaparecimento dos estudantes. A informação também foi negada e modificada pelo INAI, após recurso de revisão — RDA 2629/15, em virtude do interesse da sociedade em conhecer a participação das autoridades em relação ao ocorrido.

Além dessas situações, existiram diversos outros pedidos relacionados ao assunto dirigidos aos órgãos da administração pública, em que, apesar de constar na lei como uma exceção às situações de reserva de informação, optava-se por manter sob sigilo, culminando na necessidade de atuação do INAI.

Em solicitação de acesso à informação realizada pessoalmente na sede do Instituto, em 12 de abril de 2016⁴⁵, foram requeridas as resoluções de recursos de revisão emitidas pelo Instituto em matéria relacionada a direitos humanos e a crime organizado, desde 2003 até a data do pedido. A resposta (ANEXO A) afirmava que não havia um expediente específico constando as resoluções, porém, disponibilizava documentos com recursos sobre direitos humanos e delitos de lesa humanidade, de janeiro de 2004 a junho de 2015; síntese de resoluções de recursos de revisão relacionados a violações graves de direitos humanos e delitos de lesa humanidade do mesmo período (ANEXO B); e listagem de recursos relacionados a violações de direitos humanos com o sentido das resoluções do Instituto de

⁴⁵ Solicitação realizada na Unidade de Transparência do INAI sob número de registro 0673800078016, respondida em 3 de maio de 2016, com ofício INAI/CAI/373/2016.

2011 a 2015. Esses últimos somaram 199 casos, sendo 86 decididos como revogação, 110 casos como modificação, três em que confirmou⁴⁶ a decisão dos órgãos públicos, negando-se o acesso, e uma *positiva ficta*.

Sobre os recursos sobre direitos humanos e delitos de lesa humanidade, de janeiro de 2004 a junho de 2015, foi possível verificar que o INAI alterou as decisões dos órgãos da administração pública em dezesseis casos, revogando a decisão (doze situações) ou modificando-a (quatro casos).

⁴⁶ Recursos relativos a pedidos feitos à *Comisión Federal de Electricidad* (RPD 0644/14), à *Secretaría de Marina* (RDA 4373/15), e à *Procuraduría General de la República* (RDA 2230/15).

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Genocidio	Hechos ocurridos en la Ciudad de México, el 10 de junio de 1971	1005/04	Juan Pablo Guerrero Amparán	PGR	Revoca	07/12/2004
	Hechos ocurridos en la Ciudad de México, el 10 de junio de 1971	1010/04	Juan Pablo Guerrero Amparán	PGR	Revoca	07/12/2004
Caso Rosendo Radilla Pacheco	Copia certificada de todo el expediente	5110/08	Jacqueline Peschard Mariscal	PGR	Revoca	04/03/2009
Violaciones graves a derechos humanos a los habitantes de la comunidad "El Charco", Municipio de Ayutla Guerrero	Hechos ocurridos el 7 de junio de 1998 en la comunidad "El Charco", entre elementos del Ejército Mexicano y elementos del EPR.	3804/09	Ángel Trinidad Zaldívar	PGR	Revoca	18/11/2009
Caso de Tlatelolco del 2 de octubre de 1968	Acceso a la averiguación previa	1311/10	Sigrid Arzt Colunga	PGR	Revoca	26/05/2010
Plan de operaciones	Liga Comunista 23 de Septiembre	RDA 1446/13	Sigrid Arzt Colunga	PGR	Modifica	12/06/2013
San Fernando	Minutas de acuerdos de reuniones, documentos de trabajo, informes de seguimiento de acuerdos, correos electrónicos, etc.), que contengan la información sobre la detención de dieciséis miembros de la policía del municipio de San Fernando.	RDA 1924/14	Areli Cano Guadiana	PGR	Revoca	20/08/2014
Violaciones graves a derechos humanos a los habitantes de la comunidad "El Charco", municipio de Ayutla Guerrero	Versión pública de la averiguación previa 109/A1/98/B	RDA 3546/14	Joel Salas Suárez	PGR	Modifica	17/12/2014
Tlatlaya	Peritajes generados por la muerte de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México.	RDA 4821/14	Francisco Javier Acuña Llamas	PGR	Revoca	14/01/2015
Ayotzinapa	Copia de la averiguación previa relacionada con los sucesos acontecidos en Iguala el 26 de septiembre de 2014	RDA 5151/14	Areli Cano Guadiana	PGR	Revoca	18/02/2015

Quadro 13: Recursos de revisão em que o Instituto decidiu conforme exceção prevista no último parágrafo do artigo 14 da LFTAIPG — 2004 a junho de 2015 (continua)

Fonte: INAI, 2016

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Tlatlaya	Copia de la averiguación previa que inició la Procuraduría General de la República (PGR) respecto a los hechos suscitados el 30 de junio de 2014 en la comunidad de San Pedro Limón, del municipio de Tlatlaya, Estado de México.	RDA 5152/14	Oscar Mauricio Guerra Ford	PGR	Modifica	25/02/2015
	Copia electrónica de la versión pública de la averiguación previa abierta por la PGR, relacionada con el homicidio de 22 personas en el municipio de Tlatlaya, Estado de México.	RDA 5159/14	Oscar Mauricio Guerra Ford	PGR	Modifica	25/02/2015
Ayotzinapa	Versión pública de las constancias de la averiguación previa PGR/SEIDO/UEIDMS/01/2015	RDA 0618/15	Areli Cano Guadiana	PGR	Revoca	13/05/2015
	Versión pública de las declaraciones de militares que se encuentran en la averiguación previa PGR/SEIDO/UEIDMS/01/2015	RDA 0786/15	Areli Cano Guadiana	PGR	Revoca	13/05/2015
	Versiones públicas de los informes rendidos por militares a sus superiores jerárquicos y de la declaración ministerial de un coronel de infantería; y fotografías correspondientes a las actividades de los días 26 y 27 de septiembre de 2014	RDA 0802/15	María Patricia Kurczyn Villalobos	PGR	Revoca	13/05/2015
	Versiones públicas de todas y cada una de las puestas a disposición, las actas de cateo y las actas de inspección ministerial.	RDA 0617/15	Francisco Javier Acuña Llamas	PGR	Revoca	27/05/2015

Quadro 13: Recursos de revisão em que o Instituto decidiu conforme exceção prevista no último parágrafo do artigo 14 da LFTAIPG — 2004 a junho de 2015 (conclusão)

Fonte: INAI, 2016

Hoje, além de violações graves a direitos humanos, a exceção para os casos em que não se poderá invocar o caráter de reservado também ocorre quando se trate de informação relacionada a atos de corrupção, de acordo com as leis aplicáveis.

4.1.3.2 Exceção à reserva de informação: atos de corrupção

A respeito da nova legislação prever como exceção no rol de matérias reservadas as ligadas a atos de corrupção, essa também era uma característica dos primeiros estudos sobre o direito de acesso à informação, que apontavam para a possibilidade do incremento da transparência reduzir a corrupção. Apesar disso, segundo o Índice da Percepção da Corrupção 2015, elaborado pela organização Transparência Internacional, o México consta como o mais corrupto dentre os 34 membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Já em relação aos 167 países considerados no estudo, ocupa a 95ª posição. A análise ressalta o fato do Congresso ter aprovado em 2014 e 2015 reformas constitucionais que criaram o Sistema Nacional de Transparência e Anticorrupção. Apesar disso, para o estudo, é difícil que essas mudanças tenham um efeito positivo sobre o Índice.

Os escândalos na opinião pública como a desapareção dos 43 estudantes de Ayotzinapa, a questionada Casa Branca da esposa do presidente Enrique Peña Nieto e as diversas acusações contra governadores por casos de corrupção, não têm permitido que o país avance na matéria. (...) Em entes como Sonora, Coahuila, Nuevo León, Tabasco e Guerrero, os governadores estão envolvidos em diversos casos de corrupção e têm enfrentado acusações de enriquecimento ilícito (GALLEGOS, 2016, tradução nossa)⁴⁷.

Segundo a ex-presidente do IFAI, Jacqueline Peschard, há uma grande contradição entre uma lei de transparência, que sob o ponto de vista dos princípios internacionais é considerada muito boa, e a sua prática.

Na prática ainda encontramos resistências, ocultamento de informação, que não se dá a informação completa, etc. Ou seja, o órgão garante, que sempre teve a possibilidade de dizer a última palavra, era como uma agência do governo que se assumia quase como crítica do governo. Então nisso funcionava bem. Mas a contradição estava na hora que se via as práticas do governo, não melhoravam no dia a dia, para que se introduzisse a transparência nos procedimentos burocráticos. Então por isso que há uma contradição em que há melhores normas em relação à transparência, mas não há melhores práticas em termos de não corrupção, posto que os níveis de corrupção seguem sendo iguais. O que ocorre é que a corrupção tem se feito mais visível. Eu diria que as pessoas estão mais enojadas. A transparência vai avançando, mas não logra impactar claramente no que fazer todos os dias nos organismos governamentais, nem nos outros poderes, tampouco nos estados e nos municípios. Então por isso a reforma faz com que o órgão federal tenha facultades sobre todos os outros para revisá-los, não é ortodoxo em termos de federalismo, mas responde a essa contradição [tradução nossa] (informação verbal, PESCHARD, 2006).

⁴⁷ GALLEGOS, Z. 'México es el país más corrupto de la OCDE'. *El País*, México, 28 jan 2016. Reportagem. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/28/mexico/1453942417_968156.html. Acesso em 14 set 2016.

A título de ilustração, o mapa abaixo apresenta a relação dos países com legislações de direito de acesso à informação mais e menos avançadas, em que azul escuro representa os que se situam no topo do ranking, verde os intermediários e vermelho os últimos colocados. Ressalte-se que o mapa da qualidade das legislações refere-se a estudo do *Centre for Law and Democracy*, comentado no capítulo 1, em que os países recebem pontuações conforme as legislações contenham os princípios de acesso à informação como direito humano; dever de publicar; procedimentos e recursos; exceções; sanções; proteções; e medidas de promoção. Nota-se, neste ponto, que a lei é considerada boa quanto mais preveja os parâmetros internacionais. A figura no entanto, não analisa a aplicação da norma e seu impacto na vida das pessoas, o que pode justificar o contraste em relação ao mapa do Índice da Percepção da Corrupção, em que vermelho representa os mais corruptos e amarelos os menos.

Mapa da análise da qualidade das leis de acesso à informação no mundo

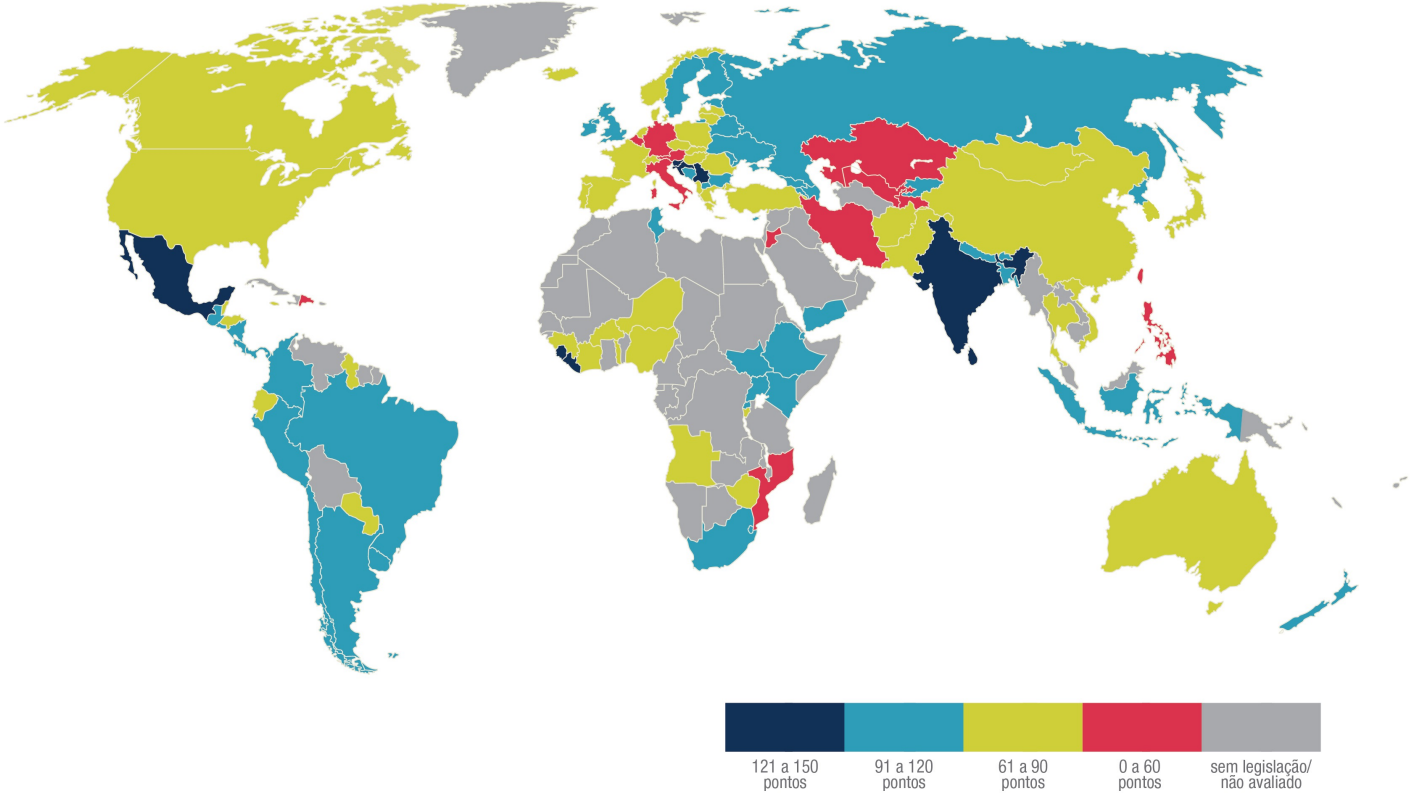


Ilustração 1: Mapa da análise da qualidade das leis de acesso à informação no mundo
Fonte: Elaboração própria a partir da versão do *Centre for Law and Democracia*

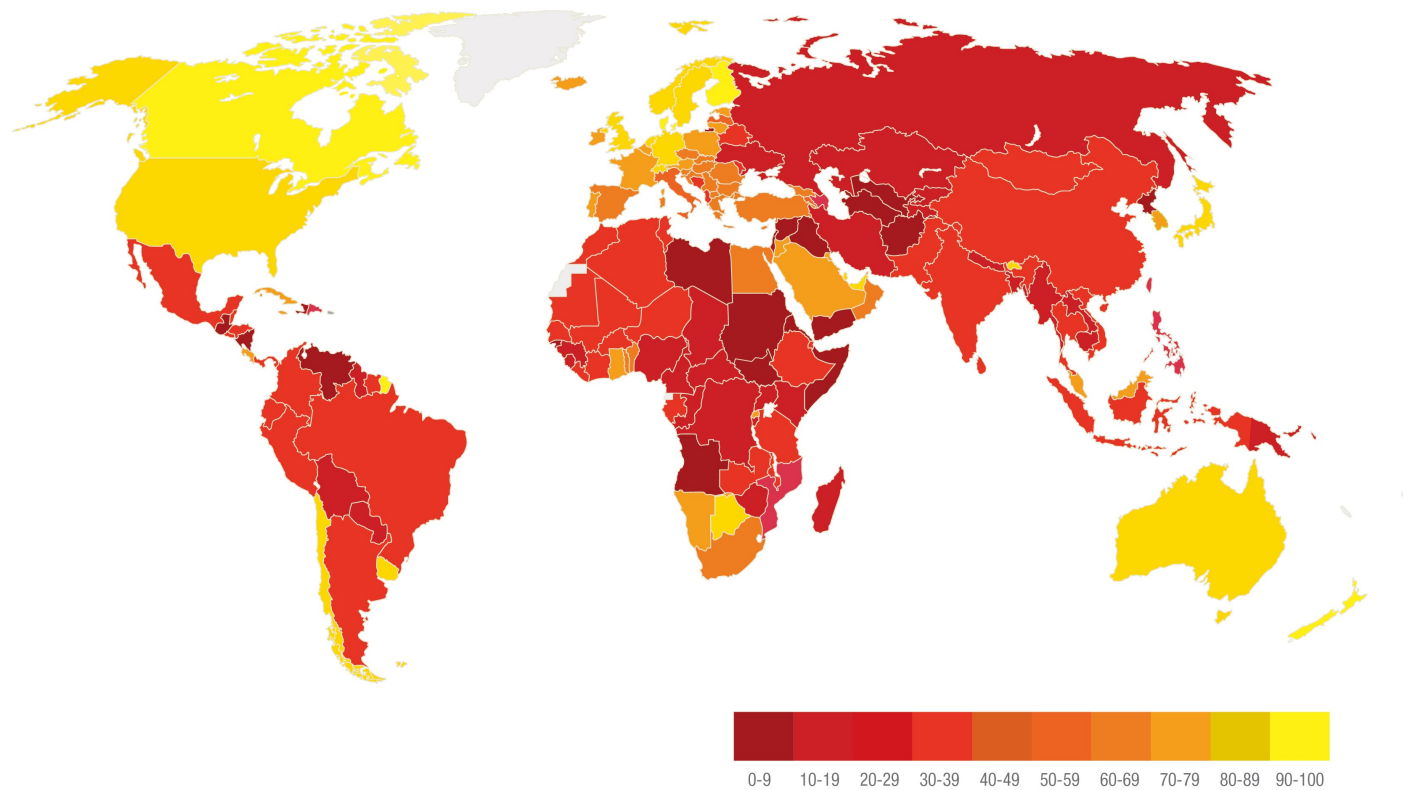


Ilustração 11: Mapa do Índice da Percepção da Corrupção.
Fonte: *Transparency Internacional — The global coalition against corruption*

Sobre a corrupção se tornar mais visível e as pessoas com menos crença nas instituições, em pesquisa chamada *Latinobarómetro 2016*, realizada por uma Organização não Governamental (ONG) do Chile, consiste em um estudo de opinião pública anual, feito com cerca de 20 mil entrevistas em dezoito países da América Latina, para medir o desenvolvimento da democracia, da economia e da sociedade, 76% dos mexicanos entrevistados acreditam que o país é governado por grupos poderosos em benefício próprio, enquanto 18% crê que se governa para o bem de todos. A respeito da credibilidade da política, 56% dos mexicanos afirmam que perderam a credibilidade política e não irão recuperá-la.

A respeito da criação de um Sistema Nacional Anticorrupção de mãos dadas com um Sistema Nacional de Transparência no México, David Arrellano Gault (2015), professor-pesquisador do Centro de Investigação e Docência Econômica (CIDE), afirma que não se tratam de problemas a serem resolvidos de forma imediata.

Rapidamente pensamos que por falar de uma palavra, como sistema de transparência ou sistema anticorrupção, cremos que isso é suficiente para em realidade, como uma bala de prata resolver o problema como um tiro. (...) Não existe uma bala de prata porque não estamos falando do fenômeno da opacidade ou do fenômeno da corrupção. Precisamos compreender que quando falamos de opacidade e corrupção estamos falando de relações sociais. Não de fenômenos. A opacidade na corrupção são relações sociais que vivemos dia a dia na organização, na nossa empresa, na nossa relação com o governo, na nossa relação com nossos familiares. (...) A corrupção não é uma patologia, uma enfermidade que aparece como um vírus, senão uma realidade tecida e construída nas relações sociais entre as pessoas (informação verbal, GAULT, 2015, tradução nossa)⁴⁸.

Para Gault, há que se desenvolver todos os elementos da corrupção, inclusive assumindo-se que já está normatizado no país, além de reconhecer a parcela de responsabilidade que cada um tem no processo, e não como uma batalha de bons contra maus. “Esses elementos são questões que, se seguimos com a visão muito normativa de maus contra bons na lógica da corrupção, perderemos uma parte muito importante da fotografia do fenômeno que, na prática, temos que enfrentar” (informação verbal, GAULT, 2015, tradução nossa).

Existem casos, no entanto, de combate à corrupção e a desvios de recursos públicos por meio de acesso à informação pública, ainda que não tenham se originado a partir do exercício do direito de acesso. Uma das situações envolveu uma organização chamada Provida, que recebeu de maneira irregular 30 milhões de pesos (equivalente a US\$1,47

⁴⁸ Informação extraída da apresentação de David Arrellano Gault, durante o Painel “*Desafíos en la Implementación y Coordinación de los Sistemas de Transparencia y Anticorrupción*” dentro da Semana Nacional de Transparência 2015, realizada na Cidade do México, em 5 de outubro de 2015.

milhões de dólares) para centros de ajuda a mulheres. Seis organizações da sociedade civil, mais uma Comissão da Câmara dos Deputados entraram com pedidos de acesso à informação, cujas respostas demonstraram compra de móveis a preços maiores que os de mercado, pagamento de publicidade, canetas de marca *Mont Blanc*, e até roupas íntimas para mulheres. O resultado da investigação culminou com a responsabilização dos responsáveis e a descoberta de novos problemas pela Auditoria Superior da Federação.

Outro exemplo, dessa vez envolvendo o presidente da República, Vicente Fox, ficou conhecido como *Toallagate*⁴⁹, em alusão ao escândalo da década de 1970, *Watergate*, com o presidente norte-americano Richard Nixon. No caso mexicano, ocorrido em 2001, em reportagem da jornalista Anabel Hernández para o jornal *Milenio*⁵⁰, feita por meio de pedidos de acesso à informação, mesmo não tendo sido ainda regulada por lei, revelou-se que a presidência havia gastado mais de 7,7 milhões de pesos, cerca de 900 mil dólares no câmbio da época, para redecoração da residência oficial, incluindo a compra de três toalhas importadas “com bordado especial” ao preço de 4 mil pesos cada uma. O caso levou à perda de popularidade do presidente e à demissão de quatro empregados do governo, entre eles o responsável pela compra, Carlos Rojas, assessor especial e coordenador de administração da Presidência da República.

Na opinião do Diretor da Divisão de Administração Pública, Centro de Investigação e Docência Econômicas (CIDE), Mauricio Merino, ao se considerar que as organizações públicas estão inseridas no espaço público, não devendo se ocultar nem excluir ninguém que tenha interesse direto ou indireto no que se faz nesse ambiente, não se cometem atos de corrupção apenas ao desviar dinheiro público para aumentar o patrimônio pessoal, mas também ocultando informação pública com os mesmos propósitos, utilizando informação privilegiada para aumentar a influência política, excluindo certos atores-chave do processo de decisão, fraudando documentos de um processo, ou postergando o fluxo de informação para

⁴⁹ “O chamado ‘*toallagate*’ ocorreu em junho de 2001, dois anos antes que entrasse em exercício a legislação federal para a transparência, *Milenio* obteve essa informação consultando o portal da Secretaria da Controladoria que listava as aquisições do governo federal. Outro incidente ocorreu a partir da publicação pelo jornal *Reforma*, em 7 de janeiro de 2004, do custo de colchões (até 24,5 mil pesos cada um) comprados pelo embaixador Carlos Flores para instalar sua residência como representante do México na OCDE, em Paris. Flores renunciou três semanas mais tarde. A informação sobre os colchões e outros itens não foi obtida através da legislação para a transparência. *Reforma* não deu conhecimento da fonte desses documentos (Barba *apud*. Delarbre *in* IFAI, 2013, p. 37, tradução nossa).

⁵⁰ “*Presidencia compra toallas de 4,025 pesos*” *Milenio Diario*. Disponível em <http://www.museodelaprensa.org.mx/salas/premios-al-periodismo/noticiaanabelhernandez.php> Acesso em 17 out 2016

que haja uma tomada de decisão oportuna. “Todas essas são formas (desgraçadamente, habituais) de corromper o espaço público, capturando, ocultando ou excluindo a quem tem direitos iguais de participação e informação livre dentro desse espaço” (MERINO *in* ACKERMAN *et al.*, 2008, p. 254, tradução nossa).

Daí se depreende o papel de uma instituição específica para promover ações de transparência para evitar desvios na conduta dos agentes públicos. Na sequência, falaremos sobre a forma de organização do INAI para execução dessas competências e os procedimentos relacionados aos recursos.

4.1.4 Atribuições e procedimentos no IFAI e INAI

4.1.4.1 Comissionados e autonomia

Após a tentativa de acessar a informação diretamente no órgão que a produzia, caso não obtivesse o resultado esperado, o solicitante entrava com recurso no então Instituto Federal, órgão da Administração Pública Federal, com autonomia operacional, orçamentária e de decisão, que originalmente resolvia as negativas aos pedidos de acesso, tendo incorporado, em 2010, a função de proteger os dados pessoais em poder dos órgãos e entidades.

A autonomia do IFAI estava expressa no artigo 34 da lei federal, da seguinte forma:

O Instituto, para efeitos de suas resoluções, não estará subordinado a autoridade alguma, adotará suas decisões com plena independência e contará com os recursos humanos e materiais necessários para o desempenho de suas funções (MÉXICO, 2002, tradução nossa).

Como se vê, a autonomia estava relacionada à capacidade dos comissionados decidirem de forma imparcial e independente, o que implica na forma de nomeação e nas garantias do cargo, como o tempo de duração, além de fatores ligados à autonomia orçamentária, operacional e de gestão para garantir o cumprimento das competências, assim como a atribuição de que as decisões impliquem em mudanças de comportamento dos sujeitos obrigados.

Por autonomia entendemos a situação na qual existe uma clara diferenciação de incentivos e interesses entre o órgão garante (entidade ativa) e os sujeitos obrigados (entidades passivas), de tal sorte que o funcionamento e a sobrevivência institucional do órgão garante dependem da convergência de interesses com os sujeitos obrigados (CEJUDO; CÁZARES *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 142, tradução nossa).

Originalmente, o Pleno do IFAI era formado por cinco comissionados nomeados pelo Presidente da República, podendo o Senado vetar em 30 dias a nomeação mediante voto da maioria do Plenário ou da maioria da Comissão Permanente, que atuava no período de recesso parlamentar. Entre as disposições transitórias da primeira legislação federal, estabelecia-se que o mandato dos três primeiros comissionados teria duração de quatro anos, podendo ser ratificados por um novo período de sete anos, para que não houvesse sempre uma renovação total do Pleno do Instituto.

O jornalista Roberto Rock (2016) fala sobre a renovação dos comissionados conforme a maioria do partido do governo.

Havia uma mudança do Plenário e começavam a colocar gente do governo. Eu creio que nos últimos anos de Calderón (2006 a 2012) o IFAI se transformou em uma tormenta e em uma peça estranha. Houve uma mudança pela duração dos cargos. E essa mudança tocou fundamentalmente ao PRI e a maior parte dos comissionados são pessoas do partido. Alguns vão toda semana à residência do Presidente pedir instruções e decide em privado com seus colegas e lhes dizem: a presidência nos pede isso, isso não, isso não... E os demais se subordinam. Há um ou dois comissionados com fama de mais independentes e os demais, na verdade, creio que estejamos em um retrocesso [tradução nossa] (ROCK, 2016).

Entre os requisitos para assumir a função de comissionado, exigia-se que fosse cidadão mexicano; sem condenação por crime doloso; mínimo 35 anos de idade no dia da designação; desempenho de atividades profissionais ou acadêmicas relacionadas ao tema; e não ter exercido as seguintes funções públicas no ano anterior à nomeação: Secretário de Estado, Chefe de Departamento Administrativo, Procurador-Geral da República, Senador, Deputado Federal ou local, dirigente de um partido ou associação política, Governador de algum Estado ou Chefe de Governo do Distrito Federal.

Havia três hipóteses para perda desta função: transgressão grave e reiterada da Constituição e da Lei Federal; quando seus atos ou omissões afetavam as atribuições do Instituto; ou quando sentenciados por delito grave com pena de reclusão.

O Pleno do agora Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados Pessoais (INAI) é formado por sete comissionados que tenham experiência na matéria, devendo-se buscar a equidade de gênero na sua composição⁵¹.

⁵¹ Composição do Pleno do INAI atual (2016): Ximena Puente de la Mora, Francisco Javier Acuña Llamas, Areli Cano Guadiana, Oscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Rosendoevgueni Monterrey Chepov e Joel Salas Suárez.

Quanto à crítica que existia sobre a forma de nomeação dos comissionados do IFAI, a qual poderia comprometer a autonomia do organismo garante, a nova legislação estabelece que o Senado consultará a sociedade antes de apresentar uma proposta com os nomes, a ser aprovada por 2/3 dos presentes. Essa nomeação poderá ser rejeitada em até dez dias pelo Presidente da República, quando o Senado deverá repetir o procedimento, condicionando-se a aprovação ao quórum de 3/5 dos presentes. Havendo nova objeção, o Senado pode designar o comissionado mediante mesmo quórum.

Para Miguel Treviño (2016), é difícil alcançar a autonomia absoluta dos comissionados, mas o país tem se aprimorado.

Creio que a independência do INAI é suficiente para fazer boas resoluções, mas digamos que os processos de designação nunca são imaculados. É certo que os Senadores se envolvem, tratando de nomear alguém que simpatize mais com a sua corrente política ou com o seu partido. Mas digamos que essa é uma influência limitada, ou seja, seria impensável que alguém no Legislativo tratasse de nomear ao INAI uma pessoa que não tivesse absolutamente nada a ver com o tema, ou alguém traidor. Isso é raro que passe. Ao longo desses quinze anos isso pode ter ocorrido excepcionalmente, sobretudo no primeiro Pleno, pois o tema era novo no México e havia poucos especialistas. Mas conforme passam os anos, os comissionados tornam-se pessoas envolvidas com temas de transparência, direitos humanos ou com algum órgão que de alguma forma trabalhe com garantias individuais. Então creio que não haverá autonomia perfeita, mas acredito que as regras permitem níveis de autonomia bastante razoáveis [tradução nossa] (informação verbal, TREVIÑO, 2016).

O Presidente do IFAI era eleito pelos demais, para um mandato de dois anos, renováveis uma vez. O Presidente do INAI tem um mandato de três anos, também passíveis de renovação uma vez. A sucessão ocorre com a escolha do mais antigo ou de maior idade, eleito pelo Pleno por no mínimo cinco votos, em três rodadas de votações. Se não obtiver o mínimo de votos, elege-se o que conquistou a maioria, dentre os dois mais votados na última rodada.

Dentro dos organismos garantes responsáveis pelas revisões e pela política de transparência, todos passaram a contar com um Conselho Consultivo, integrado por conselheiros honoríficos com mandatos de até sete anos. São pessoas com experiência no assunto e em direitos humanos, advindos de organizações da sociedade civil e de universidades. O papel é opinar sobre o programa de trabalho anual, orçamento e temas relevantes relacionados à transparência, acesso à informação e acessibilidade. No INAI, o

Conselho⁵² será composto por dez pessoas, escolhidas pelo Senado, após consulta dirigida a instituições acadêmicas, de pesquisa, associações, escolas profissionalizantes e à sociedade em geral.

⁵² De acordo com o Artigo Transitório 7º da nova legislação federal, o Conselho Consultivo deveria ser nomeado dentro de 90 dias seguintes à entrada em vigor da norma, prazo que venceu no dia 8 de agosto de 2016, sem que o Senado emitisse a convocatória correspondente, conforme divulgado pelo INAI em 20 de novembro. INAI/325/16 — “*Indispensable integración de Consejo Consultivo del INAI, para continuar consolidando transparencia y rendición de cuentas*”. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-325-16.pdf>. Acesso em 7 dez 2016.

4.1.4.2 Competências e procedimentos

O quadro abaixo apresenta as atribuições do IFAI elencadas na lei (2002).

1	Interpretar a lei;
2	Conhecer os recursos de revisão;
3	Estabelecer e revisar os critérios de classificação, desclassificação e custódia da informação reservada e confidencial;
4	Atuar em conjunto com o Arquivo Geral da Nação para elaborar e aplicar critérios de catalogação e conservação de documentos e organização de arquivos;
5	Vigiar e fazer recomendações em caso de descumprimento das medidas de transparência ativa;
6	Orientar e assessorar os particulares sobre solicitações de acesso;
7	Apoio técnico na elaboração e execução dos programas de informação;
8	Elaborar o formato dos pedidos de acesso e correção de dados pessoais;
9	Estabelecer princípios e políticas gerais de proteção de dados pessoais;
10	Dar conhecimento ao órgão interno de controle dos órgãos públicos sobre infrações cometidas pelos servidores públicos, cuja resolução deve constar do seu informe anual;
11	Elaborar um guia que descreverá de maneira clara e simples os procedimentos de acesso à informação das dependências e entidades;
12	Promover e executar capacitação dos servidores públicos;
13	Difundir os benefícios do manejo público da informação, responsabilidades dos servidores no bom uso e conservação da informação;
14	Elaborar e publicar estudos e investigações para difundir e ampliar o conhecimento sobre o assunto;
15	Cooperar com outros órgãos por meio de acordos ou programas;
16	elaborar regimento interno e normas de operação;
17	Designar servidores públicos a seus cargos;
18	Preparar o orçamento anual, a ser enviado para Secretaria de Fazenda para compor o Orçamento de despesas da federação;
19	Outras atribuições previstas em lei e regulamentos.

Quadro 14: Atribuições à luz da Lei Federal de 2002

Fonte: Elaboração própria

Como visto anteriormente, após entrar com pedido de acesso diretamente no órgão ou entidade da administração pública, podia-se recorrer ao IFAI nas seguintes situações: informação ou dados pessoais negados; informação entregue não correspondia ao que foi pedido ou estava incompleta; declaração de que os documentos não existiam; entrega em formato incompreensível; quando a pessoa não concordasse com o tempo, o custo ou a modalidade de entrega dos documentos.

O pedido pode ser remetido ao próprio IFAI/INAI ou à Unidade de Enlace/Unidade de Transparência, que encaminha no dia seguinte ao Instituto. As pessoas habilitadas a entrar com recurso eram o próprio solicitante, seu representante ou terceiro autorizado, dentro de quinze dias da resposta do órgão ou entidade que deveria entregar a informação em meio eletrônico.

Recebido o recurso, o Presidente do IFAI encaminhava ao Comissionado designado para avaliação. Este tinha 30 dias úteis para apresentar ao Pleno um projeto de resolução. Recebido o projeto, o colegiado poderia fazer audiência (com ata) e recolher provas. A decisão definitiva de todos os comissionados deveria acontecer dentro de vinte dias após o recebimento do projeto de resolução do Comissionado.

O IFAI poderia, quando houvesse justificativa, prorrogar uma vez, por até igual período, os prazos acima. Se não emitisse resolução, a informação seria considerada pública e entregue, na também chamada *positiva ficta*.

As resoluções do IFAI/INAI são públicas e definitivas para a administração pública. Já os solicitantes podem recorrer ao Poder Judiciário. Há um caso, *porém, de acordo com a nova norma, em que o chamado Consejero Jurídico del Gobierno*⁵³ poderá interpor recurso de revisão na Suprema Corte de Justiça: quando considerar que as resoluções emitidas pelo INAI podem colocar em perigo a segurança nacional.

A lei de 2016 prevê que os órgãos garantes resolverão os recursos em até 40 dias, a partir da admissão, podendo ser ampliado uma só vez, por até vinte dias.

Além da previsão de recorrer ao Instituto, desde 2003, quando entrou em vigor a legislação federal, agora, existe outra modalidade de recurso: de inconformidade — em que a pessoa que pediu a informação decide recorrer ao INAI contra resolução dos organismos garantes das Entidades Federativas, quando confirmam ou modificam a classificação da informação e ao confirmarem a inexistência ou negativa de acesso à informação. O caso deverá ser resolvido dentro de 30 dias, prorrogáveis por mais 30. Esse recurso de inconformidade pode se dar não somente em relação aos órgãos estaduais, como também dos organismos autônomos e dos demais Poderes.

⁵³ *Consejero Jurídico* é o titular da *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, órgão do governo federal mexicano que cuida da revisão e da validação dos instrumentos jurídicos submetidos à presidência da República.

Outra possibilidade é do Pleno do INAI, após aprovação da maioria dos comissionados, decidir atrair os recursos de revisão pendentes de decisão dos demais organismos garantes, a pedido deles, ou de ofício.

Reforçando o caráter nacional do Instituto, atualmente poderão ser emitidos critérios de interpretação das regras para os organismos locais. Essa espécie de jurisprudência se dará por reiteração, quando o INAI já houver resolvido no mesmo sentido três casos análogos e consecutivos. A intenção mais uma vez é uniformizar a aplicação do direito de acesso no País.

De forma resumida, as decisões do INAI (resoluções⁵⁴) se classificam assim:

TIPOS DE RESOLUÇÃO	SITUAÇÕES QUE PODEM LEVAR À RESOLUÇÃO
<i>Desecha</i> (Desconsiderado/ Improcedente)	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso apresentado fora do prazo de 15 dias úteis; • INAI já tenha resolvido recurso anterior; • Solicitante não prestou alguma informação complementar; • Impugna a veracidade da informação proporcionada; • Quando se trata de uma consulta; • Quando se amplia conteúdo do pedido no recurso de revisão; • Recorre-se a uma resolução não emitida por um Comitê; • Tramite no poder Judiciário algum recurso de defesa do recorrente.
<i>Sobreseerlo</i> (perda do objeto)	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitante desiste expressamente do recurso; • Falecimento (pessoa física) ou falência (pessoa jurídica); • Apareça uma causa de improcedência prevista na lei; • O órgão público modifique ou revogue o ato impugnado de forma que o recurso fique sem efeito.
Confirma	<ul style="list-style-type: none"> • Mantém a decisão do Comitê de Transparência de ter o acesso negado.
Revoga	<ul style="list-style-type: none"> • Revoga as decisões do Comitê, ordenando-se o acesso à informação ou aos dados pessoais.
Modifica	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica as decisões do Comitê, ordenando-se o acesso à informação ou aos dados pessoais.
Reclassifica	<ul style="list-style-type: none"> • Reclassifique a informação tida como reservada ou confidencial.
<i>Positiva ficta</i>	<ul style="list-style-type: none"> • O IFAI não responde dentro do prazo o pedido de ampliação do tempo de classificação da reserva. O documento conserva o caráter de reservado pelo período solicitado.

Quadro 15: Tipos de resoluções do IFAI/INAI

Fonte: Elaboração própria

⁵⁴ Adotamos a denominação de resolução, a partir da palavra utilizada pelo INAI — *resolución* — para as decisões colegiadas do Instituto. Outras possíveis traduções são deliberação e acórdão.

Após um ano da data em que o Instituto confirmasse a decisão do Comitê de Transparência, o demandante poderia solicitar que o Instituto reconsiderasse a resolução anterior. No mesmo processo e nos prazos do recurso de revisão, o Instituto deveria determinar se subsistiam as causas que originaram a negativa do acesso ou se as reconsiderava.

Se o órgão não entregasse a informação relacionada à resolução do recurso de revisão ou a fizesse de forma parcial, o IFAI poderia: comunicar ao órgão interno de controle para intervenção, recorrer ao superior hierárquico do titular da unidade administrativa, ou dar publicidade ao fato.

A figura a seguir apresenta todo o procedimento do direito de acesso à informação, após impugnação direcionada ao agora Instituto Nacional, bem como os tipos de recursos possíveis.



Ilustração 12: Trâmite dos recursos do direito de acesso à informação

Fonte: Elaboração própria

Além dos procedimentos para acessar a informação contribuírem para o exercício da norma legal, os recursos tecnológicos também são fatores-chave da garantia legal, não somente para colocação em prática dos trâmites, como para a administração dos arquivos e gestão da informação. A próxima sessão apresenta a evolução dos sistemas de acesso e os desafios relacionados a esse tópico.

4.1.5 Sistemas de acesso à informação

Para entrar com um pedido de acesso à informação no México, até 2008, existia o *Sistema de Solicitudes de Información* (SISI), além da possibilidade de pedir pessoalmente no órgão público. Em 2006, foi criado o INFOMEX Governo Federal⁵⁵, que corresponde ao sistema e-SIC no Brasil — Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão⁵⁶. Nessa plataforma os pedidos deveriam ser cadastrados, independentemente da forma de recebimento das solicitações, além de gerenciar a tramitação dos recursos. Em 2007, foi criado o Portal de Obrigações de Transparência (POT)⁵⁷, onde os órgãos inseriam as informações sobre transparência ativa. Também contava-se com o sistema ZOOM⁵⁸, em que eram disponibilizadas para consultas todas as decisões relacionadas aos pedidos de acesso na esfera federal. Esse conjunto de sistemas eram administrados pelo IFAI e funcionavam de maneira desintegrada, o que dificultava a gestão e o conhecimento por parte dos usuários. Soma-se a isso o fato de que, somente em 2015, houve a previsão de recebimento de pedidos de acesso no IFAI por telefone, por meio do Centro de Atenção Telefônica do INAI.

A importância das tecnologias da informação para o exercício do direito de acesso foi reforçada com a reforma constitucional de 2007, ao estabelecer que a Federação, os Estados e o DF, além dos municípios com população superior a 70 mil habitantes “deverão contar com sistemas eletrônicos para que qualquer pessoa possa fazer uso remoto de mecanismos de

⁵⁵ Sistema INFOMEX. Disponível em: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>. Acesso em 30 out 2016.

⁵⁶ Sistema e-SIC. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>. Acesso em 12 dez 2016.

⁵⁷ Sistema INFOMEX. Disponível em: <http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?method=begin>. Acesso em 30 out 2016.

⁵⁸ “ZOOM: Nueva herramienta consistente con el principio de máxima publicidad” Comunicado IFAI/003/07 de 19 jan 2007. Disponível em <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI003164.pdf> Acesso em 20 out 2016.

acesso à informação e dos procedimentos de revisão” — artigo 3º transitório da reforma ao artigo 6º (MÉXICO, 2007, tradução nossa).

Outros sistemas sob a responsabilidade do então IFAI são o de Índices de Expedientes Reservados, que administra os documentos classificados como reservados; o Sistema Persona, que cuida do Registro Público de Dados Pessoais; e o D-MX, ferramenta de gestão documental, que conserva os expedientes eletrônicos dos arquivos. Sobre a comunicação interinstitucional, há uma ferramenta chamada HCom, responsável pela gestão de recursos, controlando o processo, os prazos, administrando o conteúdo e permite interagir com os sujeitos obrigados.

O INFOMEX foi replicado em outras esferas fora do Poder Executivo Federal, resultando na existência de 46 sistemas eletronicamente separados.

E para isso, digamos, a *via crucis* ou a problemática que as pessoas enfrentam ao exercer o direito de acesso à informação, é que têm que entrar em um número enorme de portais, criar contas diversas e, a partir daí, gerenciar pontualmente cada uma dessas solicitações (informação verbal, SANTANA, 2015, tradução nossa).⁵⁹

Com a entrada em vigor da Lei Geral de Transparência, abriu-se a possibilidade de criação de uma plataforma integrada para cuidar da matéria. Essa concentração dos canais culminou na implantação da Plataforma Nacional de Transparência⁶⁰, inaugurada em maio de 2016, que reúne os sistemas de solicitações de acesso, de envio de recursos, de obrigações de transparência e de comunicação entre os organismos garantes e os sujeitos obrigados. Sua implantação e manutenção compete aos organismos garantes, que devem estimular a publicação de dados abertos e acessíveis.

Dentro das funções e benefícios que terá a plataforma, sobretudo para as pessoas que fazem uso ou que exerçam esse direito, será que poderão entrar na plataforma através de diferentes meios. Estamos considerando a forma normal utilizada em todos os sistemas através de um usuário e uma senha; também poderá fazer através das redes sociais mais difundidas: Facebook⁶¹, Twitter⁶² e Google Plus⁶³ assim como também poderão entrar na plataforma utilizando uma senha eletrônica avançada. Outra vantagem é que se poderá registrar múltiplas solicitações, as quais poderão ser

⁵⁹ Informação extraída da apresentação do Diretor Geral de Tecnologias da Informação, José Luis Hernández Santana, durante o Painel “*La Plataforma Nacional de Transparencia: Herramienta Integral para el Acceso a la Información Pública*” dentro da Semana Nacional de Transparência 2015, em 5 de outubro de 2015.

⁶⁰ Plataforma Nacional de Transparência. Disponível em: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx>. Acesso em 30 out 2016.

⁶¹ Canal do INAI no Facebook. Disponível em: https://www.facebook.com/INAI mx/?ref=page_internal. Acesso em 12 dez 2016.

⁶² Canal do INAI no Twitter. Disponível em: <https://twitter.com/inaimexico>. Acesso em 12 dez 2016.

⁶³ Canal do INAI no Google Plus. Disponível em: <https://plus.google.com/115086891598751156834>. Acesso em 12 dez 2016.

dirigidas a vários sujeitos obrigados das três esferas de governo: federal, estadual e municipal (informação verbal, SANTANA, 2015, tradução nossa).

Outra previsão para a plataforma é a incorporação de ferramentas de acessibilidade para pessoas com deficiência visual e motora, além da disponibilização em aplicativo para *smartphones* e a incorporação de dados concernentes com o conceito de Governo Aberto, ou seja, dados primários, oportunos, acessíveis, processáveis, não discriminatórios, não proprietários, de uso livre e permanentemente disponíveis. Hoje, algumas publicações do Instituto são incompatíveis com essa definição, como ocorre, por exemplo, com os arquivos relativos às decisões colegiadas, oferecidas em formato *Adobe PDF*, o que dificulta a análise sistemática das decisões.

As figuras abaixo ilustram a integração dos sistemas em um só e o esquema geral da Plataforma.

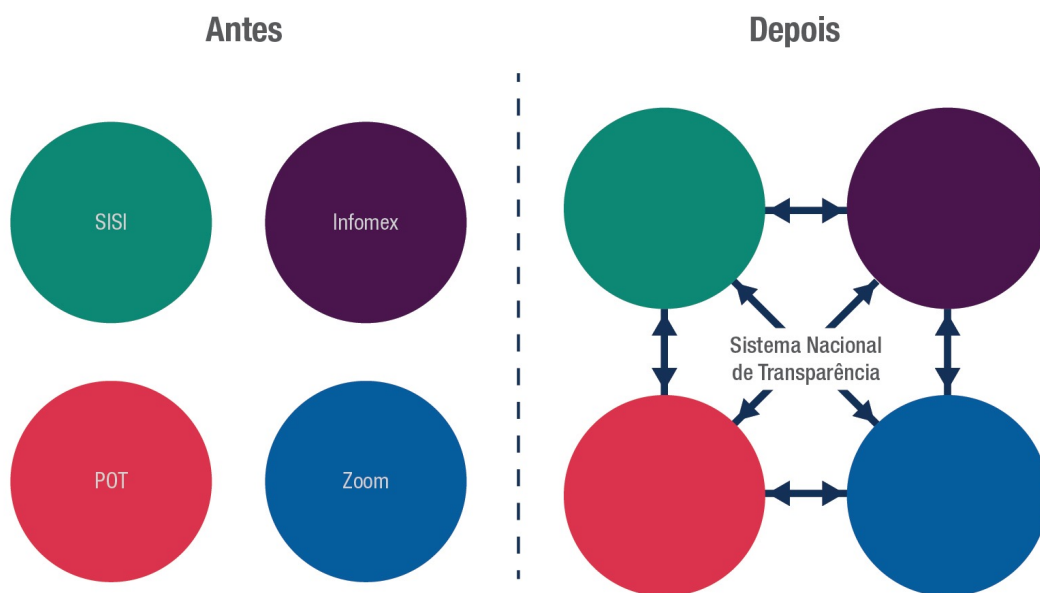


Ilustração 13: Integração dos sistemas do acesso à informação no México

Fonte: Elaboração própria

Esquema geral da Plataforma Nacional e Transparência

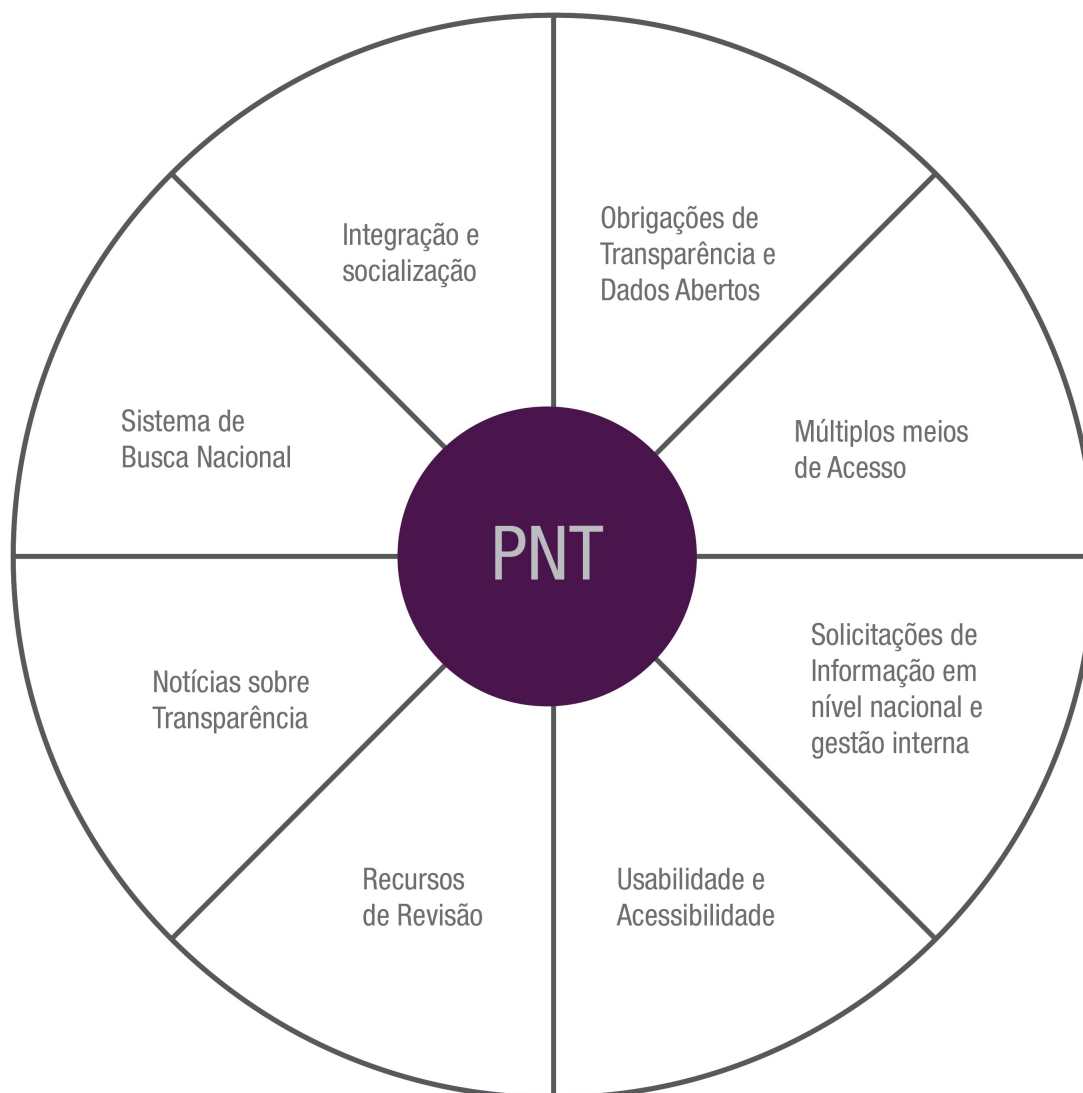


Ilustração 14: Esquema Geral da Plataforma Nacional de Transparência

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 167, tradução nossa)

Outra inovação é a previsão de atuação conjunta de atores importantes para fortalecer a prestação de contas no país. O novo desenho chama-se Sistema Nacional de Transparência, Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados Pessoais e é integrado pelo Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI), organismos garantes da federação, Auditoria Superior da Federação, Arquivo Geral da União e Instituto Nacional de Estatística e Geografia.

Sistemas do direito de acesso à informação

Nome do Sistema	Ano de Criação	Atribuição
SISI	2003 a 2008	Envio de pedidos de acesso à informação
Sistema de Índices	2004	Administra informações classificadas como reservadas
Infomex	2006	Envio de pedidos de acesso à informação e recursos
POT	2007	Obrigações de transparência ativa
Zoom	2007	Informação que as entidades e dependências do Poder Executivo Federal disponibilizam aos solicitantes, além das Resoluções do Pleno do IFAI e outros documentos de consulta
D-MX	2012	Gestão documental de arquivos
Plataforma Nacional de Transparência	2016	Transparência ativa, pedidos de acesso e recursos

Quadro 16: Sistemas do direito de acesso à informação

Fonte: Elaboração própria

Para Gabriela Morales⁶⁴ (2016), pesquisadora sobre democracia e direitos humanos pela UNAM e coordenadora nacional da Organização da Sociedade Civil *México Infórmate*⁶⁵ — que reúne jornalistas, acadêmicos e pesquisadores, buscando criar uma agenda sobre transparência para gerar conhecimento sobre a garantia de acesso —, o modelo mexicano do DAI orientado ao digital impôs um limite ao seu exercício.

É que o modelo mexicano se orientou desde o princípio à questão digital, isso já põe como uma barreira pela brecha digital, ou seja, nem todos no país temos acesso a computadores. Creio que isso pode explicar um pouco o problema do direito de acesso. O outro problema é precisamente a necessidade de que houvesse uma conjugação com os organismos estatais. Aí tem realmente que considerar os contextos mais particulares dos estados. Quem conhece, por exemplo, o que ocorre em Oaxaca, com 300 municípios? Ou seja, têm grande possibilidade de os organismos de transparência nos estados não conseguirem cumprir satisfatoriamente com o que lhes requiere sobre o assunto [tradução nossa] (informação verbal, MORALES, 2016).

De acordo com dados do INEGI, no México, 35,8% da população tem computador e pouco mais de 30% tem acesso a banda larga. Segundo o Índice de Desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (IDT), realizado pela União Internacional de Telecomunicações, em 2012, o México ocupou a posição 83 dos 121 países analisados. O IDT integra indicadores para medir o grau de desenvolvimento das TIC, como infraestrutura para

⁶⁴ Gabriela Morales, coordenadora nacional da *México Infórmate*. Entrevista realizada na Cidade do México, em 15 abr 2016.

⁶⁵ *México Infórmate*. Disponível em: <http://www.mexicoinformate.mx>. Acesso em 12 dez 2016.

uso, intensidade com que utiliza e capacidade da população para acessar e manuseá-las. Em estudo denominado *América Latina 4.0: La digitalización en la cadena de valor*⁶⁶, apresentado em março de 2016, 44% da população mexicana têm acesso à internet, enquanto a média da América Latina é de 51%. A média de usuários de banda larga é de pouco mais de 30%, na América Latina é de 47%. Quando comparado aos membros da OCDE, a diferença cresce ainda mais, sendo que 82% têm acesso à internet e 86% à banda larga. Isso significa que para a maioria da população, o direito de acesso somente se dava pessoalmente nas Unidades de Enlace dos órgãos públicos, para em 2015 haver a possibilidade de requerer dados por telefone. A barreira torna-se maior quando se observa que 20% das famílias mexicanas têm receitas menores que 233 dólares, o que afeta o acesso aos meios digitais.

Por todos esses fatores percebe-se que o desafio para a implantação de sistemas de direito de acesso não se limita a ações técnicas, ligadas ao uso de tecnologia de informação e comunicação, como também a questões políticas, normativas, institucionais e sociais.

4.1.6 Responsabilidades e Sanções

Os servidores públicos ficavam sujeitos à responsabilidade administrativa nos termos da legislação própria. Assim, o IFAI não tinha poderes para impor sanções nos casos relacionados aos pedidos de acesso à informação. O artigo 63 da Lei Federal de 2002 estabelecia o que deveria ser feito se houvesse o descumprimento das resoluções do Instituto: comunicar ao superior hierárquico do servidor obrigado a cumprir com a decisão, dar publicidade ao descumprimento; e denunciar ao órgão de controle interno.

Sobre a possibilidade de aplicação de sanções pelos órgãos garantes havia duas opiniões. A primeira afirmava que deveriam ter essa atribuição como condição indispensável para o funcionamento adequado desses órgãos, uma vez que somente a ameaça de sanção poderia vencer as resistências dos servidores públicos em entregar a informação. A segunda dizia que caberia aos órgãos garantes apenas informar às áreas de controle interno que seriam as responsáveis pelo procedimento administrativo de sanção.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.grupoassa.com/es/latin-america-4-0-the-digital-transformation-in-the-value-chain/>
Acesso em 9 de nov de 2016.

De acordo com Sergio López Ayllón (2008), a aplicação de sanções administrativas pelos órgãos garantes seria uma atividade técnica muito complexa, e obrigaria a contar com um corpo técnico de advogados especializados no assunto, assim como a destinar um montante significativo de recursos financeiros para esse fim.

Além disso, coloca os órgãos garantes em uma situação de conflito potencial com os sujeitos obrigados, condição que afeta necessariamente outras funções, como o de conduzir e facilitar seu processo de mudança organizacional e cultural para cumprir com os propósitos do direito de acesso à informação. Finalmente, a aplicação de sanções tem inegáveis conotações políticas que poderiam dificultar desnecessariamente a operação desses órgãos. Por isso, considerados os riscos, parece-me que os órgãos garantes devem ter unicamente a capacidade de interpor denúncias na matéria e, nos devidos casos, dar publicidade a essa situação (LÓPEZ AYLLÓN, 2008, p. 60, tradução nossa).

A Lei de Responsabilidades Administrativas dos Servidores Públicos prevê que é a Secretaria da Função Pública (SFP) diretamente ou através dos órgãos de controle internos quem têm a faculdade para realizar investigações e impor a sanção administrativa correspondente.

Independentemente das sanções civis e penais, poderiam ser aplicadas medidas administrativas nas situações a seguir descritas: quando o servidor usasse, subtraísse, destruísse, ocultasse, inutilizasse, divulgasse ou alterasse total ou parcialmente e de maneira indevida informação sob sua custódia; agisse com dolo ou má fé nos pedidos ou na difusão de informação de transparência ativa; negasse intencionalmente informação não classificada; classificasse com dolo informação como reservada quando já exista resolução prévia sobre o assunto; entregasse informação reservada ou confidencial; entregasse intencionalmente informação incompleta; não entregasse a informação requerida pelos órgãos ou pelo Poder Judiciário.

Tanto a não entrega da informação requerida pelos órgãos, pelo Poder Judiciário ou quanto à reincidência em uma das outras situações, a infração seria considerada grave, o que implicaria na destituição do cargo público e na inabilitação para exercê-lo de dez a vinte anos.

Mesmo com essa previsão de considerar grave a infração, de acordo com o último relatório de atividades do INAI — ainda sob a legislação federal de 2002 —, durante o exercício de 2015, o Instituto havia apresentado um total de 269 notificações a 71 órgãos de controle internos dos sujeitos obrigados. Desse total, 39 foram abertas em 2014, enquanto os 230 restantes ocorreram em 2015, como mostra a tabela abaixo.

Ano	Vistas notificadas aos órgãos de controle interno	Procedimentos sob investigação	Procedimentos concluídos	Procedimentos disciplinares com imposição de sanções administrativas	Servidores públicos envolvidos
2014	2014	71	26	4	7
2015	230	218	12	0	0

Tabela 5: Resoluções do INAI não cumpridas, encaminhadas aos órgãos de controle interno e procedimentos
Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 69, tradução nossa)

Como visto anteriormente, as resoluções do INAI são vinculatórias, definitivas e inalteráveis pelos sujeitos obrigados, no entanto, quando há um descumprimento, o Instituto apresenta denúncias dos fatos à Secretaria da Função Pública (SFP) para que ordene o início das investigações e, no momento oportuno, dos procedimentos administrativos disciplinares correspondentes, contra os servidores públicos responsáveis por não cumprir as decisões do Pleno. Durante 2015, o INAI apresentou dezesseis denúncias frente à Secretaria.

Em 2015, foram ordenadas 269 vistas (39 de 2014 e 230 de 2015) a 71 órgãos de controle interno para apurar supostas irregularidades administrativas e, conforme o caso, sancionar o descumprimento das obrigações estabelecidas na LFTAIPG e em seu Regulamento, nos termos da Lei Federal de Responsabilidades Administrativas dos Servidores Públicos.

Os sujeitos obrigados com maior número de vistas foram: 69 da Comissão Nacional Bancária e de Valores (CNBV) — número maior que o total de pedidos de vistas feitos em 2014 —; 34 no IMSS; 18 no Hospital Regional de Alta Especialidade da Cidade Victoria; 14 na Secretaria de Defesa Nacional (SEDENA), e 11 na Secretaria de Educação Pública.

Apesar das denúncias apresentadas, até o momento nenhum servidor foi sancionado pelo descumprimento de uma decisão do INAI.

Ano	Denúncias apresentadas	Denúncias resolvidas	Denúncias sob investigação	Denúncias com imposição de sanções administrativas	Servidores públicos sancionados
2014	22	12	10	0	0
2015	16	0	16	0	0

Tabela 6: Denúncias por persistir o descumprimento das decisões do INAI

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 71)

Como se vê, a ausência de sanções aos servidores públicos, consequência da falta de denúncias em que se determinou a imposição de penalidades, pode justificar o descumprimento de algumas deliberações, bem como reduzir o caráter vinculatório das decisões do INAI, que é um dos critérios para análise da sua autonomia e do grau de eficiência das ações relacionadas aos recursos.

Essas recusas à entrega da informação mesmo após resolução do INAI ocorreram nos seguintes temas: créditos fiscais não pagos, cancelados ou condenados (*SAT — Servicio de Administración Tributaria*); nomes dos membros de ministérios públicos do sistema de justiça militar (*SEDENA — Secretaría de la Defensa Nacional*); licenças de armas esportivas, de tiro ou caça (*SEDENA*); números de empregados e datas de ingresso (*CISEN — Centro de Investigación y Seguridad Nacional*); solicitações de interceptação de comunicações — ano e tipo — (*CISEN*); objetivos prioritários do governo federal ainda não alcançados (*PGR — Procuraduría General de la República*).

Com a nova legislação, é possível aplicar sanções em quinze situações, as quais incluem as previstas na lei anterior, acrescidas das seguintes: falta de resposta no prazo; descumprir prazos; entrega de informação incompreensível, incompleta, não acessível, modo de envio diferente do solicitado ao responder sem a devida motivação ou fundamentação; não atualizar as obrigações de transparência no prazo; declarar com dolo ou negligência a inexistência da informação quando deva gerá-la; declarar a inexistência quando esteja nos seus arquivos; não documentar com dolo ou negligência o exercício de suas faculdades; intimidar ou inibir o exercício do direito de acesso; não desclassificar a informação; não atender aos requerimentos do INAI; e não acatar as resoluções do INAI.

Se a informação estiver sob a tutela de um servidor público, a denúncia segue para o órgão de controle interno da autoridade competente. Em não se tratando de servidores, cabe

ao INAI proceder à sanção. Essa atribuição do Instituto de conhecer, investigar, remeter documentação e sancionar prescrevem em cinco anos a partir do dia seguinte ao cometimento das infrações ou a partir do momento em que houverem terminado as ações de caráter contínuo. As sanções vão de advertência a multas com valores variáveis.

Após analisar o marco normativo sobre transparência e acesso à informação no México, o capítulo seguinte irá tratar da estrutura, do modelo organizacional e do orçamento do IFAI ao INAI, de modo a explicar sua capacidade operacional em termos de recursos financeiros e humanos. Isso porque, em complemento às disposições normativas e à gestão, o desempenho das atividades do INAI depende, em boa medida, da capacidade de converter a legislação em estratégias, processos e rotinas, como verificado neste capítulo. Essa capacidade se dá a partir dos meios orçamentários, humanos e tecnológicos à disposição da instituição.

5. Estrutura e Orçamento do IFAI/INAI

Após conhecer o marco normativo do IFAI e INAI, passamos a tratar da estrutura organizacional e de dados relacionados ao orçamento no decorrer dos anos, para ajudar a compreender como os ditames legais foram colocados em prática. Dentro da proposta metodológica do estudo de caso, tratam-se das unidades de análise financeira e organizacional. O objetivo da análise é identificar a forma de atuação do Instituto e os desafios colocados para efetivar as atribuições vistas no capítulo anterior. Esses objetivos fazem parte da etapa de implementação de políticas públicas, que envolve o planejamento e organização do aparelho administrativo, dos recursos humanos, tecnológicos, financeiros e materiais necessários para executar uma política.

5.1 Evolução da estrutura organizacional

A tomada de decisões do INAI ocorre de forma colegiada no Pleno, originalmente formado por cinco comissionados e atualmente por sete, incluindo o presidente. Cada membro cuida de uma área específica, enquanto as decisões administrativas e da competência precípua ocorrem por votação da maioria. Diferente dos outros órgãos colegiados do México, onde o presidente é escolhido pelo Executivo federal ou pelo Secretário do ramo (equivalente ao Ministro de Estado no Brasil), no Instituto, o presidente é eleito pelos próprios comissionados.

Para desenhar a estrutura administrativa do IFAI levou-se em conta as atribuições colocadas pela Lei. Essas competências podem ser classificadas em cinco tipos: resolutivas (resolução de negativas de acesso, interpretação da lei); reguladoras (alinhamentos e normas sobre a publicidade da informação); de supervisão e vigilância (impulsionar avanços sobre a transparência do governo federal); de promoção e difusão (fomentar e difundir os benefícios do direito de acesso e impulsionar uma cultura de transparência e prestação de contas); e operativas e administrativas (assegurar o correto funcionamento do IFAI).

Principais funções do IFAI

Funções resolutas	Funções reguladoras	Funções de supervisão e vigilância	Funções de promoção	Funções de operação e administração
<ul style="list-style-type: none"> • Resolver sobre as negativas às solicitações de acesso à informação. • Interpretar a Lei no que diz respeito à publicidade da informação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Classificação, desclassificação e custódia da informação reservada e confidencial. • Alinhamentos e políticas gerais para o manejo, segurança e proteção de dados pessoais. • Elaborar o guia de procedimentos de acesso à informação e formatos de acesso. • Elaborar os critérios para catalogação e conservação de documentos e arquivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigiar as dependências e entidades. • Denunciar frente ao órgão de controle interno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir o direito de acesso à informação. • Capacitar os servidores públicos. • Proporcionar apoio técnico. • Orientar pessoas sobre o acesso à informação. • Elaborar pesquisas para ampliar o conhecimento da transparência. • Estabelecer vínculo com entidades federativas e outros sujeitos obrigados. • Informar o Congresso Nacional sobre os trabalhos. • Estabelecer colaboração com órgãos e organismos internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais, gerais, tecnologia da informação, jurídicos, segurança. • Exercer o controle interno.

Quadro 17: Principais funções do IFAI

Fonte: Macías, Atizaba B.; Amparán Juan Pablo Guerrero. *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La construcción institucional*, 2004, p. 59, tradução nossa

Baseado nessa divisão de competências foi feito o desenho do organograma, o qual já passou por cinco etapas, relativas a alterações nos regulamentos do IFAI até a transformação em INAI.

A primeira delas, chama-se etapa de construção, de 2003 a 2005, quando foi feito o primeiro desenho institucional do IFAI, a partir de janeiro de 2003. O Instituto era organizado por duas secretarias: a de Acordos, contendo a Direção de Assuntos Jurídicos, de Classificação de Informação e Arquivos, de Proteção de Dados Pessoais e de Estudos e

Investigação; e a Secretaria Executiva, organizada em seis Direções: de Comunicação Social, de Coordenação e Vigilância da Administração Pública Federal, de Atenção à Sociedade e Relações Institucionais, de Vinculação com Estados e Municípios, de Administração e de Informática e Sistemas.

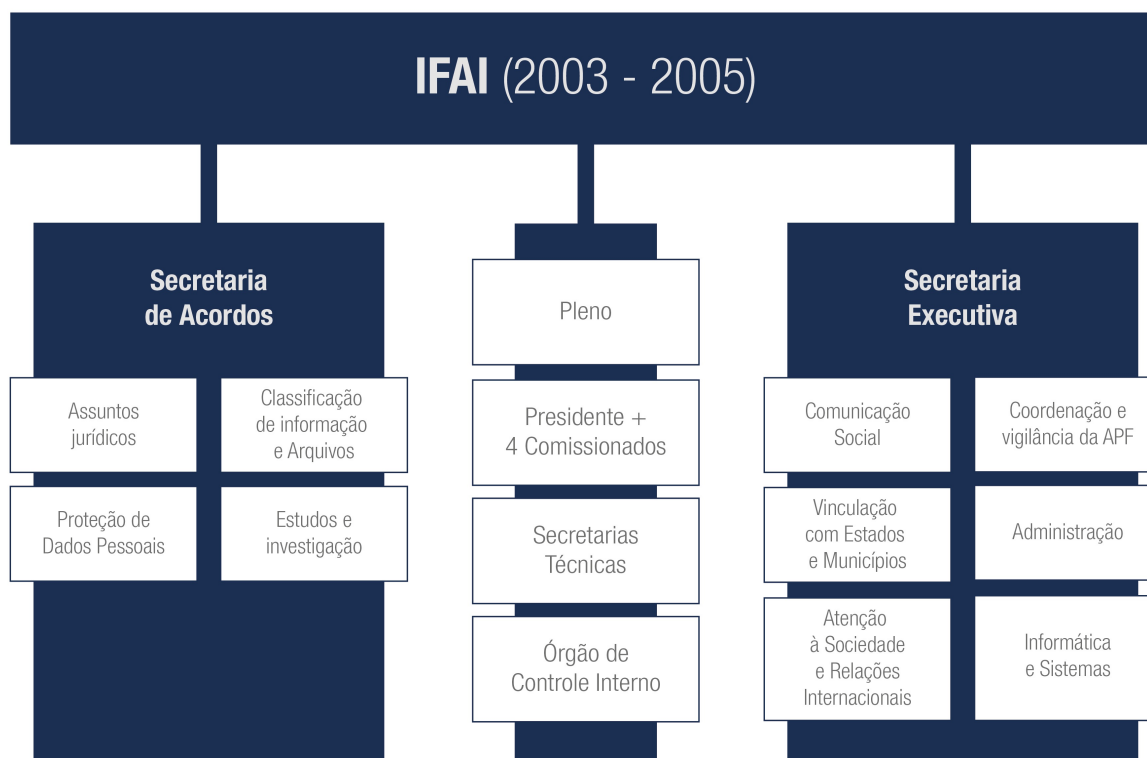


Ilustração 15: Organograma IFAI 2003-2005

Fonte: Elaboração própria

A Secretaria de Acordos fornecia apoio aos comissionados para responder aos recursos em caso de negativa de acesso à informação, fazendo a tramitação pertinente. Também elaborava as regras para classificação, catalogação e conservação de arquivos e documentos em posse das dependências e entidades da administração pública federal, assim como as regras para a proteção de dados pessoais. Por fim, elaborava a ordem do dia da sessão do Pleno, preparava as respectivas atas e encaminhava aos comissionados para assinatura.

A Secretaria Executiva cuidava da relação do IFAI com outros sujeitos, elaborando e executando as políticas de vigilância para as dependências e entidades; e remetia as comunicações aos órgãos de controle interno sobre supostas infrações dos servidores públicos. Era responsável por elaborar e executar as políticas de capacitação sobre o acesso à

informação, a correção de dados pessoais, manejo e conservação de documentos. Também desenhava mecanismos de coordenação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com os órgãos autônomos, estados e municípios e instituições civis, nacionais e estrangeiras, para difundir os benefícios do direito de acesso à informação. Assessorava as pessoas a exercerem seus direitos; elaborava e conduzia as políticas de administração interna no IFAI e dos sistemas tecnológicos necessários para o cumprimento das atribuições.

A etapa de estabilização durou de 2006 a 2008, caracterizada pela manutenção das duas secretarias, com mudanças nas denominações — Executiva e de Acordos — e nas quantidades de Direções — quatro em cada secretaria.

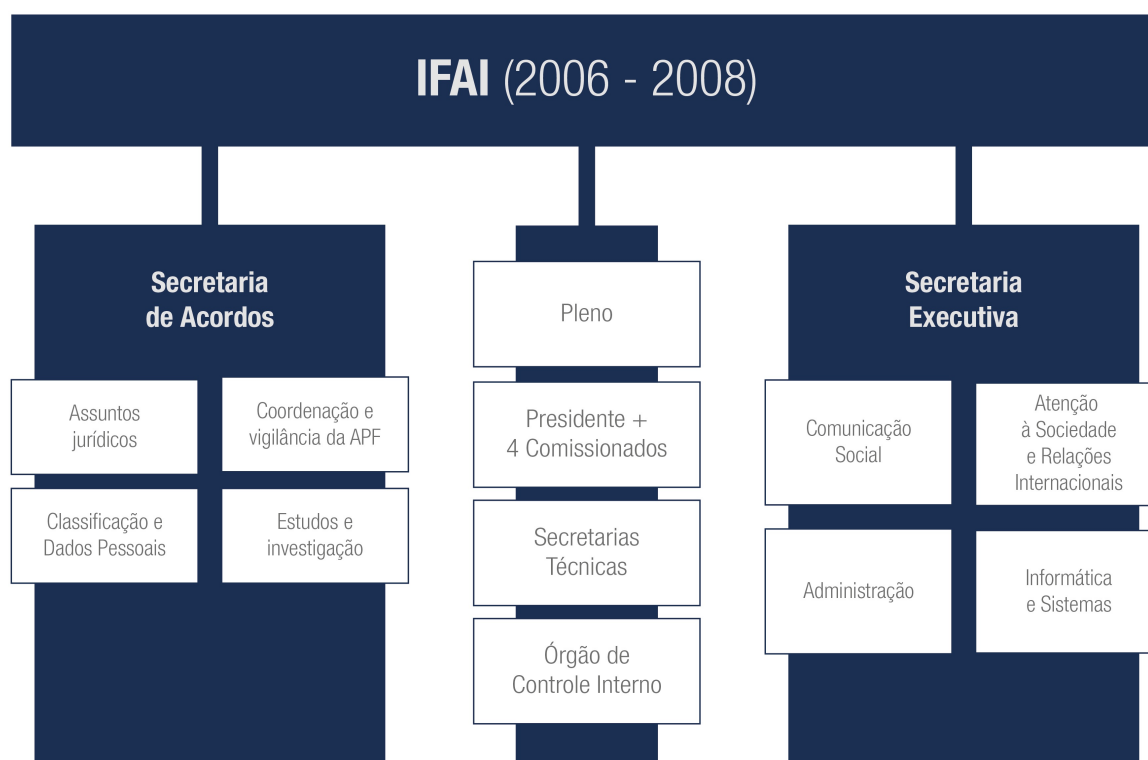


Ilustração 16: Organograma IFAI 2006-2008

Fonte: Elaboração própria

A terceira etapa, de crescimento, compreendeu os anos de 2009 a 2011, dentro dos quais foi aprovada a legislação de Dados Pessoais em posse dos particulares, o que levou à criação de uma terceira secretaria especializada no tema.

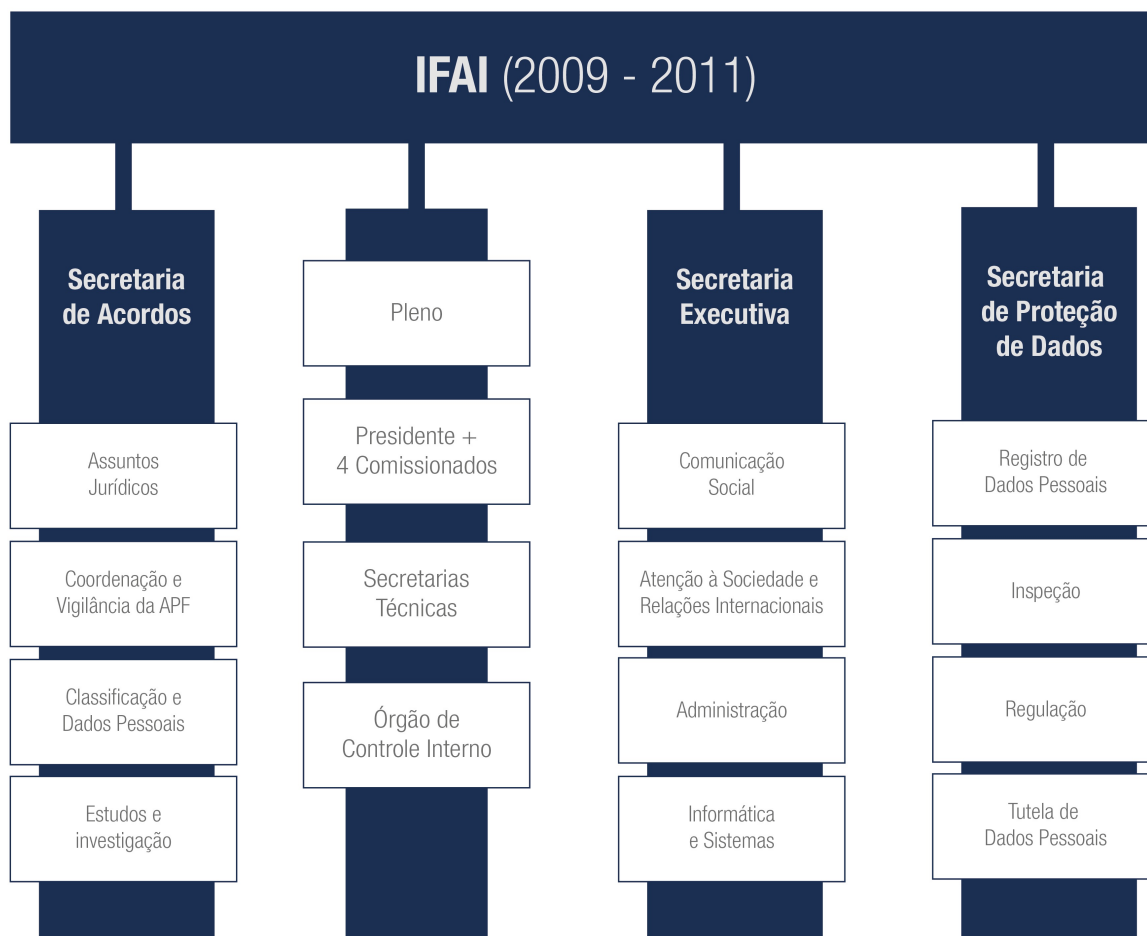


Ilustração 17: Organograma IFAI 2009-2011

Fonte: Elaboração própria

Na sequência, de 2011 a 2014, foi feita a etapa de reestruturação organizacional, alterando-se a denominação de diversas unidades administrativas, entre elas a Secretaria Executiva que passou a se chamar Secretaria Geral; a Secretaria de Acordos virou Secretaria de Acesso à Informação e a Direção Geral de Sanções para Direção geral de Comprovação e Sanção. Também criou-se a Direção Geral de Coordenação de Políticas de Acesso, relacionada, entre outras funções, com a promoção de ações de transparência ativa para estimular a prestação de contas (MONTERO, 2013, p. 67).

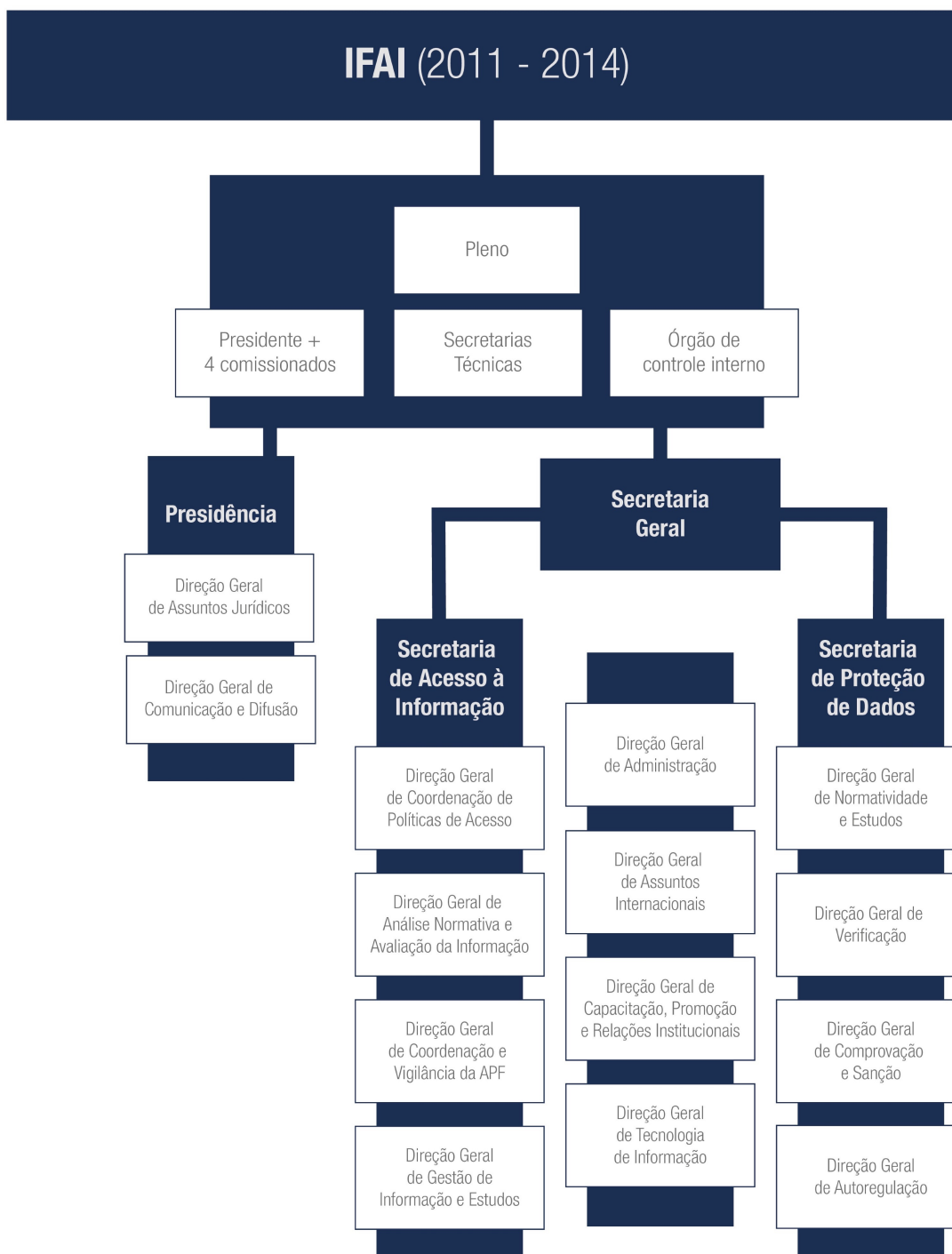


Ilustração 18: Organograma IFAI 2011-2014

Fonte: Elaboração própria

A etapa atual de transformação do IFAI ocorre com a reforma ao artigo sexto constitucional, seguida da aprovação da Lei Geral de Transparência, em que se altera a estrutura e a denominação para INAI, em 2015. As Secretarias passam a ser Coordenações, as quais abrangem novas atribuições. Também aumenta o número de comissionados do Pleno para sete, como explica o comissionado Joel Salas (2016):

Efetivamente essa transformação institucional implica maiores responsabilidades e faculdades para o Instituto. O orçamento que antes era de cerca de 450 milhões de pesos (US\$22,2 milhões) agora está acima dos 900 milhões (US\$44,42 milhões). Quer dizer, o Legislativo ao aprovar todas essas atribuições adicionais, também aumenta o orçamento. Com isso, basicamente o que fizemos foi gerar áreas que sejam responsáveis por dar cumprimento às novas atribuições que nos deu a reforma constitucional e a legislação geral. Fizemos um desenho ou um redesenho em função do que cremos que vai ser, o que implicam as novas leis. Então tudo ocorre a partir do que está no papel, mas apenas vamos entrar em prática para ver se o desenho que fizemos foi adequado para fazer pleno cumprimento à lei geral e à lei federal. Se for necessário, faremos uma reestruturação [tradução nossa], (informação verbal, SALAS, 2016).

Com as novas competências de revisar e atrair recursos de todo o território nacional, foi preciso incrementar as responsabilidades de cada coordenação. As modificações em destaque são: criação da Coordenação do Secretariado Executivo do Sistema Nacional de Transparência (CSESNT), cujo objetivo é dispor de uma instância dentro do Instituto que dê respaldo às atividades e aos projetos implementados pelo Sistema; e a criação da Coordenação Técnica do Pleno (CTP), com intuito de ser uma instância especializada responsável por coordenar e tramitar os assuntos enviados ao Pleno do Instituto.

Outra mudança foi a criação de Direções Gerais (DGs) setorizadas de acordo com grupos de sujeitos obrigados. Desta maneira, criaram-se as seguintes DGs: de Enlace com Sujeitos Obrigados da Administração Pública Centralizada; de Enlace com Organismos Públicos Autônomos, Empresas Paraestatais, Entidades Financeiras, Fundos e Fideicomissos; de Enlace com Organismos Eleitorais e Partidos Políticos; de Enlace com Sujeitos Obrigados dos Poderes Legislativo e Judiciário; e de Enlace com Autoridades Laborais, Sindicatos, Pessoas Físicas e Jurídicas.

Calculamos as funções substantivas do Instituto em termos gerais e podemos vê-las como três grandes atividades: uma parte que é quase jurisdicional, onde resolve os recursos de revisão, em que o INAI é o intermediário e o intérprete de um litígio entre o sujeito obrigado, a autoridade e o cidadão, ou a população que pede para ter acesso à informação e o sujeito obrigado ou a autoridade lhe nega pelas causas de reserva previstas na lei. Então o cidadão se queixa de que não lhe estão garantindo seu direito e nós entramos nessa interpretação e resolvemos. Tem outra função que é de desenho, implementação e avaliação de políticas públicas em matéria de acesso, de transparência e de proteção de dados pessoais, que é outro direito que também tutelamos. E tem outra função substantiva que é de promoção, ou seja, como chegar

cada vez mais à população para que exerça mais esses direitos. E entorno dessas três grandes atividades é que temos toda a estrutura. Então o IFAI se centrava, os cinco comissionados, sobretudo, centravam-se em resolver recursos de revisão. Enquanto a política pública e a promoção se deixavam mais na estrutura. O IFAI não se metia a definir políticas públicas ou implementação de seu desenho, nem com a promoção. Agora, com as novas atribuições, não sabemos afinal como irão se comportar na prática os sujeitos obrigados. Temos também entre 45% a mais de recursos de revisão. Imagina um órgão com quase 50% a mais de recursos de revisão com somente cinco comissionados, seria impossível resolvê-los. Por isso que decidiram fazer um Pleno de sete pessoas. E além disso, agora trabalhamos por Comissões. Com a finalidade de que os comissionados tenham a voz final na implementação, sobretudo no desenho das políticas públicas, um papel muito importante na promoção dos direitos [tradução nossa], (informação verbal, SALAS, 2016).

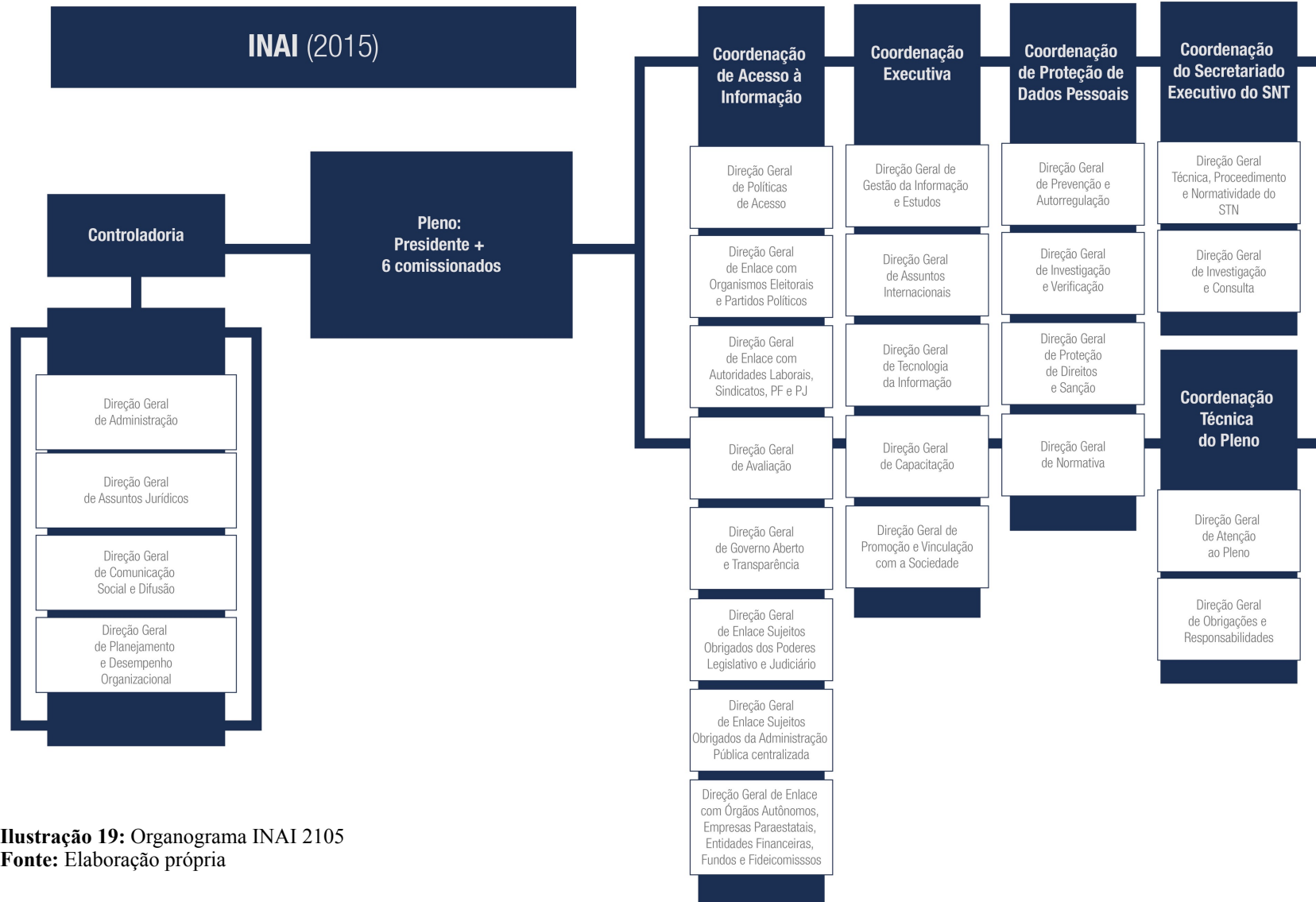


Ilustração 19: Organograma INAI 2105
Fonte: Elaboração própria

Com essas alterações, o INAI passa a contar com o Pleno, cinco Coordenações, vinte e cinco Direções Gerais e uma Controladoria, além da criação de quinze Comissões Permanentes, instâncias colegiadas que colaboram nas tarefas de supervisão, coordenação e elaboração de propostas de políticas, programas e ações. Cada Comissão Permanente é integrada por três Comissionados com direito a voz e voto, sendo um deles designado pelo Pleno como Comissionado Coordenador.

Essa estrutura se reflete na adequação dos recursos orçamentários, materiais, humanos e organizacionais, como será visto na continuação.

5.2 Evolução do orçamento

Diferente dos outros órgãos descentralizados da Administração Pública Federal, o IFAI fazia seu próprio orçamento e o enviava à Secretaria de Fazenda e Crédito Público, para integrar o projeto de Orçamento e Despesas Federais, enviado à Câmara dos Deputados para discussão e aprovação. As demais entidades públicas que não possuem autonomia constitucional deviam sujeitar a elaboração do orçamento às deliberações da Secretaria de Fazenda e da coordenadora de setor respectiva. No caso do IFAI, não havia um coordenador de setor para suas atividades. Porém, por se tratar de um órgão descentralizado da Administração Pública Federal, era a Secretaria de Fazenda quem comunicava o limite de gastos do Instituto, para só então fazer as distribuições internas do orçamento, conforme suas prioridades.

Essa espécie de autonomia orçamentária, no entanto, somente ocorreu após grande negociação entre os primeiros comissionados e os membros do governo em 2003. Isso porque a primeira proposta do governo previa que os recursos do Instituto estariam contemplados na rubrica da Controladoria e Desenvolvimento Administrativo, sendo repassados assim que o IFAI entrasse em operação, não podendo ser transferidos a outras unidades da Controladoria. Já a proposta dos comissionados era para que os recursos do IFAI fossem diretamente repassados através de uma rubrica especial e que, com base na sua autonomia, o Instituto estabeleceria e publicaria suas normas para o exercício dos gastos. Para os Comissionados, “o fato do orçamento estar controlado pela Secretaria de Fazenda e sua operação sob controle da Secretaria da Controladoria e Desenvolvimento Administrativo, essas dependências poderiam

gerar intromissões que comprometeriam a imparcialidade e a independência do IFAI” (MACÍAS; AMPARÁN, 2004, p. 50, tradução nossa).

Por não ter autonomia constitucional, a rubrica à parte não se tornou possível, mas deixou-se claro que o IFAI teria recursos próprios, sem intermediários. Assim, ficou estabelecido que o orçamento do Instituto seria repassado integralmente assim que entrasse em funcionamento. O processo de elaboração consistia no envio pelas Unidades Administrativas do montante que consideravam pertinente às suas necessidades. Após envio, a proposta era submetida ao Órgão de Governo, formado pelos cinco comissionados, que autorizava o orçamento anual. A Direção Geral de Administração ajustava ao teto estabelecido pela Secretaria de Fazenda, a qual fazia os ajustes e encaminhava à Câmara dos Deputados, como parte do projeto de orçamento de despesas da federação. Esses ajustes feitos pela Secretaria de Fazenda ocorriam em função do orçamento de receitas e das prioridades consideradas para a Administração Pública Federal no ano correspondente, o que reforçava a necessidade de reconhecimento do Instituto como um organismo constitucional autônomo, reduzindo os riscos de ter sua capacidade de atuação reduzida em função de prioridades de programas e ações do governo.

O valor aprovado para o orçamento do IFAI em 2003 foi de aproximadamente MX\$ 216 milhões de pesos mexicanos (aproximadamente US\$ 17 milhões). A quantia se manteve em torno de MX\$ 250 milhões de pesos até 2011. A partir daí, com a incorporação de novas competências sobre proteção de dados, foi autorizado o valor de MX\$ 455 milhões (aproximadamente US\$ 36 milhões). Após crescimento das atribuições e mudança para INAI, o orçamento de 2016 foi de MX\$ 937,9 milhões (cerca de US\$ 46,29 milhões). Esse número representa 0,03% dos gastos previstos para 2016 no México, cujas áreas com as maiores dotações são educação pública, saúde e desenvolvimento social, com percentuais de 8,2%, 3,6% e 3,1%, respectivamente do Produto Interno Bruto do México, que em 2013, correspondia a US\$1,261 trilhões de dólares (2013)⁶⁷.

Com a autonomia constitucional, há uma rubrica própria no Orçamento federal voltada aos gastos com o INAI. Porém, diferente de despesas voltadas à saúde, educação e segurança, por exemplo, não existe dotação orçamentária específica para o direito de acesso à informação

⁶⁷ Disponível em: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Presupuestacion/ppef2016.pdf>. Acesso em 30 out 2016.

no país. Não obstante os sujeitos obrigados devam adequar os respectivos orçamentos para assegurar as novas atribuições, como criação e gestão de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), recrutamento e designação de pessoal especializado, capacitação de pessoal, criação de unidades e comitês de transparência, além de atividades relacionadas à gestão da informação e de arquivos. Também os órgãos garantes de outros Poderes e estaduais precisam se adequar às novas atribuições. Neste caso, por exemplo, em 2009, o total do orçamento do IFAI equivalia à metade do destinado aos outros 32 órgãos garantes, de modo que, para cada um peso destinado a esses órgãos, três pesos eram do IFAI. Nessa época, “21 dos 33 órgãos garantes consideravam que não contavam com recursos orçamentários necessários para levar a cabo suas competências com eficácia” (CEJUDO; CÁZARES *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 165). Os órgãos que afirmaram que contavam com recursos suficientes foram: IFAI, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas e Veracruz.

A evolução dos valores autorizados e executados ao longo dos anos pode ser vista nos gráficos a seguir.

Ano	Autorizado	Executado
2003	215,8	215,8
2004	215,4	227,6
2005	240,4	245,0
2006	239,1	244,4
2007	242,8	248,8
2008	259,8	261,8
2009	265,4	236,8
2010	256,2	255,4
2011	455,3	449,6
2012	479,4	472,6
2013	570,1	498,0
2014	611,7	599,4
2015	893,2	850,3
2016	937,9	-

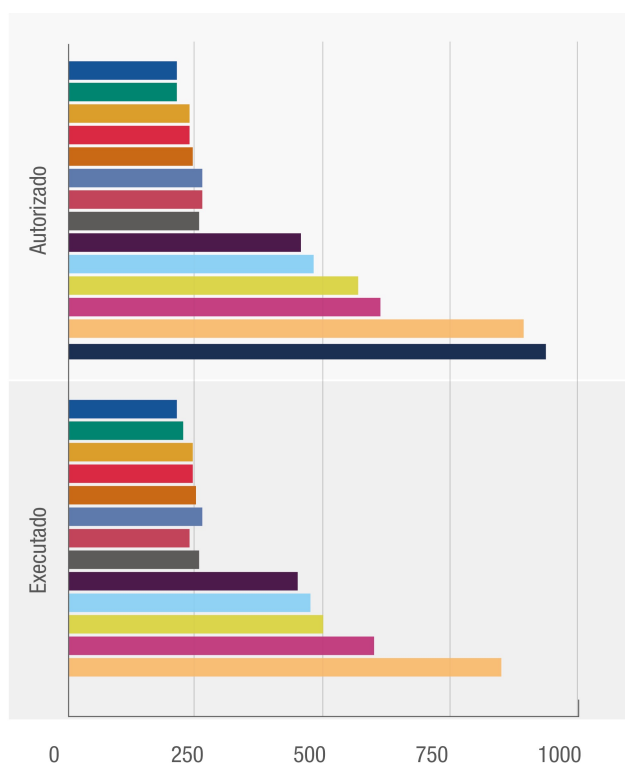


Gráfico 3: Evolução do Orçamento Autorizado x Executado de 2003 a 2015

Fonte: Elaboração própria

Entre os principais incrementos orçamentários para aumentar a estrutura ocorreu com o número de servidores do INAI, que passou de 441 em 2014 para 709 servidores em 2015. Em média, os gastos com pessoal situa-se acima de 60% do orçamento. O restante, que varia de 35% a 40%, equivale a despesas com programas institucionais para promoção do exercício do direito. A tabela abaixo mostra a evolução do número de vagas autorizadas no orçamento do órgão, uma vez que se trata da maior despesa.

Número de vagas autorizadas no orçamento do IFAI ao INAI	
2003	197
2004 a 2006	195
2007 a 2008	218
2009	256
2010	244
2011 a 2014	441
2015	709

Tabela 7: Evolução do número de vagas do IFAI ao INAI

Fonte: Elaboração própria

O procedimento de designação e recrutamento do Instituto tem passado por diversas mudanças ao longo dos anos. No primeiro momento, os titulares das unidades apresentavam dois candidatos com os perfis da vaga. Após realização de entrevistas com três autoridades do IFAI, o melhor candidato era escolhido. A partir de 2004, a forma de ocupação passou a ter a participação de um avaliador externo, o qual aplica exames psicológicos, analíticos e de conhecimentos. A etapa seguinte ocorre com entrevista feita pelo superior hierárquico, conforme critérios previamente definidos por uma Comissão de Avaliação integrada por cinco funcionários escolhidos de forma aleatória. Para os cargos mais altos, a comissão é formada pelos comissionados.

Dado que desde 2004 não se realiza concurso público, a existência de um avaliador externo constitui a principal garantia de imparcialidade e transparência nos processos de seleção de pessoal. O superior hierárquico do posto a ocupar define um grupo entre cinco e dez candidatos e o envia à Direção de Desenvolvimento Humano e Organizacional para verificar se são adequados ao perfil do posto e se cumprem com os critérios homologados para a ocupação de vagas. Uma vez aprovados os candidatos, envia-se a lista ao avaliador externo e o IFAI não intervém mais no processo. O avaliador verifica os antecedentes profissionais e seleciona os candidatos que passam à segunda etapa, que consiste na aplicação de avaliações psicotécnicas e técnicas. Os resultados são enviados em um envelope lacrado à Direção de Desenvolvimento Humano e Organizacional, responsável por convocar e revisar os resultados na presença de um representante do Órgão Interno de Controle e do Chefe Imediato da vaga. Finalmente, o Titular da Unidade Administrativa e o Chefe Imediato entrevistam os três finalistas para a vaga, decisão que é notificada formalmente à Direção (MONTERO, 2013, p. 94, tradução nossa).

Com a incorporação de novas funções, o processo de ocupação das vagas tem sido mais ágil, com designações diretas, sob a responsabilidade do titular da área administrativa e do chefe imediato da unidade da vaga.

Outra despesa importante diz respeito à publicidade, que segundo os dados de 2011, 2012 e 2013 relativos à difusão de mensagens sobre programas e atividades governamentais correspondeu a MX\$ 24,4 milhões, MX\$ 25 milhões e MX\$ 23,5 milhões, respectivamente, equivalentes a US\$ 1,20 milhões, US\$ 1,23 milhões e US\$ 1,16 milhões, nesta ordem. Entre as ações de comunicação estão a cobertura de eventos nacionais e internacionais; envio de releases e comunicados para a imprensa; envio de material para rádio e televisão e fotos; transmissão ao vivo das sessões do Pleno; inserções em jornais e revistas; transmissão de *spots* em rádio e televisão; desenho e formação de material gráfico; contratação de banners; de meios alternativos e mensagens em redes sociais (Twitter, Facebook e Youtube⁶⁸).

⁶⁸ Canal oficial do INAI no Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/user/ifaimexico>. Acesso em 13 dez 2016.

Também desde 2010, no âmbito da Conferência Mexicana para o Acesso à Informação Pública (COMAIP), que congrega os órgãos garantes mexicanos, ocorre a realização de concurso nacional de *spot* de rádio, cujo objetivo é despertar o interesse de jovens universitários sobre o tema e gerar materiais atrativos para a sociedade. Em 2016, aconteceu a sexta edição do concurso com um total de 131 *spots*, sendo classificados 78 trabalhos.

Apesar das campanhas de difusão e comunicação realizadas, a penetração social e o grau de conhecimento do órgão seguia sendo considerado baixo. Em pesquisa sobre o direito de acesso à informação pública governamental de 2013⁶⁹, com um total de 35 perguntas feitas a 37 milhões de mexicanos, 42,2% dos entrevistados afirmaram que não sabiam que existe uma Lei Federal para garantir o direito de acesso à informação pública governamental. Enquanto isso, 80,6% considerou que o trâmite seria difícil, caso solicitasse informação do governo, e 83,4% creem que os servidores públicos não são transparentes no seu desempenho. Se conheciam ou já ouviram falar do IFAI, 60,3% disseram que sim, enquanto 39,7% desconheciam. Também 69,5% responderam não conhecer os meios para solicitar informação, ao passo que 79,6% afirmaram que não conheciam a forma de fazer o pedido. Na edição de 2016 da *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*⁷⁰, feita em 14,4 mil residências, a pessoas com mais de 18 anos que vivem em regiões urbanas com mais de 100 mil habitantes, 50,6% da população conhece ou escutou sobre a existência de uma instituição encarregada de garantir o direito de acesso à informação

Em outra pesquisa⁷¹ cara a cara, de 2015, em todos os estados, com a realização de 2.100 entrevistas, foram mostradas as logotipos de várias instituições públicas para que dissessem a quem pertencia determinado emblema e qual o nome completo de cada sigla: 67% não reconheceram a logotipo do INAI, ao passo que 69% não acertaram o significado da sigla. O percentual de quem acertou a logotipo do órgão, no entanto, foi o maior desde a primeira pesquisa, feita em 2010.

⁶⁹ *Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información (EDAI)*. Disponível em http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/EDAI_AnalisisBasesExpandidas_Resultados.xlsx Acesso em 24 out 2016

⁷⁰ “Más del 50 por ciento de la población mayor de 18 años conoce a la Ley que garantiza el derecho de acceso a la información en el país”. Comunicado INAI/002/17. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-002-17.pdf>. Acesso em 2 jan de 2017.

⁷¹ *Encuesta en vivienda a nivel Nacional: Realización de estudio de opinión cuantitativo cara a cara*. Disponível em <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Encuesta%20INAI%202015.pdf> Acesso em 26 out 2016

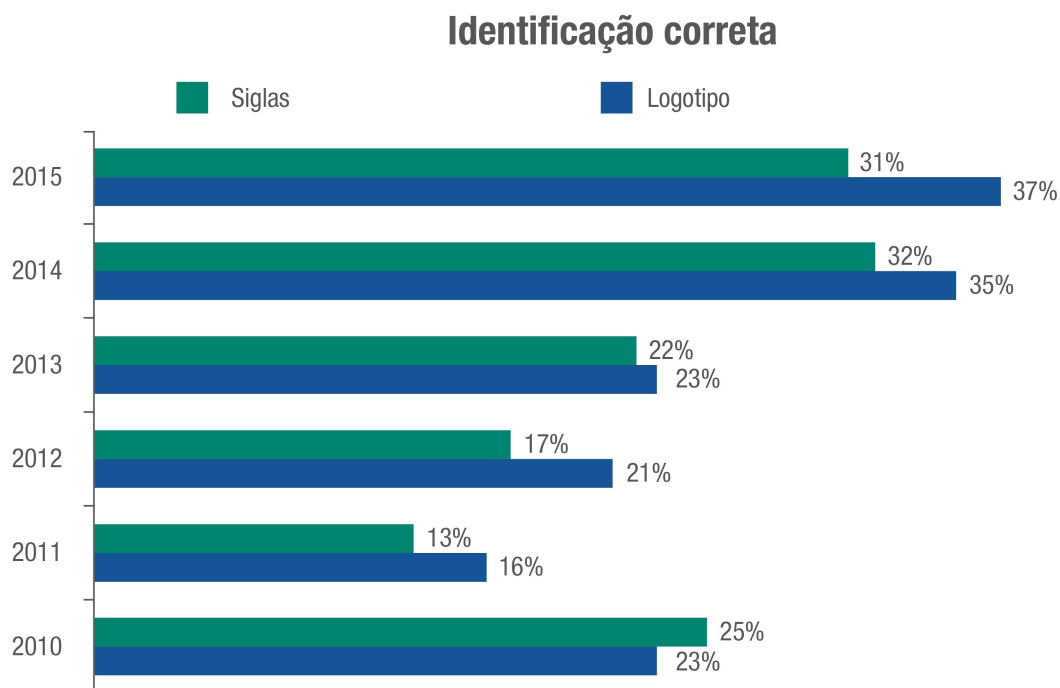


Gráfico 4: Histórico de identificação institucional

Fonte: *Encuesta INAI 2015*, tradução nossa

Ao perguntar se alguma vez o entrevistado entrou em contato com o INAI para obter informação sobre o governo federal, 83% responderam de forma negativa. Também 78% não sabiam que após a reforma de transparência o IFAI se transformou em INAI. Por fim, ao perguntar sobre quais as principais funções do INAI, a proteção de dados foi a mais lembrada de forma espontânea, com 48% das menções.

Primeira menção		*Total de menções	
Proteger os dados	48%	Proteger os dados	53%
Guardar dados pessoais	8%	Informar as pessoas	11%
Informar as pessoas	7%	Guardar dados pessoais	9%
Respeitar a privacidade	4%	Promover a transparência	6%
Informar os gastos do governo	4%	Respeitar a privacidade	6%
Promover a transparência	4%	Informar os gastos do governo	5%
Punir quem faça mal uso de dados	3%	Punir quem faça mal uso de dados	5%
Zelar pelos direitos das pessoas	2%	Zelar pelos direitos das pessoas	3%
Verificar que instituições coloquem a informação ao alcance de todos	2%	Verificar que instituições coloquem a informação ao alcance de todos	3%
Garantir o direito à informação	2%	Cuidar que os dados não sejam usados de forma inadequada	2%
Cuidar que os dados não sejam usados de forma inadequada	2%	Garantir o direito à informação	2%
Otras menciones (<2%)	6%	Proteger os mexicanos contra fraudes	2%
Ns/Nc	8%	Ns/Nc	4%

Tabela 8: Menções às principais funções do INAI

Fonte: Encuesta INAI 2015

Para o pesquisador e membro do Grupo Oaxaca Ernesto Villanueva (2016)⁷², há uma contradição entre as ações de promoção, de divulgação do direito de acesso e os resultados efetivamente alcançados.

O que ocorre é o que chamamos de simulação. Ou seja, simular é enganar as pessoas fazendo-lhes crer que existe abertura. Porque outra coisa que ocorre no México que tem funcionado até fora do país. Estive em uma reunião há cinco anos no Peru sobre o sistema de transparência. Uma professora britânica me deu felicidades porque no México é excelente. “Acabo de fazer um estudo e vimos que os mexicanos têm muito claro o que é transparência”. Eu eu lhe disse: Tenha cuidado. Exatamente o que é transparência? Porque se tem feito campanha como se fosse Coca-Cola. Se perguntam se escutaram o nome de Coca-Cola dirão sim. Mas se perguntam: pode-me dizer dois ingredientes da Cola-Cola. A resposta é não sei. Se você vê em uma campanha: “Somos transparentes”, “A transparência faz a diferença”, campanhas de produtos como se fossem comerciais, mas não te dizem como exercê-la, nem nada. E há por uma lado orçamento, para fazer campanhas para que as pessoas perguntem. Por outro lado, de fato, fazem todo o contrário para que não pergunte, então é um assunto de louco. Por favor, pergunte, você tem o direito, exerça-o, por outro lado, quando o exerce há casos, sobretudo nos estados, em que vão até a casa de quem perguntou a informação, quando se supõe que é anônimo. Como se põe o domicílio no pedido e se vivo em um estado que é perigoso, então nem tudo está perfeito. Ou seja, isso aí gera uma intromissão ilegal nos dados pessoais [tradução nossa] (informação verbal, VILLANUEVA, 2016).

Em contrapartida, o comissionado Joel Salas (2016) aponta para a necessidade de melhorias em ações de promoção do direito para alterar esses resultados.

Existe um grande déficit no sentido de que não tem sido um direito que há gerado consciência na maioria da população para que graças ao seu exercício se possa mudar a vida cotidiana das pessoas. A mãe que vai ao hospital e não tem medicamento na clínica, apesar do orçamento estar contemplado para que tenha. A mãe que quer colocar seu filho em uma escola mediante uma bolsa e

⁷² Ernesto Villanueva, pesquisador da UNAM e membro do Grupo Oaxaca. Entrevista realizada na Cidade do México, em 15 abr 2016.

não lhe outorgam porque seguem sendo dadas de maneira discricionária ou de alguma forma clientelista ou corporativista que beneficie a parentes, ou a grupos, ou a sindicatos. O empresário que quer abrir um pequeno negócio, mas lhe dizem que há mais trâmites a realizar do que na realidade existem. Isso não temos logrado fazer. Segue sendo uma instituição que está distante da maioria da população [tradução nossa], (informação verbal, SALAS, 2016).

Entre as ações voltadas à promoção do direito de acesso também se encontra a capacitação dos servidores públicos. Em 2015, as medidas realizadas em matéria de transparência, acesso à informação e temas correlatos contaram com 90.385 participantes advindos dos sujeitos obrigados, tanto em cursos presenciais como a distância, através do Centro Virtual de Formação INAI (CEVINAI).

Modalidade	2013	2014	2015	2016
Presencial	6.777	7.757	17.172	31.679
Online	33.027	33.359	73.213	139.599
Total	39.804	41.116	90.385	171.278

Tabela 9: Número de capacitações oferecidas pelo INAI presenciais e a distância (2013-2015)

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015*, p. 180, tradução nossa

Além desses cursos, foram feitos eventos, seminários, congressos em diferentes estados para promoção do direito de acesso. O que, de acordo com Ernesto Villanueva (2016), não são suficientes para atingir a população.

Há a promoção de ações. Mas, imagina: somos mais de 118 milhões de mexicanos. As atividades abarcam 5 mil pessoas ao ano. Imagina quantos ciclos vai levar para alcançar todos? Nunca. Então eles sabem que com isso nunca vai mudar” [tradução nossa] (informação verbal, VILLANUEVA, 2016).

O próximo capítulo traz os números relacionados aos resultados do Instituto desde a criação, com dados qualitativos e quantitativos sobre o direito e acesso à informação. Ademais de apresentar os avanços, intenta-se mostrar outros exemplos de atuação por meio de recursos e perspectivas futuras.

6. Resultados da atuação: do IFAI ao INAI (2003 a 2016)

6.1 Solicitações de informações públicas

Após referenciarmos a evolução da legislação do direito de acesso à informação no México, dos procedimentos envolvendo os recursos e das principais mudanças em termos de estrutura organizacional e orçamentária, neste capítulo, apresentaremos alguns resultados quantitativos e qualitativos da atuação do IFAI/INAI, a fim de mostrarmos outros limites e desafios do órgão recursal.

Em 2016, segundo as estatísticas semanais do INAI⁷³, até 13 de outubro, o número de solicitações de informações públicas junto aos órgãos da administração pública federal foi de 115.652 pedidos. De 2003 até essa data, somam-se 1.171.999 requerimentos, sendo que os períodos com maior percentual de crescimento foram registrados em 2006 e 2007, com aumento de 35%, e entre 2012 e 2013, com 13%. Em contrapartida, de 2003 a 2015 o número de pedidos relacionados a acesso a dados pessoais e correção⁷⁴ alcançou 254.511. Esse quociente contrasta com o resultado de pesquisa que colocou a proteção de dados pessoais como sendo a função do INAI mais mencionada de forma espontânea, dentro do universo entrevistado, tendo 48% das primeiras menções e 53% do total de vezes citadas. A competência de informar as pessoas foi indicada por 11% do total de respostas.

⁷³ Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Estadisticas/Estadisticas%20semanales%2013%20de%20octubre%20de%202016.pdf> Acesso em 26 out 2016.

⁷⁴ Dados pessoais, segundo a Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais em Posse dos Particulares (LFPDPPP) de 5/7/2010, artigo 3º, inciso V é qualquer informação concernente a uma pessoa física identificada ou identificável. O inciso VI dispõe que dados pessoais sensíveis são aqueles que afetem a esfera mais íntima do seu titular, ou cuja utilização indevida possa dar origem à discriminação ou o leve a risco grave. Em particular, consideram-se sensíveis aqueles que possam revelar aspectos como origem racial ou étnica, estado de saúde, atual e futuro, informação genética, crenças religiosas, filosóficas e morais, filiação sindical, opiniões políticas, preferência sexual.

Artigo 28: O titular ou seu representante legal poderão solicitar ao responsável a qualquer momento o acesso, retificação, cancelamento ou oposição a respeito dos dados pessoais que lhe são concernentes (MÉXICO, 2010, tradução nossa). Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/LFPDPPP/LFPDPPP.pdf> Acesso em 14 dez 2016.

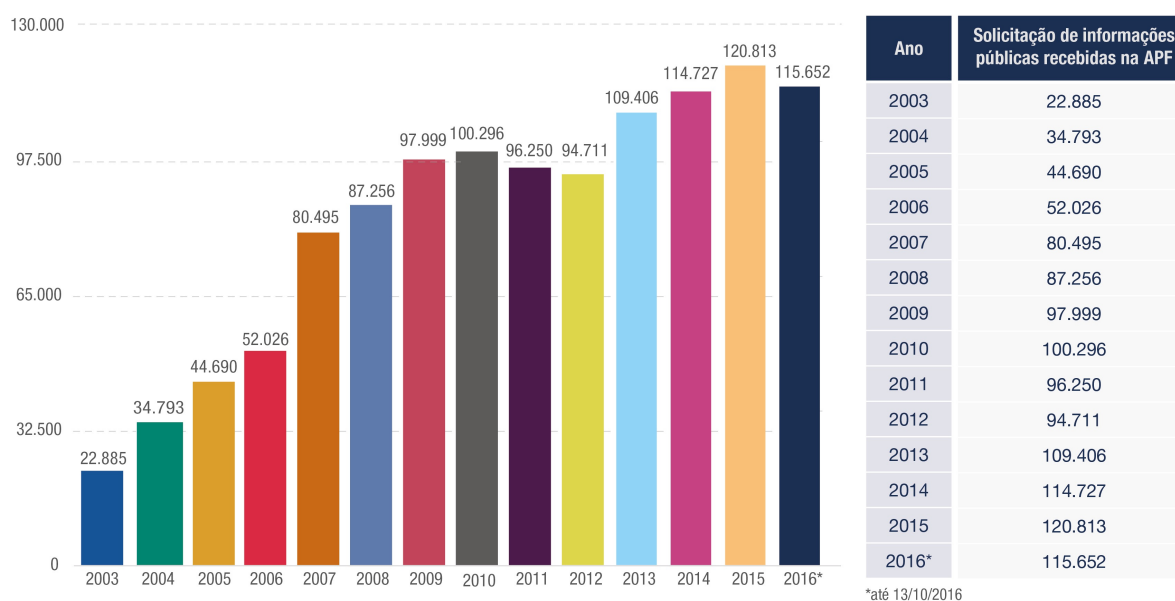


Gráfico 5: Solicitação de informações públicas na Administração Pública Federal (2003-2016)

Fonte: Elaboração própria

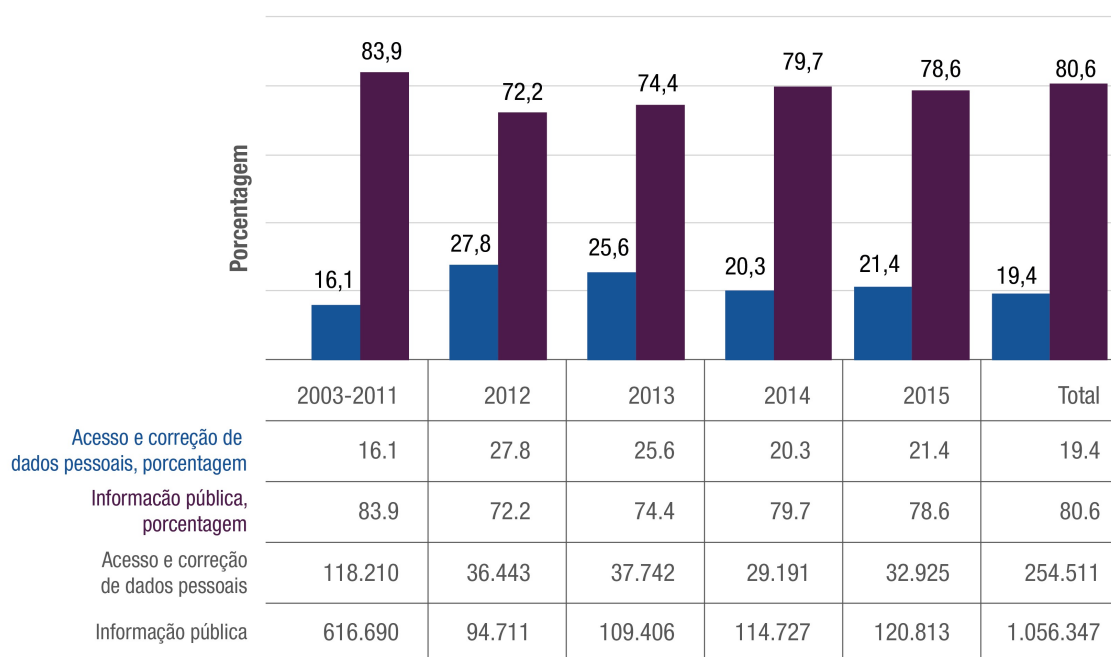


Gráfico 6: Solicitações de informações ingressadas na Administração Pública Federal, porcentagem e números absolutos 2003-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 16, tradução nossa)

Do total de pedidos feitos em 2015, 117.025 ou 96,9% foram realizados em meios eletrônicos, ao passo que somente 3.788 foram apresentados pessoalmente nas dependências dos órgãos públicos. Ocorre que apenas a partir do dia 19 de agosto de 2015 o INAI passou a

contar com o Tel-INAI, recebendo solicitações de informações por telefone, ademais de continuar prestando outros serviços por esse canal, como assessoria, consultas, orientações e promoção do direito. Porém, as solicitações por telefone ainda não têm grande penetração, uma vez que nos cinco primeiros meses (agosto a dezembro de 2015) foram apresentados 213 pedidos.

Ao final de 2015, 91,4% das demandas haviam sido atendidas, enquanto 7% estavam em tramitação. Os outros 1,6% aguardavam enquanto o solicitante deveria ampliar a informação requerida, escolher a forma de entrega ou pagar os custos de reprodução e envio. O tempo médio de resposta foi de treze dias úteis, abaixo do estabelecido no artigo 44 da LFTAIPG, que coloca um prazo de vinte dias úteis para o atendimento das solicitações.

Para o coordenador do programa Transparência para Todos e jornalista Samuel Bonilla⁷⁵ (2016), um dos grandes desafios do INAI é fazer com que o direito alcance a maior parte da população, superando, entre outros problemas, a brecha digital.

O principal desafio do INAI é assumir esse direito desde a perspectiva do cidadão comum. Não dar por certo que todos temos acesso à Internet, a computadores. As competências para saber usar esses recursos e a capacidade para compreender quem é quem no setor público, como redigir uma solicitação de acesso à informação, como compreender as possíveis e diversas respostas que podemos receber, como e onde interpor recurso de revisão ou, se for o caso, como interpor um recurso no Poder Judiciário, e qual uso dar à informação para poder acessar os direitos ulteriores ao direito de acesso à informação pública que estamos buscando [tradução nossa] (informação verbal, BONILLA, 2016).

O Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS) foi a instituição que recebeu o maior número de pedidos, 8.637 (10,2% menor que 2014, quando ingressaram 9.615). Seguida da Secretaria de Educação Pública (SEP) — 6.466, e da Secretaria de Saúde (SSA) — com 5.134. O INAI ocupa a 13ª colocação, com 2.685 pedidos em 2015.

Em relação ao terceiro colocado, considerando as solicitações de acesso à informação de maio de 2014 a agosto de 2016, que somaram mais de 380 mil, segundo registros obtidos na Semana Nacional de Transparência 2016, ocorrida na sede do INAI, o setor de saúde teve 34% dos requerimentos (mais de 127 mil). Esse total está distribuído em 47 instituições públicas. As áreas que receberam solicitações foram: expedientes clínicos (53%), estatísticas (37%) e dados relativos a programas de saúde (10%) — somando mais de 14 mil. Das mais de 20 mil impugnações, ou seja, das pessoas que não ficaram satisfeitas com as respostas

⁷⁵ Samuel Bonilla, jornalista e coordenador do Programa Transparência para Todos. Entrevista realizada por e-mail em 18 abr 2016.

apresentadas de 2014 a 2016, cerca de 4,5 mil são do setor de saúde, o que demonstra a importância da área, não somente quanto ao acesso à informação pública, como em relação aos dados pessoais, visto que muitos recursos são colocados em função da falta de resposta dos órgãos, por considerarem que os documentos pertencem ao hospital público, por exemplo, e não a terceiros interessados.

O tabela 10 mostra as vinte dependências e entidades com maior número de consultas realizadas desde a criação do IFAI, em 2003, até 2015.

Dependência/ Entidade	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Total acumulado
	2003-2011	2012	2013	2015	0	
Instituto Mexicano del Seguro Social	48,736	7,539	10,619	9,615	8,637	85,146
Secretaría de Educación Pública	30,255	4,646	4,675	5,810	6,466	51,852
Secretaría de Salud	21,434	3,734	3,748	4,000	5,134	38,050
Procuraduría General de la República	14,985	2,438	2,667	3,130	4,257	27,477
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	14,739	2,670	3,264	4,280	4,197	29,150
Secretaría de Gobernación	15,275	1,988	3,096	3,616	4,030	28,005
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	21,182	3,098	3,446	4,066	3,949	35,741
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	19,055	2,691	2,570	3,161	3,474	30,951
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	4,779	1,666	3,162	3,376	3,241	16,224
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22,576	2,970	3,233	3,029	3,240	35,048
Secretaría de la Función Pública	18,521	2,729	2,600	2,561	2,757	29,168

Tabela 10: As vinte dependências e entidades com maior número de solicitações de informações públicas acumuladas 2003-2015 (continua)

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 19, tradução nossa)

Dependência/ Entidade	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Total acumulado
	2003-2011	2012	2013	2015	0	
Comisión Nacional del Agua	12,766	1,736	2,098	2,483	2,713	21,796
Instituto Nacional de Transparencia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Antes IFAI)	10,436	1,271	1,844	1,872	2,685	18,108
Comisión Federal de Electricidad	12,782	2,451	2,321	2,804	2,433	22,791
Petróleos Mexicanos	10,107	1,506	1,841	2,088	2,415	17,957
Secretaría de la Defensa Nacional	11,813	1,712	2,048	2,284	2,218	20,075
Secretaría de Economía	10,839	1,696	1,829	1,842	1,784	17,990
Presidencia de la República	10,357	1,348	1,910	1,814	1,782	17,211
Servicio de Administración Tributaria	11,970	1,860	2,215	1,887	1,746	19,678
Secretaría de Desarrollo Social	10,271	1,352	1,675	1,904	1,736	16,938

Tabela 10: As vinte dependências e entidades com maior número de solicitações de informações públicas acumuladas 2003-2015 (conclusão)

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 19, tradução nossa)

Os temas mais procurados dizem respeito à informação gerada pelos órgãos, que inclui trâmites, concessões, estatísticas e resultados de pesquisas (29,4%); atividades da instituição (programa de trabalho, atividades essenciais, agenda de servidores públicos, entre outras) (20,2%). Informação sobre contratos teve o percentual de 9,3%, diminuindo em relação a 2014, quando obteve 12,4%. Isso pode ter ocorrido em razão das informações sobre contratos assinados pela administração pública federal estarem disponíveis no Portal de Obrigações de Transparência (POT).

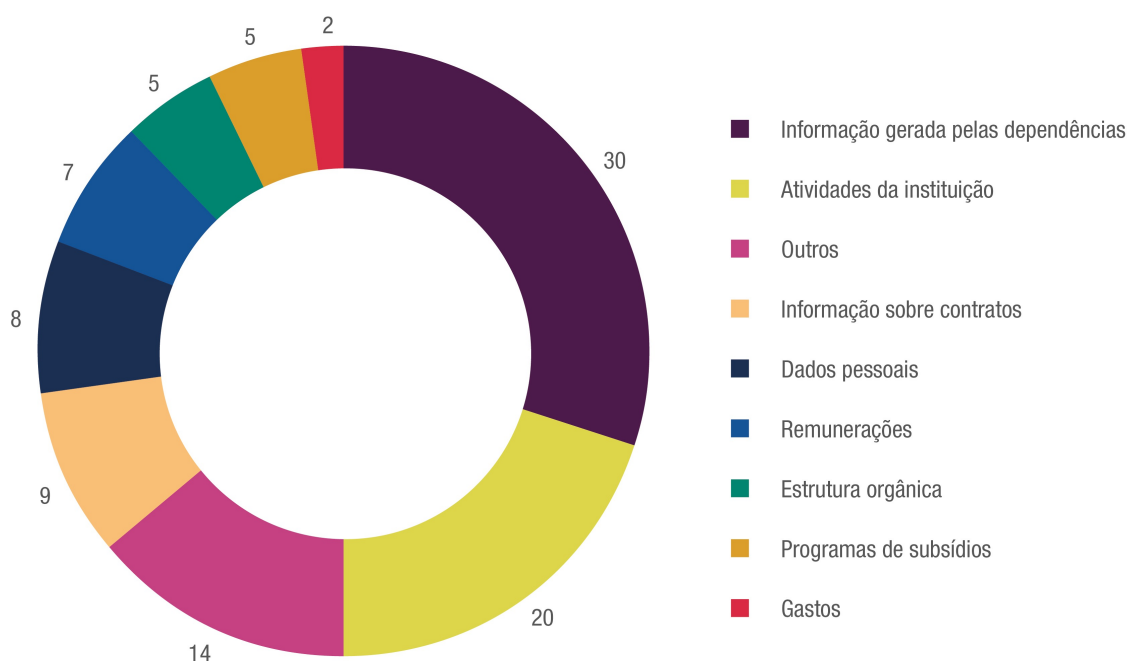


Gráfico 7: Porcentagem de solicitações de acesso à informação pública e solicitações de acesso e proteção de dados pessoais por temas, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 21, tradução nossa)

Desde a criação do POT, em 15 de fevereiro de 2007, até 13 de outubro de 2016, foram feitas 216.383.956 consultas. Os assuntos mais pesquisados foram: 38,9% diretório de servidores públicos, 18,9% contratos, 12% estrutura orgânica e 10,1% remuneração mensal por cargo, como pode ser visto a seguir.

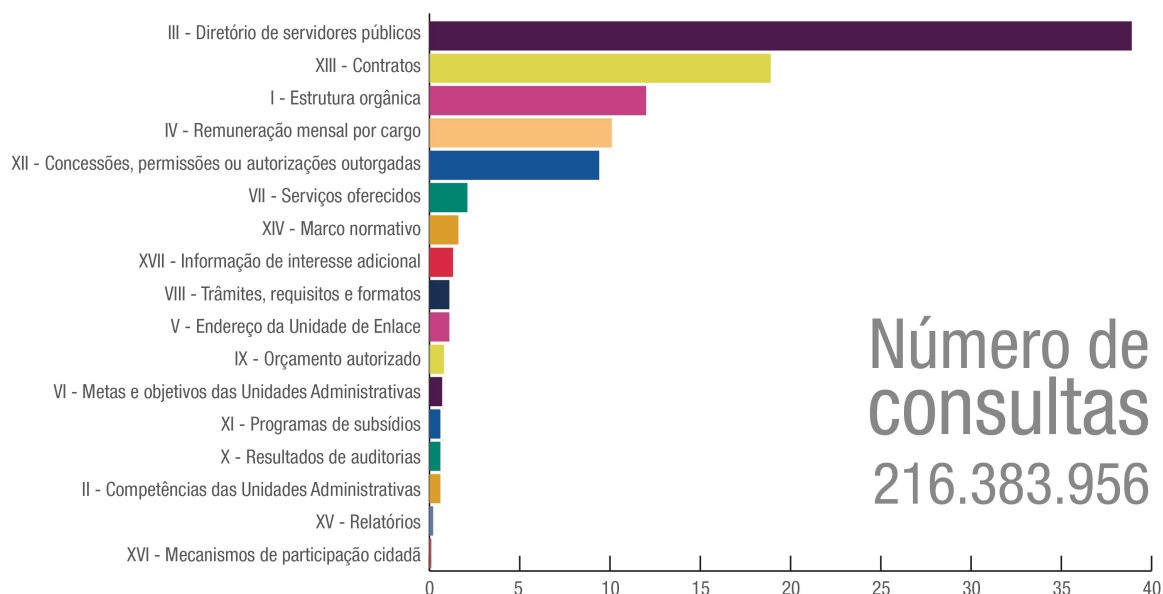


Gráfico 8: Distribuição de consultas ao POT por inciso do artigo 7º da LFTAIPG

Fonte: Elaboração própria a partir das Estatísticas semanais de 13 de outubro de 2016 (INAI, 2016, tradução nossa)

As consultas ao Portal somaram em 2015 mais de 42,3 milhões. Isso representou uma redução de 3,9% em relação a 2014. O IMSS foi o que recebeu mais pedidos, seguido do Serviço de Administração Tributária (SAT) e da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMARNAT). As vinte dependências e entidades mais pesquisadas no Portal concentraram 47,9% do total de acessos em 2015. 95% da demanda relaciona-se a sete temas: diretório, contratações, concessões, estrutura orgânica, remuneração mensal, serviços oferecidos pelas instituições e marco normativo. Número próximo ao obtido na série histórica de 2003 a 2016.

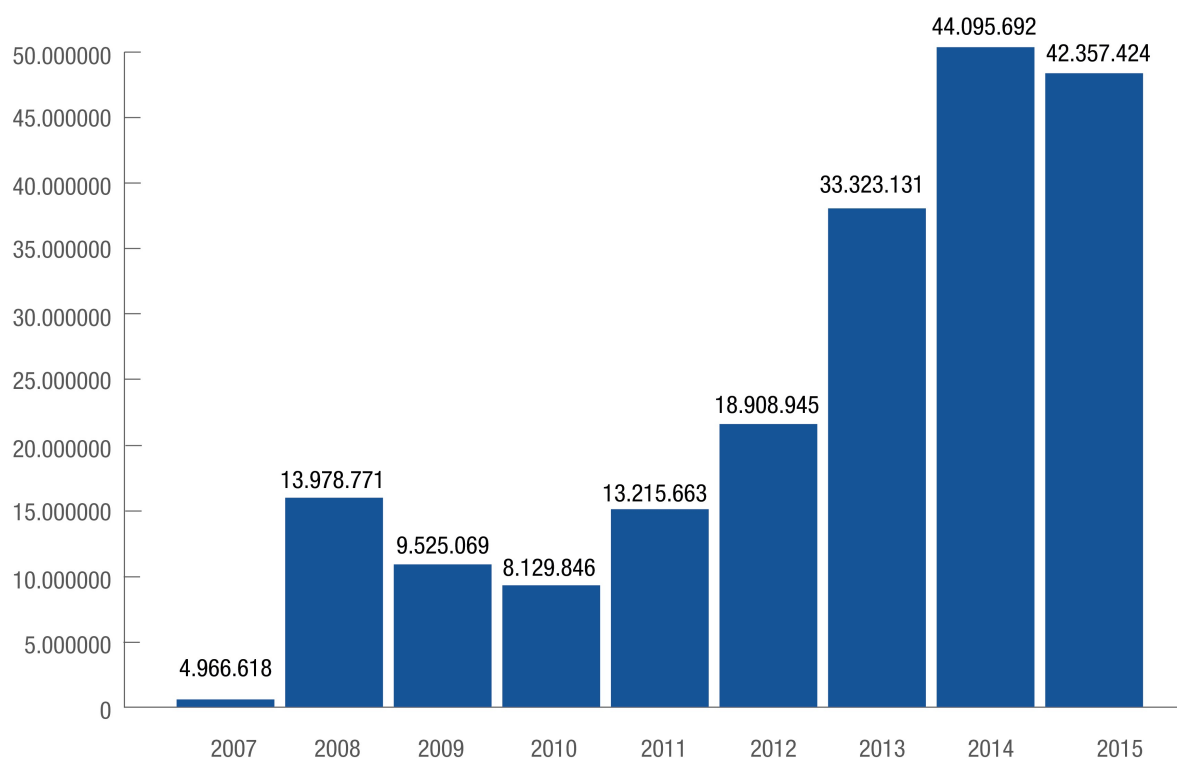


Gráfico 9: Consultas ao Portal de Obrigações de Transparência da Administração Pública Federal, 2007-2015
Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 27)

O INAI avaliou o Portal de Obrigações de Transparência de 262 sujeitos obrigados, por meio do Indicador de Obrigações de Transparência. O cumprimento foi de 92,7%, maior que 2014, de 90,1%. Das avaliadas, 74,8% cumpriram entre 90 e 100%, maior que os 67,1% de 2014. O número de instituições com resultado entre 60 e 89,9% diminuiu em 2015 em relação a 2014, passando de 30,1 a 22,1%. Mesmo assim, os órgãos com desempenho abaixo de 60% aumentaram de 2,8 em 2014 a 3,1 % em 2015. Para justificar esse percentual de descumprimento das obrigações de transparência, 27 das dependências disseram ter dificuldades administrativas, 48 dificuldades normativas e 78 dificuldades operacionais, o que se aproxima da previsão assinalada anteriormente de que muitos órgãos públicos podem descumprir a legislação em função da baixa capacidade de pessoal, orçamentária e operacional, por exemplo, as quais acompanham diversas atribuições envolvendo o direito de acesso à informação, para além da normatização do assunto.

Entidade	% Cumprimento 2014	% Cumprimento 2015
Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	Não disponível*	69.5
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	70.9	68.2
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	90.5	66.0
Liconsa, S.A. de C.V.	92.3	64.3
Instituto Nacional de Pesca	64.1	57.3
Centro Nacional de Trasplantes	Não disponível*	54.6
El Colegio de México, A.C.	70.8	51.5
Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	62.0	47.9
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	47.6	47.0
Fideicmisso para la Cineteca Nacional	68.5	45.0
Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	64.4	37.6
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	40.2	37.1

Tabela 11: Órgãos com cumprimento abaixo de 70% das obrigações de transparência

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 73, tradução nossa)

*POT desta dependência entrou em operação em 2015

O ente federativo de onde mais se requer o acesso a informações públicas é o Distrito Federal — Cidade do México, com 47,8%, seguido de outras grandes regiões metropolitanas como Estado do México (11,2%) e Jalisco (4,3%). Esses três equivalem a 63,3% das solicitações de informações públicas de 2015, enquanto em 2014 acumularam 67,7% dos pedidos. Já as demandas advindas do exterior representaram 0,7% em 2015. A tabela 12 mostra o percentual de pedidos provindos do Distrito Federal desde a criação do IFAI.

ANO	TOTAL DE PEDIDOS	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
2003-2011	284.497	46%
2012	47.577	50,2%
2013	58.416	53,4%
2014	56.987	49,7%
2015	57.705	47,8%

Tabela 12: Pedidos de acesso à informação do Distrito Federal — Cidade do México (2003-2015)

Fonte: Elaboração própria

Do total de 120.813 solicitações de acesso a informações públicas em 2015, 80.072 (66,3%) informaram o gênero e a idade nos respectivos pedidos, cuja declaração é optativa. Nesse período, os grupos entre 35 e 39 anos de idade aumentaram a participação de 11,8% em

2014 para 15,5%, em 2015. Já a parcela entre 45 e 49 anos passou de 7,9% para 9,5%. A faixa etária que mais requer informação vai de 20 a 49 anos, com 78,1% ou 65.487 pedidos. Mulheres entre 20 e 39 realizaram 63,7% do montante, sendo que a participação feminina em relação ao conjunto caiu de 40,7% para 37,8%. Entre homens o percentual é de 57%.

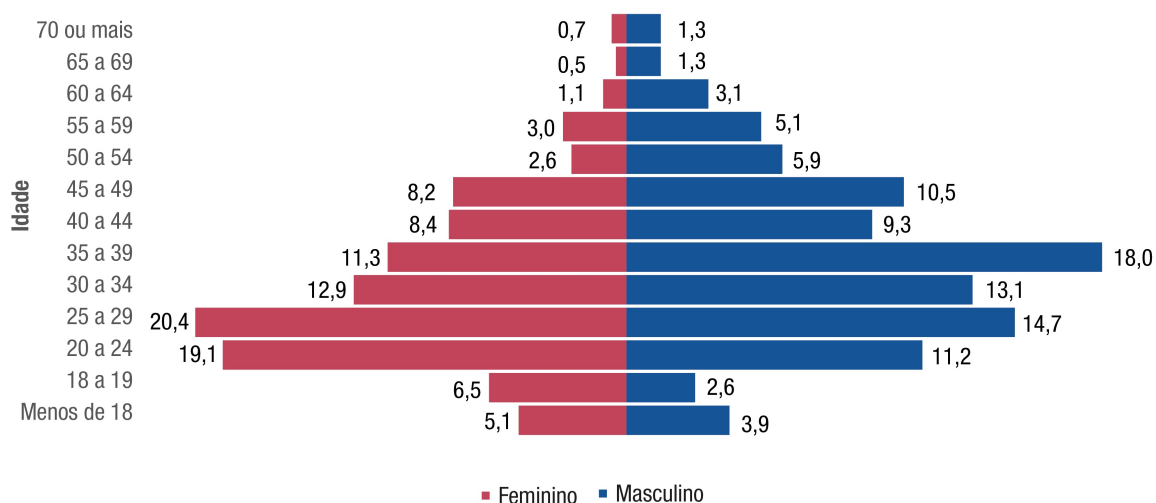


Gráfico 10: Porcentagem de solicitações de informação pública segundo sexo e faixa etária informada pelos solicitantes, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 25, tradução nossa)

De 2003 a 2015, sobre a ocupação declarada pelos solicitantes, 37,5% disseram ser do meio acadêmico e 19% empresários. Do âmbito governamental, 9,3%, meios de comunicação⁷⁶, 9,4%, e associações civis 2,8%. O nível de escolaridade dos que informaram ter graduação e pós-graduação caiu de 84,7% em 2014 para 82,3% em 2015.

⁷⁶ Os solicitantes que se declaram pertencentes a meios de comunicação abrangem tanto jornalistas, quanto donos de veículos e pessoas no exercício de outras atividades dentro desses canais.

Nível de escolaridade	Número de pessoas	%*
Sem instrução formal	1.049	1.1
<i>Primaria incompleta</i>	401	0.4
<i>Primaria completa</i>	327	0.3
<i>Secundaria</i>	2.656	2.8
<i>Bachillerato</i>	8.698	9.2
Técnico	3.214	3.4
Licenciatura (Graduação)	54.783	57.7
Pós-Graduação	23.369	24.6
Outro	471	0.5
Não informado	25.845	-
Total	120.813	100.0

Tabela 13: Nível de escolaridade informado pelos solicitantes, 2015

Fonte: *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 26)

*Não se inclui o percentual de quem não informou o grau de escolaridade

Em resumo, quase a metade dos pedidos vêm do Distrito Federal, de homens entre 20 e 49 anos, do meio acadêmico ou empresarial, com graduação ou pós-graduação. Isso reflete a presença do patrimonialismo (FAORO, 2001) na cultura mexicana, que de forma indireta ainda tem suas bases em “um sistema de privilégios tutelados por um regime paternalista que outorgava direitos à população em função da sua composição racial e ocupações sociais (ZABLUDOVSKY, 1993, p. 81, tradução nossa).

Segundo o Anuário Estatístico e Geográfico dos Estados Unidos Mexicanos 2015⁷⁷, do Instituto Nacional de Estatística e Geografía (INEGI), a projeção da população do país em 2015 é de mais de 121 milhões de pessoas. Desses indivíduos, em 2014, 55,3 milhões (46,2%) estavam em situação de pobreza, 43,9 milhões (36,6%) em um quadro moderado e 11,4 milhões (9,5%) em extrema pobreza, sendo que 28 milhões enfrentam carência de acesso à alimentação. Em 2010, a população iletrada somou 5,39 milhões de mexicanos.

De acordo com o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Coneval)⁷⁸, menos de 1% da população concentra cerca de 43% da riqueza total do país, ao passo que os 10% mais ricos congregam 64,4% da riqueza do México. Essas

⁷⁷ Anuário Estatístico e geográfico dos Estados Unidos Mexicanos 2015. Disponível em: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/aegeum/2015/702825077280.pdf. Acesso em 1 nov 2016.

⁷⁸ Medição da Pobreza no México 2014. Disponível em: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf. Acesso em 1 nov 2016.

discrepâncias se refletem no exercício do direito de acesso à informação, uma vez que, conforme os dados acima, menos de 6% da população têm exercido uma das garantias tuteladas pelo INAI. Nota-se que o direito de acesso à informação é mais utilizado quanto maior o grau de escolaridade, ainda que, ao aplicá-lo, pode-se levar ao exercício de outros direitos fundamentais.

Em artigo apresentado no Grupo de Trabalho Ética, Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação durante o XIII Congresso Latino-Americano de Investigadores da Comunicação, sediado na Cidade do México, de 5 a 7 de outubro de 2016, mostrou-se a relação entre o acesso à informação e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em diferentes estados da federação. Para os pesquisadores Anidelys Rodríguez Brito (2016), doutoranda em Ciências Sociais e Políticas, e Oscar Alfonso Martínez Martínez (2016), professor do Departamento de Ciências Sociais e Políticas, ambos da Universidade Iberoamericana, as limitações em relação às garantias sociais fundamentais representam também uma restrição à legislação de acesso à informação, como meio de cidadania essencial para o exercício e proteção de outros direitos econômicos, civis, políticos, sociais e culturais.

Independentemente da quantidade populacional em cada entidade federativa, quanto maior o Índice de Desenvolvimento Humano, maior será o exercício dos direitos cidadãos, especificamente o direito de acesso à informação. Por outro lado, os lugares com IDH baixo são os que menos exercem esse direito. Deste modo, constata-se a hipótese do estudo e demonstra-se que, no caso mexicano, o direito de acesso à informação requer para o seu exercício, o cumprimento de uma série de condições primárias básicas no âmbito social — saúde e educação — e no econômico — nível de renda — (BRITO; MARTÍNEZ, 2016, p. 11, tradução nossa).

Em 2008, também se verificava uma concentração da demanda de acesso à informação pública no país. Das mais de 350 mil solicitações realizadas de junho de 2003 a outubro de 2008, foram registrados 129 mil usuários no Sistema de Informações Públicas (SISI).

Apenas 7 mil desses usuários contribuíram com metade dos pedidos. (...) 270 usuários concentram 21% do total de pedidos; **apenas 36 usuários realizaram 32 mil pedidos (quase 10%)**. Se o acesso à informação pode alterar o comportamento das autoridades públicas em virtude de uma combinação diversificada da população observar ou monitorar o seu comportamento, então a concentração da procura é motivo de preocupação. (...) Dado que os “indivíduos” por trás de pedidos de informação são muitas vezes jornalistas, ativistas da sociedade civil especializada, ou de organizações, muitas vezes têm-se um grande alcance. Quando as questões são promulgadas para um grande público por meio de uma primeira página de um jornal nacional, talvez por dias a fio, uma única solicitação pode ter um efeito multiplicado (BOOKMAN; AMPARÁN, 2009, p. 41, tradução nossa, grifo nosso).

Apesar dos autores apontarem a possibilidade de um pedido ser reverberado para muitas pessoas, ainda que não tenham requerido diretamente a informação ao órgão público,

especialmente em se tratando de demanda advinda de jornalistas ou da sociedade civil, contrasta-se tal argumento com o percentual visto acima que revela uma soma de 12,2% do total de pedidos pertencentes a essas duas categorias, o que corrobora com a inquietude levantada. Apesar disso, há que sobrepesar, também, requisições cujo postulante não declarou a profissão, equivalente a 282.190 solicitações de 2003 a 2015.

Por essas razões, o jornalista Samuel Bonilla (2016) é um dos que afirmam que o direito de acesso à informação (DAI) no México é exercido pela elite.

Eu sou um dos que afirmam que o DAI é um direito de elite. Mais de 96% das solicitações dirigidas à Administração Pública Federal (todas as dependências ligadas ao Poder Executivo Federal) são realizadas pela Internet, e apenas uma média de 4 mil solicitações ao ano ocorrem fora desse ambiente virtual. Ademais, mais da metade das solicitações são geradas desde a Cidade do México e do Estado do México (a zona metropolitana ao redor da capital do país). O INAI prega que o México tem um marco normativo em DAI dos melhores do mundo, mas não está fazendo o suficiente para que este direito esteja ao alcance de qualquer pessoa e, o mais importante, que possa ser aproveitado por qualquer indivíduo que o necessite, como corresponderia um direito humano. Os melhores esforços no México para impulsionar o direito iniciam e terminam com suas leis. A implementação, e sobretudo, a socialização dessas leis deixa muito a desejar. Não são poucos os oficiais da transparência que pensam que, com a difusão desse direito, cumpre-se com sua socialização; mas, na realidade, é um direito que pode ser muito sofisticado para milhões de mexicanos que não compreendem sua utilidade, seu funcionamento e seus alcances [tradução nossa], (informação verbal, BONILLA, 2016, grifo nosso).

Esse apontamento de que o direito de acesso no México corresponde a uma garantia de elite e privilégio de poucos, demonstra como a teoria dos *arcana imperii* vista em Zepeta (2015), pode se fazer presente, sob diferente roupagem, no México. Naquele contexto, o autor expõe que “o conhecimento das verdades da política resta assim, reservado a quem, participantes da aristocracia do intelecto, podem transcender aos prejuízos e à ignorância da população em geral” (ZEPETA, 2015, p. 13, tradução nossa).

Além das características dos usuários desse direito, o jornalista Miguel Treviño (2016) fala sobre as discrepâncias envolvendo a transparência e algumas contradições do país.

Creio que o México é um país muito complicado e de muitos contrastes, e nisso muito parecido com o Brasil, pela sua extensão, por ter regiões muito atrasadas e outras muito próximas do mundo desenvolvido. Tudo isso se reflete em outras áreas. Ou seja, se reflete no nível de uso dessa garantia e possibilidade, na formação que as pessoas têm para começar a usar isso e o contraste entre tipos de discussões que se têm na Cidade do México sobre esses temas e as discussões que se pode ter nos estados do Sul do país. Então são dois mundos, e não é só isso. Em contrapartida, o nível de abuso que pode exercer uma autoridade para violar essas leis é também muito distinto. A delimitação da margem que tem, sobretudo no Centro, em alguns lugares do Norte, se contrasta com o Sul. No Norte, também há estados politicamente muito atrasados, como Tamaulipas, por exemplo. Em matéria de transparência e em outros temas, pois é um país cheio de contradições. Qual é a relação

desse tema com a violência, por exemplo? Creio que tudo está relacionado com tudo, mas sendo o direito de acesso um componente muito importante de uma nação democrática, está longe de ser algo que nos blinde ou nos proteja contra a violência [tradução nossa], (informação verbal, TREVIÑO, 2016).

Ainda de acordo com Miguel Treviño (2016), o INAI deve fortalecer a capacidade de promoção do direito de acesso para que não seja exercido apenas por jornalistas, acadêmicos e pessoas relacionadas ao tema, mas sim, por pessoas comuns.

Creio que o INAI tem que fortalecer suas capacidades de promoção de direito e isso é algo que está no seu marco regulatório de promovê-lo. Creio que também um tema que eu tenho conversado ao longo de anos com os comissionados é que teriam que estar muito mais envolvidos com os Estados, porque ali é onde o tema se pode verdadeiramente socializar a nível de todo o país. Os casos de alto perfil, são casos jornalísticos que chegam a uns poucos e a imensa maioria dos mexicanos não se inteiram, nem se veem diretamente relacionados como alguém que o conhece. Ao ser conhecido de forma mais intensa nos Estados e nas principais cidades, poderia-se convencer as pessoas, começando pelos que estão mais perto, a poder aproveitar o direito. Por exemplo, os pequenos empresários que quisessem competir em uma licitação para o governo, têm nesse recurso toda uma possibilidade de acesso à informação para poder competir de maneira mais informada. O cidadão que queira se proteger das autoridades ou que queira pressioná-las para conseguir melhores serviços. Enfim, eu creio que o papel de promoção dos comissionados pode ser muito mais intenso. Também tudo o que envolve uma explicação das suas resoluções, ou seja, um trabalho muito mais proativo, onde se tome vantagem das polêmicas mais relevantes para, a partir daí, explicar às pessoas tudo o que esteja em jogo. Porque se é informação que se está solicitando, já que é pública, deveria-se explicar como se pode aproveitá-la [tradução nossa], (informação verbal, TREVIÑO, 2016).

No capítulo anterior, foram descritas algumas ações de promoção e capacitação envolvendo o direito de acesso à informação feitas pelo INAI. O Comissionado Joel Salas (2016) explica algumas medidas concretas para popularizar o exercício no país.

Estamos tratando de construir uma narrativa distinta, quer dizer: como exercer um direito pode transformar a vida prática, ou como prover informação pode ser útil para a melhor tomada de decisão das pessoas e um pouco por setores. Temos tratado de estar mais presentes em distintos eventos, dar maior difusão à importância que tem o exercício do direito. Geramos uma espécie de *call center* para que o cidadão, caso não saiba como fazer uma solicitação de acesso à informação pode chamar e ser assessorado. Vamos facilitar a tramitação de solicitações de informação com um novo sistema que vai processar todas as solicitações e todos os recursos do país, que é a Plataforma Nacional de Transparência. E estamos tratando de diversificar os conteúdos, as publicações e divulgações que geramos para plasmá-los segundo uma linguagem muito mais simples. Desde pequenas histórias destinadas a jovens até questões de estudos focalizados sobre temas específicos, mas em uma linguagem muito mais simples. E estamos fortalecendo toda a parte de comunicação através de redes sociais, com a finalidade de chegar a um público de jovens que não conhecem bem o direito, mas que, em princípio, podem se tornar potenciais solicitantes [tradução nossa], (informação verbal, SALAS, 2016).

Segundo Samuel Bonilla (2016), uma das sugestões para alcançar o maior número de pessoas e tornar o direito de acesso uma garantia cujo exercício se dê em diferentes

comunidades é a implantação de um Plano Nacional Integral de Socialização do Direito de Acesso à Informação.

O INAI e os órgãos garantes do direito de acesso à informação nos estados costumam mirar e trabalhar mais desde as instituições públicas que a sociedade. Ter uma perspectiva cidadã desde o INAI ajudaria a impulsionar um Plano Nacional Integral de Socialização do DAI para que este direito possa ser não somente exercido, senão aproveitado por indígenas, camponeses, desempregados, operários, donas de casa, empregados, etc. Em uma população de 120 milhões de pessoas existem diversos estratos sociais com características próprias. Esse Plano deve considerar estratégias diferenciadas para atender cada um dos estratos sociais, inclusive para aquelas pessoas que jamais poderão usar e aproveitar desse direito sozinhos sem a assistência de gestores qualificados para ajudá-los. Por exemplo, uma dessas estratégias é utilizar a Rede Nacional de Bibliotecas Públicas, Centros Digitais e até *cybercafés* e os órgãos públicos de transparência dos três níveis de governo, para que qualquer pessoa tenha orientação e equipe para poder exercer esse direito. E que, através de convênios com universidades públicas e outras instituições de educação superior, ONGs e certos órgãos públicos, esses usuários possam ter a orientação gratuita e especializada sobre como e onde utilizar a informação recebida via DAI para alcançar o benefício que requerem [tradução nossa] (informação verbal, BONILLA, 2016).

Próxima a algumas ideias colocadas nesse Plano, a Lei Geral de Transparência estabeleceu no artigo 53 a possibilidade de promoção da cultura de transparência por meio da colaboração com instituições educativas e culturais, de atividades, mesas de trabalho, exposições e concursos. Os organismos também podem propor a inclusão do tema em programas de ensino em diferentes níveis de formação; acordos para publicação de materiais; promover a participação social em seminários e afins; desenvolver programas de formação de usuários desse direito; programas para assessoria e orientação de usuários. Tudo isso vai ao encontro do que coloca Zepeta (2015) ao tratar da “necessidade não só da transparência do governo, senão também do esclarecimento e da educação dos cidadãos”. (ZEPETA, 2015, p. 37, tradução nossa).

Já o artigo 42 da Lei Federal de 2016 trata de realizações que o INAI poderá ajudar, que dizem respeito a medidas de promoção para impulsionar o exercício do direito de acesso, por meio de ações educacionais, formação cidadã e orientação a usuários.

Essa preocupação em promover ações que permitam uma mudança na cultura política, por meio do esclarecimento e da educação cidadã, aproxima-se dos conceitos de Bobbio (1989) e Habermas (1998).

Na prática, em 2015, além de participação e promoção de congressos e feiras, o INAI organizou cinco eventos para promover os direitos de acesso à informação e de proteção de dados pessoais entre a população geral. Com atividades lúdicas, como jogos e dinâmicas em

praças públicas, o objetivo era chamar a atenção de crianças e adolescentes para a importância dessa garantia.



Ilustração 20: Fotos de atividades lúdicas desenvolvidas pelo INAI em 2015
Fonte: *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 224)

Apesar dessas ações, segundo Samuel Bonilla (2016), ainda faltam melhorias na socialização do direito, ademais de ter uma certa dificuldade de fazer com que sua proposta seja realmente incorporada no plano de ação do Instituto.

É que para mim, no Brasil quando as pessoas pensam que uma política tem muita dificuldade de aplicação, a solução que parece mais simples é mudar a lei. Quando isso ocorre, há uma onda de otimismo, como se agora fôssemos obter êxito. Mas ninguém muda só com a lei. Algo muito parecido ocorre no México. Mas isso não muda no grosso da população. Tem sido muito difícil falar com os comissionados do INAI acerca da proposta do Plano Nacional Integral de Socialização do DAI, mas graças ao apoio da Organização da Sociedade Civil *México Infórmate*, fui recebido em novembro de 2014 pelos comissionados Joel Salas e Francisco Acuña, e uma representante da comissionada Kurczyn, a quem expus a proposta. Apesar de terem dito que coincidíamos muito na forma de abordar o tema, não avançamos a respeito. O INAI gerou em seguida projetos em que utilizavam algumas partes da minha proposta. Me sugeriram que o assunto fosse tratado por uma coordenação de capacitação. Apesar de ter explicado que o Plano era muito mais que capacitação, não logrei convencê-lo o suficiente. Me dei conta de que eles não se esqueceram da minha proposta, mas a fracionam e não avançam o necessário. (...) Apesar de tudo, a lei Geral incluiu trechos sobre as bibliotecas públicas e na minha cidade logramos a capacitação de pessoas de todas as bibliotecas públicas sobre o DAI. Mas se requer o motor do INAI para impulsionar isso de maneira integral no país [tradução nossa] (informação verbal, BONILLA, 2016).

A partir das informações apresentadas até aqui, nota-se o perfil de quem exerce o direito, sobre quais assuntos e em quais órgãos, a concentração de pedidos em determinadas categorias de usuários e Estados, bem como as atividades promovidas pelo Instituto para a socialização. Na sequência, apresentaremos os resultados relativos aos recursos de revisão.

6.2 Recursos de revisão INAI

Em 2015 o INAI recebeu 6.914 recursos, aumento de 22,9% em relação a 2014, quando recebeu 5.625 impugnações. Esses números incluem as solicitações para que o Instituto verifique a falta de respostas a pedidos encaminhados aos órgãos públicos, requisições de reconsideração e sobre novos posicionamentos quanto a procedimentos do direito de acesso à informação.

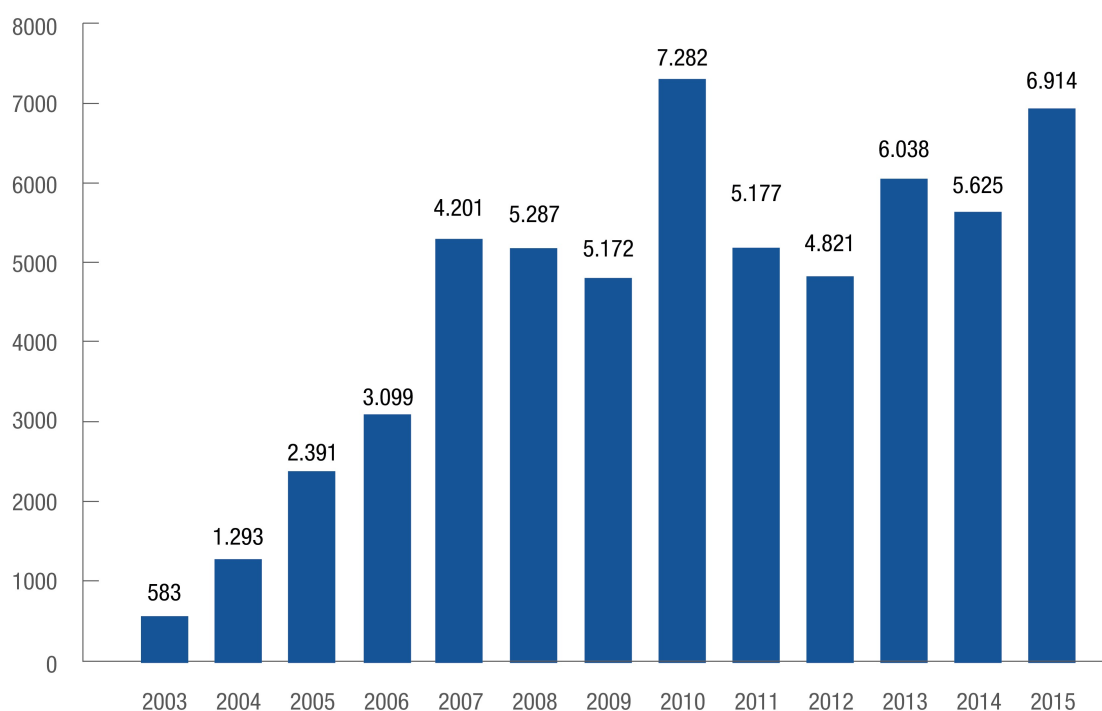


Gráfico 11: Número de recursos de acesso interpostos ao Instituto, 2003-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 42)

Ao se verificar a média de solicitações de informações públicas que geraram recursos junto ao INAI, chega-se ao Índice de recorrência, que em 2015 foi de 5,7%. Em relação a 2014, cujo índice foi de 4,9%, pode-se apontar para algumas hipóteses, como por exemplo, a

entrega da informação solicitada, sem que haja a necessidade de recorrer; a necessidade de recorrer mais pelo aumento da opacidade dos órgãos públicos; ou por conhecerem mais o direito de acesso, que pode levar ao maior interesse em obter o dado solicitado, percorrendo-se todos os procedimentos disponíveis. Segundo o *Informe de Labores* do INAI de 2015, encaminhado ao Congresso Nacional, “O Índice de Recorrência em 2015 mostra um incremento em relação a 2014 que poderia denotar um maior conhecimento dos solicitantes do direito para inconformar-se com a resposta recebida por parte das dependências e entidades” (INAI, 2016, p. 42, tradução nossa). No entanto, há que se cruzar esses dados com outras variáveis.

Ano	Índice de Recorrência
2003	2.5
2004	3.7
2005	5.4
2006	6.0
2007	5.2
2008	6.1
2009	5.3
2010	7.3
2011	5.4
2012	5.1
2013	5.5
2014	4.9
2015	5.7
Média geral	5.5

Tabela 14: Índice de Recorrência (2003-2015)

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 43, tradução nossa)

Para o pesquisador e ex-membro do Grupo Oaxaca, Ernersto Villanueva (2016),

O que tem ocorrido é que hoje em dia o número de solicitações de informação segue sendo muito pequeno, apesar de termos o INFOMEX, não porque não há possibilidades técnicas, elas existem e são boas. O problema é que não há respostas, não respondem, respondem mal, respondem e não te dizem o que fazer e passam os 40 dias. Então minha aposta é que as pessoas se cansam. Não entendem sua pergunta ou sua solicitação ou te dão uma coisa que não pediu. Se pediu quantos temas verdes existem, te entregam quantos temas amarelos, ou seja, isso te dá um desânimo. Há um descrédito das pessoas e também há um fechamento dos governos e isso de todos

os partidos, não só do PRI, é do PAN, do PRD, de todos. No geral, todos estão mal [tradução nossa], (informação verbal, VILLANUEVA, 2016).

A respeito da qualidade das respostas aos pedidos, nota-se também a importância do serviço documental dos órgãos públicos, os quais já deveriam gerar boas informações sobre suas atividades, tanto para ajudar os gestores na tomada de decisão, quanto para prestar contas à sociedade.

Chama a atenção o fato de que uma organização complexa não vislumbre a importância crítica da qualidade da informação para a tomada de decisões. Nesse sentido, o caso mexicano contrapõe toda a literatura clássica que defende que é do interesse dos tomadores de decisão ter informação melhor. Quer dizer, a qualidade da informação e, portanto, a gestão documental deveriam ser uma necessidade das próprias organizações e de seus líderes. Paradoxalmente, ao que parece, os gestores mexicanos do setor público estão bastante satisfeitos tomando decisões sem informação de qualidade e sem requerer gestão documental para alimentar suas decisões (ARELLANO; LEPORE, 2012 *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 135, tradução nossa).

Outro aspecto, relacionado a dados disponibilizados de ofício nos sítios da internet, sem necessidade de requerimento do cidadão e conseqüente recurso, é sobre a qualidade da informação oferecida. Em estudo denominado *Métrica de la Transparencia 2014*⁷⁹, que realiza um diagnóstico da política de transparência nos três poderes, nas três esferas e em alguns órgãos autônomos, analisou-se a dimensão da informação pública de ofício de 624 portais. Em relação à métrica de 2010, cujo índice de cumprimento da lei sobre a transparência ativa nas páginas de internet foi de 0,78, em 2014 o resultado foi de 0,85. Apesar da melhora, persiste a baixa qualidade das informações e a heterogeneidade da forma de apresentação, “o que implica em uma opacidade considerável” (COMAIP; CIDE, 2014, p. 96, tradução nossa). Os sujeitos obrigados normalmente afirmam que “não se aplica” assegurar determinado documento, apesar das leis de transparência definirem como obrigação a todos. O resultado aponta que a informação em linguagem cidadã praticamente não existe. Somente quatro entidades apresentam portais com informação com níveis de complexidade diferente, tanto para o público comum como para o especializado. Também parece ser uma prática generalizada limitações de acesso, uma vez que o dado não é aberto, com restrições quanto ao programa ou ao formato dos arquivos.

No mesmo estudo, foi feito um exercício de usuário simulado, para análise do processo e monitoramento dos meios de solicitação de informações, gestão do pedido, tempo de resposta, além de avaliar a qualidade da resposta. Assim, foram feitos 2.950 pedidos de

⁷⁹ Disponível em: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>. Acesso em 18 dez 2016.

acesso a informação a entidades de todo o país, todas em meio eletrônico. Na Métrica de 2010, 8% dos pedidos tiveram que ser feitos pessoalmente nas repartições. No resultado mais recente, 8,24% (243 solicitações) não foram respondidas; 3,69% (109) obtiveram como primeira resposta um pedido de reformulação da pergunta e em 8,34% (246) o sujeito obrigado pediu prorrogação de prazo. Sobre este quesito, também verificado na Métrica de 2010, nota-se um obstáculo na gestão das solicitações.

É difícil saber se o uso recorrente de prorrogações se deve à falta de capacidade operacional (falta de pessoal, recursos, infraestrutura) para processar as respostas às solicitações de acesso à informação, ou se é devido a uma *tática* que alguns sujeitos obrigados estabelecem com os usuários para submetê-los a um processo de desgaste que iniba e afaste qualquer interesse na informação governamental (CEJUDO; ZAVALA, 2012 *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 271, tradução nossa).

Em 2,11% houve cobrança para obter o documento, sendo que em 58% custaram menos de MX\$20 pesos (equivalente a US\$0,98) e apenas três situações superaram MX\$500 pesos (US\$24,47, aproximadamente).

Em relação ao tempo de resposta, as perguntas classificadas como complexas, sobre dados pessoais e de informação reservada foram as que levaram mais tempo para serem respondidas. Porém, as que levaram mais dias para serem respondidas não significaram melhor qualidade das respostas. Neste quesito, 43,64% alcançaram um valor igual ou superior a 0,75 — em que 1 significa que a informação foi entregue em linguagem acessível. Embora a baixa qualidade das respostas perpassa todos os sujeitos obrigados, em órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário observa-se maior necessidade de proporcionarem informação clara, em linguagem menos técnica e rebuscada.

Apesar de a métrica ter a intenção de simular um procedimento realizado pelo cidadão mexicano, as perguntas buscaram apresentar uma linguagem próxima à oficial, a fim de aumentar a possibilidade de serem respondidas. Com isso, percebe-se que o resultado da pesquisa pode ter sido sobrevalorizado em relação à realidade, uma vez que o cidadão não necessariamente apresenta pedidos em linguagem própria dos servidores públicos ou técnica. Ainda que os órgãos possam requerer esclarecimento de perguntas que não estão bem formuladas, em certos casos, detectou-se que havia pedido indiscriminado desse procedimento, o que pode demonstrar mais uma forma de ganhar tempo que para obter detalhes sobre a pergunta.

Em relação às questões sobre dados confidenciais e informação reservada, observa-se uma falta de congruência das respostas, de critérios definidos para classificação e de motivação, vista tanto entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em nível federal e local, como dentro de um mesmo poder. Sobre a heterogeneidade das respostas, Cejudo e Zavala (2012) afirmam,

Dois cidadãos mexicanos, que deveriam gozar do mesmo direito de acesso à informação pública prevista na Constituição, podem ter experiências opostas em termos da qualidade da informação recebida a uma solicitação, dependendo da entidade federativa em que queiram exercer esse direito e do tipo de autoridade que deva proporcioná-la (CEJUDO; ZAVALA, 2012 *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 266, tradução nossa).

Outro problema detectado foi a impossibilidade do cidadão contestar a validade e a veracidade das informações recebidas.

Foi fácil identificar casos onde a resposta claramente incluía informação equivocada. As razões dessa situação são duas: dolo ou incompetência. Em qualquer caso, o resultado é que a informação pode ser provida, mas poucas vezes é possível verificá-la. Assim, o uso da informação demanda um ato de confiança do usuário em quem provê o dado (COMAIP; CIDE, 2014, p. 133, tradução nossa).

Em algumas respostas, o órgão declarou ser incompetente para atender ao pedido, remetendo a outro sujeito obrigado que, por sua vez, também respondia que não era da sua competência, devolvendo a solicitação à primeira dependência.

O *ping-pong* burocrático pode ocorrer tanto por um desconhecimento real das funções e atribuições das dependências que compõem a administração pública de ordem do governo correspondente, como a uma estratégia para inibir as solicitações de acesso à informação via confronto do usuário com negativas por parte das distintas dependências que consulta para obter a informação que necessita. Em qualquer caso, o resultado é o atraso ou a negativa da solicitação (CEJUDO; ZAVALA, 2012 *in* CEJUDO *et al.*, 2012, p. 273, tradução nossa).

Essa cadeia de informação de baixa qualidade se reflete desde o acesso proativo dos cidadãos, nas respostas aos pedidos, passando pelos recursos até o padrão das resoluções, que podem implicar em uma desmotivação para requerer ou apelar à outra instância.

Para que o número de pessoas que recorrem ao órgão para garantir seus direitos aumente, Gabriela Morales sugere o estabelecimento de uma relação de comunicação com os cidadãos, para além de fazer apenas uma mediação entre a população e os órgãos públicos.

Creio que um órgão garante deveria estabelecer uma relação de comunicação com os cidadãos. Muitas vezes os cidadãos entram com um pedido de acesso, te dão a informação, mas é uma informação com uma linguagem muito difícil, não há como traduzir essa informação. Traduzir inclusive esse direito de acesso, visto que é uma coisa muito abstrata. Ensinar a utilidade do direito e também sim trabalhar com os Estados para que eles possam fazer o mesmo. Chegar a esse ponto em que o cidadão tem acesso à informação e consiga compreendê-la. A administração pública está muito distante da sociedade. De fato, o INAI está trabalhando em disponibilizar os

critérios para a publicação das obrigações de transparência nos portais. Mas deveria abrir-se à sociedade. Tem que haver uma interlocução com a sociedade para diminuir também a brecha que está tão grande. E também com campanhas que sejam mais extensas, mais aprofundadas. Eu vou e lhes ensino que utilidade pode ter. A informação segue sendo a mesma, o que te responde uma autoridade quando você pergunta, quem entende? Ou seja, deveria haver gestores, que vão e sigam diretamente com isso e podem fazer outra coisa, para que realmente se compreenda [tradução nossa], (MORALES, 2016).

Considerando os recursos acesso à informação recebidos em 2015, mais os pendentes de resolução de outros anos, o INAI respondeu 6.973. Um aumento de 22,5% em relação a 2014. Dessas resoluções, os casos em que modificou e revogou a resposta do sujeito obrigado foi de 49,8%, enquanto em 2014 a porcentagem era de 38,7%.

Ano	Confirma	Modifica	Revoga	Subtotal	Procedimentos de verificação por falta de resposta*	Recursos de forma**	Total de recursos resolvidos
2014	735	1.435	766	2.936	24	2.731	5.691
2015	884	2.377	1.098	4.359	4	2.610	6.973

Tabela 15: Número de recursos de acesso resolvidos pelo Instituto por tipo de resolução, 2014-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 44, tradução nossa)

* Procedimentos de verificação por falta de resposta procedentes.

** Recursos considerados como desistência, não apresentados, *sobreseídos* e verificações por falta de resposta improcedentes.

O Índice de Acesso à Informação Pública⁸⁰ mede o percentual em que os sujeitos obrigados atendem adequadamente as solicitações de informação de acordo com a norma, ainda quando são interpostos recursos de revisão contra a decisão. O dado é obtido a partir do número de recursos em que houve modificação e revogação da decisão do órgão público pelo INAI, menos os recursos que perderam objeto (*sobreseídos*), porque a informação foi entregue no decorrer do processo de revisão. Esse Índice alterou-se de 97,5% em 2014 para 96,5% em 2015. Nota-se, no entanto, uma sobrevalorização do resultado, tendo em vista diferentes fatores, como: o fato da pessoa não ter entrado com recurso não significa que recebeu a informação que pediu, pois ela pode ter desistido, não ter pago os custos de informação ou não ter conseguido abrir o arquivo em função do formato ou da forma de entrega; a qualidade da resposta tanto do pedido, quanto do recurso pode comprometer o acesso; bem como a decisão do INAI de modificar e revogar a intenção do órgão público pode não ter sido efetivamente cumprida.

⁸⁰ Cálculo do Índice de Acesso à Informação Pública (IAI) = [1 - ((Recursos de Revisão modificados e revogados + Recursos de Revisão *sobreseídos*) / Solicitações de Informações Públicas)].

Ano	Solicitações de informações públicas	Modifica, revoga e ordena	Sobressee (perda de objeto)	Índice de Acesso à informação pública
2003	22.885	263	84	98.5
2004	34.793	640	183	97.6
2005	44.690	1.034	323	97.0
2006	52.026	1.221	302	97.1
2007	80.495	1.689	399	97.4
2008	87.256	1.651	555	97.5
2009	97.999	1.600	653	97.7
2010	100.296	2.051	885	97.1
2011	96.520	1.716	611	97.6
2012	94.711	1.465	643	97.8
2013	109.366	2.054	687	97.5
2014	114.727	1.951	875	97.5
2015	120.813	3.183	1.069	96.5
Total	1.056,577	20.518	7.269	97.4

Tabela 16: Índice de Acesso à Informação Pública, 2003-2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 30, tradução nossa)

Das deliberações do INAI, as decisões em que modificou ou revogou a resposta do sujeito obrigado foram 49,8%, enquanto em 2014 a porcentagem foi de 38,7%, o que representa um aumento da capacidade do Instituto em tornar públicas as informações originalmente negadas pelos órgãos públicos. Dos que solicitam informações desde 2003 até 2015, como visto acima, 65,9% pertencem ao meio acadêmico, empresarial ou a meios de comunicação. Desses solicitantes que entraram com recursos em 2015, 27,2% são empresários, 29,8% acadêmicos e 10,6% de meios de comunicação, o que totaliza 67,6% dos que recorrem.

No tocante ao uso feito pelos jornalistas do direito de acesso à informação, Raul Trejo Delarbre (2013), do Instituto de Investigações Sociais da UNAM, os meios de comunicação mexicanos ainda não utilizam plenamente o direito de acesso.

No panorama dos meios de comunicação mexicanos ainda falta um trecho a caminhar para que predomine o jornalismo sustentado por fatos como os que podem oferecer tais recursos de transparência. Diversas velhas barreiras do jornalismo no país (preponderância de interesses mercantis, profissionalismo escasso, disputas políticas que ocorrem nos meios de comunicação, alterando e desvirtuando seu funcionamento; ameaças e agressões do crime organizado; autocomplacência) se somam para dificultar a participação dos meios de comunicação na solidificação da democracia (DELARBRE *in* IFAI, 2013, p. 21, tradução nossa).

Sobre as velhas barreiras, destacam-se as relacionadas à informação se ater à versão oficial dos assuntos públicos e veículos cujas reportagens refletem a postura do poder político

ou do segmento desse poder com o qual se identifica. Ao perguntar a Delarbre (2016)⁸¹ se observou mudanças, desde que escreveu o artigo até hoje, na forma como os meios de comunicação têm feito uso da garantia, a resposta foi cética.

Creio que a situação no México não mudou de maneira substancial desde que escrevi o artigo. Quando começou a funcionar a legislação para a transparência da informação pública houve interesse dos meios de comunicação mais importantes para fazer consultas. Logo esse interesse diminuiu. Há mais de dez anos o uso de recursos de transparência tem sido um costume nos meios mexicanos mais sérios, quer dizer, nos que têm um melhor trabalho profissional. Apesar da maioria dos jornalistas ainda não ter se acostumado a utilizar recursos em muitas redações, há repórteres especializados, sobretudo repórteres mais jovens, que tem feito da solicitação de dados via transparência uma rotina. Em outros segmentos da sociedade, há ONGs que já se acostumaram a solicitar informação governamental para apoiar seus diagnósticos e exigências. Essas são mudanças importantes [tradução nossa], (informação verbal, DELARBRE, 2016).

Outra limitação se deve à escassez do jornalismo investigativo e do baixo investimento nas redações para a realização de um trabalho metódico e extenso, a partir da obtenção de documentos públicos. “Aos repórteres é impossível fazer investigação jornalística quando suas redações lhes pedem para cobrir de cinco a seis fatos por dia” (DELARBRE *in* IFAI, 2013, p. 29, tradução nossa).

Apesar da existência de reportagens a partir do exercício da garantia fundamental, Ernesto Villanueva (2016) afirma que as rotinas produtivas continuam baseadas nas relações pessoais, para além dos procedimentos estabelecidos no DAI.

A imprensa tem feito pouco uso e sobre temas de conjuntura, temas que não afetam o estado. A maioria prefere as relações, ou seja, que tenha uma fonte de informação. Como sou professor universitário e escrevo em alguns veículos, utilizo o DAI para investigações. A mais recente foi sobre segurança pública. Então o que fiz foi uma análise sobre segurança pública e procuradoria de justiça. Se os direitos humanos são cumpridos, faço uma bateria de solicitações por Estado e os comparo. Se me respondem de forma negativa, faço uma avaliação. Então serve para mim, mas para a maioria das pessoas não funciona [tradução nossa], (informação verbal, VILLANUEVA, 2016).

Outros entrevistados concordam que o uso é escasso, mas há exemplos de investigações que resultaram em responsabilidades, como ocorreu no escândalo “Casa Branca”, comentado em capítulo anterior.

Temos uma imprensa muito ruim, muito baseada em declarações de funcionários, muito de curto prazo que, sim tem algo de investigação, mas no geral, não. Pois há quem faça investigação, sobretudo os jornais de cobertura nacional. Porque investigar toma tempo, então por isso temos uma imprensa que é de pouca profundidade. Mas o pouco que existe tem conseguido difundir o resultado de suas próprias investigações. Isso é o que lhes ajuda [tradução nossa], (informação verbal, PESCHARD, 2016).

⁸¹ Raul Trejo Delarbre, acadêmico da UNAM. Entrevista realizada por e-mail, em 13 abr 2016.

O jornalista Roberto Rock (2016) reforça que o direito não é uma garantia só dos jornalistas, mas estes exercem um papel importante.

Primeiro custou à imprensa entender a importância do tema. A princípio, vários jornais e jornalistas disseram: vai ser legal que o governo receba informação, visto que antes não se observava nada. É legal que todos publiquem e que você pode pedir informação pelo menos a obrigatória, mas pode reservar. Sim, pode reservar segredos militares, pode reservar arquivos. Alguns diziam que era uma lei para jornalistas. Não, não é uma lei para jornalistas, é uma lei para a sociedade. Isso nos levou a uma discussão de vários anos. Pouco depois, foi-se tomando consciência de que era um tema importante, e creio que agora é cada vez mais profissional o uso dessa lei por parte dos jornalistas. Há jornais que têm unidades de trabalho que fazem sistematicamente pedidos de informação. Creio que ainda faltam meios importantes, mas há um avanço e nos estados também [tradução nossa], (informação verbal, ROCK, 2016).

A tabela abaixo mostra o perfil de ocupação das pessoas que solicitaram informações ao INAI em 2015 e se declararam pertencente a algum veículo de comunicação. Nota-se, portanto, um percentual baixo, em complemento às constatações descritas por alguns entrevistados.

Ocupação do solicitante	Número de pedidos de acesso à informação	%
Veículos de comunicação	54	3,7
Internet	5	0,3
Meio impresso	38	2,6
Rádio	3	0,2
Televisão	4	0,3
Vários veículos de comunicação	41	2,8

Tabela 17: Perfil de ocupação do solicitante de acesso à informação ao INAI, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 32)

O INAI expediu 3.190 deliberações atinentes a recursos com instruções para que os sujeitos obrigados tomassem alguma medida. Em relação ao total de 6.914 recursos recebidos em 2015, as decisões que implicam em uma ação do órgão público equivalem a 46,13%. Ou seja, quase metade das decisões do INAI são em função de alguma omissão ou resposta sem a motivação adequada, que se reflete na baixa qualidade da resposta. Essas determinações variam desde a requisição para que apresentassem uma justificativa para não entregarem a informação ou para a terem classificadas. Também há decisões no sentido de determinar que os órgãos produzam um documento cujo conteúdo faz parte das suas atribuições, o qual até o momento não compõe o arquivo da entidade. Dessas resoluções, 3.118 tinham data limite para

resolução em 2015 e 72 em 2016. Das primeiras, 45 foram interrompidas por suspensões decretadas pelo Poder Judiciário. As instruções com vencimento em 2015 que não foram cumpridas e não tiveram sua execução suspensa totalizam 3.072. Acrescenta-se a esse número 298 deliberações emitidas em 2014 com data de cumprimento para 2015, o que totaliza 3.370, havendo sido atendidas 3.336. Os três sujeitos obrigados com maior número de resoluções do INAI não cumpridas são: Serviço de Administração Tributária (10); Procuradoria Geral da República (6); e Secretaria de Defesa Nacional (4). As 34 não cumpridas estão listadas no Quadro 18 abaixo.

Expediente/ INAI	Sujeito Obligado	Comisionado Ponente	Sentido da Resolução	Estado de cumprimento
RDA 4015/15	Servicio de Administración Tributaria	MPKV	Revoga	Descumprido
RDA 1515/15	Servicio de Administración Tributaria	OMGF	Revoga	Descumprido
RDA 3613/13-BIS	Servicio de Administración Tributaria	OMGF	Modifica	Descumprido
RDA 1766/15	Servicio de Administración Tributaria	ACG	Modifica	Descumprido
RDA 1119/15	Servicio de Administración Tributaria	XPM	Modifica	Descumprido
RDA 1684/15	Servicio de Administración Tributaria	MPKV	Modifica	Descumprido
RDA 0960/15	Servicio de Administración Tributaria	FJAL	Revoga	Descumprido
RDA 1127/15	Servicio de Administración Tributaria	JSS	Revoga	Descumprido
RDA 0938/15	Servicio de Administración Tributaria	JSS	Revoga	Descumprido
RDA 1118/15	Servicio de Administración Tributaria	RMC	Revoga	Descumprido
RDA 4068/15	Procuraduría General De La República	FJAL	Revoga	Descumprido
RDA 4064/15	Procuraduría General De La República	MPKV	Revoga	Descumprido
RDA 2731/15	Procuraduría General De La República	FJAL	Modifica	Descumprido
RDA 2586/15	Procuraduría General De La República	OMGF	Modifica	Descumprido
RDA 2492/15	Procuraduría General De La República	JSS	Modifica	Descumprido
RDA 4065/15	Procuraduría General de la República	RMC	Revoga	Descumprido
RDA 2031/15	Secretaría de la Defensa Nacional	FJAL	Modifica	Descumprido
RDA 1046/15	Secretaría de la Defensa Nacional	OMG	Modifica	Descumprido
RDA 1700/15	Secretaría de la Defensa Nacional	XPM	Revoga	Descumprido

Quadro 18: Resoluções com previsão de adimplemento em 2015 que não foram cumpridas (continua)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anexo 3.2 (*Estadística de cumplimiento de resolución — Recursos de Revisión*) do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, tradução nossa)

Expediente/ INAI	Sujeito Obligado	Comisionado Ponente	Sentido da Resolução	Estado de cumprimento
RDA 1645/15	Secretaría de la Defensa Nacional	JSS	Modifica	Descumprido
RDA 5801/15	Secretaría de Educación Pública	RMC	Modifica	Descumprido
RDA 4497/15	Secretaría de Educación Pública	OMGF	Modifica	Descumprido
RDA 4083/15	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	ACG	Revoga	Descumprido
RDA 0343/15	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	JSS	Modifica	Descumprido
RDA 0017/15	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	OMGF	Modifica	Descumprido
RDA 4506/14	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	FJAL	Revoga	Descumprido
RDA 5310/14	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	JSS	Revoga	Descumprido
RDA 5309/14	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	XPM	Revoga	Descumprido
RDA 4172/15	P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V	JSS	Modifica	Descumprido
RDA 3684/15	P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V	ACG	Revoga	Descumprido
RDA 1959/15	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	XPM	Revoga	Descumprido
RPD 0751/15	Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	JSS	Revoga	Descumprido
RDA 0077/15	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	JSS	Modifica	Descumprido
RDA 2042/15	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	RMC	Revoga	Descumprido

Quadro 18: Resoluções com previsão de adimplemento em 2015 que não foram cumpridas (conclusão)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anexo 3.2 (*Estadística de cumplimiento de resolución — Recursos de Revisión*) do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, tradução nossa)

Entre os exemplos de recursos que não foram cumpridos, destaque-se o relativo a dados da avaliação dos professores, em que a Secretaria de Educação entregou apenas parte do pedido, mesmo após decisão do INAI pela modificação. Outro refere-se a pedido sobre gastos com transações de venda de gasolina e nafta da empresa PMI Comércio Internacional, subsidiária da Petróleos Mexicanos (PEMEX). Na resposta, a empresa classificou a informação como reservada por doze anos. Alegava-se que a divulgação geraria uma desvantagem competitiva com concorrentes, por estar intimamente relacionada às operações e

condições mantidas com parceiros comerciais. Também sinalizava que suas operações comerciais ocorriam por meio de contratos com cláusulas de confidencialidade, cuja divulgação exporia o sujeito obrigado ao risco de “possíveis ações frente a tribunais internacionais por danos e prejuízos” (RDA 3684/2015, INAI, p. 25, tradução nossa). Na decisão não cumprida, o INAI abre prazo de dez dias úteis para que a empresa entregue a versão pública dos documentos, permanecendo em sigilo dados confidenciais. Por último, tem-se exemplo de recurso de pedido dirigido à Secretaria de Administração Tributária em que se requiere os beneficiários do Programa “*Ponte al Corriente*”⁸², com nome da pessoa física ou jurídica e montante do benefício. A informação também foi classificada por doze anos, por se tratar de dados de contribuintes e seus créditos fiscais reservados. A decisão do INAI também se deu no sentido de apresentar uma versão pública do que se pede.

A tabela abaixo sintetiza as estatísticas de cumprimento dos recursos.

Estadística de cumprimento	Recursos
Resoluções de 2015 com vencimento no próprio exercício	3.072
Resoluções de 2014 com vencimento em 2015	298
Total de resoluções com data limite de cumprimento em 2015	3.370
Cumpridas	3.336
Descumpridas	34
Índice de Cumprimento	99

Tabela 18: Estatística de cumprimento de recursos de revisão, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 46, tradução nossa)

Das 3.370 resoluções do INAI, em 671 (20%) foi solicitado que os órgãos elaborassem uma edição pública dos documentos, classificados como reservados pelos sujeitos obrigados. Essa versão deveria ser revisada pelo Instituto antes da divulgação.

6.3 Recursos de revisão de outros Sujeitos Obrigados

Uma das atribuições do INAI é estabelecer acordos e programas com os outros sujeitos obrigados para promover o direito de acesso, ou seja, com uma das 21 instituições e órgãos do poder público federal que não estão no Poder Executivo.

⁸² Programa *Ponte al Corriente* corresponde a anistia fiscal para recuperação de receitas de difícil fiscalização ou derivados de créditos que por sua quantidade tornam o pagamento impossível ao contribuinte estimando-se uma redução de custos na administração tributária. Disponível em: http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/Informe_PontealCorriente2013_271213.pdf. Acesso em 19 dez 2016.

A tabela abaixo apresenta as solicitações de informações e recursos dessas entidades.

Dependência/ Entidade	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Total acumulado
	2003-2011	2012	2013	2015	0	
Instituto Mexicano del Seguro Social	48,736	7,539	10,619	9,615	8,637	85,146
Secretaría de Educación Pública	30,255	4,646	4,675	5,810	6,466	51,852
Secretaría de Salud	21,434	3,734	3,748	4,000	5,134	38,050
Procuraduría General de la República	14,985	2,438	2,667	3,130	4,257	27,477
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	14,739	2,670	3,264	4,280	4,197	29,150
Secretaría de Gobernación	15,275	1,988	3,096	3,616	4,030	28,005
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	21,182	3,098	3,446	4,066	3,949	35,741
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	19,055	2,691	2,570	3,161	3,474	30,951
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	4,779	1,666	3,162	3,376	3,241	16,224
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22,576	2,970	3,233	3,029	3,240	35,048
Secretaría de la Función Pública	18,521	2,729	2,600	2,561	2,757	29,168

Tabela 19: Solicitações de informações e recursos de revisão de outros sujeitos obrigados, 2013-2015 (continua)

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 39, tradução nossa)

Dependência/ Entidade	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Número de solicitações	Total acumulado
	2003-2011	2012	2013	2015	0	
Comisión Nacional del Agua	12,766	1,736	2,098	2,483	2,713	21,796
Instituto Nacional de Transparencia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Antes IFAI)	10,436	1,271	1,844	1,872	2,685	18,108
Comisión Federal de Electricidad	12,782	2,451	2,321	2,804	2,433	22,791
Petróleos Mexicanos	10,107	1,506	1,841	2,088	2,415	17,957
Secretaría de la Defensa Nacional	11,813	1,712	2,048	2,284	2,218	20,075
Secretaría de Economía	10,839	1,696	1,829	1,842	1,784	17,990
Presidencia de la República	10,357	1,348	1,910	1,814	1,782	17,211
Servicio de Administración Tributaria	11,970	1,860	2,215	1,887	1,746	19,678
Secretaría de Desarrollo Social	10,271	1,352	1,675	1,904	1,736	16,938

Tabela 19: Solicitações de informações e recursos de revisão de outros sujeitos obrigados, 2013-2015 (conclusão)

Fonte: Elaboração própria a partir do *Informe de Labores 2015* (INAI, 2016, p. 39, tradução nossa)

O número total de solicitações de informações e dados pessoais apresentados a essas instituições de 2013 a 2015 foi de 252.908 pedidos. Desses, 82.748 foram formulados em 2015. A Suprema Corte de Justiça da Nação figurou como a instituição com o maior número de pedidos. O total de recursos de revisão derivados desses requerimentos somaram 1.757, no mesmo período, havendo sido 402 formulados em 2015. Número de impugnações bem abaixo do apresentado ao INAI. Desses recursos, o Instituto Nacional Eleitoral (INE) recebeu 147 (34%) em 2015. Enquanto a Câmara dos Deputados, que criou o órgão somente em março de 2012, recebeu, de 2013 a 2015, 13 recursos, do total de 4.812 solicitações. Mesmo número de

recursos apresentados à Suprema Corte, cujos pedidos somaram 170.303 solicitações no mesmo período.

Nota-se, com isso, uma diferença marcante entre a quantidade de solicitações que dão origem a recursos no INAI, em comparação às arguições dirigidas aos outros órgãos que possuíam uma instância recursal própria. Por ser uma atribuição recente do Instituto Nacional requisitar os recursos desses sujeitos obrigados, ainda não é possível avaliar o impacto dessa competência no dia a dia do exercício da garantia legal. Porém, a incorporação dessa atribuição pode ser devido ao baixo grau de utilização dessa ferramenta, o que pode também se dar pela qualidade das respostas.

7. Conclusões

Essa dissertação teve como objetivo analisar o direito de acesso à informação pública no México, por meio de estudo de caso do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados (INAI). A escolha deste país ocorreu pelo pioneirismo da criação do órgão administrativo na América Latina, da ampliação das suas competências ao âmbito nacional, bem como pelo fato da Lei de Acesso à Informação do México ser considerada referência mundial. Ademais contribuiu com a escolha deste país, pesquisas brasileiras fazerem menção para o modelo mexicano, o que pode servir de paradigma para futuras comparações e avaliação da implantação da política pública em diferentes contextos.

Tendo por referência a análise de políticas públicas (SARAVIA, 2006), o trabalho intentou averiguar as etapas do direito de acesso à informação no México, com as fases de colocação do tema na agenda, elaboração, formulação, implementação, execução e avaliação. Essa abordagem se somou à metodologia de estudo de caso (YIN, 2015), constituída pelas unidades de análise financeira, organizacional, produtiva e recursos. A essa metodologia somaram-se técnicas de análise documental, entrevistas semi-estruturadas, registros em arquivo e observação direta do ambiente.

Na contextualização do objeto de pesquisa foi feito estudo sobre a origem do direito de acesso às informações no cenário de aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Na sequência, situou-se a evolução do entendimento do direito à comunicação, até a inclusão da garantia de acesso às informações públicas e onda de criação de leis sobre o assunto no mundo.

Conceitos como Estado, democracia, *arcana imperii*, princípio da publicidade, transparência, caciquismo, patrimonialismo e clientelismo serviram de base para unir teoria, técnica e prática do objeto de estudo, ajudando na análise do órgão recursal, especialmente quanto aos desafios de implementação e mudança de cultura, ainda com traços de opacidade.

Na etapa de colocação do tema na agenda do governo, foi feito resgate da origem do direito de acesso à informação na Constituição mexicana, até o momento de transição político-partidária, que abriu caminhos para regulamentação do assunto. A participação de membros da sociedade civil, por meio do Grupo Oaxaca, no momento de elaboração da lei federal sobre o assunto, teve papel importante na criação do órgão garante, bem como na

definição de suas atribuições, grau de autonomia orçamentária e das suas decisões. Na tramitação do projeto de lei até a aprovação, foram postas as discussões à época em torno de propostas legislativas diferentes, representando os interesses do partido do governo e da oposição, a qual convalidou o projeto formulado pela sociedade civil. Com a realização deste trabalho, também se nota a natureza cíclica da avaliação de políticas públicas, em que a divisão por etapas serve mais à teorização do assunto que à separação da realidade em fatos separados.

Na implementação da política, percebe-se a dificuldade de uniformização do exercício da garantia nos estados e municípios em relação à esfera federal, bem como entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa discrepância leva à modificação da constituição, seguida da criação de norma geral e reforma das legislações de todo o país. Com essas alterações, cria-se o órgão recursal objeto de estudo, o qual tem autonomia constitucional e competência para julgar os recursos de todos os sujeitos obrigados mexicanos. Também foi ampliado o escopo de órgãos suscetíveis à competência do INAI, incluindo também pessoas físicas, jurídicas, partidos políticos, sindicatos e organizações que recebam recursos públicos.

No capítulo quarto mostrou-se as características da primeira lei federal de acesso à informação, de 2002, até as principais mudanças ocorridas com a lei federal aprovada em maio de 2016. Por meio das fases de execução e acompanhamento da política pública, foram descritos os procedimentos do direito de acesso, desde os órgãos públicos até a instância recursal. A avaliação da burocracia mexicana, se soma a fatores como presença do patrimonialismo (FAORO, 2001), (ZABLUDOVSKY, 1986), clientelismo e caciquismo, os quais se refletem em uma polarização da cultura dos servidores públicos quanto à importância da produção de informações e disponibilização ao público, que ajudam a fazer uma avaliação da política pública, por meio da análise dos seus efeitos na sociedade. Fatores relacionados à gestão de arquivos e capacidade de documentar as decisões são vistos como primordiais para facilitar a colocação em prática dos ditames legais. Nesta etapa, foram dados exemplos de recursos ligados a direitos humanos, eleições, crime organizado e corrupção, que demonstram os desafios para implementação da política do país, com ênfase no papel do órgão recursal para fazer valer o exercício do direito. Entre os desafios, destacam-se os relativos a questões políticas de grande repercussão, as quais podem afetar o poder de decisão do órgão e efetividade da sua atuação, com baixa capacidade de aplicar sanções. Ademais, foi mostrado o

desafio da brecha digital no México, como barreira à popularização do direito de acesso às informações públicas, que se baseou, desde o princípio, no uso de tecnologias de informação, as quais também necessitam constante reformulação para atender à complexidade de funções, de forma integrada e coordenada entre órgãos públicos, cidadãos e diferentes esferas.

O quinto capítulo trouxe as unidades de análise organizacional e financeira. A primeira ocorreu com a descrição da estrutura organizacional do IFAI até INAI, com as fases de construção, estabilização, crescimento, reestruturação e transformação do órgão federal em nacional. Para colocação em prática das funções do órgão, estudou-se o orçamento do INAI também de 2003 a 2016, destacando-se a evolução de gastos com recursos humanos, sua forma de seleção, até a análise de despesas com capacitação e publicidade. Nestas últimas, foi visto até que ponto esse investimento tem se refletido na ampliação do conhecimento do direito de acesso.

O último capítulo mostrou os resultados quantitativos do INAI, perfil dos usuários e concentração do exercício das garantias nos estados e em órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar da promoção de ações educativas de socialização da lei, no México, ainda há uma polarização em regiões com maiores índices de desenvolvimento humano, as quais exercem mais o direito, bem como os grupos considerados de elite, compostos por acadêmicos, empresários e pessoas ligadas a meios de comunicação. Este último, apesar de ter alterado a rotina produtiva de grandes jornais, ainda participa aquém do esperado quanto à utilização do direito para aumento da produção de reportagens de cunho investigativo.

Somada à polarização e concentração em diferentes estados e municípios, tem-se o desafio da qualidade da informação para sensibilizar a população da importância do direito de acesso, como ponte para o exercício de outras garantias legais. Entraves relacionados à utilização de linguagem técnica, disponibilização de informações em formatos de arquivos fechados, somados a custos e novamente à barreira tecnológica, são desafios para o desenvolvimento da política.

Ao se estudar a evolução do direito de acesso no México, tendo como referência a implantação da legislação brasileira, a título de referência, notam-se semelhanças no processo de efetivação das garantias e um pioneirismo mexicano em relação a vários aspectos ainda passíveis de reformas legais, ainda não realizadas no Brasil. Aqui, da mesma forma, há uma

maior efetividade da norma no âmbito federal e do Poder Executivo, bem como discrepâncias das legislações estaduais, que se refletem na execução. Outra discussão sobre o DAI brasileiro é a incorporação da atribuição de proteção de dados pessoais às competências da CGU, regulada no México desde 2010, a qual se apresenta como complementar ao acesso à informação pública, na medida em que envolve duas garantias: a publicidade das informações públicas e a privacidade dos indivíduos.

Dentre as perspectivas futuras do direito de acesso à informação no México, está a observação ainda incipiente de atuação do órgão em todas os poderes e esferas, as mudanças em termos de tecnologia da informação, bem como na adaptação e ampliação das legislações relacionadas a arquivo nacional e a proteção de dados pessoais. A esses panoramas incorpora-se o debate acerca de se criar uma rubrica específica no orçamento do país que cuide da função transparência, como ocorre nas áreas de educação, saúde e segurança, por exemplo. Isso porque a política requer mudanças em toda a administração pública, nem sempre preparada para realizar as novas atribuições elencadas em uma legislação de acesso à informação.

Constata-se que a existência de um órgão especializado para cuidar do direito de acesso pode ajudar na sua efetivação. Porém, há que se avaliar, quando da sua composição, quais os riscos envolvidos, como por exemplo, o de fatiamento do poder decisório entre partidos políticos ou o de julgamentos baseados em interesses econômicos. Corrobora o entendimento de criação de um agente específico o fato de que a política pública abrange atividades complexas que requerem adaptações, tanto em termos de estrutura organizacional, como de recursos humanos, o que pode dificultar a realização por um órgão público que cuide de outras funções, muitas vezes sem o devido incremento da receita, da qualificação, nem do recrutamento e seleção de pessoal especializado necessários. Entre as competências requeridas que exigem uma organização técnica e robusta, estão as relacionadas à transparência ativa e passiva, gestão de arquivos, capacitação de servidores públicos e socialização do direito, além de monitoramento das normas.

O órgão recursal do México, INAI, exerce papel fundamental na transformação da cultura patrimonial mexicana. No entanto, há que se ter em conta que a entidade também compõe a estrutura burocrática do país, também sujeita a obstáculos sócio, político e culturais. Persiste o desafio de se legitimar enquanto instituição frente à sociedade, que necessita

primeiramente ser educada para o exercício do direito. Quanto aos órgãos públicos, além de se sujeitarem às sanções e imposições do órgão garante, precisam enxergá-lo como parceiro no cumprimento da legislação e melhoria dos procedimentos e tomada de decisões, por meio da documentação e disseminação dos respectivos resultados.

Conclui-se que a lei de acesso à informação por si só não garante a sua efetivação. É importante analisar múltiplos fatores para implementação de uma política pública que de fato contribua com a mudança da cultura de opacidade. Uma garantia de elite, marcada pela brecha digital, baixa qualidade das respostas, diferença de aplicação na federação e criatividade na interpretação da lei para negar determinados recursos. Esses são exemplos que ilustram os avessos da transparência no México. Contudo, os entrevistados relataram o papel do órgão mexicano para promover essas transformações culturais na administração pública. Da mesma maneira, há um esforço do México para se adaptar às exigências advindas da execução da política, ainda que tenha sido, a princípio, promovida por uma demanda externa, seguida de interesses de grupos específicos como jornalistas, acadêmicos e empresários, os quais se preponderaram no exercício o direito, em detrimento da maioria da população. Constata-se, igualmente, que questões políticas e econômicas também influenciam na autonomia do órgão garante, bem como na capacidade de fazer valer suas decisões enquanto instância recursal e de promoção da transparência.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, John M. *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008.
- _____. *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. Editorial Planeta Mexicana, 2015.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor & MEYER, Lorenzo. *À Sombra da Revolução Mexicana. História Mexicana Contemporânea, 1910-1989*. São Paulo: EDUSP, 2000.
- AGUILAR RIVERA, J. A. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de transparencia 10. México D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- ALVES, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, set./dez. 2006.
- ANGÉLICO, F. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil*. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- ARAÚJO, Luisa Maranhão de. *A apropriação da internet, como meio de comunicação, pelos movimentos sociais de mobilidade urbana no Brasil*. 2014. 139 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- AMPARÁN, Juan Pablo Guerrero; MACÍAS, Atzimba Baltasar. *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La Construcción Institucional* in CANTÚ, Hugo A. Concha, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; EPELSTEIN, Lucy Tacher. *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. UNAM — Instituto de Investigaciones Jurídicas — Proyecto Atlatl. México, 2004.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 2ª edição São Paulo: Globo, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1983.
- _____. *A Era dos Direitos*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- _____. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. 17ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2011.
- BRITO, Anidelys Rodríguez; MARTÍNEZ, Oscar Alfonso Martínez. *Desarrollo humano y derechos ciudadanos. Acercamiento al ejercicio del derecho de acceso a la información en México*. In: Congresso da Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação. Cidade do México: ALAIC, 2016.

CANTÚ, Hugo A. Concha, López-Ayllón, Sergio; Epelstein, Lucy Tacher. *Trasparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. UNAM — Instituto de Investigaciones Jurídicas-Proyecto Atlatl. México, 2004.

CASTILLEJO, Itzel Leticia Solano. *Retos y dificultades que ha enfrentado México sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública en los últimos años (2002-2014)*. 2015. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

CEJUDO, Guillermo M. *et al. La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.

CORRÊA, Helena Ariane Borges. *Cultura e instituições: relações entre cultura política e políticas públicas no Brasil, no Chile e no México*. 2012. xiii, 212 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COSTA, Sebastião Guilherme Albano da. *Terra e texto na cultura latino-americana: os romances e os filmes S. Bernardo e Pedro Páramo*. 304 f. 2007. Tese (Doutorado em Comunicação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DAHL, Robert A. *La democracia*. México: Taurus, 2005.

DAMATTA, Roberto. *Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro*. [SL]: Controladoria-Geral da União, 2011.

DUARTE, Márcia Y. M. *Estudo de caso*. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.) *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2014.

DUTRA, Luma Poletti. *Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas*. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ELIZONDO, Carlos; EMMERICH, Gustavo Ernesto; GARZÓN, Luis Eduardo *et al. Democracia y Transparencia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

ESCOBEDO Juan Francisco. *Movilización de la opinión pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública*. <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>. Acesso em 10 set 2015.

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FUSER, Igor. México em transe. 2ª edição. São Paulo: Scritta, 1995.

GERALDES, E.; SOUSA, J. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus. Anais. São Paulo: Intercom, 2013.

GUTIÉRREZ, Guerrero Eduardo. *Para entender la Transparencia*, México: NOSTRA Ediciones, 2008.

IFAI. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 10 años de Transparencia en México*. 2013. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>. Acesso em: 24 set 2014.

_____. Los critérios y resoluciones del IFAI. 2008. Disponível em: www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudio/&a=Criterios%20y%20resoluciones%20del%20IFAI.pdf. Acesso em: 20 set 2014.

_____. *Transparencia, acceso a la información y datos personales – Marco normativo*. 2009. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/marco.pdf>. Acesso em: 20 set 2014.

INAI. *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Estadísticas semanales 03 de septiembre de 2015*. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>. Acesso em 22 set 2015.

_____. *Estadísticas semanales 05 de noviembre de 2015*. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>. Acesso em 15 nov 2015.

_____. 2015. Disponível em: <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/LEY%20GENERAL.pdf>. Acesso em 22 set 2015.

_____. *Informe de Labores al Congreso de la Unión*. Disponível em: http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Informe%20de%20Labores%202015%20Ok_Med.pdf. Acesso em 30 mai 2016.

_____. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Ley%20Federal%20de%20Transparencia.pdf>. Acesso em 4 jul 2016.

_____. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Disponível em: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/documents/10181/39995/Ley+General+de+Acceso+a+la+Información/e2a199e7-e504-44bc-a224-43cb96f25369>. Acesso em 9 ago 2015.

HABERMAS, J. Racionalidade e comunicação. Lisboa: Edições 70, 1998.

_____. Teoria do Agir Comunicativo. Vols I e II. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

HERNÁNDEZ MUÑOZ, Edgar. *El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza*. Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, febrero, 2006, pp. 118-140. Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

KANT, Immanuel. *La paz perpétua*. Madrid, Editora Tecnos, 1985.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6o de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia 17. México D.F: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

MARQUES, Luiz Antonio Barbosa Guerra. *Democracia, justiça, liberdade: lições da Escuelita Zapatista*. 2014. 126 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2009.

_____. *El derecho a la información en América Latina*. Quito: UNESCO, 2009.

MERINO, Mauricio (org.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI/CIDE, 2005.

MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*, Editorial PAC, México 1993.

_____. Decreto publicado no Diário Oficial da União em 07/02/2014. Disponível em: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014. Acesso em 22 set 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; e VELASCO, R. *Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2014.

MONTERO, Aránzazu Guillán. *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, oportunidades y buenas prácticas*. CPLT, IFAI, Chile, 2013.

MOURA, Maria Aparecida *et al.* A construção social do acesso público à informação no Brasil. Contexto, historicidades e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

NEUMAN, Laura. *Enforcement Models: Content and Context*. Access to Information Working Paper Series. The World Bank, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 7 out 2015.

PICHARDO, Pablo Antonio Martínez. *Desarrollo Administrativo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 2002 - 2005*. Retos y perspectivas. 2006. 233 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas e Sociais), Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

PRESUEL, Rodrigo Cetina; ALFONSO, Loreto Corredoira y; ATALA, Fernando Gutiérrez. *Medios y periodistas en la era del Gobierno Abierto y la Transparencia*. Universidad Complutense de Madrid. 2015

QUEIROZ, Dulce. Jornalismo institucional nas TVs legislativas: os casos do Brasil e do México. 2007. 282 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Dicionário. Disponível em: <http://www.rae.es>. Acesso em 6 mai 2016.

REIS, Lígia Maria de Souza Lopes. A Lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura da transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ROCHA, Décio; DAHER, Maria Del Carmen; SANT’ANNA, Vera Lúcia de Albuquerque. A entrevista em situação de pesquisa acadêmica: reflexões numa perspectiva discursiva. Periódico Polifonia. Revista do programa de pós-graduação em estudos de linguagem. UFMT. v. 8, n. 08. 2004.

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo José; RESENDE, Letícia Passos. Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. Unisinos, 2013. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/fem.2013.152.04>. Acesso em 18 nov 2015.

SALDIVAR LEOS, Israel. *Análisis de la evolución jurídica del Instituto Federal de acceso a la información y protección de datos*. 2012. 60 f. Monografia (Licenciatura em Ciências Políticas e Administração Pública), Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

SÁNCHEZ, Mónica Vanessa Hernández. *Las deficiencias de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para fomentar el derecho constitucional del cual es garante*. 2011. 160 f. Monografía (Licenciatura em Ciências Políticas e Administração Pública), Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

SANTILLAN, Jose Fernandez. *Política, patrimonialismo y crisis en México*. México, 2009.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Editora Taurus, 2003.

SCHRÖTER, Barbara. *¿Clientelismo político: existe el fantasma y cómo se viste?* Universidad Nacional Autónoma de México — Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 72, número 1 (enero-março, 2010: 141- 175. México.

SUBIRATS, J. et alii. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 2008.

TAVARES, Clarissa Noronha Melo. A comunicação alternativa em Oaxaca/México: resistência, *comunalidad* e autodeterminação. 2010. 175 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas), Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

TORRES, María Mónica Olavo. *Prensa y transparencia. Retos y transformaciones de la prensa a partir del derecho de acceso a la información*. 2007. 416 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

UGARTE, Sylvia Salazar. *La educación ciudadana en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em Pedagogia), Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

VALDEZ, Alfonso Hernández. *¿Qué es y para qué sirve la transparencia*. *Recta Ratio*, año 1, número 2, 2005.

VERGARA, Rodolfo. *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia 05. México D.F: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1156>. Acesso em 22 set 2015.

YIN, Robert K.; Estudo de caso: planejamento e métodos. 5ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZABLUDOVSKY, Gina Kuper. *El concepto de patrimonialismo*. México: FCE, 1986.

_____. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominio en la sociología del Oriente de Max Weber*, México: FCE, 1993.

ZACKSESKI, Cristina. A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais do Brasil e do México (1980-2005). 2006. 400 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ZEPETA, Jesús Rodríguez. *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política* (2015). Cuadernos de transparencia 04. México D.F: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

APÊNDICE

Roteiro de perguntas

As perguntas a seguir foram utilizadas como referência para as entrevistas com atores-chave, desenvolvidas de forma presencial, por e-mail e *Skype*, entre abril e agosto de 2016.

Contexto da Lei: antes, durante e depois

- 1) Por que o México aprovou a Lei?
- 2) Como foi o processo de criação da Lei de Acesso em 2002?
- 3) Como foi a participação dos partidos (PRI, PAN) e quais influências sócio-políticas no processo de aprovação da Lei?
- 4) Por que o México aprovou a Lei Geral e a nova lei federal?
- 5) Como foi o processo de criação da Lei Geral e da federal?
- 6) Como estão as tramitações das outras leis relacionadas ao direito de acesso: Lei Geral de Arquivos e Dados Pessoais, Anticorrupção?
- 7) Como estão as tramitações das leis locais? O que acontecerá na prática se não cumprirem o prazo de 5 de maio?
- 8) Como a imprensa tem utilizado o direito de acesso?

Cultura do México

- 1) O INAI tem contribuído para mudar a cultura da opacidade ou cria mais resistência?
- 2) Têm havido mudanças no comportamento dos funcionários públicos rumo a uma maior transparência?
- 3) Têm havido mudanças no comportamento da sociedade rumo a uma prestação de contas?

Contradições

- 1) Como acontecem as contradições entre transparência e violência, transparência e corrupção, esferas federal, estadual e municipal?
- 2) Como conciliar as contradições entre o México urbano e rural, via telefone e via internet, para cumprimento do direito de acesso?

De IFAI e INAI

- 1) De onde surgiu esse modelo de órgão autônomo?
- 2) Houve resistência à adoção de um órgão recursal autônomo?

- 3) Por que o IFAI foi incluído na Constituição?
 - 4) Como é a atuação do órgão sobre dados pessoais, informações públicas e recursos?
 - 5) O que gerou a transformação do IFAI em INAI?
 - 6) O que mudou na atuação e autonomia do órgão após a lei geral?
 - 7) Existem estudos que medem o impacto do IFAI/INAI? Se não existem, quais deveriam ser as categorias: confiança, credibilidade, eficácia, eficiência, mudança na cultura política.
 - 8) Existem estudos sobre a atuação do INAI em relação à transparência ativa, passiva e recursos?
-

Julgamento de recursos

- 1) Existem estudos sobre os recursos? Uma amostra relevante deveria abranger quais critérios? Direitos Humanos, jornalistas, tempestividade, órgãos mais recorridos, temas mais recorridos...
 - 2) Já existem demandas de recursos para alterar a decisão do INAI em matéria de seguridade nacional?
 - 3) Quais desafios em matéria de seguridade nacional em termos de definição, procedimento e regulação?
 - 4) Como tem sido a atuação do INAI como segunda instância das decisões de outros poderes ou esferas?
 - 5) O que acontece em caso de descumprimento?
-

Orçamento

- 1) Como se aprova o orçamento?
- 2) Como são escolhidas as prioridades? Até onde vai a autonomia do órgão?
- 3) O orçamento corresponde às necessidades de implementação da lei?
- 4) Existem ações de publicidade? Quais objetivos? Os resultados são mensurados? Qual o percentual do orçamento gasto com essas funções?

ANEXO A

Pedido de acceso à informação realizado na Unidade de Transparência do INAI, no dia 12 de abril de 2016, respondido em 3 de maio de 2016, com ofício INAI/CAI/373/2016, disponível no Sistema INFOMEX.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

Mtro. Pablo Francisco Muñoz Díaz

Titular de la Unidad de Enlace del
Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales

P r e s e n t e

Con fecha 12 de abril de 2016, la Unidad de Enlace del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales turnó la solicitud de acceso con número de folio **0673800078016**, entre otras unidades administrativas, a esta Coordinación de Acceso a la Información¹, mediante la cual se requiere lo siguiente:

Modalidad preferente de entrega de información
"Entrega por Internet en el INFOMEX"

Descripción clara de la solicitud de información

"Solicito las resoluciones de recursos de revisión que ha emitido el Instituto en materia de derechos Humanos y crimen organizado desde el año 2003 a la fecha de respuesta de la presente solicitud, toda vez que en la página del Instituto solo se pueden observar de 2009 a 2014, así mismo se me indique si en algún año, no se resolvió recurso en dichas materias." (sic)

Al respecto, esta Coordinación responde la presente solicitud de acceso a la información, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6°, apartado A, fracciones I, III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²; y 1, 2 y 3, fracciones III y V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental³ –en lo sucesivo LFTAIPG–, en los que se establece que cualquier persona puede requerir acceso a la información que conste en los documentos que los sujetos obligados generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier título.

Para tales efectos, en el artículo 42 de la LFTAIPG, se dispone que los sujetos obligados cumplen con el deber de otorgar acceso a la información cuando proporcionan los documentos que existen en sus archivos, en la forma en que éstos lo permitan, poniéndolos a disposición de los solicitantes para su consulta en el sitio en el que se encuentren, o bien, mediante la expedición de copias simples

¹ No pasa desapercibido que el Pleno de este Instituto aprobó mediante el acuerdo ACT/ORD-PLENO/PA/03/06/14.04, la reestructuración de Secretarías a Coordinaciones.

² Disponible para su consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

³ Disponible para su consulta en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/05LFTAIPG.pdf>



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

o certificadas, así como en cualquier otro medio –incluidos los electrónicos–.

De esta manera, conforme a las disposiciones señaladas con anterioridad y el artículo 22, fracción I del Reglamento Interno del Comité de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos⁴; esta Coordinación manifiesta que si bien no se cuenta con un documento específico que contenga la totalidad de los números de expediente de los recursos de revisión resueltos por el Pleno de este Instituto en materia de derechos humanos y crimen organizado, para el periodo del año 2003 a la fecha, identificó en sus archivos los siguientes documentos:

1. Relación de recursos de revisión en los que se actualizó el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG. En la cual el particular podrá consultar el número de expediente de los recursos relacionados con violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, para el periodo de enero de 2004 a junio de 2015. Cabe señalar que dicha relación fue elaborada por la entonces Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información (**Anexo 1**).
2. Síntesis de las resoluciones de los recursos de revisión relacionados con violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, en la cual se identifican diversas resoluciones para el periodo de enero de 2014 a junio de 2015. Cabe señalar que dicho documento fue elaborado por la entonces Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información (**Anexo 2**).
3. Listado de recursos de revisión relacionados con violaciones de derechos humanos, en la cual el particular podrá consultar el número de expediente, el sujeto obligado ante el cual se presentó y el sentido de la resolución emitida por el Pleno de este Instituto, de algunas de las resoluciones emitidas en los años de 2011 a 2015 (**Anexo 3**).

No se omite señalar que esta Coordinación no cuenta en sus archivos con un documento o sistema que permita verificar de manera directa los temas que se analizan en cada resolución emitida por el Pleno de este Instituto.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción VI de la

⁴ Disponible para su consulta en: http://consultas.ifai.org.mx/pdf/pot/otra_informacion_relevante/ReglamentoInternodelComitédeInformacióndelFAI.pdf



Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

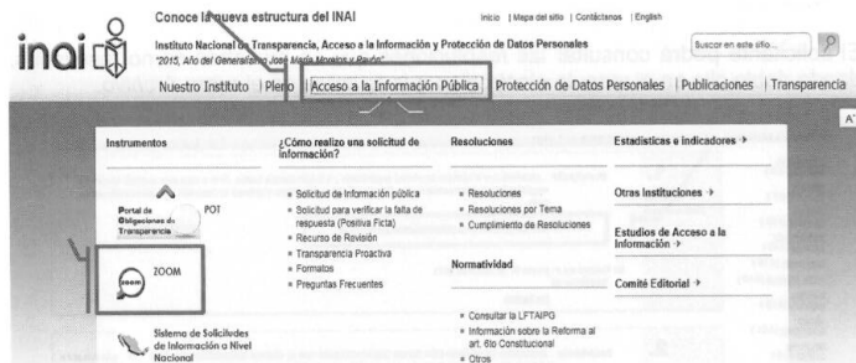
COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

LFTAIPG y 64 de su Reglamento⁵, las resoluciones emitidas por el Pleno son públicas y pueden ser consultadas en el sitio de internet de este Instituto, por lo que se hace del conocimiento del particular que podrá consultar la totalidad de las resoluciones relacionadas con los temas de su interés, a través del *Zoom*, *Buscador de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión* y el buscador denominado *Resoluciones de Recursos de Revisión*; por tratarse de los sistemas de búsqueda que se encuentran disponibles para la consulta general de la información de este Instituto.

Para acceder al *Zoom*, *Buscador de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión*, se debe ingresar al portal de este Instituto, en la dirección electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>, y seleccionar el apartado *Acceso a Información Pública*, el cual despliega un menú en el que se encuentra la opción denominada *Instrumentos*, dentro de los cuales se muestra el icono del *Zoom*, tal como se advierte a continuación:



También puede accederse a dicho buscador utilizando la siguiente dirección electrónica: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>.

En este sistema electrónico se puede identificar la información que resulta del interés del solicitante, en razón de que permite realizar búsquedas, por palabra, de las resoluciones emitidas por el Pleno de este Instituto.

⁵ El Reglamento de la Ley se encuentra disponible para su consulta en el Portal de Obligaciones de Transparencia de este Instituto, en el siguiente vínculo de internet: http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/ReglamentoLFTAIPG_11062003.pdf.



Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales

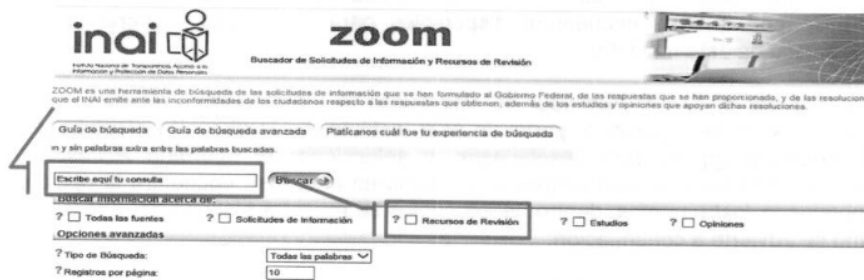
**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

Para facilitar la búsqueda, se recomienda restringir la consulta seleccionando la opción *Recursos de Revisión* (utilizar el filtro denominado *Frase exacta*), e ingresar palabras clave que se relacionen con lo solicitado, tales como: "crimen organizado", "derechos humanos", "violaciones graves" o combinaciones de éstas, entre otras.



El solicitante podrá consultar las resoluciones que se muestren como resultados, dando doble clic en el vínculo electrónico que aparece en el rubro *Archivo*.

Palabras Clave 172 resultados encontrados en 1.099s

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 [Siguiente](#)

<p>1.</p> <p>Recursos (Resoluciones)</p>	<p>1.</p> <p>Descripción... vinculada con el combate al crimen organizado y a la delincuencia común. lleva a cabo para combatir el crimen organizado y la delincuencia común. Es... vinculada con el combate al crimen organizado y la delincuencia común, para...</p> <p>Archivo http://consultas.inai.org.mx/resoluciones/2013/2166.pdf</p> <p>Se incluyó en el jueves 07 de marzo de 2013 buscador el</p> <p>Ver Detalle</p>
<p>2.</p> <p>Recursos (Resoluciones)</p>	<p>2.</p> <p>Descripción... BUSQUEDA DE INFORMACIÓN SOBRE DESAPARECIDOS POR EL CRIMEN ORGANIZADO El Instituto Federal de Acceso a la Información... presuntos desaparecidos en el país, víctimas del crimen organizado, por año, entidad federativa, municipio e ciudad...</p> <p>Archivo http://consultas.inai.org.mx/resoluciones/2010/979_Resumen.pdf</p> <p>Se incluyó en el jueves 12 de septiembre de 2013 buscador el</p>
<p>3.</p> <p>Recursos (Resoluciones)</p>	<p>3.</p> <p>Descripción... DE DOCUMENTO SOBRE HOMICIDIOS RELACIONADOS CON EL CRIMEN ORGANIZADO El Instituto Federal de Acceso a la Información... estadística sobre homicidios relacionados con el crimen organizado durante la presente administración. La Segob habla...</p> <p>Archivo http://consultas.inai.org.mx/resoluciones/2010/4835_Resumen.pdf</p> <p>Se incluyó en el jueves 12 de septiembre de 2013 buscador el</p>



**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

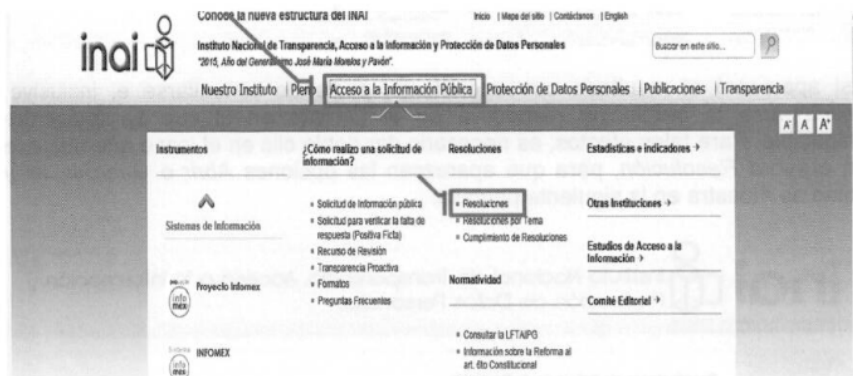
OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

Este buscador también permite revisar la información correspondiente a cada expediente, ya que, al ingresar a la opción *Ver Detalle*, se mostrarán los datos relativos a la solicitud de acceso y el recurso de revisión de que se trate.

Por otra parte, se informa que en el sitio de internet de este Instituto también existe un apartado denominado *Resoluciones de Recursos de Revisión*, en el que se pueden consultar los proyectos de resolución y, una vez votadas y notificadas, las resoluciones emitidas por el Pleno de este Instituto.

Para acceder a ese buscador, debe seleccionarse el apartado *Acceso a Información Pública*, el cual despliega un menú en el que se encuentra la opción *Resoluciones*.



También puede ingresarse directamente utilizando la siguiente dirección electrónica: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>.

En este sistema electrónico se pueden consultar todas las resoluciones votadas por el Pleno de este Instituto, dictadas en los expedientes de los recursos de revisión, reconsideraciones y procedimientos de verificación por falta de respuesta. Cabe señalar que **la información respectiva se encuentra actualizada a la última sesión que haya sido celebrada.**

En este sitio de internet es necesario conocer e ingresar los datos correspondientes al recurso de revisión, tales como: *Número de expediente* y *Año* (los cuales podrá obtener tanto de las consultas que realice en el *Zoom*, *Buscador*



Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión, como de los anexos que se adjuntan al presente), y después dar clic a *Consultar*.

Resoluciones de Recursos de Revisión

La resoluciones son ordenadas por sesión, año y número de expediente en forma descendente

Criterios de búsqueda:
Fecha de Sesión: 12-08-2015
Resoluciones: 1-10 de 253

Fecha de sesión	Año	No. de expediente	Comisionado ponente	Dependencia / entidad	Proyecto de resolución	Audio	Acta de sesión	Fecha de resolución	Resolución	Sentido de la resolución	Observaciones	Votos particulares / disidentes
12-08-2015	2015	VTR 42	JOEL SALAS SUÁREZ	AEROPUERTO DE VILLAHERRIOS S.A. DE C.V.	153	(209 Kb)						
12-08-2015	2015	WGAJCA 94	ROSDOCEVIGEN HONTANEY SERRÓN	SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO	154	(1240 Kb)						
			MAIRA PATRICIA KUCZYNSKI	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE	155							

Así aparecerá el resultado correspondiente, pudiendo consultarse e, inclusive, descargarse la resolución respectiva en el formato en el que se encuentre disponible. Para tales efectos, es necesario dar doble clic en el icono que aparece en el rubro *Resolución*, para que aparezcan las opciones *Abrir* o *Guardar*, tal y como se muestra en la siguiente pantalla:

Resoluciones de Recursos de Revisión

La resoluciones son ordenadas por sesión, año y número de expediente en forma descendente

Criterios de búsqueda:
Expediente: 4144
Año: 2015
Resoluciones: 1-1 de 1

Fecha de sesión	Año	No. de expediente	Comisionado ponente	Dependencia / entidad	Proyecto de resolución	Audio	Acta de sesión	Fecha de resolución	Resolución	Sentido de la resolución	Observaciones	Votos particulares / disidentes
05-05-2016	2016	RDA 4144	JOEL SALAS SUÁREZ	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	156	(1808 Kb)	(1835 Kb)	05-05-2016	157	(2179 Kb)	REVOCA	

Context menu: **Abrir** | **Guardar** | **Cancelar**



Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales

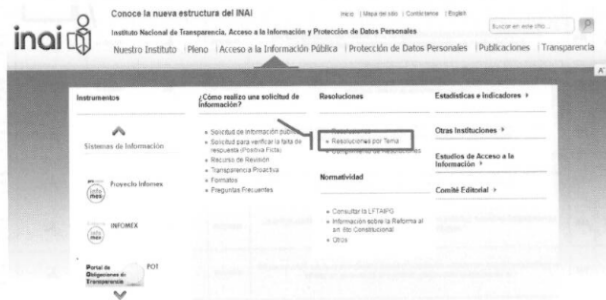
**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

Por otra parte, en el sitio de internet de este Instituto también existe un apartado denominado *Resoluciones por Tema*, en el que se pueden consultar para los años 2009 a 2014, algunas de las resoluciones más relevantes emitidas por el Pleno sobre distintos temas, dentro de los que se encuentran los de derechos humanos y crimen organizado, tal como se advierte a continuación:



De este modo, al acceder al apartado de *Resoluciones Relevantes* se despliega la siguiente información:

	2014	2013	2012
1. Concesiones y autorizaciones	✓	✓	✓
* 1. Ferrocarriles			
...			
* 4. Crimen organizado	✓	✓	✓
...			
12. Derechos humanos	✓	✓	✓
13. Medio ambiente	✓	✓	✓
14. Convocatorias, programas, proyectos, estudios, eventos	✓	✓	✓



Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

Una vez seleccionado el año que sea de su interés, es posible consultar la siguiente información e incluso descargar el resumen y la resolución respectiva:

No. de Expediente	Año	Asunto	Fecha Sesión	Resumen	Fecha Resolución	Resolución	Comisionado
RDA 1570	2013	EN ESTE LA SEÑOR DEBERÁ BUSCAR Y, EN SU CASO, INFORMAR QUIÉNES SON LOS ST. LÍDERES O JEFES DE PLAZA DE LOS GRUPOS DELICTIVOS DETENIDOS POR LA SSP.	10/02/2014		10/02/2014		Loreaga Rendón-Osorio
RDA 1588	2013	LA PQR DEBERÁ DAR A CONOCER LOS NOMBRES DE LOS PRESUNTOS DELINCUENTES MÁS BUSCADOS, CAPTURADOS Y ABANDONADOS EN LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN (PA).	11/12/2013		11/12/2013		Peschard Mariscal-Jacqueline
RDA 2218	2013	LA PQR DEBERÁ ENTREGAR INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS CAUSAS PENALES Y LOS DELITOS QUE SE LE IMPUTAN AL "CHAPO GUZMÁN".	14/09/2013		14/09/2013		Trompezador Ángel
RDA 2082	2013	LA PQR DEBERÁ DAR A CONOCER EL NÚMERO DE FALLECIMIENTOS OCURRIDOS POR PRESUNTA RIVALIDAD DELINCUENCIAL, ENTRE OCTUBRE DE 2011 Y MAYO DE 2013.	14/08/2013		14/08/2013		Peschard Mariscal-Jacqueline
RDA 2040	2013	LA PQR DEBERÁ ENTREGAR INFORMACIÓN SOBRE MARCOFÓRMAS LOCALIZADAS POR EL EJÉRCITO EN LA FRONTERA CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DEL NORTE (EUAN).	10/07/2013		10/07/2013		Peschard Mariscal-Jacqueline
RDA 2040	2013	LA PQR DEBERÁ INFORMAR CUÁNTAS DE LAS 37 PERSONAS MÁS BUSCADAS EN MÉXICO, ESTÁN EN PRISIÓN O FUERON EXTRADITADAS.	10/06/2013		10/06/2013		Peschard Mariscal-Jacqueline
RDA 1587	2013	LA PQR DEBERÁ BUSCAR Y ENTREGAR INFORMACIÓN SOBRE OPERATIVOS EN EL D.F. PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, DURANTE EL SEPEÑO DE CALDERÓN.	12/08/2013		12/08/2013		Loreaga Rendón-Osorio

Ahora bien, con la finalidad de favorecer el principio de máxima publicidad, esta Coordinación realizó una búsqueda en los sistemas señalados, mediante la cual se localizaron, entre otras, las siguientes resoluciones en las que el Pleno del Instituto ha abordado el tema de crimen organizado:⁶

- **RDA 3800/08**, interpuesto en contra de la Procuraduría General de la República y sustanciado por la entonces Comisionada Jacqueline Peschard Mariscal, cuya resolución se encuentra disponible para su consulta en el siguiente vínculo electrónico:

http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2008/&a=3800_pdf

- **RDA 0551/08**, interpuesto en contra Procuraduría General de la República y

⁶ Dichas resoluciones fueron identificadas por esta Coordinación en un ejercicio para favorecer el acceso del particular a la información solicitada, sin que ello signifique que cuente en sus archivos con un documento que permita verificar de manera directa los temas que se analizan en cada resolución emitida por el Pleno de este Instituto.



INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

sustanciado por el entonces Comisionado Alonso Gómez Robledo Verduzco, cuya resolución se encuentra disponible para su consulta en el siguiente vínculo electrónico:

<http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=.:pdf/resoluciones/2008/&a=551.pdf>

- **RDA 4477/15**, interpuesto en contra de la Procuraduría General de la República, sustanciado por la Comisionada María Patricia Kurczyn Villalobos, cuya resolución se encuentra disponible para su consulta en el siguiente vínculo electrónico:

<http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=.:pdf/resoluciones/2015/&a=RDA4477.pdf>

- **RDA 3857/15**, interpuesto en contra de la Secretaría de Gobernación (y sustanciado por el Comisionado Joel Salas Suárez, cuya resolución se encuentra disponible para su consulta en el siguiente vínculo electrónico:

<http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=.:pdf/resoluciones/2015/&a=RDA3857.pdf>

Finalmente, es preciso hacer del conocimiento del solicitante que, con base en lo que establecen los artículos 49 y 50 de la LFTAIPG y 83 de su Reglamento, podrá interponer, por sí mismo o a través de un representante, un recurso de revisión ante el Instituto cuando se le haya notificado la negativa de acceso a la información, la inexistencia de los documentos solicitados, o bien, cuando considere que la información entregada es incompleta.

El peticionario podrá conocer los procedimientos y formatos para presentar solicitudes de acceso e interponer los medios de impugnación previstos en la LFTAIPG, ingresando a la siguiente dirección electrónica:

<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Como-realizo-una-solicitud-de-informacion.aspx?a=m4>

Asimismo, en caso de que el solicitante requiriera alguna información adicional, tuviese alguna duda sobre el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales o exista interés en presentar un recurso de revisión ante el Instituto, podrá comunicarse al número gratuito 01 800 835 4324, o bien, acudir al Centro de Atención a la Sociedad de este Instituto, ubicado en Insurgentes Sur



**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

COORDINACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

OFICIO: INAI/CAI/373/2016

Ciudad de México, a 3 de mayo de 2016.

3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, C.P. 04530, México, D.F., o bien, escribir a los correos electrónicos atencion@inai.org.mx y unidad.enlace@inai.org.mx.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o información adicional que se requiera.

Atentamente



Adrián Alcalá Méndez
Coordinador de Acceso a la Información*

*Con las funciones de Secretario de Acceso a la Información previstas en el Reglamento Interior de este Instituto.

ANEXO B

O quadro abaixo sintetiza as resoluções de recursos de revisão relacionadas com violações graves de direitos humanos e delitos de lesa humanidade (de janeiro de 2014 a junho de 2015). Trata-se de complemento à resposta ao pedido de acesso à informação constante do ANEXO A.

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	Relación detallada de los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisando y si el Estado mexicano fue condenado (de qué manera), quiénes son las víctimas, síntesis de cada resolución, cómo se han cumplido, protocolo a seguir por SEGOB, quién notifica a SEGOB las Sentencias de la CIDH, qué departamentos de la dependencia atienden las sentencias y su cumplimiento, cuál es el seguimiento de las víctimas ante las sentencia y preparación académica y experiencia profesional de los servidores públicos involucrados en el tema.	RDA 1959/14	Areli Cano Guadiana	SEGOB	Modifica	09/07/14
Aguas Blancas	Expediente número PGR/ FEMOSPP/016/2022, en el que se realizó la investigación de hechos ocurridos en el paraje denominado Vado de Aguas Blancas, en el municipio de Atoyac de Álvarez, Estado de Guerrero, el 28 de junio de 1995.	RDA 1743/14	María Patricia Kurczyn Villalobos	PGR	Modifica	17/07/14
	Expedientes de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.	RDA1723/14	Joel Salas Suárez	PGR	Modifica	20/08/14
	Información relacionada con denuncias y averiguaciones previas iniciadas por la FEMOSPP	RDA 2985/14	Ximena Puente de la Mora	PGR	Modifica	10/09/14

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Movimientos sociales y políticos del pasado	Número de expediente de cada una de las averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años 70 y 80 y, en relación con dicha información, el número de identificación de cada resolución de ejercicio o no ejercicio de la acción penal que para cada caso se hubiera dictado.	RDA 1183/15	Joel Salas Suárez	PGR	Modifica	15/04/15
	Información relacionada con las 135 averiguaciones previas concluidas de los casos de desaparición en los años setenta y ochenta, en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado	RDA 1184/15	Francisco Javier Acuña Llamas	PGR	Modifica	13/05/15*
	Número de averiguaciones previas que se quedaron en trámite o iniciadas; Área de la Procuraduría General de la República que se hizo responsable de las indagatorias después de la desaparición de la extinta Fiscalía; Número de averiguaciones previas iniciadas que continúan en integración y a qué casos corresponden; Cuáles son las determinaciones que se han establecido para las averiguaciones previas que se consideran concluidas, desglosar por tipo: No Ejercicio de la Acción Penal, Consignada, Desechada por Incompetencia, etc.	RDA 1698/15	María Patricia Kurczyn Villalobos	PGR	Sobresee	24/06/15*
Masacre de Acteal	La respuesta emitida por la Dirección de Casos, adscrita a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto del caso de la masacre de Acteal.	RDA 1839/14	Francisco Javier Acuña Llamas	SRE	Revoca	20/08/14

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Estación migratoria de San Luis Potosí	Averiguación previa que inició, derivado de la denuncia de hechos realizada ante la Agencia del Ministerio Público de la Federación en San Luis Potosí, ocurridos el 1 de noviembre de 2013 en la estación migratoria del citado estado, los cuales dieron origen a la recomendación 17/2014 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	RDA 3466/14	María Patricia Kurczyn Villalobos	PGR	Modifica	22/09/14
Desaparición forzada	Lista o versión pública del listado de averiguaciones previas iniciadas por el delito de desaparición forzada de personas, incluyendo el estatus actual de cada una de ellas a la fecha de la solicitud de información. Última actualización y depuración de dichas listas (incluyendo los criterios de actualización y depuración de las mismas) y si aumentó o disminuyó el número de averiguaciones previas sobre el delito de desaparición forzada	RDA 3397/14	Rosendoe vgueni Monterrey Chepov	PGR	Modifica	08/10/14
	Información respecto del delito de desaparición forzada el número de órdenes de aprehensión obtenidas y ejecutadas; números de autos de formal prisión dictados, sentencias de primera instancia dictadas así como el número de sentencias firmes	RDA 3506/14	Areli Cano Guadiana	PGR	Modifica	22/10/14
	Número de fosas clandestinas ubicadas en todo el país, del primero de enero al veinte de febrero de dos mil catorce, por nombre del estado y municipio en donde fueron ubicados, número de fosas por municipio; número de cuerpos localizados en cada una de ellas y la fecha de cada uno de los hallazgos.	RDA 3541/14	Areli Cano Guadiana	SEDENA	Modifica	29/10/14
	Lugares en los que se hayan encontrado fosas clandestinas en el Estado de Guerrero, así como respecto de los elementos encontrados en las mismas.	RDA 4536/14	Oscar Mauricio Guerra Ford	SEDENA	Modifica	13/11/14

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Fosas clandestinas	Listado de lugares en donde fueron encontradas fosas clandestinas en el Estado de Guerrero en donde se especificara el municipio y la fecha del hallazgo. Asimismo, la descripción de lo que se haya encontrado en dichas fosas.	RDA 4998/14	Oscar Mauricio Guerra Ford	PGR	Modifica	11/12/14
	Número de fosas encontradas en cada uno de los municipios de Guerrero, así como el número de cuerpos exhumados de estas, detallando el número de fosas y cuerpos encontrados, por municipio y/o comunidad, y fecha.	RDA 4535/14	Areli Cano Guadiana	SEDENA	Modifica	17/12/14
	Relación de averiguaciones previas abiertas por el hallazgo de fosas clandestinas en el país desde enero de 2007 a noviembre de 2014, desglosada por año y por estado donde fueron hallados los cuerpos. Número de cuerpos hallados en total en el país y por cada entidad.	RDA 227/15	Oscar Mauricio Guerra Ford	PGR	Modifica	18/02/15
	Video del operativo realizado por el Ejército mexicano en el municipio de Tlatlaya.	RDA 4760/14	Oscar Mauricio Guerra Ford	SEDENA	Modifica	03/12/14
	Información referente al número, grado y unidad de los militares que participaron en la confrontación, en Tlatlaya.	RDA 4754/14	María Patricia Kurczyn Villalobos	SEDENA	Revoca	17/12/14
	Versión pública la fatiga dirigida a los elementos de la 22/a Zona Militar que participaron en los hechos del 30 de junio en el municipio de Tlatlaya, en el estado de México.	RDA 4761/14	María Patricia Kurczyn Villalobos	SEDENA	Revoca	11/02/15
	Dictámenes que se han realizado por parte de la Procuraduría General de la República sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Tlatlaya.	RDA 5389/14	Areli Cano Guadiana	PGR	Modifica	25/02/15
	Informes rendidos por los miembros, generales y comandantes del batallón 41, respecto de los hechos acontecidos en Tlatlaya.	RDA 1439/15	María Patricia Kurczyn Villalobos	SEDENA	Modifica	13/05/15

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Tlatlaya	Informe detallado de la balacera del 30 de junio de 2014 en el municipio de Tlatlaya.	RDA 1758/15	Francisco Javier Acuña Llamas	SEDENA	Modifica	13/05/15*
	Versión pública de la averiguación iniciada por la Procuraduría General de Justicia Militar, por delitos militares presuntamente cometidos en el municipio de Tlatlaya, Estado de México	RDA 463/15	Francisco Javier Acuña Llamas	SEDENA	Modifica	24/06/15*
	Versión pública del Parte informativo que rindió el comandante que iba a cargo de los soldados que participaron en el enfrentamiento en Tlatlaya; Parte informativo del superior jerárquico que era el encargado de los soldados involucrados en los hechos, y Parte informativo rendido por el comandante de la 22 zona militar a su superior jerárquico sobre los hechos ocurridos en Tlatlaya, Estado de México.	RDA 2103/15	Oscar Mauricio Guerra Ford	SEDENA	Modifica	24/06/15*
	Parte de novedades, las bitácoras y/o mensajes urgentes que se generaron el 30 de junio de 2014, con motivo de la balacera que ocurrió en el municipio de Tlatlaya Estado de México, así como las fotos y otros materiales que hayan derivado de esas comunicaciones.	RDA 2156/15	Joel Salas Suárez	SEDENA	Revoca	24/06/15*
San Fernando	Notas diplomáticas emitidas o recibidas, en relación con las matanzas de 72 y 193 migrantes, en agosto de 2010 y abril de 2011, en San Fernando, Tamaulipas.	RDA 4373/14	Francisco Javier Acuña Llamas	SRE	Modifica	27/01/15
Genocidio	Versión pública de los expedientes de averiguación previa número PGR/ FEMOSPP/011/2002 y PGR/ FEMOSPP/002/2002, en donde, refirió, se consignaron por el delito de genocidio a varias personas, incluido el ex presidente Luis Echeverría.	RDA 5149/14	Joel Salas Suárez	PGR	Revoca	27/01/15

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Ayotzinapa	Fotografías y registros que tomaron elementos del ejército mexicano el 26 de septiembre de 2014, a los normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero. Bitácora y todos los informes con los que cuente la SEDENA, de los hechos que llevaron a la desaparición de los normalistas el 26 de septiembre en Iguala, Guerrero.	RDA 5366/14	Joel Salas Suárez	SEDENA	Revoca	05/02/15
	Partes militares, informes, memorándums o cualquier otro documento, que de razón sobre las actividades o labores del 27 Batallón de Infantería en Iguala, Guerrero, del 25 al 30 de septiembre de 2014, relacionados con los atentados en contra de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa.	RDA 292/15	Rosendoe vgueni Monterrey Chepov	SEDENA	Revoca	11/03/15
	Bitácoras de búsqueda que realizó a diario la Gendarmería, la representación de padres de familia y de estudiantes, respecto de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.	RDA 1344/15	Joel Salas Suárez	SEGOB	Revoca	22/04/15
	Información concerniente en toda la documentación relacionada con la actividad que realizó este Centro o su personal; así como los reportes elaborados, obtenidos o realizados por hechos ocurridos en Iguala entre el 25 y 30 de septiembre de 2014.	RDA 1819/15	Ximena Puente de la Mora	CISEN	Sobresee	20/05/15
	Versión pública de los 22 dictámenes realizados en el basurero de Cocula, Guerrero.	RDA 549/15	Oscar Mauricio Guerra Ford	PGR	Sobresee	27/05/15
	Peritajes elaborados por la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República, así como de instituciones académicas o bien, peritos independientes relacionados con la averiguación previa relacionada con los hechos respecto a la desaparición de 43 estudiantes de la normal Rural Isidro Burgos, los días 26 y 27 de septiembre de 2014.	RDA 1020/15	Rosendoe vgueni Monterrey Chepov	PGR	Sobresee	16/06/15*

TEMA	SUBTEMA	RECURSO	PONENTE	SUJETO OBLIGADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
Casos de la CIDH Radilla Pacheco, Rosendo Cantú, Fernández Ortega; Cabrera García y Montiel Flores y García Cruz y Sánchez Silvestre.	Versión pública de los documentos elaborados por las dependencias de esa secretaría o recibido en ella y enviado por cualquier autoridad de las entidades federativas, en los que se mencione, describa, precise o informe, de las acciones realizadas para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Rosendo Radilla Pacheco, Rosendo Cantú; Inés Fernández Ortega; Cabrera García y Montiel Flores; y García Cruz y Sánchez Silvestre.	RDA 4481/14	María Patricia Kurczyn Villalobos	SEGOB	Revoca	11/03/15
Recomendación 28/2013 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	Información relacionada con las constancias de los dictámenes de identificación de dos cadáveres	RDA 1596/15	Joel Salas Suárez	PGR	Modifica	07/05/15
Hechos ocurridos en Chilpancingo, Guerrero, el 12 de diciembre de 2011.	Respuesta entregada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como resultado de la recomendación número 1VG/2012, sobre la investigación de violaciones graves a derechos humanos relacionada con los hechos ocurridos en Chilpancingo, Guerrero, el 12 de diciembre de 2011.	RDA 523/15	Rosendoe vgueni Monterrey Chepov	SEGOB	Sobresee	27/05/15*