



Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales

ISSN: 2362-616X

revistamillcayac@gmail.com

Universidad Nacional de Cuyo

Argentina

Lemos da Costa, Ana Beatriz; Poletti Dutra, Luma; Oliveira Paulino, Fernando
Derecho de acceso a la información en Brasil y México: entre cabestros, jefes y sociedad civil

Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales, vol.
VIII, núm. 15, 2021, Septiembre-Febrero, pp. 117-142

Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=525869069006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Ana Beatriz Lemos da Costa

Luma Poletti Dutra

Fernando Oliveira Paulino

Universidade de Brasília. Brasil

anabialeamos@gmail.com / lumadutra@gmail.com / paulino@unb.br

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BRASIL Y MÉXICO: ENTRE CABESTROS, JEFES Y SOCIEDAD CIVIL

Resumen: El artículo tiene como objetivo presentar las características del proceso de creación de Leyes de Acceso a la Información Pública en Brasil y México, cuyas culturas muestran rastros de opacidad debido a fenómenos como el caciquismo y el patrimonialismo. A través de investigaciones bibliográficas y entrevistas, se comparan las controversias que involucran a la sociedad civil en la inserción del tema en la agenda del gobierno. Primero, se muestra la experiencia del grupo Oaxaca en México, seguida de la movilización de organizaciones en el Foro sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública en Brasil. Es posible percibir la multidimensionalidad de los desafíos que permean la cultura de ambas realidades latinoamericanas para la implementación de las medidas de transparencia del Estado.

Palabras clave: Derecho de acceso a la información, Brasil, México, Sociedad civil

Right of access to information in Brazil and Mexico: between halters, bosses and civil society

Abstract: The present article aims to present the characteristics of the process of creation of Access to Public Information Laws in Brazil and Mexico, whose cultures present traces of opacity due to phenomena such as caciquism and patrimonialism. Through bibliographical research and interviews, a comparison is made of the controversies that involve civil society in the insertion of the issue on the government's agenda. First, the experience of the Oaxaca group in Mexico is shown, followed by the mobilization of organizations in the Forum on the Right of Access to Public Information in Brazil. It is possible to perceive the multidimensionality of the challenges that permeate the culture of both Latin American realities for the implementation of State transparency measures.

Keywords: Right of access to information, Brazil, Mexico, Civil society



Introdução

Este artigo busca apresentar as trajetórias de organizações da sociedade civil em defesa da regulamentação do direito de acesso à informação pública no Brasil e no México. Para isso, foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica e entrevistas com atores-chave, cujos desdobramentos permitiram analisar semelhanças e diferenças entre os países, utilizando-se do método comparativo.

Para alcançar os objetivos, o artigo se divide em três partes. Primeiramente, são vistas as tradições de opacidade que marcam os países, como o patrimonialismo. Trata-se de um sistema que torna nebuloso o limite entre público e privado, cuja origem tem singularidades e semelhanças identificadas ainda no processo de colonização dos dois países e que dificulta a política pública do direito de acesso à informação desde a sua origem.

Na sequência, por meio de revisão bibliográfica e de entrevistas com atores-chave, nos dois países, foi possível recuperar o processo de mobilização pela aprovação de suas respectivas leis de acesso à informação, de modo a permitir uma comparação dos movimentos nos países, ao final. A norma mexicana foi uma das pioneiras na América Latina, sancionada em 2002, com inovações como a criação de um órgão autônomo responsável por fiscalizar sua aplicação e atuar como instância recursal. Já a regra brasileira foi aprovada em 2011, cercada de expectativas sobre o seu impacto na elucidação de fatos ocorridos durante a ditadura militar (1964-1985).

Em ambos os países, em menor ou maior intensidade, houve mobilização por parte de algumas organizações da sociedade civil para pressionar os representantes a aprovarem projetos de lei de acesso à informação. A definição de sociedade civil adotada neste trabalho apresenta um sentido amplo (Avritzer, 2012), que abarca uma autonomia dos atores em relação ao Estado e ao mercado, bem como abrange distintas formas de movimentos sociais, o que inclui formas de interação em projetos específicos envolvendo a criação de políticas públicas, como o foi o Grupo Oaxaca, bem como organizações que atuam na origem e no controle social da implementação de direitos, como é o caso do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Ao final da terceira parte, é feita uma análise comparativa



das duas experiências, em que a participação de entidades ligadas aos jornalistas e acadêmicos foi um aspecto em comum. No entanto, as estratégias adotadas por cada grupo foram diferenciadas, considerando o cenário político em que cada país se encontrava e os instrumentos que dispunham para atingir o objetivo.

As conclusões dão conta dos desafios ligados à efetivação do direito de acesso a informações nos países, que remontam tanto à tradição de opacidade de suas culturas, como aos desafios relacionados à manutenção da democracia, além de outros aspectos multidimensionais.

Cultura de opacidade, clientelismo, caciquismo e patrimonialismo

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 (Costa, 2017). Conceitos como patrimonialismo, clientelismo e caciquismo ajudam a explicar a tradição de opacidade no Brasil e 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. 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. Enquanto o primeiro surge da extensão da autoridade patriarcal, no feudalismo, deriva de espécie de contrato entre o senhor e os cavaleiros, que conservavam sua liberdade. Ao passo que no patrimonialismo, imperava a escravidão.

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).

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).

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 de o México não ter passado por uma ditadura militar, o país tinha um sistema político considerado como autoritário por autores como Mario Vargas Llosa, para quem considerava uma 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, p.3, tradução nossa).

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 midiática e dos resultados eleitorais (Escobedo, 2003, p.65, tradução nossa).

Assim, é comum o conceito de patrimonialismo se vincular a sistemas corporativistas de estruturas governamentais fortes e centralizadas com capacidade de explorar os bens



estatais como seu patrimônio privado, excluindo a maioria da população do processo de decisão política.

Após processos de democratização dos países, o conceito de patrimonialismo se soma ao de clientelismo para caracterizar a cultura política da América Latina, podendo influenciar em questões de participação social e implementação de políticas públicas. Trata-se de troca de favores com os poderes locais e inúmeras relações clientelistas e de amizade pautando decisões de ordem pública.

Neste sentido, levantamento publicado em 2021 pelo instituto V-Dem revela um crescente processo de “autocratização” nos países, ou seja, um declínio dos regimes democráticos. A pandemia é vista como um dos fatores que impactaram neste movimento, e a América Latina é apontada como uma das regiões em que esse enfraquecimento da democracia é ainda mais proeminente. Segundo o relatório, vários países do G20, como Brasil, Índia e Turquia estão entre os 10 maiores declínios (V-Dem Institute, 2021).

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 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).

Quando se observa a implementação de ações nas esferas locais mexicanas, outro fenômeno que caracteriza essa relação de poder é o do caciquismo. Termo utilizado para descrever o governo local em que o líder político tem o total domínio da sociedade¹.

De acordo com Héctor Aguilar Camín e Lorenzo Meyer (2000), no México, a prática surgiu no início do século XX, em uma sociedade oligárquica, dominada por caciques, autoritária e repleta de tradições coloniais.

¹ 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: <https://dle.rae.es/caciquismo>. Acesso em 25 mai 2021.

O federalismo adquiria a forma operacional do caciquismo; 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 democrática² ocorrida no país, a burocracia mexicana cresceu sistematicamente nos últimos anos. Essa reformulação e implantação da burocracia federal no país facilita a configuração de cacicados de um novo tipo. Em torno das direções e superintendências de empresas paraestatais, gerências de bancos agrícolas e delegações federais, por exemplo.

Tendo em vista que essas práticas perduram há anos em culturas como a brasileira e a mexicana, nota-se sua adaptação a diferentes cenários, incluindo a administração pública, para além de serem notadas em relações envolvendo candidatos a cargos políticos 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 essas práticas.

Exemplos de mobilização da sociedade civil, que pode sinalizar para a formação dessa cultura política a que se refere o autor, em questões relacionadas ao direito de acesso à informação pública, pode ser vista a seguir, a partir dos casos do México e do Brasil.

Mobilização do Grupo Oaxaca, construção da agenda e formulação da política pública 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. Porém, os princípios constitucionais careciam de regulamentação, motivo pelo qual a norma ficou sem efeitos práticos (Castillejo, 2015).

A Lei de acesso à informação do México, criada em junho de 2002, veio para regular o artigo 6º da Constituição mexicana,

² 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 M. Ackerman (2015) afirmam existir “El mito de la transición democrática”, em 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) têm 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” (Ackerman, 2015, p.17, tradução nossa).



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, Gutiérrez, 2015, p.120).

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, pp.4-5, tradução nossa).

Segundo a ex-presidente do órgão responsável pelas garantias do direito de acesso na esfera federal, então denominado IFAI e acadêmica da Universidade Autônoma do México (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] (Jacqueline Peschard, comunicação pessoal, 4 de abril de 2016).

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, 2015, p.7, tradução nossa).

Em março de 2001, durante o início do governo Fox, 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, instituía-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 Oaxaca, fruto das discussões do seminário, trazia seis pontos-chave que deveriam estar presentes em uma legislação sobre o assunto: 1) adequar o texto constitucional para estabelecer o princípio de que a informação do Estado é pública e pertence aos cidadãos; 2) 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; 3) estabelecer sanções aos servidores públicos que descumprissem os pedidos injustificadamente; 4) estabelecer um capítulo de exceções claras e assegurar que fossem mínimas; 5) criar um órgão independente que resolvesse as controvérsias entre os particulares e as autoridades; e 6) 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 Técnica³, 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 Grupo 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

³ 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 Investigaciones 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*).

início à divulgação nos veículos 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 prioridades do poder público, 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 (Saravia, 2006).

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 de os 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 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 órgão 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] (Jacqueline Peschard, comunicação pessoal, 4 de abril de 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, 2015, 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] (Salomón, 2008)⁴.

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] (Ernesto Villanueva, comunicação pessoal, 15 de abril de 2008).

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.

⁴ Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=TtfjK_PykH8 > Acesso em 28 maio 2021.



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, 2015, 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 entende 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 presidente tivesse optado por manter sua designação (López-Ayllón, 2015, pp.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, elaborado 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 2015, trazia, dentre outros, os princípios da máxima publicidade; obrigação dos órgãos publicarem periodicamente informações-chave; promoção de governos abertos; e criação do 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.

Há que se esclarecer, porém, que o órgão não tem capacidade de aplicar sanções a servidores que eventualmente descumpram a regra. Diante destes casos seu papel é encaminhar uma recomendação de sanção à *Secretaría de la Función Pública* (SFP), a quem cabe avaliar o caso e determinar a punição ou não – um aspecto questionável, segundo alguns pesquisadores:

Devido às ‘muitas mãos’ envolvidas em qualquer decisão política, muitas vezes é extremamente difícil cobrar de qualquer indivíduo específico pelo descumprimento de uma determinação do IFAI pela agência. Notavelmente, a própria SFP é uma das agências federais que mais frequentemente ignora as decisões do IFAI. (Fox y Haight, 2011, p.368, tradução nossa).

De acordo com art. 59 da lei, as resoluções do IFAI são definitivas para os órgãos públicos, mas podem ser contestadas judicialmente pelo cidadão. Os sete comissionados que integram o Pleno do instituto têm mandatos de sete anos e seus nomes são designados pelo presidente da República, mas precisam receber o aval do Senado. Anualmente o IFAI envia ao Congresso um relatório de atividades.

Após implementação da legislação na esfera federal, foram vistas discrepâncias na aplicação das garantias relacionadas ao direito de acesso nas esferas locais (López Ayllón, 2015). Em 2012, retorna ao poder um presidente do partido PRI, Enrique Peña Nieto. Nesse retorno, o partido apresenta diversas propostas de reformas, incluindo relativas ao direito de acesso no país. Em 2014, a Constituição é alterada, e 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), agora, com autonomia constitucional e ampliação de seu escopo de atuação para os três Poderes: antes a instituição atuava apenas a nível do Executivo Federal, supervisionando 247 órgãos públicos. Após a mudança, esse número passou para 872 (MORA, 2016).

Em publicação de 2020, chamada *“La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro”* (Escobedo, 2020), diversos integrantes do Grupo Oaxaca apresentam desafios atuais, relativos, entre outros, a discussões sobre o papel de órgãos autônomos estatais, assim como de organizações da sociedade civil e pressões a que se sujeitam, incluindo questionamentos sobre sua própria razão de ser. Ademais, os autores apontam desafios relativos às Tecnologias de Informação e Comunicação e a necessidade de enfrentar novas disputas, “com o mesmo ânimo que deu lugar à criação do Grupo Oaxaca (Escobedo, 2020, p.6).

Sociedade Civil e a legislação brasileira

A criação de políticas de acesso à informação pública no Brasil é um movimento que tem como marco normativo inicial a Constituição Federal de 1988, que assegura o direito de acesso à informação e estabelece a publicidade como um dos princípios da administração pública⁵. Desde então, a década de 1990 foi marcada por legislações sobre gestão documental, regras para classificação de documentos sigilosos e *habeas data*.

Na primeira década dos anos 2000 observa-se que as normas passam a estabelecer o ambiente digital como a principal plataforma de promoção da transparência. Para além dos instrumentos normativos, vale destacar nesta cronologia a própria criação da Corregedoria-Geral da União (CGU), em 2001 (posteriormente transformada em Controladoria-Geral da União, em 2003). No âmbito da CGU, em 2003 foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, de onde saiu um dos anteprojotos de Lei de Acesso à Informação, mas não o primeiro. A primeira proposta sobre o tema foi apresentada pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) em fevereiro de 2003. O texto chegou a ser aprovado por duas comissões na Câmara, mas ficou engavetado até 2007.

A regulamentação do direito de acesso à informação pública não era uma pauta prioritária para movimentos

⁵ Respectivamente, inciso XXXIII do Art. 5º e Art. 37. Há ainda o Art. 216, que trata da gestão da documentação governamental.

sociais ligados à comunicação (Dutra, 2015). No entanto, vale destacar a atuação de um grupo: o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas⁶. Criado em 2003, trata-se de uma rede cuja formação e objetivo inicial eram similares à do Grupo Oaxaca, no México. Assim como a organização mexicana, o Fórum também foi criado após a realização de um Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação, promovido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) – que havia sido criada no ano anterior, em 2002.

⁶ Disponível em: www.informacaopublica.org.br Acesso em 8 ago. 2020.

Constituído originalmente por 23 organizações da sociedade civil, o Fórum buscava promover e incentivar o debate sobre o direito de acesso a informações no Brasil e defender a criação de uma lei garantindo o acesso a documentos produzidos e/ou tutelados pela administração pública. Em sua declaração de princípios e objetivos, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas se compromete a atuar sem conotação político-partidária nem fins lucrativos. Entre os fundadores estão entidades ligadas à imprensa, associações de magistrados e grupos de pesquisa vinculados a universidades.

Em 2006, uma carta assinada pela coalizão de entidades que compunham o Fórum foi enviada ao então candidato à reeleição, Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo era a inclusão de medidas relacionadas ao direito de acesso à informação no programa de governo do candidato. A regulação do tema tornou-se, portanto, uma de suas promessas de campanha. Em seu primeiro mandato, Lula não revogou um decreto assinado nos últimos dias da gestão de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, que abria brecha para que alguns documentos fossem mantidos em sigilo eterno.

O trabalho do Fórum em defesa da aprovação de uma Lei de Acesso à Informação se concentrava junto aos representantes do Legislativo e do Executivo. Em abril de 2009, o Fórum promoveu o segundo Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública, que contou com a participação da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. Na ocasião, ela se comprometeu a enviar nas semanas seguintes um Projeto de Lei de Acesso à Informação ao Congresso Nacional, o que de fato ocorreu. Em maio o projeto chegou ao Congresso, estruturado a partir do modelo elaborado pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU.



Ao observar o processo de tramitação da Lei de Acesso percebe-se que o tema levantou uma discussão de caráter multipartidário, no qual parlamentares da base governista e de oposição assumiram posturas semelhantes, a favor da transparência. No entanto, foi possível identificar duas perspectivas em disputa. Uma delas, favorável à regulamentação do acesso às informações públicas, era composto por atores como ONGs, fóruns institucionalizados, imprensa, setores do Poder Executivo Federal e organismos internacionais. A crença política que orientava a coalizão era baseada na liberdade de acesso à informação, ancorada em axiomas como “a democracia é o governo do poder público em público” (Bobbio, 2011, p.98).

Do lado oposto estava a coalizão contrária à aprovação da Lei de Acesso, formada por outros setores do Governo Federal, tais como os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, sindicatos e congressistas. A crença política que os unia era baseada na prevalência do direito à privacidade em detrimento da publicidade, e no argumento da segurança nacional.

Para fazer o texto avançar, um grupo de organizações que integrava o Fórum de Direito de Acesso a Informação Pública, adotou uma estratégia discursiva focada no direito à memória e à verdade. Ainda que o resgate à memória do país fosse apenas uma das consequências da LAI, e não seu principal objetivo (Reis, Ligia Maria de Souza Lopes, 2014), para aqueles que trabalhavam diretamente na campanha pela aprovação do projeto, a meta era criar uma “alavanca”, como relatou o jornalista Fernando Rodrigues, que participou ativamente das ações:

O início do processo para a criação da lei foi de fato alavancado pela necessidade que o Brasil tinha (e sempre terá) de conhecer melhor o seu passado recente, da ditadura de 64 a 85. E foi uma boa alavanca. Por que foi uma boa alavanca? Porque deu certo, a gente tem a lei. (...) E no momento em que a gente ganhou tração, outros assuntos foram incluídos e outras ênfases foram dadas (Fernando Rodrigues, comunicação pessoal, 6 de jun. 2014)

Além disso, em novembro de 2010, enquanto o projeto tramitava no Senado, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no julgamento do caso Gomes Lund, conhecido como Guerrilha do Araguaia. O processo foi movido por familiares de desaparecidos políticos

que integravam a Guerrilha do Araguaia, um movimento armado liderado pelo Partido Comunista do Brasil na região do Araguaia (divisa dos estados do Pará, Maranhão e Goiás – hoje Tocantins), com o objetivo de se contrapor ao regime militar. Entre 1972 e 1975, as Forças Armadas realizaram operações de repressão no local que resultaram no desaparecimento de 70 pessoas, entre militantes do PCdoB e moradores da região.

Na sentença, a Corte critica os dispositivos da Lei de Anistia e afirma que o governo brasileiro violou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos “pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido” (CIDH, 2010, p.114). Por fim, entre as várias determinações estabelecidas pela Corte, está a ordem para que o governo brasileiro forneça informações aos familiares das vítimas que desapareceram no episódio – e que vinham sendo requisitadas sem sucesso. Na época em que o caso foi julgado, o governo argumentou que já havia enviado um projeto de Lei de Acesso à Informação Pública ao Congresso Nacional.

A sentença da CIDH alimentou o discurso pró-memória e verdade. Para alguns, essa estratégia discursiva tensionava o debate, gerava uma polarização entre setores do governo mais resistentes à ideia de abertura, como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, e movimentos em defesa dos Direitos Humanos. A solução adotada pelo governo foi sancionar duas leis no mesmo dia: a Lei de Acesso à Informação e a criação da Comissão Nacional da Verdade, encarregada de investigar violações a direitos humanos promovidas pelo Estado entre 1946 e 1988⁷.

A regra entrou em vigor em maio de 2012 e se aplica aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis administrativos (municipal, estadual, distrital e federal). De acordo com a lei, qualquer cidadão pode solicitar uma informação por meio dos canais estabelecidos, e em no máximo 30 dias deverá ser respondido (20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, desde que justificado). Além disso, a lei proíbe a exigência de justificativa para o pedido de informação, e estabelece prazo para apresentação de recursos. No Executivo Federal, existem pelo menos 4 instâncias recursais, sendo duas no órgão demandado, a CGU é a terceira e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), a quarta. Coube à CGU atuar como responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI pelo

⁷ A Comissão Nacional da Verdade, de modo geral, teve um impacto em termos de transparência, ao investigar e divulgar as informações sobre o passado obtidas em seu trabalho. No entanto, não houve responsabilização pelos crimes cometidos no passado. Por isso, Jonathan Fox (2008) avalia que de modo geral o trabalho das comissões da verdade não gera *accountability*, e contribui muito mais para a paz do que para a justiça.



governo federal, além de promover campanhas de fomento à cultura da transparência e treinamentos de agentes públicos.

A lei delimita ainda em seu art. 23 algumas informações que são passíveis de classificação, ou seja, aquelas podem ter o acesso restrito quando tratarem de: defesa e segurança nacional, pesquisas científicas estratégicas ou temas que podem colocar em risco a segurança ou a saúde da população. Essas informações podem ser classificadas como reservadas (sigilo por 5 anos), secretas (15 anos) e ultrassecretas (25 anos, podendo ser renovado uma única vez). Dessa forma, um documento público só poderá ser mantido em sigilo por, no máximo, 50 anos.

Há, no texto da Lei de Acesso, dois itens que respaldam a busca por informações referentes à ditadura militar no país: o parágrafo único do art. 21, que determina a impossibilidade de sigilo quanto a fatos relativos à violação de direitos humanos, e o parágrafo quarto do art. 31, que estabelece que não pode haver restrição de acesso à informações essenciais para recuperação de fatos históricos de maior relevância. No entanto, jornalistas que se dedicam a investigações sobre este período histórico afirmam que o impacto da LAI na abertura de documentos foi baixo (Dutra, 2015).

A participação de organizações da sociedade civil e da imprensa no movimento pela aprovação da LAI teve sua importância para fomentar o debate sobre o tema, ainda que pelo viés do direito à memória e à verdade. Mesmo após a aprovação da Lei, o Fórum segue ativo, e as organizações que integram a coalizão exercem importante papel no monitoramento da aplicação da LAI nos diferentes níveis administrativos, além de sugerir soluções aos problemas identificados. Em 2020, por exemplo, o grupo lançou a campanha *Acesso à Informação é direito: pela regulamentação da LAI em todos os municípios*⁸. Com base em dados da Controladoria Geral da União, verificou-se que 86% dos municípios do país ainda não regulamentaram a lei, o que gera uma série de limitações em sua aplicação.

Abaixo, um quadro-síntese com semelhanças e diferenças no contexto político e nas ações das organizações da sociedade civil em defesa da aprovação de uma lei de acesso à informação:

⁸ A ação envolveu a criação do site *Regulamenta LAI*, que possibilita a criação de um projeto de lei de iniciativa popular para regulamentar a lei nos municípios. Disponível em: < <https://www.regulamentalai.org/> > Acesso em 5 jan. 2021.

Quadro 1: Síntese de semelhanças e diferenças entre os dois países no processo de criação de suas respectivas leis de acesso à informação

	Brasil	México
Característica da cultura política	Patrimonialismo e Clientelismo	Patrimonialismo e Caciquismo
Mudança na coalizão governamental	O tema passou da agenda de interesses para a agenda de ações no final do governo Lula (2009). O texto foi sancionado no governo Dilma Rousseff (2011)	Fim da hegemonia do PRI, Vicente Fox (PAN) assume a promessa de campanha de criar uma lei de acesso para o país.
Contexto de criação das organizações	Após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação Pública	Após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação Pública
Formação das organizações	Entidades ligadas à imprensa, associações de magistrados e acadêmicos	Acadêmicos e Jornalistas
Estratégia de atuação das organizações	Acompanhamento da tramitação do projeto, produção de matérias jornalísticas e ações de <i>advocacy</i> junto aos parlamentares	Elaboração de um anteprojeto que foi protocolado por deputados, produção de matérias jornalísticas e ações de <i>advocacy</i> junto aos parlamentares
Estratégia discursiva utilizadas	Direito à memória e à verdade	Marco legal necessário no âmbito da transição democrática do país, após o domínio de mais de 70 anos do mesmo partido no poder
Onde houve resistência	Senado Federal, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores	Senado Federal, em razão da tramitação de uma lei de proteção de dados pessoais
Tempo de atuação	Da criação do Fórum (2003) até a sanção da Lei de Acesso (2011): 8 anos	Da criação do Grupo Oaxaca (2001) até a sanção da Lei de Acesso (2002): 1 ano
Status atual da organização	O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas segue em atividade	O Grupo Oaxaca não teve continuidade, mas alguns de seus membros seguem atuando em defesa da garantia do direito de acesso à informação pública.

Fonte: Elaboração própria

A primeira grande diferença entre os dois países foi o tempo necessário para aprovar a LAI. Considerando que, no Brasil, o primeiro projeto a respeito do tema foi apresentado em fevereiro de 2003 e a lei de acesso foi sancionada em novembro de 2011, tem-se um intervalo de mais de 8 anos. No caso mexicano, entre a primeira proposta apresentada, em julho de 2001, e a sanção presidencial em junho de 2002, foram apenas 11 meses. Por motivos diferentes, o Senado foi o local onde ambos projetos de lei enfrentaram resistências.

No entanto, os países apresentam traços comuns em sua cultura política, como o patrimonialismo. O sistema, cujas origens se encontram ainda no processo de colonização



tanto do Brasil quanto do México, se apresenta como um desafio para a implementação de instrumentos de acesso à informação pública, uma vez que o patrimonialismo se caracteriza pela dificuldade em estabelecer limites entre público e privado. Apesar deste aspecto em comum, cada país apresenta características singulares em sua trajetória política: o clientelismo no Brasil, e o caciquismo no México.

A virada dos anos 2000 foi um período de grande importância para os dois países. No México, a ascensão de Vicente Fox, do PAN, ao poder marcou o fim de uma hegemonia de 72 anos do PRI. Iniciou-se, portanto, um período de transição democrática, em que um projeto de lei de acesso à informação começou a ser discutido por organizações da sociedade civil e pelo governo. No Brasil, a mudança na coalizão governamental nas eleições de 2002 também foi um marco no cenário político. A criação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção no âmbito da Controladoria-Geral da União foi de grande importância para pautar a necessidade do Executivo discutir e elaborar um anteprojeto de lei de acesso à informação.

Em relação à mobilização da sociedade civil, o grupo Oaxaca inspirou o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas no Brasil. Formado em 2001 por acadêmicos e jornalistas mexicanos após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação, os integrantes do grupo Oaxaca logo estabeleceram uma comissão técnica que se dedicou a elaborar um anteprojeto de lei de acesso, adotando uma postura proativa. Apesar de ter entre seus integrantes representantes de veículos midiáticos (o que favorecia a inserção maciça do tema em jornais impressos de diferentes linhas editoriais), sua estratégia discursiva foi marcada pelo esforço em desvincular o tema como se fosse algo de exclusivo interesse da imprensa. Adotou o slogan “direito de saber” para tentar vincular à ideia de informação pública, produzida e tutelada pelo Estado, e não informação jornalística, cujo proveito seria apenas dos veículos de comunicação comerciais. Assim que a Lei de Acesso foi sancionada, o grupo encerrou suas atividades – apesar de alguns membros ainda atuarem de maneira independente.

Inspirando-se na experiência mexicana, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi criado em 2003, após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação. Constituído por organizações ligadas à imprensa,

associações de magistrados e grupos de pesquisa vinculados a universidades, o Fórum atuou junto a representantes do Executivo e do Legislativo, em defesa da aprovação de uma lei de acesso, mas não chegou a elaborar um anteprojeto. O grupo organizou o segundo Seminário de Direito de Acesso à Informação, que contou com a participação de representantes do governo, que anunciaram o envio do projeto ao Congresso. Enquanto o texto tramitava, os integrantes do Fórum adotaram uma estratégia discursiva focada no direito à memória e à verdade (que foi impulsionada pelo julgamento do caso Gomes Lund na Corte Interamericana de Direitos Humanos). Não por acaso, a Lei de Acesso à Informação foi sancionada no mesmo dia em que a Comissão Nacional da Verdade foi nomeada. Diferentemente do Grupo Oaxaca, o Fórum segue ativo. As entidades que o integram atuam na fiscalização da aplicação da LAI e na sugestão de melhorias nas políticas de acesso à informação pública.

Assim, a despeito das singularidades da trajetória histórica de cada país, Brasil e México compartilham aspectos em comum no processo que levou à aprovação de suas respectivas leis de acesso à informação. Analisar estes percursos possibilitam não só identificar semelhanças como também proporcionam oportunidades de aprendizado nas diferenças.

Conclusões

Ao se estudar a evolução do direito de acesso no México de maneira comparada com a implantação da legislação brasileira, notam-se semelhanças no processo de efetivação das garantias e um pioneirismo mexicano em relação a vários aspectos ainda passíveis de reformas legais não realizadas no Brasil.

Na realidade brasileira, da mesma forma, há uma maior efetividade da norma no âmbito federal e do Poder Executivo, bem como discrepâncias das legislações estaduais e municipais, que se refletem no acesso à informação.

Nove anos depois de sua aprovação, a lei brasileira foi alvo de duas tentativas de alteração por parte do Poder Executivo Federal, ambas na gestão de Jair Bolsonaro em 2019 e em 2020. As duas investidas foram barradas pela Câmara dos Deputados e pelo Supremo Tribunal Federal, respectivamente.



No México, onde o presidente Andrés Manuel López Obrador se situa no polo ideológico distinto ao de Bolsonaro, a eficácia do INAI já foi questionada pelo chefe do Executivo em diversas coletivas de imprensa, e o orçamento do órgão vem enfrentando reduções desde 2019.

Diante deste cenário, é necessário estar atento às tentativas de restrição do acesso à informação pública e promover a legislação, que regulamentou este direito constitucional, e políticas públicas que ampliem a percepção sobre sua importância e a sua utilização. Nas palavras de Bobbio: “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Bobbio, 2004, p.43).

A pesquisa que embasou este artigo demonstra a multidimensionalidade dos desafios que permeiam a cultura de opacidade do Brasil, do México e de outros países para implementação de medidas de transparência. O estudo verificou uma relação direta entre atividades de ajuste da conduta dos órgãos públicos com ações da sociedade. Para que a mobilização ocorra e as normas de acesso sejam utilizadas, tem sido fundamental a participação de jornalistas, acadêmicos e integrantes de organizações sociais.

Para que o acesso à informação se expanda, é essencial o envolvimento de outros grupos com potencial de capilaridade e de utilização do acesso em suas atividades cotidianas. Dentre eles, docentes de educação básica e de educação superior que não apenas poderiam solicitar informações, porém, e sobretudo, instruir seus estudantes a fazer o mesmo. A melhor proteção à norma parece ser mesmo o seu uso e o desdobramento de seus princípios na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e em práticas sociais permanentes.

Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, John (2015). *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. México: Editorial Planeta Mexicana.
- AMLO critica sueldos del Inai; “corrupción creció a la par” de que se creó este organismo, dijo (2018, dezembro 7). *Aristegui Noticias*. Recuperado em 30 de maio de 2021



- de <https://aristeguinoicias.com/0712/mexico/amlo-critica-sueldos-del-inai-corrupcion-crecio-a-la-par-de-que-se-creo-este-organismo-dijo/>
- AVRITZER, Leonardo (2012). Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. En *Opinião Pública*, Campinas, volume 18, Nº 2, pp. 383-398.
- CAMÍN, Héctor Aguilar y MEYER, Lorenzo (2000). *À Sombra da Revolução Mexicana. História Mexicana Contemporânea, 1910-1989*. São Paulo: EDUSP.
- BOBBIO, Norberto (2004). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- BOBBIO, Norberto (2011). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTILLEJO, Itzel Leticia Solano (2015). Retos y dificultades que ha enfrentado México sobre transparência y derecho de acceso a la información pública en los últimos años (2002-2014). Dissertação. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (2010). Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. São José, 24 nov. 124p. Recuperado em 25 de maio de 2021 de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf.
- COSTA, Ana Beatriz Lemos da (2017). Transparência e seus avessos: Direito de Acesso à Informação Pública no México. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado em 25 de maio de 2021 de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24232>.
- DUTRA, Luma Poletti (2015). Direito à informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado em 25 de maio de 2021 de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17909>.
- ESCOBEDO, Juan Francisco (org.) (2020). *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y Futuro*. Ciudad de México: INAI.
- ESCOBEDO, Juan Francisco (2003). Movilización de la opinión pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y de la ley federal de acceso a la información pública. En *Derecho Comparado de la Información*, Ciudad de México, Nº 2, pp.63-92.
- FAORO, Raymundo (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.



- Fox, Jonathan y HAIGHT, Libby (2011) Mexico's transparency reforms: theory and practice. En *Government Secrecy*, volume 19, pp. 353-379.
- Fox, Jonathan (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En ACKERMAN, John M. (org.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- HABERMAS, Jürgen (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HERNÁNDEZ MUÑOZ, Edgar (2006). El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza. En *Espacios Públicos*, Ciudad de México, volume 9, N° 17, pp. 118-140.
- Vargas Llosa: "México es la dictadura perfecta" (1990, agosto 31). *El País*. Recuperado em 30 maio de 2021 de https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2015). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 60 de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia 17. Ciudad de México: INAI.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917 (México).
- MORA, Ximena Puente de la (2015). Implementación de la Reforma en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas para el Poder Judicial de la Federación. En *VI Seminario Internacional de Transparencia Judicial, 'El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta'*, Ciudad de México: PJF. Recuperado em 15 jan. 2021, de: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina_transparencia/documento/2018-01/Memorias_Seminario_Internacional_de_Transparencia_Judicial_2015.pdf>
- NEUMAN, Laura (2009). *Enforcement Models: Content and Context*. Access to Information Working Paper Series. Washington: The World Bank.
- PRESUEL, Rodrigo Cetina, ALFONSO, Loreto Corredoira y ATALA, Fernando Gutiérrez (2015). *Medios y periodistas en la era del Gobierno Abierto y la Transparencia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- REIS, Ligia Maria de Souza Lopes (2014). A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal. Dissertação. Universidade de

- Brasília, Brasília. Recuperado em 23 jun. 2020 de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16262>.
- ROSA, Yared De La (2021, janeiro 11). En 3 años, gobierno redujo presupuesto de Inai, IFT, Cofece, CNH y CRE hasta 77%. *Forbes México*. Recuperado em 12 fev. 2021 de <https://www.forbes.com.mx/politica-3-anos-gobierno-presupuesto-inai-ift-cofece-cnh-cre-77/>
- SARAVIA, Enrique (2006). Introdução à teoria da política pública. En SARAVIA, Enrique y FERRAREZI, Elizabete (orgs.). *Políticas públicas* (pp. 21-42). Brasília: ENAP.
- SCHRÖTER, Barbara (2010). ¿Clientelismo político: existe el fantasma y cómo se viste? En *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Volume 72, N° 1, pp. 141- 175.
- V-DEM INSTITUTE (2021). *Autocratization Turns Viral: Democracy report 2021*. Suécia: Universidade de Gotemburgo. Recuperado em 4 maio de 2020 de <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2021
Fecha de aceptación: 24 de agosto de 2021



Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional

