

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO
ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO: UM ESTUDO
COMPARADO DAS POTENCIALIDADES E DESAFIOS
DOS PORTAIS DOS PARLAMENTOS BRASILEIRO E
MEXICANO NA CONCRETIZAÇÃO DA
TRANSPARÊNCIA ATIVA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Letícia Almeida de la Rue

**SANTA MARIA, RS, BRASIL
2014**

**O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO
PODER LEGISLATIVO: UM ESTUDO COMPARADO DAS
POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS PORTAIS DOS
PARLAMENTOS BRASILEIRO E MEXICANO NA
CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA**

Letícia Almeida de la Rue

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Direito, na Área de Concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, com ênfase na Linha de Pesquisa Direitos na Sociedade em Rede, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial à obtenção do grau de
Mestre em Direito

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Rosane Leal da Silva

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Almeida de la Rue, Letícia

O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO: UM ESTUDO COMPARADO DAS POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS PORTAIS DOS PARLAMENTOS BRASILEIRO E MEXICANO NA CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA / Letícia Almeida de la Rue.-2014.

220 f.; 30cm

Orientador: Rosane Leal da Silva

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Direito, RS, 2014

1. Direito à informação pública 2. Poder Legislativo 3. Sociedade Informacional 4. Portais 5. Transparência Ativa I. Leal da Silva, Rosane II. Título.

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado em Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER
LEGISLATIVO: UM ESTUDO COMPARADO DAS
POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS PORTAIS DOS
PARLAMENTOS BRASILEIRO E MEXICANO NA CONCRETIZAÇÃO
DA TRANSPARÊNCIA ATIVA**

elaborada por
Letícia Almeida de la Rue

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA

Rosane Leal da Silva, Dr^a.
(Presidente/Orientador)

Rubens Beçak, Dr. (USP)

Rafael Santos de Oliveira, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 5 de dezembro de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, pelo amor incondicional e por sempre acreditarem em mim, especialmente nestes dois últimos anos, em que o apoio e o incentivo foram fundamentais para seguir em frente.

Às minhas irmãs, por serem minhas amigas e minhas companheiras. Agradeço por termos sempre uma à outra, desde as brincadeiras de infância até a vida adulta.

Ao Thiago, cujo amor, companheirismo e suporte foram essenciais para concretizar este trabalho. Obrigada por estar sempre ao meu lado, por acalmar minhas angústias e me ajudar a enfrentar os desafios.

A todos os meus amigos. Obrigada por serem a prova que a amizade é maior que qualquer distância. Um agradecimento especial à Danielli, por ter sido minha parceira de dilemas acadêmicos desde a graduação até hoje, e por ter sido um apoio essencial para enfrentar os desafios do mestrado.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSM, por terem somado esforços para criar este programa, por acreditarem no potencial dos alunos, e por transmitirem o seu conhecimento durante as disciplinas ministradas. Agradeço especialmente à professora Rosane, por me acompanhar desde a graduação, e por ser uma profissional que me inspira a querer ser sempre melhor. Agradeço pelos ensinamentos, pela ética, pelo profissionalismo e comprometimento, sem os quais este trabalho não seria possível.

Um agradecimento especial também aos professores Rubens Beçak e Rafael Santos de Oliveira por terem aceitado o convite para compor a banca de defesa desta dissertação e por terem dedicado seu tempo para contribuir com este trabalho.

Agradeço à CAPES pelo apoio financeiro durante meu primeiro ano de mestrado, que tornou o caminho desta pesquisa possível.

A todos aqueles que, de uma maneira ou outra, contribuíram para a concretização deste trabalho.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito
Universidade Federal de Santa Maria

O DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO: UM ESTUDO COMPARADO DAS POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS PORTAIS DOS PARLAMENTOS BRASILEIRO E MEXICANO NA CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

AUTORA: LETÍCIA ALMEIDA DE LA RUE
ORIENTADORA: ROSANE LEAL DA SILVA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 5 de dezembro de 2014.

O presente trabalho objetivou analisar o tratamento normativo do direito à informação pública no Brasil e no México, cotejando as legislações com a observação dos portais do Poder Legislativo federal, a fim de averiguar o estado da questão nos Estados investigados para determinar em que medida a utilização de portais pode contribuir para a transparência ativa. Partindo-se do pressuposto que, no contexto da sociedade informacional existe um grande potencial na utilização das TIC como instrumento de divulgação espontânea de informações, possibilitando o exercício efetivo da *accountability*, verificou-se a relevância de analisar de que maneira estão sendo utilizados os portais do Poder Legislativo federal como instrumento para aplicação da Lei de Acesso à Informação. Para tanto, optou-se pela análise comparada com o México, de modo a buscar contribuições para o recente debate sobre o tema no Brasil, objetivando responder ao seguinte questionamento: comparando-se os portais dos parlamentos brasileiro e mexicano, qual o estado da questão em relação à implementação das legislações nos portais do Poder Legislativo federal de cada país? A partir de tal análise, em que medida se verifica que a utilização de portais pode contribuir para a concretização da transparência ativa, atendendo assim de maneira mais completa e adequada à *accountability* e permitindo maior controle social sobre a gestão administrativa, financeira e orçamentária do Poder Legislativo federal? O marco teórico do presente trabalho foi composto pelas obras dos autores Guillermo O'Donnell e Antonio Henrique Perez-Luño, agregando-se os conceitos de sociedade em rede e sociedade informacional desenvolvidos por Manuel Castells. Para responder ao problema de pesquisa, optou-se pelo método de abordagem hipotético-dedutivo e pela combinação entre os métodos de procedimento comparativo e monográfico. Em conjunto, utilizou-se a técnica de pesquisa em fontes documentais e a pesquisa bibliográfica para, ao final, efetuar a análise dos portais do Poder Legislativo federal mexicano e brasileiro, utilizando-se um formulário estruturado *online*. Com a análise, verificou-se que o Brasil foi o que apresentou maior efetividade na implementação da transparência ativa nos portais pesquisados. Constatou-se que a lei mexicana é bastante avançada, contudo, os fatores legislação progressista e tempo de vigência – as principais variáveis que levaram à escolha do México – não se converteram automaticamente numa melhor implementação da lei. Concluiu-se que a utilização de portais como instrumento para efetivar a transparência ativa possui grande potencial no sentido de propiciar à sociedade civil fiscalizar e acompanhar a atuação dos agentes públicos, aumentando o grau de *accountability* e, conseqüentemente, possibilitando o fortalecimento dos atores sociais na democracia. Contudo, o fato de a informação estar disponível não significa imediata apropriação por parte dos cidadãos, pois em muitos casos a informação não é divulgada de maneira atualizada, completa e acessível, assim como o potencial deve ser sopesado com a questão da inclusão digital, e com o entendimento que a tecnologia é nada mais que um instrumento de democratização, mas que seus resultados dependerão, em grande parte, da postura que o Estado adotar em relação à divulgação de informações.

Palavras-chave: Direito à informação pública. Poder Legislativo. Sociedade Informacional. Portais. Transparência Ativa.

ABSTRACT

Master's Dissertation
Master's Degree in Law
Post-graduate Program in Law
Federal University of Santa Maria

THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION WITHIN THE LEGISLATIVE POWER: A COMPARATIVE STUDY OF THE POTENTIAL AND CHALLENGES OF THE BRAZILIAN AND MEXICAN PARLIAMENT'S PORTALS IN THE IMPLEMENTATION OF ACTIVE TRANSPARENCY

AUTHOR: LETÍCIA ALMEIDA DE LA RUE

ADVISER PROFESSOR: ROSANE LEAL DA SILVA

Date and Place of Defense: Santa Maria, December 5th, 2014

This study aimed to examine the legal treatment of the right to public information in Brazil and Mexico, comparing the laws through the observation of the portals of the federal Legislative Power, checking the state of that matter in these countries to determine how the use of portals can contribute to active transparency. Based on the assumption that, in the context of informational society, there is a great potential in the use of ICT as a tool for spontaneous disclosure of information, enabling the effective exercise of accountability, it was verified the importance of analyzing how the portals of the federal Legislative Power are being used as an instrument for implementation of the Law of Access to Information. For such, it was chosen a comparative analysis with Mexico, seeking contributions to the discussion of this subject in Brazil, developing the following research problem: through comparative study of Brazilian and Mexican parliament portals, how is the state of matter of the implementation of the laws on the portals of the federal legislature of each country? From this analysis, to what extent can be verified that the use of portals can contribute to the accomplishment of active transparency, achieving accountability in a more complete and appropriate way, and enabling greater social control over the administrative, financial and budgetary management of federal Legislative Power? The theoretical framework was composed by the works of Guillermo O'Donnell and Antonio Enrique Perez-Luño, adding the concepts of network society and informational society developed by Manuel Castells. To answer the research problem, it was used a hypothetical deductive approach, and a combination between comparative and monographic method of procedure. Along with that, it was used the technique of research in documentary sources and the bibliographic research, performing in the end the analysis of the portals of Mexican's and Brazilian's Legislative Power, using a structured online form. With the analysis, it was found that Brazil showed greater effectiveness in the implementation of active transparency in the surveyed. It was also noticed that Mexican law is very advanced, however, the progressive legislation and lifetime factors - the key variables that led to the choice of Mexico - do not automatically convert to a better implementation of the law. It was concluded that the use of portals as a tool to actualize the active transparency has great potential in the sense of leading civil society to supervise and monitor the performance of public officials, increasing the degree of accountability and thus enabling the empowerment of social actors in democracy. However, the fact that information is available does not mean immediate appropriation by citizens, because in many cases the information is not disclosed in an updated, completed and affordable way, as well as the potential must be weighed against the issue of digital inclusion, and with the understanding that technology is nothing more than an instrument of democratization, but that its results will depend largely on the attitude that the state adopts in relation to information disclosure.

Keywords: Right to public information. Legislative Power. Informational Society. Portals. Active Transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Seção Transparência do Portal da Câmara dos Deputados do Brasil.....	120
Figura 2 - Seção Transparência do Portal do Senado Federal do Brasil.....	121
Figura 3 – Seção Transparência do Portal da <i>Cámara de Diputados</i> do México.....	121
Figura 4 - Seção Transparência do Portal do <i>Senado de la República</i> do México.....	122
Figura 5 – Gráfico comparativo dos itens relativos à transparência presentes nos portais pesquisados.....	155

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Formulário para análise dos portais do Poder Legislativo Brasileiro e Mexicano.....	179
APÊNDICE B – Tabela com as respostas da observação efetuada nos portais do Poder Legislativo federal do Brasil e do México.....	200

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: o papel das Leis de Acesso à Informação na democracia	16
1.1 <i>Accountability</i>, transparência e direito à informação em Estados democráticos	17
1.1.1 Considerações sobre democracia: um panorama inicial.....	17
1.1.2 Aportes sobre o papel da <i>accountability</i> em Estados democráticos de direito.....	26
1.1.3 Evolução histórica do direito fundamental à informação	36
1.1.4 O direito fundamental à informação pública e o incremento da transparência ativa	45
1.2 Análise da transparência ativa nas Leis de Acesso à Informação no Brasil e no México	59
1.2.1 Um panorama acerca do direito à informação e da legislação respectiva no México.....	60
1.2.2 Acesso à informação no Poder Legislativo mexicano: os documentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.....	69
1.2.3 O direito à informação no Brasil: estudo sobre a recente promulgação da Lei de Acesso à Informação.	71
1.2.4 A regulamentação do acesso à informação no âmbito do Congresso Nacional: os Atos nº 45/2012 da Câmara dos Deputados e nº 9/2012 do Senado Federal	79
2 A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PODER LEGISLATIVO: potencialidades e limites para o direito à informação no contexto da sociedade informacional	83
2.1 A utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação na democracia: repercussões para a transparência ativa e para o incremento da <i>accountability</i> no Poder Legislativo	84
2.1.1 TIC e democracia: perspectivas positivas do uso da <i>internet</i>	84
2.1.2 Contraponto: análise dos fatores negativos do uso das TIC para a democracia.....	91
2.1.3 A <i>internet</i> como mecanismo para incremento da transparência ativa e crise de representatividade do Poder Legislativo	100
2.2: Os portais como instrumento para efetivação do direito à informação no Poder Legislativo: análise comparada entre Brasil e México	113
2.2.1 Definição metodológica e procedimentos de análise	114
2.2.1.1 Método de abordagem	114
2.2.1.2 Método de procedimento	114
2.2.1.3 Técnica de pesquisa	117
2.2.2 Análise da transparência ativa nos portais do Poder Legislativo no Brasil e no México: resultados e discussões	119
CONCLUSÃO	160
REFERÊNCIAS	165
APÊNDICE A – Formulário para análise dos portais do Poder Legislativo Brasileiro e Mexicano	179
APÊNDICE B – Tabela com as respostas da observação efetuada nos portais do Poder Legislativo federal do Brasil e do México	200

INTRODUÇÃO

O direito à informação pública, que encontra previsão no ordenamento jurídico pátrio no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal, surge como corolário da pauta atual de discussões acerca do dever de transparência por parte do Estado e da promoção da cidadania.

A preocupação com o exercício transparente e democrático das atividades estatais ensejou, ao redor do mundo, uma onda de legislações que disciplinam o direito dos cidadãos à informação em poder do Estado. No caso específico da América Latina, na primeira década deste milênio, diversos países regulamentaram o acesso à informação pública, determinando um papel mais ativo do Estado que possibilitasse, como consequência, o aumento do controle social e o fortalecimento da democracia.

O Brasil, em consonância com essa tendência, finalmente regulamentou a previsão constitucional, buscando, assim, cumprir um compromisso já firmado em diversos documentos internacionais, dentre os quais se destacam a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, que afirmam, no artigo 19, o compromisso com o direito à liberdade de informação e, regionalmente, a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)*, cujo artigo 13 dispõe que toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e expressão. Também no âmbito regional, a Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão considera o direito de acesso à informação em poder do Estado como pressuposto para maior transparência nos atos do governo, fortalecendo as instituições democráticas, o que foi reafirmado pela *Declaración de Nuevo León*, na qual o acesso à informação em poder do Estado é entendido como condição indispensável para a participação cidadã e para a promoção e respeito aos direitos. Por fim, os *Principios sobre el derecho de acceso a la información* contém uma declaração de princípios acerca do direito à informação, afirmando que se trata de um direito fundamental que deve ser amplamente aplicado a todos os órgãos públicos, incluindo Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em maio de 2012, disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de garantir o acesso a informações, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No caso brasileiro, a regulamentação deste direito deve ser entendida como uma conquista da democracia, na medida em que só é possível ao cidadão exercer um papel ativo na esfera pública caso tenha o conhecimento necessário acerca das atividades governamentais. Apenas com este conhecimento é que o cidadão poderá compreender as medidas tomadas, fiscalizar os seus representantes e, em consequência, incrementar seu potencial de participação no processo político. Este tema tem relação direta com a questão da *accountability*. Trata-se de palavra sem tradução específica para o português, mas que diz respeito à transparência e ao dever de prestação de contas por parte dos representantes.

Em relação ao tema democracia e participação, observa-se que a consolidação das democracias representativas modernas ocasionou, em paralelo, um afastamento dos atores políticos em relação à sociedade civil. As ações e decisões no âmbito da política são tomadas por representantes que, embora eleitos pelo povo, por vezes atuam de maneira apartada dos interesses da sociedade. Um dos únicos momentos nos quais existe uma interação entre representantes e sociedade é na época de eleições, o que demonstra haver uma legitimidade na origem da escolha, ao que se segue, nos quatro anos de duração do mandato, escassa ou quase inexistente legitimidade funcional no exercício das funções e prerrogativas do cargo ocupado. Essa situação acaba por gerar uma crise de representatividade.

No que tange ao Poder Legislativo, a escolha por este objeto de estudo deve-se a diferentes fatores. Em primeiro lugar, o Poder Legislativo representa o povo, devendo, por este motivo – ao menos teoricamente – agir em consonância com a vontade de seus representados. Em segundo lugar, a opção pelo Poder Legislativo justifica-se pelo fato de que a este poder incumbe o dever de legislar, tomando decisões que afetam diretamente a vida da população em geral.

Por fim, como terceiro motivo, elenca-se o fato de que existe, atualmente, um quase unânime sentimento, por parte da sociedade civil, de descrença e apatia em relação aos representantes políticos. Crescem as críticas ao sistema de democracia representativa, baseadas em argumentos como a corrupção, a ineficiência, a ausência de legitimidade dos parlamentares. Trata-se de um contexto que suscita sérias preocupações, uma vez que a participação ativa da sociedade no processo político é essencial em Estados democráticos. Uma sociedade desinteressada e pouco atuante na política é um sintoma de que existem falhas na condução política dos Estados, pois um dos pressupostos das democracias constitucionais é justamente a participação popular.

Essa temática, que tem gerado inúmeras discussões e pesquisas no âmbito acadêmico, foi ampliada com a expansão, nos últimos anos, da chamada sociedade informacional e do uso

das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). A introdução cada vez mais acelerada das TIC – especialmente a *internet* – na sociedade suscitou diversos teóricos a ressaltarem o potencial democrático da *internet*, inclusive com afirmações de que a utilização da tecnologia seria a solução para os problemas de “crise da democracia”. A partir de agora, qualquer pessoa conectada passaria a ter o acesso tanto ao conhecimento necessário quanto às ferramentas para participar ativamente da condução da política de seu país, tomando para si um pouco do poder que antes era reservado apenas aos representantes. Cogita-se, inclusive, uma diminuição paulatina da democracia representativa, como consolidada na maioria dos Estados, por uma democracia cada vez mais participativa, quiçá até mesmo com a substituição da primeira pela segunda.

Por outro lado, esse cenário, embora pareça bastante convidativo, não deixa de ser criticado por outra vertente doutrinária que, embora acredite que as TIC possam, em alguma medida, contribuir com determinados aspectos da política, vê com certo ceticismo essa conjuntura tão favorável ao uso da tecnologia.

A par das divergências doutrinárias sobre o tema, o Estado brasileiro, aproveitando-se desta tendência de rápida expansão da *internet*, vem utilizando, nas três esferas de poder, os portais da *internet* como instrumento de divulgação de informações acerca de sua atuação. Em alguns casos, verifica-se inclusive a existência de mecanismos ainda tímidos de interação entre cidadãos e Estado. Nota-se, portanto, que existe uma preocupação por parte do Estado brasileiro com a implementação de políticas de governo eletrônico – termo que pode ser entendido como a utilização de TIC por parte da administração pública.

Considerando a recente promulgação da Lei nº 12.527/2011, que vai ao encontro da ideia de promoção da transparência estatal, parte-se do pressuposto que existe um grande potencial para a utilização das TIC como instrumento de divulgação espontânea das informações públicas. Nesta perspectiva de atitude mais responsiva do Estado, que se preocupe com a transparência e o controle social, e tendo em vista as potencialidades ainda inexploradas da sociedade informacional, verifica-se a relevância de analisar de que maneira estão sendo utilizados os portais do Poder Legislativo federal como instrumento para aplicação da Lei de Acesso à Informação e, em consequência, para efetivação do direito à informação pública.

Nesse contexto, optou-se pela seguinte delimitação do tema deste trabalho: o direito à informação pública por meio de portais no âmbito do Poder Legislativo federal: um estudo comparado da transparência ativa nos parlamentos brasileiro e mexicano. Com base nesta delimitação, definiu-se como objetivo geral: analisar o tratamento normativo do direito à

informação pública no Brasil e no México, cotejando as legislações com a observação dos portais do Poder Legislativo federal, a fim de averiguar o estado da questão nos Estados investigados para determinar em que medida a utilização de portais pode contribuir para a transparência ativa.

A opção pela abordagem comparada releva-se pertinente, uma vez que o Brasil apenas recentemente regulamentou o direito à informação, enquanto que outros países da região já editaram normativas sobre o tema há certo tempo. Este fato indica, em tese, que a abordagem comparada contribuirá para analisar se a implementação que o Brasil – mais especificamente, o Legislativo federal – vem fazendo dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, por meio das tecnologias informacionais, em relação a outros países, é adequada e contribui para sanar o déficit democrático pelo qual passa o Poder Legislativo.

A escolha pelo México para o estudo comparado ocorreu tendo em vista que, no universo de Estados latino-americanos que possuem leis de acesso à informação, a normativa mexicana: a) é considerada um das mais progressistas do mundo por estudiosos da área e foi promulgada em 2002, o que confere um intervalo de tempo razoável entre a entrada em vigor da lei e este trabalho. Estes dois fatores permitem, em tese, que seja verificado se a redação avançada da lei, aliada ao tempo de vigência, convertem-se numa implementação efetiva da legislação; b) além de a lei referir expressamente a obrigatoriedade do Poder Legislativo (objeto de estudo desta pesquisa) observar a normativa, também determina o uso das TIC para disponibilização de informações públicas; c) por fim, considerou-se o fato de haver um alinhamento normativo entre a previsão da lei brasileira e a lei mexicana no que tange aos itens obrigatórios para cumprimento da transparência ativa, o que permite a eleição de categorias comuns para realização da análise comparada entre os *sites* dos parlamentos brasileiro e mexicano.

Além destes fatores, foi considerado o fato de o Estado mexicano contar com estatísticas similares às brasileiras em relação ao percentual de usuários com acesso à internet, bem como pela historicidade e características deste país apresentarem semelhanças com o Brasil.

Com base neste tema e na opção pela abordagem comparada, buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: tendo em vista o caráter progressista da lei mexicana e o seu alinhamento normativo com a legislação brasileira quanto à transparência ativa, questiona-se: por meio de estudo comparado dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano, qual o estado da questão em relação à implementação das legislações nos portais do Poder Legislativo federal de cada país estudado?

A partir de tal análise, em que medida se verifica que a utilização de portais pode contribuir para a concretização da transparência ativa, atendendo assim de maneira mais completa e adequada à *accountability* e permitindo maior controle social sobre a gestão administrativa, financeira e orçamentária do Poder Legislativo federal?

Para responder a estas perguntas, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, com base em Karl Popper, e uma combinação entre os métodos de procedimento comparativo e monográfico. O primeiro método de procedimento foi empregado no estudo comparado do direito à informação nestes países, efetuado com base nas Constituições e nas normas federais sobre o acesso à informação pública, e na análise comparada da implementação da Lei de Acesso à Informação de cada país, nos portais do Poder Legislativo federal do Brasil e do México. Para a observação da aplicação da lei nos portais, empregou-se o método monográfico, de modo a possibilitar a verificação de como cada país vem cumprindo as determinações de sua respectiva lei nos aspectos atinentes à transparência ativa.

Para efetuar a pesquisa, utilizaram-se, em conjunto aos métodos de abordagem e procedimento, a técnica de pesquisa em fontes documentais (Constituições e legislações sobre o direito à informação pública dos países selecionados) e a pesquisa bibliográfica, por meio da análise da doutrina nacional e internacional sobre o tema, assim como a técnica de observação direta, sistemática e não participante nos *sites* mencionados, utilizando-se para tanto o formulário estruturado *online* elaborado por meio da plataforma *Google Drive*. Deste modo, buscou-se verificar como cada Estado aplica as normativas do direito à informação pública e determinar aquele que apresenta maior efetividade na implementação da transparência ativa nos portais do Poder Legislativo federal, em real contribuição para o incremento da *accountability*. Com esta análise, objetivou-se fornecer subsídios para o recente debate sobre o acesso à informação pública no Brasil e a contribuição desta normativa no exercício do controle social e da transparência na democracia brasileira.

A partir dos estudos feitos para definição do tema, e tendo em vista o problema de pesquisa, foram elaboradas duas hipóteses básicas:

1. O fato de a Lei de Acesso à Informação mexicana estar em vigor há doze anos e ser considerada progressista, determinando conteúdo mínimo para transparência ativa e a utilização de meios eletrônicos, não confere automaticamente aos portais do parlamento federal deste país um caráter de forte *accountability*, o que evidencia que a efetiva aplicação da lei depende muito mais de fatores políticos, culturais e

institucionais do que das variáveis tempo de implementação e conteúdo da própria legislação.

2. Apesar de as legislações dos Estados investigados não apresentarem distinções significativas quanto à transparência ativa, o estado da questão quanto à implementação dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação nos portais do parlamento brasileiro apontam para um déficit democrático do Poder Legislativo federal quanto à transparência administrativa e financeira, evidenciando que a edição de marco regulatório, por si só, não é suficiente sem a modificação da cultura institucional. Em conjunto à regulamentação do direito de acesso à informação pública são necessárias medidas institucionais no sentido de implementar nos portais as medidas de transparência da gestão administrativa e financeira previstas na Lei de Acesso à Informação.

As variáveis utilizadas na pesquisa com vistas à verificação das hipóteses são: direito à informação, democracia, *accountability*, transparência, controle social, Poder Legislativo, sociedade informacional, portais, Tecnologias da Informação e Comunicação, caráter progressista da legislação, tempo de vigência da norma, acesso à internet, e clareza da informação disponibilizada.

O marco teórico do presente trabalho foi composto pelas obras dos autores Guillermo O'Donnell e Antonio Henrique Perez-Luño, agregando-se, ainda, os conceitos de sociedade em rede e sociedade informacional desenvolvidos por Manuel Castells, uma vez que se mostram necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

Justifica-se a escolha de O'Donnell para compor o marco teórico em razão dos estudos elaborados pelo autor acerca do tema democracia e *accountability*, conceitos essenciais para estudar o tema da transparência na administração pública. Além disso, por ser um autor latino-americano, existe uma conexão bastante grande entre seus estudos e a realidade dos Estados da América Latina. Tendo em vista que o cerne da pesquisa está na análise comparada entre a implementação das Leis de Acesso à Informação no Brasil e no México, as análises de O'Donnell revestem-se de fundamental importância por trazerem um olhar mais próximo deste contexto.

Do mesmo modo, considerando que esta pesquisa analisa o uso das TIC para efetivar a transparência ativa prevista nas Leis de Acesso à Informação, a escolha por Perez Luño justifica-se pelos amplos estudos feitos pelo autor na relação entre o direito e as novas

tecnologias. Destacam-se, na obra do autor, as discussões acerca da cidadania na *internet* e os conceitos de teledemocracia forte e fraca, que são essenciais para debater as perspectivas positivas e negativas do uso da tecnologia para incremento da democracia e para o aumento da participação da sociedade civil.

Por fim, em conjunto com Perez Luño, esta pesquisa se apoiou nas contribuições de Manuel Castells, tendo em vista que os conceitos propostos pelo autor – sociedade em rede e sociedade informacional – mostraram-se os mais adequados para delimitar o contexto espaço-temporal em que se situa o presente trabalho. Em sua obra, Castells analisa a nova forma de sociedade surgida com o avanço sem precedentes da tecnologia, e é neste contexto que esta pesquisa pretendeu analisar a utilização de portais por parte do Estado para concretizar o direito à informação pública.

A temática desta pesquisa possui estreita relação com o Núcleo de Direito Informacional (NUDI), grupo vinculado à linha de pesquisa Direitos na Sociedade em Rede do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e cujos trabalhos têm como foco a investigação das relações entre o direito e o uso das TIC, por meio de pesquisas que envolvem a utilização da técnica de observação direta, sistemática e não participante em *sites* governamentais, em afinidade com a proposta deste trabalho.

Por fim, a pesquisa encontra-se alinhada com a área de concentração Direitos Emergentes da Sociedade Global, pois teve por objetivo estudar os impactos sociais do uso das tecnologias informacionais no cenário de intensa interação e transformação apresentado pela sociedade informacional. Do mesmo modo, insere-se de maneira apropriada na linha de pesquisa Direitos na Sociedade em Rede, contribuindo para sua consolidação, na medida em que busca compreender as novas discussões jurídicas advindas do uso da tecnologia, o que foi feito em constante diálogo com outras áreas de conhecimento, de modo a trazer uma abordagem multifacetada, complexa e dinâmica acerca dos impactos advindos da interação entre Direito e *internet*.

1 DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: o papel das Leis de Acesso à Informação na democracia

O acesso à informação pública, fundamentado na noção de que as autoridades públicas, na condição de representantes do povo, não podem agir de maneira sigilosa ou cultivar segredos perante a sociedade civil, é considerado um direito fundamental em democracias. Apenas com a garantia de que a informação pública será amplamente divulgada é que se pode cogitar uma sociedade mais ativa na esfera pública, que não apenas acompanha e fiscaliza seus representantes, mas também participa ativamente na condução das políticas públicas, exercendo, assim, a soberania popular.

O entendimento acerca da relevância do acesso à informação pública levou diversos países ao redor do mundo a, nos últimos anos, aprovarem leis específicas sobre o tema, regulamentando este direito e buscando meios para aumentar a transparência do Estado. Esse exercício contínuo da transparência é essencial para concretizar a *accountability*, ou seja, a prestação de contas por parte dos agentes públicos, com vistas a permitir o controle social e, conseqüentemente, possibilitar o aumento na legitimidade da atuação da administração pública e combater a corrupção.

Estas discussões acerca da transparência e do controle social sobre a administração pública, como mecanismos de controle e combate ao sigilo, à corrupção e ao abuso de poder passam, inevitavelmente, pelo papel da *accountability* em Estados democráticos de direito. Portanto, considerando a abordagem central deste estudo, referente à democratização do Estado, através da concretização do direito à informação, inicialmente é necessário estudar este conceito, bem como sua relação com o incremento da transparência estatal e da participação da sociedade civil no controle sobre a administração pública. Deste modo, objetiva-se fornecer substrato para a etapa seguinte do trabalho, na qual será analisada a evolução histórica do direito à informação como direito fundamental e a relevância deste direito para a efetivação da *accountability*.

Nesse sentido, este primeiro capítulo do trabalho está dividido em dois pontos. O primeiro ponto abordará o estudo da *accountability*, relacionando-o com o acesso à informação pública e a transparência em democracias, para depois analisar a evolução do direito à informação, desde os entendimentos iniciais acerca da liberdade de expressão e de informação até a visão doutrinária atual. Posteriormente, o segundo ponto realizará uma

abordagem comparada acerca das Leis de Acesso à Informação no Brasil e no México, no sentido de estudar os principais aspectos destas normativas, bem como a regulamentação dada ao tema pelo Poder Legislativo federal de cada um destes países.

1.1 *Accountability*, transparência e direito à informação em Estados democráticos

O primeiro ponto deste capítulo tem por objetivo realizar, inicialmente, um breve panorama dos estudos sobre democracia e das dificuldades pelas quais passa este regime político, efetuando ainda a abordagem específica sobre as democracias latino-americanas. Com base nesta análise, pretende-se verificar as razões do destaque dado à *accountability* nos estudos atuais relativos à democracia, e o motivo pelo qual a questão da transparência estatal e da prestação de contas é tão necessária para legitimar a atuação dos governantes em Estados democráticos.

Considerando-se esse contexto, adentra-se no tema específico do direito à informação, e principalmente na questão do acesso à informação pública e do dever do Estado de agir de forma transparente, ancorado na publicidade e tendo por base a divulgação como regra e o sigilo como exceção.

1.1.1 Considerações sobre democracia: um panorama inicial

Dentro da teoria democrática, diversos são os autores que se dedicaram e se dedicam a definir os contornos do que se deve entender por democracia, conceito que passou por inúmeras variações ao longo da história. Bobbio (1987, p. 135-149) ao analisar a democracia na teoria das formas de governo, leciona que, num sentido puramente descritivo, a democracia é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos.

Assim, nesta visão descritiva, democracia nada mais é que o governo ou o poder do povo. Todavia, Sartori (1987, p. 44-45) alerta para o fato de que o povo entendido como princípio da maioria absoluta, ou seja, no sentido de que o maior número de qualquer

população dada representa a todos e tem um direito ilimitado de decidir por todos não se coaduna com a democracia. Assim, é o princípio da maioria limitada, segundo o qual nenhum direito de nenhuma maioria pode ser absoluto ou ilimitado que se configura o princípio democrático e funcional da democracia.

Conforme o panorama traçado por Santos e Avritzer (2002, p. 43-45), o debate sobre democracia na primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização ocidental: de um lado a concepção denominada liberal-democracia, e de outro uma concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como centro do processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos. De tal enfrentamento surgiram concepções hegemônicas de democracia, que passaram a vigorar na segunda metade do século XX, dentre as quais se destacam as concepções de Schumpeter e Bobbio.

Para Schumpeter, a democracia se relaciona a uma questão procedimental, ou seja, às regras para a tomada de decisão e ao método para a constituição de governos. O processo democrático, assim, não é a forma como o processo de tomada de decisões remete à soberania popular, mas sim é um método político, um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas. Já Bobbio transforma o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo, entendendo que a democracia constitui um conjunto de regras para a formação de maiorias. Dentre tais regras, destacam-se o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas do eleitorado. Portanto, em tais concepções, discutem-se as regras do jogo democrático e a identificação da democracia com as regras do processo eleitoral, não comportando formas ampliadas desta última (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45-46).

Outros dois autores que abordam a democracia representativa como solução para as democracias de grande escala são Dahl, para quem quanto maior a unidade democrática, maior a necessidade de delegar as decisões do governo para seus representantes; e Stuart Mill, para quem a assembleia constitui uma miniatura do eleitorado e toda assembleia representativa é capaz de expressar as tendências dominantes do eleitorado (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 48-49).

Todavia, para os citados autores (2002, p. 48-50), o problema das concepções hegemônicas de democracia, que defendem a representação como única solução para as democracias de grande escala, é que estas ignoram que a representação envolve pelo menos três dimensões: da autorização, da identidade e da prestação de contas. Assim, se por um lado é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em larga

escala, é igualmente verdadeiro que dificulta a solução das outras duas questões: a representação das múltiplas identidades e a prestação de contas. Isto porque a via representativa tanto não garante que identidades minoritárias terão expressão adequada no parlamento, quanto dificulta a prestação de contas.

Em razão deste cenário, o período pós-guerra assistiu, ao lado do estabelecimento das concepções hegemônicas, à formação e à consolidação de um conjunto de teorias alternativas, denominadas por Santos e Avritzer (2002, p. 50-51) de contra-hegemônicas. Essas teorias mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, todavia, deram uma resposta diferente às formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. Para tal entendimento, a democracia não constitui mero acidente ou simples obra de engenharia institucional, mas sim uma nova gramática histórica: deve-se pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade, e não como mero arranjo institucional para escolha de governos.

Dentre as denominadas teorias contra-hegemônicas, destaca-se Habermas, autor que “[...] abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 52). Para Habermas, a esfera pública seria um espaço no qual os indivíduos poderiam problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada. Assim, introduz-se um princípio de deliberação amplo, por meio do qual, por ações em público, os indivíduos podem questionar a sua exclusão dos arranjos políticos. Deste modo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática o procedimentalismo social e participativo.

Quer dizer, para Santos e Avritzer (2002, p. 53) o procedimento democrático não pode ser apenas um método de autorização de governos, como querem as concepções hegemônicas, mas sim uma forma de exercício coletivo do poder político. Assim, defendem a recuperação do discurso argumentativo associado ao pluralismo e às diferentes experiências como forma de reconexão entre procedimentalismo e participação.

Numa outra posição, O’Donnell (2007, p. 30) entende que a visão de Schumpeter, em que pese ser caracterizada como um entendimento minimalista de democracia, distingue-se por ser uma visão realista desta última – ou seja, propõe elementos que podem ser verificados empiricamente. Por outro lado, definições de democracia apenas como “governo do povo” ou “governo da maioria”, são puramente prescritivas – quer dizer, indicam como deveria ser uma democracia, mas não como ela efetivamente é na prática –, enunciando atributos que não se encontram nas democracias atuais.

Após uma análise tanto das visões minimalistas como das puramente prescritivas, O'Donnell (2007, p. 41) propõe uma definição de democracia como um regime centrado em eleições limpas e institucionalizadas, mas não apenas nelas, devendo também possuir um conjunto básico de liberdades aos cidadãos – a fim de garantir que as eleições sejam realizadas de maneira livre. O autor (2010, p. 37) centra a definição de democracia política em três aspectos: primeiro, eleições limpas; segundo, direitos positivos e participativos de votar e ser votado; terceiro: um conjunto de liberdades concomitantes necessárias para possibilitar as eleições e o exercício dos direitos de participação. Em outras palavras, uma definição de democracia que deve ser entendida como realista, mas não minimalista.

Para o autor (2007, p. 41-42), esta definição permite separar os casos de regimes que se caracterizam por serem abertamente autoritários ou nos quais as eleições não são realizadas de maneira limpa e institucionalizada. Ademais, considera que um regime de eleições limpas e no qual as liberdades sejam garantidas implica um progresso contra a arbitrariedade, permitindo que, com base no acesso a tais liberdades, a população possa potencializar o acesso a outros direitos e garantias fundamentais.

Pateman (1992, p. 24-25), entende que nas visões procedimentalistas (ou minimalistas), a democracia vincula-se a um método político ou a uma série de arranjos institucionais a nível nacional, tendo como elemento democrático característico do método a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. Deste modo, a igualdade política refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes. A participação, portanto, limita-se à escolha daqueles que tomam as decisões.

Para Pateman (1992, p. 32-33), os formuladores destas teorias entendem que a natureza democrática do sistema está nos arranjos institucionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos. Apesar de entender que este é um aspecto essencial da teoria democrática, ela não se esgota na questão das eleições. A autora (1992, 60-61) considera que uma participação que não se esgote nas escolhas dos representantes é um aspecto essencial de democracias. Defende, portanto, que a existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia, pois o máximo de participação, por parte de todas as pessoas, precisa ocorrer em outras esferas. Para tanto, é necessário que as pessoas desenvolvam as atitudes e qualidades necessárias para tomar parte no processo político, o que ocorre por meio da própria participação. É por isso que a principal função desta última é educativa pois, quanto mais as pessoas interagem com o procedimento democrático, mais capacitadas se tornam a fazê-lo.

Verifica-se que a autora coloca bastante ênfase no ato de participar como requisito para o pleno desenvolvimento de sociedades democráticas. E uma atuação cada vez mais ampliada das pessoas ocorrerá por meio do próprio processo de participar – quanto mais interagem com a política, mais habilitados para tanto se tornam os indivíduos.

Como visto a partir das reflexões acima, a teoria da democracia se divide principalmente entre os autores que visualizam a democracia como voltada ao procedimento para escolha dos líderes, com votos de igual peso para todos, e outros que compreendem a necessidade de formas ampliadas, nos quais os cidadãos possam participar de maneira efetiva de todos os aspectos da democracia, e não apenas da escolha dos representantes.

Apesar das eleições serem um mecanismo essencial em democracias, somente elas não têm garantido a efetividade dos direitos fundamentais da população e combatido de maneira adequada a arbitrariedade e o abuso de poder. Esse contexto, que tem gerado discussões acerca dos problemas da democracia e da capacidade dos Estados de enfrentá-los, também faz surgir a constatação de que, na atualidade, são necessários novos instrumentos de controle efetivo dos representantes. Por este motivo, verifica-se a necessidade de se pensarem formas ampliadas de democracia.

Em que pese ser um autor de viés procedimentalista, Bobbio também apresenta críticas às deficiências dos sistemas democráticos atuais para responder às demandas sociais. A ausência de controle, associada a práticas arbitrárias de clientelismo, corrupção, abuso de poder, fragilizam as instituições e contaminam a democracia. Nesse sentido, Bobbio (2009, p. 19), apesar de não considerar que a democracia ao redor do mundo goze de uma ótima saúde, também não acredita que esta forma de governo esteja à beira do túmulo. O autor (2000, p. 46) entende que as diversas promessas não cumpridas que a democracia deixou sequer poderiam ter sido cumpridas, pois o projeto político democrático foi idealizado para sociedades muito menos complexas que as de hoje. As promessas deixaram de ser cumpridas em razão de obstáculos não previstos que surgiram em decorrência das transformações da sociedade civil.

Dentre estes obstáculos, destacam-se três. Primeiro, na medida em que as sociedades passaram da economia familiar para a economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planejada, aumentaram os problemas políticos que exigem competências técnicas. Os problemas técnicos – tais como a luta contra a inflação, o pleno emprego, a justa distribuição de renda – por sua vez, exigem especialistas, o que está fora do alcance do cidadão comum. Em segundo lugar, o contínuo crescimento do aparato burocrático – no qual o poder é ordenado hierarquicamente do vértice à base e, portanto,

oposto ao sistema de poder democrático. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos transformaram-se ao mesmo tempo em mais burocráticos. O processo de burocratização foi em boa parte uma consequência da democratização, o que é provado pelo desmantelamento do Estado de serviços, que esconde o processo de reduzir a limites bem circunscritos o poder democrático. Por fim, o terceiro obstáculo está relacionado ao baixo rendimento do sistema democrático. Quer dizer, com a emancipação da sociedade civil – consequência da democratização do Estado –, esta se tornou cada vez mais uma fonte inesgotável de demandas dirigidas ao governo, que não consegue responder de forma adequada a estas questões cada vez mais urgentes e onerosas (BOBBIO, 2000, p. 46-48).

Todavia, para Bobbio (2000, p. 50) tais promessas não cumpridas e os obstáculos não previstos não foram suficientes para transformar os regimes democráticos em regimes autocráticos, uma vez que o conteúdo mínimo do Estado democrático não encolheu: garantia dos direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas e sufrágio universal, etc. Trata-se de visão semelhante à de Darnton e Duhamel (2001, p. 14), para quem existem princípios que são semelhantes em todos os sistemas democráticos: o governo do povo pelo próprio povo ou por seus representantes livremente eleitos; os direitos do homem; e os limites constitucionais que restringem o exercício do poder governamental.

Quer dizer, em que pese as adversidades surgidas das transformações da sociedade civil, os regimes democráticos têm se firmado como os que melhor representam os interesses dos cidadãos. Assim, apesar das críticas à dificuldade de efetivação destes direitos, autores como Darnton e Duhamel (2001, p. 11-12) afirmam que estudar a democracia é estudar um processo que está sempre em movimento, que muda de caráter ao enfrentar novas dificuldades, que enfrenta desafios que ressurgem tão logo superados.

Defende-se, deste modo, que a ampliação da participação política, pensando-se a democracia não apenas pelo viés procedimentalista, é necessária para revigorar o exercício político e revitalizar o sistema democrático. Novas formas de utilização do espaço público, que tragam possibilidades de participação política aos cidadãos, seja participando da elaboração e condução de políticas públicas, seja fiscalizando e exercendo o controle social de forma mais ativa, são imperiosas na atualidade, a fim de resgatar a credibilidade das instituições e dos regimes democráticos.

Contudo, é necessário apontar que não se trabalha aqui com a ideia da passagem do regime de democracia representativa (democracia indireta) para a democracia direta, e isto porque, dadas às dimensões territoriais, bem como a estrutura dos Estados, é praticamente

impossível, na atualidade, cogitar-se a substituição de um sistema pelo outro. Trata-se, na realidade, de pensar meios para a participação da sociedade em termos de aumento do controle e fiscalização sobre os representantes políticos, de forma a buscar diminuição dos índices de abusos de poder e corrupção e aumento da consciência dos cidadãos sobre a condução dos assuntos estatais.

Entre os autores que entendem que regimes democráticos se caracterizam principalmente por garantir as liberdades clássicas, tais como a realização de eleições livres, nas quais todos os indivíduos podem participar, mas que apenas isto não basta para assinalar um Estado como democrático, destaca-se o estudo feito por O'Donnell especificamente em relação às democracias latino-americanas.

O'Donnell (1998, p. 38) considera que, por um lado, um país X pode ser considerado democrático por realizar eleições competitivas regularmente programadas, pelo fato de os indivíduos poderem participar livremente de organizações, dentre elas partidos políticos, por haver liberdade de expressão, imprensa livre, etc.; por outro lado, este país é prejudicado por profunda pobreza e desigualdade. Numa concepção estritamente política e procedimentalista, este país, apesar de suas características socioeconômicas, seria considerado democrático. Entretanto, trata-se de uma visão de democracia como um tipo de regime político, independente das características do Estado e da sociedade. Já numa outra concepção, que visualiza a democracia como um atributo sistêmico, dependente da existência de um grau significativo de igualdade socioeconômica, este país não seria considerado democrático – no máximo, uma democracia de fachada.

Para O'Donnell (1998, p. 39), a primeira definição é necessária, mas insuficiente para uma definição adequada de democracia, pois a prática acadêmica não pode ignorar completamente as origens históricas e as conotações normativas do termo. Defende, portanto, que existe um ponto central, calcado no fato de que há uma ligação estreita entre democracia e certos aspectos da igualdade entre indivíduos que são postulados não apenas como indivíduos, mas como pessoas legais, e conseqüentemente, como cidadãos.

Em democracias, os cidadãos têm pelo menos o direito de votar em eleições competitivas, o que só faz sentido se tiverem no mínimo um grau suficiente de autonomia pessoal para fazer tais escolhas de forma consciente. Para expressar opiniões, participar de campanhas, ingressar em partidos políticos, é necessário que o cidadão tenha os recursos, a informação necessária para tanto. Na falta dessas condições, apenas alguns indivíduos conseguem levar a cabo tais atividades. Se num determinado país as condições de pobreza extrema fazem seus cidadãos privados da possibilidade de exercer sua autonomia nas

diferentes esferas de sua vida, inclusive a política, torna-se difícil acreditar na proposição de que a democracia nada tem a ver com esses obstáculos socialmente determinados. É por isso que testes empíricos demonstram que sociedades mais pobres e/ou desiguais têm menor probabilidade de terem democracias duradouras. Portanto, percebe-se que, quando se fala em democracia, há uma dimensão intermediária entre o regime político e as características socioeconômicas de um país (O'DONNELL, 1998, p. 39-41).

Um Estado de baixa eficácia, efetividade e credibilidade pode, para O'Donnell (2010, p. 206), coexistir com eleições razoavelmente legítimas e certos direitos e liberdades políticas. Contudo, este Estado pouco funciona como propulsor da extensão dos direitos civis e, muito menos, dos direitos sociais. Não é um Estado para a nação/povo/cidadania, mas sim um Estado para os ricos e poderosos.

Em outras palavras, percebe-se que O'Donnell entende que a democracia vai além da realização de eleições – em que pese estas sejam um elemento essencial. A concepção democrática do autor busca um viés realista, que leve em conta como as democracias efetivamente são (e não puramente descritivo, aludindo ao que deveriam ser), mas considerando sempre que a efetivação dos direitos dos cidadãos, garantindo-se no mínimo condições de igualdade, é um aspecto essencial para que estes possam participar da política de modo adequado e consciente. Obviamente, se determinado sujeito não conta sequer com as condições mínimas para viver com dignidade, é impossível cogitar que poderá exercer seu papel como cidadão com autonomia e consciência.

Para o autor (1998, p. 50), um Estado democrático, sob o princípio da lei, deve possuir um sistema legal democrático em três sentidos: primeiro, que preserva as liberdades e as garantias políticas; segundo, que preserva os direitos civis; terceiro, que estabelece redes de responsabilidade que impõem que todos os agentes, privados e públicos, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos. Preenchendo tais fatores, será considerado um Estado democrático de direito.

Este país hipotético (país X) criado por O'Donnell (1998, p. 44) – com instituições democráticas, mas altamente desigual, com grande parte da população vivendo na pobreza – se assemelha, com diferenças irrelevantes no presente caso, a vários países da América Latina (o autor excepciona alguns, como Uruguai e Costa Rica, nos quais considera que o princípio da lei é razoavelmente efetivo e seus cidadãos são plenos, no sentido de que gozam de direitos políticos e civis).

Contudo, nestes outros países latino-americanos, existem enormes hiatos, dentre os quais o autor aponta os seguintes: a) falhas na legislação existente, tais como leis e regulações

administrativas que discriminam as minorias e que não disponibilizam um processo justo aos acusados criminalmente; b) aplicação da lei de forma discricionária e severa aos fracos, funcionando assim como forma de opressão e, por outro lado, distintas maneiras pelas quais os privilegiados se isentam de cumprir a lei, ou a distorcem a seu favor; c) uma problemática relação entre burocracia e "cidadãos comuns": quando os pobres e socialmente fracos interagem com a burocracia, tal como para conseguir trabalho, ir a um hospital, ir a uma delegacia, encontram inúmeras dificuldades. Existe, para esse grupo, uma imensa dificuldade para obter o que é seu direito, sem deixar de considerar o modo desdenhoso, quando não indiferente, como são tratados. Assim, se alguém não tem a condição ou as ligações sociais "apropriadas", passa a ser visto não como portador de um direito, mas sim como suplicante de um favor; d) acesso ao Judiciário e a um processo justo praticamente inexistente, pois esse poder se revela distante, embaraçoso, caro e lento demais para que os desprivilegiados tenham acesso a ele; e) ilegalidade pura e simples: na maior parte dos países da América Latina, o alcance do Estado legal é limitado; qualquer que seja a legislação formalmente aprovada existente, ela é aplicada, se tanto, de forma intermitente e diferenciada (O'DONNELL, 1998, p. 44-46).

Toda esta conjuntura indicaria, de acordo com o autor (1998, p. 46) uma grave incompletude do Estado, que prejudica o funcionamento de tais democracias.

É por isso que O'Donnell (1998, p. 52) conclui que, para que um Estado seja verdadeiramente democrático, não apenas os direitos políticos devem ser garantidos (como o direito de votar e ser votado), mas também os direitos civis. No caso dos países latino-americanos, o que se vê é que muitas vezes os direitos políticos existem, mas os direitos civis não são respeitados. Essas violações sociais produzem uma cidadania truncada ou de baixa intensidade, pois os indivíduos são cidadãos no que diz respeito aos direitos políticos, mas não aos civis.

Isto é importante porque a democracia não é apenas um regime político, mas também "[...] um modo particular de relacionamento, entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de princípio da lei que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de *accountabilities*" (O'DONNELL, 1998, p. 52).

Trata-se de uma visão que se coaduna com o propósito do presente trabalho, na medida em que vai além do viés procedimentalista. Percebe-se, no entendimento do autor, a relevância da efetividade dos direitos civis para o exercício da participação política e, conseqüentemente, para garantir um desenvolvimento pleno às democracias.

Em suma, para O'Donnell (1998, p. 56), embora os países latino-americanos tenham conquistado direitos políticos que configuram um progresso importante em relação à arbitrariedade e violência dos regimes ditatoriais, enquanto a cidadania permanecer truncada e a responsabilização fraca, não se poderá falar de democracia plena.

A partir das reflexões acima, pode-se afirmar que ainda existe um longo caminho para que o Brasil seja considerado uma democracia plena. Embora os direitos políticos sejam garantidos, pois a cada dois anos o país conta com eleições realizadas de forma livre e na qual qualquer pessoa na plenitude dos direitos políticos pode escolher seus representantes, outras questões permanecem mal resolvidas, na medida em que se vive num quadro de extrema desigualdade social, que impõe ainda mais obstáculos a uma participação política que seja ativa e efetiva.

Indo ao encontro do pensamento de O'Donnell, apenas a participação em eleições regulares não é suficiente para um país possa ser considerado uma democracia plena, se existe ausência de efetividade de outros direitos e garantias – os quais são explicados, dentre diversos outros motivos, pela ineficiência do Estado em garantir o cumprimento da lei e a superação da desigualdade social. Soma-se a isto a existência de uma intrincada burocracia, que dificulta a transparência e praticamente inviabiliza o exercício do controle social. Todo esse contexto contribui para ocasionar um distanciamento e uma descrença da sociedade brasileira em relação à participação política e, em suma, uma cidadania truncada ou de baixa intensidade.

É nesse contexto que os estudos sobre a relevância da *accountability*, especialmente nas democracias latino-americanas, a exemplo da brasileira, surgem com maior força, consoante estudado no tópico a seguir.

1.1.2 Aportes sobre o papel da *accountability* em Estados democráticos de direito

Dentro do contexto ligado à ausência de transparência e ao exercício do controle social por parte dos governantes, existe um conceito bastante interessante criado e desenvolvido por O'Donnell acerca das democracias latino-americanas, dentre as quais a brasileira. O autor, ao estudar o fim das ditaduras militares e a transição para regimes democráticos, observou que a maior parte dos países da América Latina não caminhou rumo ao estabelecimento e

consolidação de democracias representativas, mas sim passou a apresentar um conjunto específico de características de outro tipo de democracia: a democracia delegativa.

As democracias delegativas, segundo O'Donnell, apresentam uma premissa básica: aqueles que vencerem as eleições estão autorizados a governar da maneira que melhor lhes aprouver, sem necessidade de observar o que foi prometido durante a campanha eleitoral. Assim, “[...] os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas *as partes*; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados” (1991, p. 30, grifo do autor). Noções cruciais nas democracias contemporâneas, como a prestação de contas, não são relevantes.

Consoante O'Donnell (1991, p. 32), representação e delegação não são opostos, pois a representação envolve um elemento da delegação: por meio de um procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela e, eventualmente, se compromete a acatar o que o representante decidir, invocando sua condição de representante. É em razão disto que se torna difícil distinguir as democracias representativas das democracias delegativas.

As democracias representativas contêm um elemento de delegação, pois a cidadania confere aos representantes autoridade para tomar do Estado decisões vinculantes e eventualmente respaldadas pela força coercitiva deste Estado. Ocorre que na democracia representativa, a delegação engloba a sujeição dos representantes aos controles e procedimentos estabelecidos pelos seus marcos constitucionais e legais, o que não acontece na variante delegativa (O'DONNELL, 2011, p. 22).

A representação acarreta a ideia de *accountability*, ou seja, de que o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem afirma ter o direito de falar. Em democracias consolidadas, a *accountability* opera não apenas verticalmente, em relação àqueles que elegeram o ocupante do cargo público, mas também horizontalmente, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (outras instituições estatais), que têm a capacidade de questionar e eventualmente punir atitudes impróprias do ocupante do cargo. Assim, representação e *accountability* tem relação com a distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos (O'DONNELL, 1991, p. 32).

Em democracias representativas, as políticas públicas passam por uma série de poderes relativamente autônomos até a tomada final de decisão. Já nas democracias delegativas, conforme ensina O'Donnell (1991, p. 33) o grau de institucionalização é muito baixo, e por isso não existe praticamente nenhuma obrigatoriedade para o ocupante do cargo público prestar contas. Para Quiroga (2011, p. 45), na delegação representativa, que

caracteriza a democracia representativa, há, em maior ou menor grau, prestação de contas. Já na delegação independente ou plena (democracia delegativa), há ausência de controle e prestação de contas e uma ideia muito marcante de “propriedade do poder” do representante delegado, e não das instituições ou da comunidade.

Ou seja, enquanto nas primeiras (democracias representativas) existe um controle na tomada de decisões e na sua execução, na segunda (democracias delegativas) o representante fica livre para agir da maneira que considerar conveniente ao caso, uma vez que não se encontra vinculado a promessas de campanha ou programas de governo.

É por isso que, numa democracia representativa, os ocupantes de cargos públicos eleitos pelo povo estão vinculados ao prometido durante a campanha, enquanto que na democracia delegativa existe um amplo poder – exercido sem controle – que é conferido pela sociedade aos seus governantes. No dizer de Akutsu e Pinho (2002, p. 732), na democracia delegativa o povo outorga plenos poderes aos seus governantes, ao passo que nas democracias representativas os governantes estão atrelados a um “contrato de campanha”, motivo pelo qual devem tanto obedecer às promessas quanto prestar contas à população.

O'Donnell (1991, p. 36) desenvolveu o conceito de democracia delegativa ao analisar as transições para os regimes democráticos na América Latina, principalmente na formação dos governos de Carlos Menem na Argentina, Fernando Collor de Mello no Brasil e Alan García no Peru. Esses governos se formaram em meio a uma profunda crise herdada das ditaduras militares que os antecederam. Com graves problemas e demandas, os novos governos democráticos, inexperientes e operando por meio de uma burocracia fraca e desarticulada, se elegeram prometendo que salvariam seus países. Tudo isso levou ao mandato delegativo – um governo supostamente emanado da maioria, mas cujo estilo e concepção de elaboração das políticas públicas ignora os partidos, o Congresso, o Judiciário, e praticamente todas as organizações de representação de interessantes da sociedade civil.

Assim, o presidente é considerado a “encarnação da nação”, cabendo a ele governar da forma como acreditar mais conveniente. Os candidatos presidenciais vitoriosos em democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes, acima dos partidos políticos e dos interesses organizados. As demais instituições, tais como o Congresso ou o Poder Judiciário são incômodos, e a noção de obrigatoriedade de prestação de contas aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer (O'DONNELL, 1991, p. 31-32).

Embora, em democracias representativas, a necessidade de mecanismos de controle dos representados sobre a atuação dos representantes, bem como de canais que permitam aos

primeiros expressar suas opiniões e se comunicar com os segundos, seja indiscutível, nos países característicos das democracias delegativas não existe uma noção séria de comprometimento com a prestação de contas por parte dos governantes.

Essas características de ausência de prestação de contas e de responsabilização, em larga medida, ainda se fazem presentes na realidade brasileira. Embora o país conte com uma democracia representativa, na prática o descompromisso contínuo de muitos representantes com o povo, com as promessas de campanha e com a execução de políticas favoráveis aos interesses da população, aliado à falta de transparência na tomada de decisões, demonstra que não se está longe de uma realidade de democracia delegativa. Para enfrentar esta falta de transparência e responsabilização dos governantes, cada vez mais discussões acerca da necessidade de efetiva participação social, por meio de formas ampliadas de controle social, têm tomado corpo.

De acordo com Campos (1990, p. 33-34), o desenvolvimento de estruturas burocráticas, cada vez maiores e mais complexas, para atendimento das responsabilidades do Estado trouxe, em paralelo, a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra os usos e abusos do poder, tanto pelo governo como um todo quanto por qualquer indivíduo investido em função pública. Apenas o controle interno é insuficiente para contrabalançar eventuais violações, como corrupção, conduta antiética e uso arbitrário do poder.

Aliado à falta de efetividade do controle interno, o processo eleitoral tampouco é suficiente para salvaguardar o interesse público pois, conforme preceitua Campos (1990, p. 34) “[...] a legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por partidos políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem informada”.

Volta-se aqui ao discutido no item anterior, ou seja, que a visão puramente procedimentalista de democracia não é suficiente para responder aos anseios sociais e propiciar um exercício pleno da cidadania.

Assim, diante da consideração que Estados democráticos necessitam de outras formas de controle sobre a atuação governamental, passou-se a discutir cada vez mais a *accountability*. Este conceito, que tem relação com a obrigação de prestação de contas por parte dos representantes, encontra-se, conforme se verifica dos estudos de O’Donnell, fracamente presente em democracias delegativas.

Conforme leciona Schedler (2008, p. 9), em estudo clássico sobre o tema, a noção de *accountability* passou a fazer parte da linguagem política cotidiana, expressando uma nítida preocupação por controles e contrapesos, pela supervisão e restrição do poder.

Definir o conceito de *accountability*, todavia, pode se revelar bastante complexo, pois inexistente uma tradução específica para o português. Não foram poucos os autores que se dedicaram a enfrentar a questão. No Brasil, Campos, baseada nos estudos de Frederick Mosher (1990, p. 33) define *accountability* como responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Assim, verifica-se que a noção de “obrigação” está contida no conceito desta palavra.

Em trabalho sobre o tema, Mota (2006, p. 25), considerando que os representantes, ao atuarem, devem fazê-lo seguindo o interesse público, afirma ser necessária a existência de imposições legais institucionais para assegurar conexão entre o interesse dos cidadãos e dos governantes. O elemento-chave que garante essa conexão é a *accountability*, expressa, de acordo com o entendimento da autora, em todos aqueles mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos requisitar dos representantes esclarecimentos sobre as decisões discricionárias, com previsões sancionatórias para o caso de não fazê-lo.

Em texto clássico sobre o tema, “*Conceptualizing Accountability*”, Schedler (1999, p. 14) define a *accountability* por meio de um conceito bidimensional, relacionado tanto à palavra *answerability* (termo sem tradução para o português, comumente traduzido como responsividade) quanto ao vocábulo *enforcement* (outro termo sem tradução precisa, mas que pode ser entendido como a existência imperativa de sanções em caso de descumprimento das obrigações). A *accountability* abrangeria, assim, três diferentes meios de prevenir e reparar o abuso de poder: obrigação do poder ser exercido de forma transparente; obrigação de justificação dos seus atos; e sujeição do poder a sanções. Os dois primeiros estão relacionados à *answerability*, enquanto que o último possui conexão com o *enforcement* (SCHEDLER, 1999, p. 14).

Para Schedler (2008, p. 11-12), o termo *accountability* é traduzido tanto como controle, quanto como fiscalização ou responsabilidade. Apesar da ausência de uma tradução precisa, a mais comum e que mais se aproxima do original em inglês é prestação de contas. Entretanto, o autor salienta que existem nuances que separam os conceitos, pois, enquanto *accountability* possui um claro sentido de *obrigação*, a noção de prestação de contas sugere um ato voluntário, uma concessão do governante que presta contas por virtude e vontade própria, e não por necessidade. Portanto, o sentido mais preciso para *accountability* seria: prestação obrigatória de contas.

Assim, *accountability* abrange tanto a obrigação dos políticos e funcionários públicos informarem e justificarem suas decisões (*answerability*), quanto a capacidade de sancioná-los em caso de violação dos seus deveres (*enforcement*). Estes três aspectos – informação,

justificação e sanção – emprestam um caráter multifacetado à prestação de contas (SCHEDLER, 2008, p. 12-13). Contudo, para que haja efetividade nesta última, as regras devem ser acompanhadas de mecanismos de monitoramento e mecanismos de sanção, bem como deve haver efetividade nas sanções. Caso contrário, a denúncia de ilícitos deixa de ser um ato de prestação de contas e se converte em mero ato publicitário, sem consequências significativas (SCHEDLER, 2008, p. 17-19).

Além disso, Pinho e Sacramento (2009, p. 1350) destacam que a *accountability* somente pode existir em regimes democráticos, pois não há como falar em prestação de contas em regimes ditatoriais, em que a liberdade de expressão é tolhida e os dirigentes não são delegados do povo, mas sim “usurpadores” do poder. É por isso que, segundo os autores (2009, p. 1350) “[...] o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático”.

Embora a prestação de contas seja formada por um núcleo de “atributos necessários” (informação, justificação e sanção), nem sempre as três dimensões estarão presentes em todos os casos. Muitas vezes, apenas a dimensão informativa está presente, como por exemplo, no caso da divulgação de informações espontâneas sobre programas, trâmites, regulações, gastos, organogramas por parte de governos (SCHEDLER, 2008, p. 20).

Mota (2006, p. 58), a seu turno, após analisar diversas acepções sobre o tema, apresenta o seguinte conceito: trata-se de um mecanismo de controle do poder, com a natureza jurídica de relação obrigacional objetiva extra-contratual (isto é, legal), capaz de coagir os agentes encarregados da administração pública a explicar seus atos, tornando públicas as suas motivações, sob pena de punição legal. Neste conceito, a ideia de sanção em caso de descumprimento também se faz presente.

No que diz respeito aos sujeitos envolvidos, Schedler (2008, p. 33) adota o conceito proposto por O’Donnell, que divide a *accountability* em *accountability* horizontal e vertical. A primeira refere-se às relações de controle entre as próprias agências estatais, enquanto que a segunda diz respeito às relações de controle por parte da sociedade sobre o Estado. Em outras palavras, pode-se dizer que *accountability* horizontal refere-se ao Estado e aos órgãos estatais, e a vertical aos eleitores e às organizações da sociedade.

Assim, a *accountability* vertical descreve uma relação desigual, entre governantes e povo. Em democracias representativas, encontra expressão máxima no período eleitoral, baseando-se na capacidade de vigilância dos cidadãos, associações civis e mídia sobre políticos e funcionários públicos. Por outro lado, o conceito de *accountability* vertical não funciona só de baixo para cima (cidadãos vigiando o Estado), mas também de cima para

baixo, na medida em que existe um controle da cúpula da burocracia sobre seus aparatos administrativos, por meio de cadeias de prestação de contas que vão desde os níveis inferiores na hierarquia da burocracia, até os superiores (SCHEDLER, 2008, p. 34-36).

Para O'Donnell (1998, p. 40), a *accountability* horizontal compreende a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e estão de fato dispostas e capacitadas para realizar desde ações de supervisão, sanções legais, ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Conforme Pinho e Sacramento (2009, p. 1350-1351), pode-se citar, como *accountability* horizontal, segundo essa concepção, as instituições clássicas de regimes democráticos, como o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização da prestação de contas. Já pela dimensão vertical, citam-se as eleições, as reivindicações sociais e a atuação da mídia.

Por fim, Schedler (2008, p. 36) destaca que, na atualidade, existe uma terceira dimensão da *accountability*, que não se encaixa na dicotomia vertical/horizontal. A afirmativa refere-se às diversas agências e organismos internacionais (tais como Anistia Internacional, Tribunal Penal Internacional, Fórum Mundial Social, etc.) que atuam no controle da prestação de contas, num nível transnacional.

Verifica-se, portanto, que estudos posteriores sobre *accountability* foram acrescentando qualificações à palavra, “[...] evidenciando sua elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354). Todavia, da análise dos conceitos acima apresentados, pode-se extrair que todos têm em comum a questão do dever de prestação de contas e da responsabilização dos agentes políticos em caso de violação aos seus deveres e má gestão da coisa pública.

Para Campos (1990, p. 35), o controle efetivo é consequência da cidadania organizada, e, portanto, somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condições para a *accountability*. Em outras palavras, esse conceito ultrapassa a mera questão do processo eleitoral, pois exige um papel ativo por parte dos cidadãos também durante o intervalo de tempo entre uma eleição e outra.

Contudo, no caso brasileiro, Campos (1990, p. 37-39), em estudo realizado no final dos anos 80 e início dos anos 90, já visualizava que naquela época não existia tradição de participação. A fragilidade das instituições democráticas brasileiras, aliada a um baixo nível de organização da sociedade civil, não permitiria o desenvolvimento adequado da

accountability. A ausência de comunicação entre governo e sociedade prejudicaria a credibilidade governamental.

E essa credibilidade não atingiria, segundo a autora, apenas o Executivo, mas também o Congresso, visto como a “casa dos privilégios”, com representantes preocupados apenas com interesses pessoais. Tanto as promessas de campanha não são honradas, quanto muitas vezes inexistente cobrança por parte dos eleitores. Trocam-se votos por dinheiro e por emprego, esvaziando o sentido de representação política (CAMPOS, 1990, p. 39).

Em suma, Campos (1990, p. 42) observou, à época de sua pesquisa, no Brasil, um contexto de debilidade das instituições, de baixo nível de organização da sociedade civil, de pouca expectativa em relação à atuação do governo e de reduzido nível de burocracia. A tudo isto, alia-se a falta de transparência, baixo nível de preocupação com o desempenho da administração, e existência exagerada de normas e regras, cujo cumprimento é desrespeitado. Para a autora, existe uma relação de causalidade entre desenvolvimento político das sociedades e a vigilância competente do serviço público. Quanto menos amadurecida a sociedade – como afirmava ser o caso brasileiro –, menos provável que se preocupe com a *accountability* no serviço público (CAMPOS, 1990, p. 48).

Pinho e Sacramento (2009, p. 1354) salientam que é importante precisar o contexto temporal do trabalho de Campos, pois foi escrito na época do regime militar e publicado no início do período de democratização, no qual questões como globalização, Estado neoliberal e tentativas de implantação do Estado gerencial se faziam presentes.

Em que pese o lapso temporal desde o estudo realizado pela autora e o momento atual, é possível afirmar que muitas das afirmações feitas ainda são presentes na realidade brasileira. Foram feitos avanços em diversas áreas, pois a Constituição Federal de 1988 garantiu diversos direitos que anteriormente, na ditadura militar, eram tolhidos, tais como a liberdade de imprensa e de expressão, o direito de petição aos poderes públicos, além da possibilidade de ingressar com ação popular ou ação civil pública.

Conforme Pinho e Sacramento (2009, p. 1354-1358), a Constituição institucionalizou a participação da sociedade na gestão de políticas públicas, possibilitando a implementação gradativa de diversos mecanismos de interação da comunidade desde então, tais como a criação de conselhos municipais para acompanhar e controlar a aplicação de recursos financeiros, a criação do orçamento participativo, e a obrigatoriedade de prestação de contas dos municípios para exame e apreciação por qualquer pessoa.

Pode-se citar, ainda, a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); a criação da Controladoria-Geral da União (CGU); a criação de

ouvidorias; a criação das TVs da Câmara, do Senado e da Justiça; da Comissão de Legislação Participativa no Congresso; do Conselho Nacional de Justiça. Todos esses são pontos positivos no caminho de reforçar o controle social e aumentar a transparência do Estado.

Apesar disto, as denúncias de fraudes, corrupção, abuso do poder, seguem bastante frequentes. O aumento gradativo do tamanho e do poder do Estado ocasionaram o avanço da burocracia, que trouxe consigo, em paralelo, o aumento da corrupção ante a ampliação de possibilidades de práticas escusas no exercício do poder. Já na década de 1990, Campos (1990, p. 40-41) analisou que o excesso de centralização administrativa, com a concentração do poder decisório na cúpula da burocracia federal e a inacessibilidade da participação individual e comunitária na formulação das políticas públicas ocasionaram com que no Brasil a burocracia pública operasse sob um nível mínimo de pressão dos administrados. Assim, para Campos (1990, p. 41) a predominância do segredo no Estado torna a corrupção endêmica, não controlada e raramente punida.

Acompanhando as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil nos últimos vinte anos, desde a data de publicação do artigo de Campos, Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) constata, como mencionado, que foram dados passos relevantes em direção à *accountability*, tais como o fortalecimento institucional e a criação de instituições de controle. Apesar disto, não significa que velhos valores negativos tenham sido extirpados, pois práticas como nepotismo, favoritismo, privilégio para poucos, sociedade passiva, falta de participação da sociedade civil, populismo, crise de credibilidade das instituições, casuísmo dos partidos políticos, troca de votos, etc., não foram extintos.

Pode-se afirmar, portanto, que, apesar de avanços políticos, culturais, institucionais, ainda hoje o direito à informação não é plenamente efetivo, e a cultura do segredo parece dominar diversos órgãos e instituições públicas. Essa situação claramente prejudica que a gestão da coisa pública seja transparente e democrática no país, impedindo que os cidadãos possam fiscalizar os representantes e participar do processo de condução das decisões políticas. E, nitidamente, as camadas sociais menos favorecidas são as mais prejudicadas, pois só quem tem acesso às informações do Estado é uma elite de indivíduos privilegiados com poder econômico e político. Já em 1990 observava Campos (1990, p. 42) que “[...] os grupos sem poder (as classes média e baixa) não tem acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma organização pública”.

Por isso, mais que nunca, é necessário incorporar, na administração pública, o conceito de *accountability*, com vistas a mudanças que superem a mera formalidade e tragam alterações estruturais na condução da coisa pública no Brasil, permitindo o exercício do

controle da atuação política de modo amplo, por toda a sociedade interessada, e não apenas pelos detentores do poder.

O'Donnell (1998, p. 28-30), analisando as democracias latino-americanas, considera que a *accountability* vertical, ao menos em termos eleitorais, existe. Em que pese se possa questionar a efetividade das eleições como mecanismos de *accountability*, elas são regularmente realizadas pois, por meio de eleições razoavelmente livres, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando contra ou a favor dele. E, ainda, as liberdades de opinião e associação, bem como o acesso a fontes diversas de informação, existem.

Embora a presença da *accountability* vertical garanta que um país é democrático, pois existe tanto o direito de escolha dos governantes quanto o direito de livre expressão, há, segundo O'Donnell (1998, p. 43) nas democracias latino-americanas, uma fragilidade da *accountability* horizontal. Isto porque, conforme o autor, espera-se que as agências estatais que controlam o exercício do poder sejam efetivas. Contudo, salvo exceções, elas não funcionam de maneira adequada¹.

Com base em tais ponderações, percebe-se a importância do conceito de *accountability*. Isto porque a predominância do segredo e os altos índices de corrupção apenas podem ser superados caso se estimule a fiscalização e o controle (ou seja, a participação) por meio do aumento da transparência governamental e, conseqüentemente, da participação política. Com posse da informação, as pessoas podem cobrar atitudes efetivas por parte das agências de controle, bem como demandar a responsabilização e a punição aos responsáveis pelo uso indevido da coisa pública.

Conforme afirma Schedler (2008, p. 14), a *accountability* estabelece uma relação de diálogo entre os atores que exigem e os que prestam contas, possibilitando o surgimento do debate público, e opondo-se ao exercício mudo do poder. É por isso que instrumentos que assegurem um efetivo controle sobre a ação estatal são tão necessários, a fim de garantir a interlocução e o efetivo diálogo entre governantes e sociedade civil, possibilitando que estes últimos fiscalizem, peçam justificativas para as ações empreendidas e, quando necessário, busquem os meios cabíveis para a aplicação de sanções.

¹ As afirmativas de O'Donnell vão em direção a um estudo de 2006 da revista *The Economist*. Pinho e Sacramento (2009, p. 1361) lecionam que, neste estudo, foram estabelecidas cinco categorias gerais – processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civil – para análise de 167 países, classificando-os posteriormente em: democracias completas, democracias imperfeitas, regimes híbridos, ou regimes autoritários. Em relação ao processo eleitoral e liberdade civil, os índices foram elevados; entretanto, os índices relativos ao funcionamento do governo e à participação política deixaram o país na 42ª posição, restando enquadrado como democracia imperfeita.

A divulgação de informações possibilita a transparência e permite o exercício da *accountability*, promovendo o fortalecimento da sociedade civil para acompanhar, fiscalizar e opinar na condução da esfera pública. Uma sociedade refém do segredo e do sigilo das informações públicas nunca poderá garantir o exercício de uma cidadania plena, motivo pelo qual a institucionalização de instrumentos para o acesso a informações é a melhor forma de coibir abusos de poder, dificultando a tomada de decisões baseadas em motivações privadas, e garantindo que cada pessoa possa não apenas fiscalizar a atuação do poder público, como também buscar seus direitos nos casos necessários.

Nesse sentido, e afirmando-se que o Brasil se encaixa na categoria de O'Donnell do tópico anterior (de cidadania truncada ou de baixa intensidade), já que seus cidadãos não dispõem das informações necessárias para decidir de forma consciente e fundamentada não apenas em quem votar, mas também para encontrar meios de fiscalizar os seus representantes, verifica-se a relevância do direito à informação para a participação política. A prestação de contas por parte dos representantes e a consequente fiscalização por parte da sociedade civil também é condição para um Estado democrático, mas só se realizará caso os indivíduos tenham livre acesso às informações de caráter público.

Assim, quando se trata de discutir as formas de participação política da sociedade civil, não se pode deixar de lado que, sem informação, não há participação. Nesse sentido, a condição de possibilidade para que os indivíduos atuem de maneira consciente e efetiva na esfera pública é a existência de informação transparente, clara e adequada.

É nesse sentido que cada vez mais a informação é pré-requisito para o exercício pleno da cidadania, o que demonstra a importância das Leis de Acesso à Informação na construção de um diálogo democrático do Estado com a sociedade civil. O próximo tópico abordará a evolução e o desenvolvimento do direito à informação como direito fundamental, e a relação deste direito com o incremento da transparência e da participação da sociedade civil em democracias.

1.1.3 Evolução histórica do direito fundamental à informação

O direito à informação pública ganhou destaque nos últimos anos, passando a fazer parte das discussões relativas ao aumento da transparência dos Estados modernos – minados

de burocracia e acusados de ineficiência –, ao combate à corrupção, desvios e abusos de poder, e ao aprimoramento da participação da sociedade civil no sistema democrático.

Contudo, antes de se chegar ao que hoje se entende por “direito à informação pública”, uma ampla construção doutrinária foi tecida ao redor das liberdades de expressão, de imprensa e de informação, e da relevância do livre fluxo desta última em Estados democráticos. Isto porque, inicialmente, a informação era analisada sob um ponto de vista liberal, de caráter absenteísta, no qual ao Estado era dada a tarefa de não interferir no livre fluxo informacional, deixando imprensa e sociedade com liberdade para se manifestar. Apenas posteriormente começou a ser construído o entendimento de que a informação implica também uma atitude ativa por parte do Estado, que deve não apenas não interferir no fluxo informacional, como também atuar no sentido de garantir a circulação de informações.

Ao abordar o tema, Jáuregui (2010, p. 12-15) estabelece uma distinção entre a liberdade de informação e o direito à informação. O primeiro tem como ponto de partida a liberdade de expressão, prolongamento da garantia individual de pensamento, que diz respeito ao direito de livre comunicação das ideias, opiniões e notícias. A liberdade de informação, vinculada à tradição do pensamento liberal, privilegia a atividade de transmissão da informação, ou seja, o exercício da liberdade de expressão em matéria informativa.

O conteúdo jurídico da liberdade de informação diz respeito, assim, à liberdade de investigar, difundir e receber informação, e está relacionado ao surgimento e desenvolvimento da imprensa escrita (JÁUREGUI, 2010, p. 20-30). Percebe-se, portanto, o caráter liberal deste direito, que requer uma atitude passiva por parte do Estado – este deve apenas garantir o livre fluxo de dados, sem interferir nem dirigir a atividade informativa.

Já o direito à informação, na concepção da mesma autora (2010, p. 42-43) possui uma acepção mais ampla. Enquanto a liberdade de informação, de concepção liberal, protege apenas o ato da difusão informativa, o direito à informação concebe a informação como um valor em si mesmo, necessário para o exercício da participação cidadã em democracias.

Esta doutrina do direito à informação, seguindo no entendimento de Jáuregui (2010, p. 31-32) nasceu como consequência de uma reflexão crítica dentro do pensamento liberal. Enquanto a liberdade de informação foi considerada prioritariamente um direito para o informador e, em boa medida, para a imprensa informativa, imune à interferência estatal, permitiu-se que os meios de comunicação ficassem submetidos aos imperativos do mercado e, conseqüentemente, a critérios mercantis na sua gestão. Em razão deste contexto, a doutrina buscou um novo entendimento em relação ao aspecto liberal da informação, para que esta nova construção estivesse também de acordo com o seu papel social.

Da evolução doutrinária sobre o tema, fica claro que o conceito de liberdade de informação deixou de ser suficiente para garantir o acesso da sociedade às informações. Se a informação também possui um papel social, não pode ser deixada apenas ao livre arbítrio do mercado. Deste modo, também foi reconhecido ao Estado a necessidade de uma postura mais ativa, no sentido não só de não interferir no livre fluxo de dados, mas também de estimulá-lo, buscando garantir que a informação chegue ao maior número de pessoas, da forma mais plural, diversificada e irrestrita possível.

Ensina Mendel (2009, p. 3) que, nos últimos anos, o direito à informação foi alvo de uma verdadeira revolução, passando a ser reconhecido por organizações internacionais e tendo sido regulamentado em diversos países. Se na década de 1990 a visão predominante era do direito à informação como uma medida de governança administrativa, hoje este direito é cada vez mais considerado um direito humano fundamental. Isto se reflete na própria terminologia, pois o termo “liberdade de informação” tem crescentemente sido substituído por “direito à informação”. Jáuregui (2010, p. 40-41) compartilha da visão de Mendel, afirmando que o direito à informação deve ser entendido como um direito fundamental, reconhecido nos tratados internacionais sobre direitos humanos. Do mesmo modo, para O’Donnell (2010, p. 232), o acesso à informação livre e plural, não monopolizada ou censurada, e seus correlatos (as liberdades de expressão e de associação), são condições necessárias para um Estado democrático.

Quando a informação passa a ser vista como um direito, compreende-se que ela é considerada indispensável para o exercício da cidadania. Na medida em que o direito à informação possibilita que as pessoas participem de maneira ativa da sociedade, desempenhando seu papel como cidadãos, é que se verifica a relevância de institucionalizar e regulamentar este direito.

Embora não se trate de um direito novo ou originado nas últimas décadas, sua vigência em nível mundial é relativamente recente. Fazendo um panorama histórico do direito à informação, Ugarte (2007, p. 19) leciona que a sua primeira expressão foi a *Real Ordenança sobre a liberdade de imprensa* de 1766 da Suécia. O fato do marco representativo do surgimento deste direito se caracterizar por uma lei sobre liberdade de imprensa revela, como mencionado acima, a sua íntima vinculação com a liberdade de expressão².

O segundo país a legislar acerca do tema foi a Colômbia, através do *Código de Organização Política e Municipal* de 1888, que outorgava acesso a documentos oficiais

² Conforme Ugarte (2007, p. 19), a legislação sueca passou por modificações e possui agora referência expressa ao direito de acesso dos cidadãos suecos à informação oficial.

àqueles indivíduos que os requisitassem, a não ser que existisse uma proibição legal³. Posteriormente, em 1946, foi criada, no âmbito da Organização das Nações Unidas, uma subcomissão sobre o direito à informação, que inclusive elaborou um projeto de convenção internacional acerca do tema, que nunca prosperou. Nos Estados Unidos da América, antes da promulgação do FOIA, a *Lei do Procedimento Administrativo*, de 1946, e a *Lei de Liberdade de Informação*, de 1966, tratavam do tema (UGARTE, 2007, p. 20-21).

Ugarte (2007, p. 22) considera que o *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1966 nos Estados Unidos da América constituiu o verdadeiro ponto de virada no desenvolvimento mundial sobre o direito à informação. Neste país, o FOIA é complementado pelo *Government in the Sunshine Act*, que estabeleceu o caráter público das reuniões dos órgãos diretivos colegiados, salvo exceções legais, e o *Federal Advisory Comitee Act*, destinado a limitar e regular as comissões assessoras do governo federal, facultando ainda às pessoas interessadas a participar destas reuniões.

Na União Europeia, o Tratado de Maastricht conta com a Declaração nº 17, a qual versa sobre o acesso à informação nas instituições comunitárias. Em 06 de dezembro de 1993, o Conselho da Europa e a Comissão Europeia adotaram um Código de Acesso a Documentos. Posteriormente, em 20 de dezembro do mesmo ano, o Conselho editou uma resolução sobre o acesso público a seus documentos, a qual passou a reger o acesso no seu âmbito, enquanto que o Código passou a regular o acesso na Comissão (UGARTE, 2007, p. 79)⁴.

No âmbito da América Latina, o reconhecimento do direito à informação também é relativamente recente. A par da legislação colombiana, pioneira no assunto, as legislações sobre o tema datam, em grande medida, do início dos anos 2000 em diante.

Com o reconhecimento e o incremento da positivação do direito à informação, diversos autores passaram a se dedicar ao estudo da temática, construindo conceitos distintos sobre o que se entende por este direito. Em face disto, são apresentados a seguir alguns conceitos acerca o assunto, a fim de revelar um panorama amplo acerca do entendimento doutrinário e uma conclusão geral ao final.

³ Atualmente a Colômbia conta com uma legislação específica sobre o direito à informação, a Lei nº 57 de 1985.

⁴ Consoante Ugarte (2007, p. 80), uma das primeiras questões judiciais originadas da entrada em vigor da resolução mencionada foi o *Caso Guardian*, ocorrido quando o jornalista John Carvel, do jornal britânico *The Guardian*, buscou acessar documentos relativos a reuniões do Conselho de Ministros. Depois de ver seus requerimentos negados nas instâncias administrativas do Conselho, ingressou com uma ação no Tribunal Europeu, o qual entendeu que o fato de uma cláusula da resolução estabelecer que o acesso a documentos do Conselho poderia ser negado para proteger a confidencialidade dos documentos não impunha necessariamente um caráter mandatório a tal negação, mas sim exigia que o Conselho sopesasse os seus interesses em manter os documentos em sigilo com o direito dos cidadãos de obter acesso a tais informações.

No entendimento de Jáuregui (2010, p. 36-38), o conteúdo do direito à informação se desdobra em três faculdades jurídicas: de buscar, de difundir e de receber informação. A primeira faculdade diz respeito a toda e qualquer pessoa, ou seja, não se limita à transmissão de notícias, mas tem um objeto mais amplo, referente à possibilidade de qualquer indivíduo ir atrás das informações necessárias para poder participar da vida pública. Já a segunda refere-se não apenas ao direito dos profissionais da imprensa de divulgar informações, mas ao dever de oferecer informação verdadeira. Por fim, a terceira faculdade possibilita que o exercício deste direito possa inclusive ser exigido judicialmente.

Consoante ensina López-Ayllón (2000, p. 162), os artigos 13 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contêm a formulação moderna acerca da liberdade de expressão, pois reformulam as liberdades tradicionais de expressão e imprensa para adaptá-las às novas condições da informação no final do século XX. Verifica-se, assim, que López-Ayllón não diferencia de maneira tão clara o direito à informação da liberdade de expressão, mas sim considera ambas facetas de um mesmo direito. Para o autor (2000, p. 163) o direito à informação, (ou liberdade de expressão ou liberdade de informação) compreende três faculdades inter-relacionadas: a liberdade de buscar, receber ou difundir informações, opiniões ou ideias, de maneira oral ou escrita, ou por qualquer outro procedimento. Por isso, tal direito engloba as liberdades tradicionais de expressão e imprensa, entretanto é mais amplo porque estende a proteção não apenas à busca e à difusão, mas também à recepção de informações.

Assim, o direito à informação, na visão de López-Ayllón (2000, p. 164-165), contempla uma faceta negativa, ou seja, um direito de liberdade negativa frente ao Estado, significando que qualquer indivíduo pode, em relação ao Estado, buscar, receber, difundir informações, e que este último não pode impedir as pessoas de assim agirem. Caso haja alguma violação por parte do Estado, os indivíduos podem buscar as vias judiciais para tutelar este direito. Por outro lado, o direito à informação também possui um viés positivo, que implica uma atitude prestacional por parte do Estado, no sentido de proteger e promover o acesso à informação.

Já na visão de Ugarte (2007, p. 13) o direito à informação diz respeito a limitar os segredos de Estado ao mínimo compatível com as necessidades das relações internacionais, da defesa nacional e da segurança pública, constituindo uma derivação necessária de outros direitos, especialmente do princípio republicano de publicidade dos atos de governo, que supõe a transparência da gestão pública. Além disso, constitui consequência necessária do princípio da liberdade de expressão, incluindo suas liberdades mais modernas: liberdade de

buscar, receber e difundir informações. Como se vê, Ugarte elabora um conceito que se aproxima mais do entendimento atual do direito à informação pública (ou direito à informação em sentido amplo – o qual será estudado adiante).

Na opinião de Villanueva (2003, p. 17), o direito à informação contempla: o direito a receber informação, a informar e a ser informado. Estendendo a análise, prossegue afirmando que o direito a informar inclui a liberdade de expressão e de imprensa; e que o direito a ser informado inclui as faculdades de receber informação objetiva e oportuna, completa e universal, ou seja, sem excluir qualquer pessoa que seja.

Por fim, conforme Carbonell (2006, p. 6-7), o direito à informação opera de duas maneiras: a) por um lado, fornece conteúdo, qualidade e substância a outros direitos fundamentais – ou seja, possibilita o exercício de outros direitos; b) por outro, possui um valor autônomo, no sentido de que a própria informação é um bem jurídico. Assim, em relação ao primeiro ponto, tem-se que o direito à informação se relaciona com diversos outros, tais como a liberdade de expressão (tendo acesso à informação as pessoas podem se expressar mais adequadamente), os direitos eleitorais (para votar, é necessário informação acerca dos candidatos), assim como a própria concepção democrática do Estado, pois democracias exigem poderes públicos transparentes e responsáveis.

A par deste caráter instrumental, em relação ao segundo ponto, Carbonell (2006, p. 7) leciona que a informação tem um valor próprio, autônomo, que se traduz no direito das pessoas de acessar dados pessoais armazenados em bancos de dados públicos; no direito à verdade, que possui papel essencial na investigação de violações a direitos humanos; e no direito a ter conhecimento sobre as atividades do Estado, controlando atos dos poderes públicos.

A partir de tal panorama, pode-se afirmar que o direito à informação, em sentido amplo, deve ser entendido como o direito tanto a receber informação, quanto a informar e a ser informado, e que o Estado deve agir, por um lado, não interferindo o livre fluxo de informações, e por outro, deve atuar de maneira a promover esse livre fluxo. E, deste modo, também o Estado necessita cumprir o papel de garantir que a sociedade civil tenha amplo acesso a quaisquer tipos de informação, inclusive àquelas em poder dos órgãos públicos.

Ainda, apesar das nuances de interpretação apresentadas pelos autores, pode-se afirmar que existe uma clara orientação no sentido de separar o direito à informação da liberdade de expressão e da liberdade de informação, consagrando o primeiro como um direito fundamental e autônomo, que exige por parte dos Estados uma atuação ativa no sentido de garantir o exercício deste direito.

Se há uns anos a ideia de que o direito à informação havia recebido reconhecimento internacional como direito humano fundamental era, consoante Mendel (2009, p. 7), uma assertiva ousada, já não é mais o caso. De acordo com o autor, diversos organismos internacionais (como a Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa e a União Africana), reconhecem o direito fundamental de acesso à informação de posse de órgãos públicos, bem como a necessidade de legislação efetiva que assegure a efetividade deste direito.

No âmbito internacional, os artigos 19 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*⁵ e do *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*⁶ consagram o direito à liberdade de informação, o que também é corroborado pelo artigo 13 da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)*⁷.

A Declaração de Atlanta, produzida em uma conferência internacional promovida pelo Carter Center (organização criada pelo ex-presidente norte-americano Jimmy Carter) e assinada em 2008, sustenta que o acesso à informação tem status idêntico a outros direitos humanos, bem como refere que os estados democráticos têm a obrigação de implementar sistemas legais para facilitar o acesso a informações. Demonstra ainda como o direito a informações aumenta as noções de cidadania, a boa governança, a eficiência da administração pública, a fiscalização e o combate à corrupção, o desenvolvimento humano, a inclusão social e o êxito de outros direitos socioeconômicos, civis e políticos (RODRIGUES, 2009, p. 28-29).

No âmbito do continente americano, a *Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão*⁸, considerada o mais completo documento oficial sobre liberdade de expressão no sistema interamericano até o momento, menciona que o direito de acesso à informação em poder do Estado garante maior transparência e fortalece a democracia. Além

⁵ Artigo XIX - Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

⁶ Artigo 19 [...] 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

⁷ Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

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

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000).

disso, reconhece de forma inequívoca o direito à informação, afirmando que o acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental do indivíduo⁹.

Essas declarações foram reafirmadas em 2004, quando da assinatura da *Declaración de Nuevo León* pelos Chefes de Governo e de Estado do continente americano¹⁰, na qual o acesso à informação em poder do Estado é entendido como condição indispensável para a participação cidadã e para a promoção e respeito aos direitos.

Na Europa, o artigo 10 da *Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais*¹¹ garante a liberdade de expressão como um direito humano fundamental. Posteriormente, Mendel (2009, p. 12) afirma que os órgãos políticos do Conselho fizeram avanços importantes, estabelecidos em resoluções e recomendações, para reconhecer também o direito à informação como direito fundamental. Também no âmbito europeu, a *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia* outorga, no artigo 42, um direito de acesso a documentos mantidos pelas instituições da União Europeia¹².

Ainda em 1998, a União Europeia publicou o “Livro Verde sobre a Informação do Setor Público na Sociedade da Informação”, no qual já se alertava para o papel fundamental da informação pública para o adequado funcionamento do mercado interno europeu e para a livre circulação de bens, serviços e pessoas (UNIÃO EUROPEIA, 1998, p. 1).

Percebe-se, portanto, que o direito à informação encontra espaço nos tratados e convenções internacionais, o que permite afirmar que, ao menos neste plano teórico, tem sua importância largamente reconhecida.

⁹ Na jurisprudência das Cortes Internacionais, também se encontram decisões que reconhecem o direito à informação pública. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em decisão tomada em 19 de setembro de 2006, considerou que a garantia geral da liberdade de expressão do artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos protege também o direito de acesso à informação de posse dos órgãos públicos. Assim, a Corte determinou a entrega de informações solicitadas ao governo do Chile por ativistas, que buscavam obter dados acerca da ação da empresa florestal Trillium e sobre o Projeto Río Condor, que envolvia o desmatamento de áreas específicas do país e, segundo se argumentava, poderia ser prejudicial ao meio ambiente. Como o governo chileno sistematicamente negava as informações, o caso foi enviado à Corte Interamericana, que determinou, entre outras providências, a entrega das informações solicitadas e a reforma da legislação daquele país no sentido de atender ao disposto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que garante o direito de acesso às informações públicas (CANELA e NASCIMENTO, 2009, p. 33).

¹⁰ Nesta Declaração, foi consignado que: “O acesso à informação em poder do Estado, com o devido respeito às normas constitucionais e legais, incluindo aquelas sobre privacidade e confidencialidade, é condição indispensável para a participação do cidadão e promove o respeito efetivo dos direitos humanos. Comprometemo-nos a dispor de marcos jurídicos e normativos, bem como das estruturas e condições necessárias para garantir a nossos cidadãos o direito ao acesso à informação” (CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2004).

¹¹ 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

¹² Artigo 42. Direito de acesso aos documentos. Qualquer cidadão ou cidadã da União, e qualquer pessoa física ou jurídica residente ou com sede em um Estado-membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeus (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Para Jáuregui (2010, p. 42-43), esse contexto de afirmação da informação como um direito autônomo e fundamental implica uma redefinição do papel do Estado sobre o tema. Se o Estado tem o dever jurídico de assegurar a todas as pessoas este direito, deve instituir as garantias jurídicas que permitam sua tutela efetiva. Quando o seu exercício apenas é possível através dos meios de comunicação de massa, e quando a pluralidade destes meios pode ser questionada por razões de concentração empresarial ou de interesses comerciais e políticos, faz-se necessária uma atuação dos poderes públicos que garanta a informação adequada. Em Estados democráticos, a informação se concebe como um bem de interesse necessário para a participação cidadã na democracia. A autora defende, em suma, que não basta apenas reconhecer e respeitar o livre fluxo de informações. É imperioso também assegurar que os cidadãos recebam informação suficiente e plural sobre os problemas que afetam sua comunidade e sobre as distintas alternativas existentes para a solução de tais problemas.

Essas ponderações da autora mostram-se bastante relevantes, na medida em que a informação não pode só ser medida em termos quantitativos, mas é preciso que seja a mais plural, irrestrita e proveniente das mais variadas fontes possíveis.

No entanto, ao fazer essa afirmação, Jáuregui está se referindo ao direito à informação de uma maneira ampla. Para este trabalho, cujo foco central está no acesso à informação pública, é necessário estabelecer uma distinção sobre este ponto. Villanueva (2003, p. 18), ao abordar esta questão, afirma que existe um direito à informação em sentido geral (direito à informação *lato sensu*) e um direito de acesso à informação pública (direito à informação *stricto sensu*). Em que pese a distinção doutrinária, nem sempre ela se efetiva na prática. No México, o autor assinala que a interpretação feita pela Suprema Corte de Justiça do país normalmente converge para o entendimento de que o direito à informação se confunde com o direito à informação pública.

Villanueva (2003, p. 24) esclarece que o direito de acesso à informação pública é um ingrediente essencial do direito à informação, mas que este último não se resume apenas ao primeiro. O direito de acesso à informação pública pode ser entendido como a prerrogativa de toda pessoa para acessar dados, registros, e todo tipo de informações em poder de entidades públicas e empresas privadas que recebam verbas públicas e/ou cumpram funções de autoridade, excepcionando-se os casos taxativamente previstos nas legislações de sociedades democráticas. É, assim, subsidiário do direito à informação em sentido amplo, podendo também ser definido como direito à informação em sentido estrito¹³.

¹³ O direito de *habeas data* pode ser considerado uma das vertentes do direito de acesso informação pública, mas dele deve ser diferenciado. Enquanto o direito à informação pública possui qualquer pessoa como legitimado

O destaque dado ao direito de acesso à informação pública surge essencialmente nas discussões relativas à necessidade de transparência por parte do Estado. Conforme o avanço dos estudos sobre o tema, percebeu-se que, em sociedades democráticas, é inconcebível que o sigilo dos atos da administração pública seja predominante. Com base nestas considerações, o tópico que segue abordará a questão sob o viés da informação pública, ou seja, produzida e/ou em poder do Estado, relacionando-a com as discussões atuais acerca da necessidade de maior transparência e controle social para o desenvolvimento de democracias plenas.

1.1.4 O direito fundamental à informação pública e o incremento da transparência ativa

A promoção de uma cultura do acesso, voltada à transparência e à publicidade estatal, sob o fundamento de que os dados em poder do Estado pertencem, na realidade, aos cidadãos, desenvolveu-se na esteira dos estudos acerca do direito à informação em sentido amplo.

Deste modo, refletindo sobre tais aspectos, Ugarte (2007, p. 15-16) afirma que, não raro, os particulares são vítimas de verdadeiros labirintos de regulamentações que impõem dificuldades aos cidadãos. Tudo isto é favorecido por uma propensão da administração à observância do segredo, que frequentemente constitui um mecanismo de preservação de poderes setoriais ou corporativos.

O conhecimento, portanto, não é direito apenas dos burocratas, dos administradores públicos ou dos detentores do poder, mas sim de toda a sociedade. Para um exercício efetivo dos direitos de cidadania, é preciso possuir a informação adequada relativa aos atos da administração pública.

A democracia está diretamente relacionada à capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afetam, motivo pelo qual as sociedades democráticas dispõem de diferentes mecanismos participativos (eleições regulares, órgãos de vigilância, mecanismos de apreciação de projetos de lei e programas de governo). Contudo, a participação efetiva em todos esses níveis depende do acesso à informação. Para que as eleições (e também outras formas de participação) cumpram seu papel, é necessário o acesso à informação, ou seja, é necessário ter acesso aos dados públicos que mostram o porquê de determinado raciocínio ter conduzido a determinado projeto, para a partir daí, poder contribuir

ativo, o *habeas data* cabe apenas àquela pessoa sobre a qual exista informação em banco de dados de caráter público; por outro lado, o primeiro refere-se a qualquer tipo de informação contida em registros públicos, enquanto que o segundo permite o acesso a dados relativos apenas à pessoa que consulta. Ou seja, o direito à informação pública parte do fato de que a informação de caráter público pertence a toda a sociedade, enquanto que o *habeas data* limita-se às informações relativas a uma pessoa, dados estes que inclusive podem enquadrar-se nas exceções legais previstas em leis de acesso à informação (VILLANUEVA, 2003, p. 25-26).

de forma efetiva (MENDEL, 2009, p. 4). Assim, segundo Ugarte (2007, p. 14), o direito de acesso à informação constitui um instrumento fundamental para o controle democrático da gestão governamental.

É em razão deste cenário que regulamentação do acesso à informação de caráter governamental tem uma função essencial em democracias, pois permite que a participação cidadã, como reflexo da soberania popular, seja exercida de maneira ativa. Uma participação social ativa e responsável pressupõe pessoas informadas e dotadas de condições de expressar livremente suas opiniões sobre o conteúdo das decisões políticas. Esse contexto demonstra que a visão liberal e negativa de caráter absenteísta da liberdade de informação é ultrapassada, devendo o direito à informação ser considerado por um viés positivo, que possa ser exigido do Estado, o que inclui o acesso à informação pública como um dos seus elementos centrais (ACKERMAN; SANDOVAL, 2005, p. 15-16).

Ao estudarem o tema, os doutrinadores apontam diversas consequências positivas do reconhecimento do direito à informação. Ackerman e Sandoval (2005, p. 17-18), por exemplo, consideram que este direito tem um impacto claramente positivo em ao menos três esferas de ação social: política, economia e administração pública. No que diz respeito à política, contribui para que os cidadãos despertem politicamente e participem de forma mais ativa nas atividades governamentais. Isto pode transformar uma pessoa que só participa da política no momento das eleições num ator político atuante, que busca a prestação de contas por parte dos agentes públicos de maneira ativa e participa do desenho dos programas e ações públicas. Em relação à economia, a transparência gera um clima de confiança ao permitir que os atores econômicos calculem onde e quando podem investir com maior segurança. Por fim, no âmbito da administração pública, a transparência melhora o processo de tomada de decisões dos próprios servidores, pois os obriga a adotar comportamentos mais responsáveis, gerando um maior controle sobre a corrupção ao dificultar acordos e atitudes ilegais.

Para Villanueva (2003, p. 30-31), o direito à informação pública melhora a qualidade de vida das pessoas, na medida em que os fluxos de informação, ao conceder-lhes mais poder, se tornam uma ferramenta para uma melhor tomada de decisões. Exemplificando, apresenta o caso de pais que precisam decidir em qual escola pública matricular seus filhos. Sem informação, estes pais tem que recorrer a métodos empíricos ou intuitivos para decidir qual a melhor escola. Se tivessem informações oficiais acerca da escola, como índice de evasão,

grau de profissionalização dos professores, número de alunos que ingressa em faculdades, etc., poderiam tomar uma decisão mais acertada¹⁴.

Assim sendo, verifica-se que o direito à informação funciona não apenas como um mecanismo de controle do exercício do poder e da atuação da administração pública, mas também como um requisito para o exercício de outros direitos civis. Especificamente em relação à transparência estatal, Villanueva (2003, p. 33-34) afirma que o direito à informação pública também se reflete nos seguintes direitos:

a) Direito de contar com entidades públicas que operem de modo transparente. A transparência é uma característica essencial de um Estado democrático de direito, pois permite que a sociedade saiba como se tomam as decisões que afetam de maneira direta ou indireta os interesses da população em geral. Esse contexto habilita os indivíduos a conhecer o funcionamento da administração pública, e assim a exigir maior eficiência na prestação de serviços, bem como diminuir de maneira considerável as margens de manobra dos servidores que buscam praticar atos de corrupção.

b) Direito de contar com entidades públicas que prestem contas de seus atos perante a sociedade. Tendo em vista que os governantes e os cidadãos firmam um contrato eleitoral a cada número determinado de anos nas urnas, é necessário que os governantes prestem contas das suas ações, de modo que a população possa verificar a congruência entre o que é dito na campanha e o que efetivamente é feito no governo.

A partir desta evolução do direito à informação e, em especial, do direito à informação pública, muitos países ao redor do mundo incorporaram este direito em suas Constituições, e regulamentaram o seu exercício através de leis específicas. E, como consequência, os estudiosos do assunto passaram a verificar e compilar quais os pontos específicos que devem fazer parte das legislações sobre o tema.

Para Mendel (2009, p. 31), existe um conjunto de padrões que devem embasar as normas sobre o tema. Em estudo comparado acerca das legislações sobre direito à informação ao redor do mundo, o autor segue um conjunto de princípios estabelecidos pela organização

¹⁴ Apesar de o direito à informação ser analisado, majoritariamente, sob o aspecto da participação política, Mendel (2009, p. 5-6) destaca que esse direito comporta outros campos. Por exemplo, o acesso a prontuários médicos pode ajudar pessoas a tomar decisões sobre tratamento e planejamento financeiro. Outro exemplo é o uso desse direito para práticas comerciais, pois o acesso à informações em assuntos econômicos pode ser de grande utilidade para empresas e ajudar a promover a fluidez das informações entre governo e setor privado. Por fim, o direito à informação possui íntima relação com a questão do “direito à verdade”, que é de particular importância após um período de graves violações dos direitos humanos, como parte de um compromisso renovado com a democracia e com o respeito aos direitos. Trata-se, neste ponto, conforme o mesmo autor, não apenas de fornecer os dados, mas de ir além: coletar e compilar novas informações para aquilatar a verdade sobre abusos do passado (como é o papel das Comissões da Verdade).

internacional de direitos humanos Artigo 19¹⁵, na publicação “*Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação*”, a qual estabelece melhores práticas em matéria de legislação sobre direito à informação. Tais princípios baseiam-se em leis e padrões internacionais e regionais, na evolução da prática estatal (conforme evidenciado em leis nacionais e veredictos de tribunais nacionais) e nos princípios gerais do direito reconhecidos pela comunidade das nações.

Os nove princípios acerca do direito à informação, conforme apresentados por Mendel, são elencados abaixo, entrecortados por entendimentos de outros autores sobre o tema.

1) Máxima divulgação: significa que a abrangência do direito a informação deve ser ampla tanto no que diz respeito ao espectro de informações e órgãos envolvidos, quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito (MENDEL, 2009, p. 32-34). Apesar disto, o autor (2009, p. 34) alerta para o fato que “[...] certas leis nacionais estabelecem, sim, discriminação, aplicando-se apenas aos cidadãos e às cidadãs, embora deveriam ser aplicadas a todos”.

Ugarte também aponta para esta questão. Conforme o autor (2007, p. 27-33), o direito à informação pública é, em alguns países, conferido a toda e qualquer pessoa, enquanto que em outros é apenas concedido aos cidadãos residentes no país. Assim, por exemplo, enquanto na Suécia e no Canadá o acesso à informação é facultado a todo cidadão sueco e canadense, respectivamente, excluindo, portanto, quem não possua tal condição, na Finlândia e nos Estados Unidos as respectivas leis preveem que todos terão acesso a documentos oficiais, o que inclui também estrangeiros, sejam eles residentes no país ou não.

Villanueva (2003, p. 26-28) também destaca que há uma ampliação do entendimento tanto em relação à legitimação ativa (o titular do direito de acesso à informação pública) quanto passiva (é aquele que deve proporcionar a informação solicitada). No que diz respeito à titularidade ativa, existe cada vez mais consenso de que o sujeito ativo deve ser toda e qualquer pessoa, sem importar se é cidadão ou não do país, se é uma pessoa física ou jurídica. Por outro lado, o sujeito passivo também passou por uma ampliação ao longo dos últimos anos. Se inicialmente as leis limitavam o sujeito passivo ao Poder Executivo, atualmente boa parte das legislações passou a incluir não apenas os Poderes Legislativo e Judiciário, mas também as empresas privadas que recebem verbas públicas.

¹⁵ A Artigo 19 é um organização internacional de direitos humanos, com sede em Londres, Reunião Unido, e que tem por missão, conforme o Estatuto da ARTIGO 19 BRASIL, que atua de forma coordenada com a sede, a defesa e a promoção da liberdade de expressão e da liberdade de informação em todo o mundo (ARTIGO 19 BRASIL, 2008).

Ackerman e Sandoval (2005, p. 24) consideram que o cenário ideal seria aquele no qual as leis de acesso exigissem a transparência por parte tanto de todas as instituições públicas, quanto das que recebam dinheiro público, incluindo os três poderes, os órgãos autônomos, as organizações não-governamentais, as pessoas físicas, os contratantes privados, etc. Os autores defendem ainda que um cenário mais positivo seria composto por leis que exigissem a divulgação de informações também daquelas entidades que desenvolvam funções de interesse público – como escolas, hospitais, prisões – independente de receber ou não financiamento governamental.

Apesar disto, ainda existe grande distância entre o cenário ideal defendido por diversos autores, e a realidade das leis de acesso à informação. Um dos pontos que contribui para este descompasso é a resistência dos Poderes Legislativo e Judiciário em submeterem-se às legislações sobre o tema. Ackerman e Sandoval (2005, p. 25) consideram que essa situação se dá, aparentemente, porque a natureza deliberativa da legislatura e a delicada natureza do trabalho desenvolvido pelo Judiciário fazem com que se considere que legislações sobre o tema dificilmente poderiam se estender a tais instituições. Não raro, as leis abrangem somente o Poder Executivo.

2) Obrigação de publicar: significa que, para efetivar o direito à informação na prática, não basta apenas exigir que os órgãos públicos atendam a pedidos de informação, pois o acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, de forma espontânea, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido (MENDEL, 2009, p. 34). Assim, “[...] a meta de mais longo prazo deve ser a disponibilização proativa de informações de tal modo a minimizar a necessidade dos indivíduos de recorrer a pedidos para ter acesso a elas” (MENDEL, 2009, p. 34). Trata-se da chamada *transparência ativa*, que será melhor abordada a seguir.

3) Promoção de um governo aberto: o direito à informação depende de uma mudança de cultura, pois não basta a existência de uma legislação progressista para convencer os funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação, mas também um direito fundamental dos cidadãos (MENDEL, 2009, p. 34-35)¹⁶. Talvez aqui se situe um dos aspectos

¹⁶ Mendel (2009, p. 35) indica algumas medidas promocionais para avançar na questão da cultura do acesso, tais como: a existência de órgãos de fiscalização da aplicação da lei, como um comissariado de informações, ouvidoria ou comissão de direitos humanos, oferece um ponto de responsabilidade para assegurar atenção e recursos adequados para efetivar o direito à informação; os meios de comunicação podem desempenhar papel primordial divulgando a questão do acesso à informação; a publicação de um guia simples e acessível sobre como fazer uma solicitação de informações pode auxiliar a população nesse sentido; o estabelecimento de penalidades para aqueles que, de alguma maneira, obstruam, intencionalmente, o acesso a informação, inclusive pela destruição de registros ou inibição do trabalho do órgão de supervisão; a boa gestão de documentos oficiais, para que os servidores consigam acessar a informação pretendida pelo cidadão.

mais complexos da concretização do direito à informação, na medida em que, sem um cenário político, institucional e cultural favorável, nenhuma legislação provocará, por si só, mudanças significativas num cenário tradicionalmente hermético em relação à transparência.

4) Limitação da abrangência das exceções: trata-se de um ponto complexo porque um sistema de exceções amplo em demasia pode prejudicar seriamente o direito. Contudo, para Mendel (2009, p. 36-38), não é necessária complexa análise legal para ver que as exceções devem limitar-se a situações em que a divulgação das informações representaria risco de dano. Por exemplo, o setor de defesa detém boa quantidade de informações que tangenciam suas operações, como por exemplo informações relativas à compra de alimentos e canetas. Em relação a tais dados, é evidente que não se afigura legítimo negar o acesso, alegando que elas simplesmente estão relacionadas aos gastos com defesa, já que a divulgação não prejudicaria os interesses do setor de defesa¹⁷.

Embora o acesso à informação não possa ser irrestrito, Ugarte (2007, p. 50) alerta que o número de exceções, quando muito elevado, pode desvirtuar a finalidade do direito à informação. Todavia, existe também o caso de legislações que apresentam poucas restrições, mas estas, por serem excessivamente amplas, abrangendo muitas situações, podem dificultar o exercício do direito.

Conforme Martins (2011, p. 237), a recusa somente poderá ser justificada se a autoridade pública demonstrar que, naquele caso, a limitação atende ao *teste de três fases*, elaborado pela jurisprudência internacional, segundo o qual a determinação da confidencialidade num caso concreto só pode ser considerada legítima caso presentes os seguintes requisitos: a) a informação solicitada relaciona-se a um dos objetivos legítimos para restrição do acesso previstos em lei (ou seja, as informações requeridas se enquadram em uma exceção listada na lei); b) a divulgação da informação poderá efetivamente causar graves danos a tal objetivo; c) o prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público na liberação da informação específica (MARTINS, 2011, p. 237). Trata-se de uma análise da proporcionalidade e razoabilidade da restrição, cuja aplicação pelos administradores públicos diminui a margem de discricionariedade na interpretação das exceções.

¹⁷ Mendel (2009, p. 38) destaca que: “por mais cuidadosa que seja a formulação de um regime de exceções, sempre haverá casos em que o interesse público mais amplo é satisfeito pela revelação das informações, mesmo que isso realmente cause certo prejuízo a um interesse protegido. Isso se dá, em parte, porque não é possível delinear exceções de modo a levar em consideração todos os interesses públicos prevalentes, e em outra, porque determinadas circunstâncias em um dado momento podem significar que o interesse público geral é atendido pela divulgação. Um exemplo seriam informações militares confidenciais que expuseram a corrupção nas Forças Armadas. Embora a divulgação possa, a princípio, dar a impressão de enfraquecer a defesa nacional, a erradicação da corrupção nas Forças Armadas pode, com o passar do tempo, fortalecê-la verdadeiramente”.

Outra questão interessante levantada por Ugarte (2007, p. 64) é em relação à confidencialidade de partes de documentos. Se apenas uma parte é considerada sigilosa, a parte restante deve ser franqueada ao público.

5) Procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, devendo haver a criação de procedimentos claros a serem seguidos pelos órgãos para tanto. Ademais, além da possibilidade de recurso interno a uma autoridade superior dentro do órgão no qual o pedido foi feito, é necessário que exista um órgão independente para o exame das decisões tomadas (pois, na falta de exame independente, muitas informações, como alguma que revele corrupção ou incompetência, podem jamais ser divulgadas) (MENDEL, 2009, p. 38-40). De acordo com Mendel (2009, p. 39), leis de direito a informação mais progressistas preveem um direito de recurso a um órgão de supervisão independente. É uma opção que, de modo geral, se afigura mais acessível à população em geral, motivo pelo qual sua previsão nas leis é recomendada pela doutrina.

6) Custos: também é um ponto complexo, pois o alto custo pode inviabilizar a busca por informações. Por outro lado, a oferta de acesso impõe custos aos órgãos públicos, que devem ter alguma maneira de recuperar parte do valor despendido. Recomenda-se, neste ponto, que eventuais taxas cobradas por cópias não excedam os custos efetivos para sua reprodução (MENDEL, 2009, p. 40).

7) Reuniões abertas: significa que as reuniões dos órgãos públicos devem ser abertas aos cidadãos. Contudo, na prática, “[...] são raros, porém não desconhecidos, os casos de leis de direito a informação que determinam a abertura das reuniões dos órgãos públicos” (MENDEL, 2009, p. 40).

8) A divulgação tem precedência: por este princípio, entende-se que, ao longo do tempo, os países deveriam assumir o compromisso de rever todas as legislações que restrinjam a acesso à informação e alinhá-las à legislação sobre o direito de acesso. Todavia, como esta é uma solução de, no mínimo, médio prazo, um caminho mais célere seria determinar a lei que institui o direito a informação tenha precedência em relação às leis de sigilo. Isto pode ser feita tanto por uma interpretação restritiva das leis de sigilo, quanto pela prevalência da lei de acesso à informação em caso de conflito de normas (MENDEL, 2009, p. 41).

9) Proteção para os denunciadores: refere-se ao fato de que todos indivíduos que divulgam ao público informações sobre atos ilícitos – os denunciadores – precisam ser protegidos (MENDEL, 2009, p. 40).

São princípios bastante amplos e de modo geral é difícil uma legislação conseguir abarcar todos – até mesmo porque a efetivação de alguns não depende só da lei, como a

promoção de um governo aberto, que passa muito mais pela mudança de postura institucional para ser concretizada. Todavia, caso haja uma incorporação efetiva destes às legislações dos Estados, o direito à informação pública pode ser uma alternativa para transformar os setores públicos, tradicionalmente considerados burocráticos e fechados, em esferas mais transparentes, dinâmicas e menos corruptas.

Contudo, Ugarte (2007, p. 27) alerta para o fato que o direito à informação pode passar a ter um caráter meramente teórico, caso os seus hipotéticos beneficiários não sejam informados acerca da localização concreta da informação que procuram. Apenas caso tenham obtido informação sobre o tema poderão realizar um pedido suficientemente fundamentado. Do contrário, uma eventual negativa governamental sobre a existência da informação – quando ela realmente existe – será totalmente impune, pois o solicitante não terá como contrapor-se à negativa.

É por tal razão que muitos países determinam, em suas legislações, mecanismos de ajuda para que as pessoas possam localizar a informação. Por exemplo, a legislação canadense dispõe que o Ministro correspondente disporá que seja publicada, de maneira periódica com frequência não menor que uma vez por ano, uma publicação que contenha, dentre outras questões, a descrição da organização e das responsabilidades de cada instituição governamental, incluindo detalhes das funções de cada divisão; a descrição dos registros que se encontrem sob o controle de cada instituição governamental; os funcionários aos quais deverão ser dirigidos os pedidos de acesso à informação; etc. (UGARTE, 2007, p. 45).

Essa questão possui relação com o fato que, se o direito à informação é um direito fundamental, também corresponde a um dever por parte do Estado de garantir o fornecimento das informações aos cidadãos. Este dever tem que ser cumprido não apenas pela disponibilização de informações quando realizada uma solicitação, mas também de maneira espontânea por parte do Estado, independente de demanda. Nesse mesmo sentido é o entendimento de Mendel (2009, p. 5), para quem, apesar do direito à informação ser comumente associado ao direito de pedir e receber dados em poder de órgãos públicos, existe também a obrigação do Estado de publicar informações de forma espontânea e rotineira, independente de requisições específicas.

É por isso que Mendel (2009, p. 34) preceitua que o acesso efetivo para muitas pessoas depende que os órgãos públicos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, sem necessidade de requisição, categorias chave de informação, mesmo na ausência de um pedido. O autor ensina que essa questão está refletida em uma série de

declarações internacionais, que determinam que os Estados publiquem e divulguem amplamente documentos de interesse público significativo.

A divulgação independente de demanda de informações está relacionada à transparência ativa, que deve ser diferenciada da transparência passiva. Martins (2011, p. 234-237) ensina que a primeira reflete-se no dever de publicar e disseminar informações essenciais sobre a atuação dos órgãos e entidades públicas, de forma voluntária e proativa. Já a segunda diz respeito à obrigação destes órgãos de receber e responder pedidos de informação por parte do público, disponibilizando os dados solicitados e permitindo o acesso a documentos originais ou cópias. Ou seja, enquanto uma trata da divulgação espontânea de informações, a outra se refere ao acesso após a solicitação do interessado.

É por isso que as leis de acesso à informação possuem, de maneira geral, um tópico destinado à questão da transparência ativa, isto é, à divulgação espontânea de informações por parte do órgão, o que deve acontecer concomitantemente com o atendimento das demandas enviadas pelo cidadão efetivando, dessa forma, a transparência passiva. Tratando do tema, Mendel (2009, p. 34) reconhece que a abrangência da transparência ativa depende, em certa medida, da existência de recursos. Contudo, defende que existe uma tendência de que a quantidade de informações aumente com o tempo em razão da facilidade de divulgação propiciada pelas novas tecnologias. Sobre esse ponto, destaca-se que várias legislações já obrigam que os Estados utilizem a *internet* para disponibilizar informações públicas.

Ensina Filgueiras (2011, p. 135-136) que para combater o legado do regime autoritário, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 veio com diversas mudanças, principalmente com a introdução da noção de democratização do Estado, com o fortalecimento do controle externo da administração pública, especialmente através do Ministério Público e da sociedade civil.

Conforme o mesmo autor (2011, p. 142), a ideia de transparência surge na esteira das reformas gerencialistas no Estado brasileiro ocorridas na década de 1990. Assim, a popularidade deste conceito decorre das instituições de controle, especialmente aquelas cuja competência é exercer o controle público da corrupção, como, no caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). A partir daí, “[...] o conceito de transparência se popularizou e avançou em muitos setores da administração pública, especialmente com a criação do Portal da Transparência e a divulgação pública da prestação de contas” (FILGUEIRAS, 2011, p. 142). Com essa ampla gama de informações disponíveis, atores externos à burocracia estatal, tais como a mídia, conseguem exercer um controle sobre as ações de políticos e burocratas.

É nesse contexto que a noção de *accountability*, já estudada no tópico anterior, com a busca pelo reforço da transparência nas relações entre sociedade e Estado, por meio da divulgação de informações e da prestação de contas efetiva, começa a ser introduzida na administração pública. Para Filgueiras (2011, p. 141), o conceito de transparência surge, nesse sentido, como um valor fundamental da gestão pública contemporânea.

É por isso que o direito à informação pública, que determina o dever de transparência por parte dos órgãos públicos, possui ligação direta com o tema da *accountability*. Tendo em vista que a noção de transparência nas ações do Estado, pautada no fato de que os segredos existentes entre os órgãos públicos e a sociedade devem ser os menores possíveis, é que se pode afirmar que a transparência possibilita um maior grau de *accountability*, avançando na prestação de contas e auxiliando no combate à corrupção.

Conclui-se, portanto, que direito à informação e transparência são conceitos conectados entre si e que funcionam como alicerces fundamentais do exercício democrático do poder nos Estados, permitindo o controle sobre a gestão da coisa pública.

Além disso, esse dever de transparência por parte dos órgãos públicos possui relação com o princípio da publicidade, elencado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988¹⁸, na medida em que a publicidade obriga um dever de transparência por parte do Estado. Segundo Miragem (2011, p. 312), a noção de publicidade, que resulta no dever de transparência, “[...] estabelece como paradigma da ação administrativa sua exposição ao conhecimento público, para acesso de qualquer interessado, como condição, critério para sua legitimidade”.

Para Miragem (2011, p. 309), o princípio da publicidade possui três eixos de significado: a) primeiro, como mandado de otimização para a ação transparente da administração, de modo a estabelecer como paradigma da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações públicas; b) segundo, a publicidade como condição de validade e eficácia dos atos administrativos; c) terceiro, a publicidade vinculada ao acesso de qualquer interessado a dados e informações relativas à ação da administração pública. No caso do presente trabalho, interessam essencialmente o primeiro e o segundo eixo.

Ugarte (2007, p. 17), relacionando o princípio da publicidade com a liberdade de informação, afirma que tanto um quanto o outro constituem aspectos essenciais do sistema

¹⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (BRASIL, 1988).

republicano e democrático. De ambos, deriva o direito de acesso à informação, o que leva ao apontamento de este último se configura como uma nova faceta dos dois primeiros.

Assim, o princípio da publicidade visa garantir que os cidadãos tenham acesso à informação pública e, de posse desta informação, possam exercer o controle social sobre a atividade do Estado. Corroborando esta afirmação, Miragem (2011, p. 311-312) preceitua que “[...] apenas com a permanente divulgação de informações ao público, assim como o franqueamento do acesso aos documentos públicos pela Administração, é que se implementa a finalidade precípua do princípio em questão: o controle da atividade administrativa”.

Existe, em suma, um dever de transparência da administração pública, cujo atendimento é realizado mediante a prestação de informações públicas (dever de fazer, promover e divulgar) e também mediante o dever de abstenção que lhe é correlato, ou seja, de não impedir ou dificultar o acesso de qualquer cidadão aos dados de caráter público (MIRAGEM, 2011, p. 315).

Ademais, o dever de transparência é o que viabiliza o exercício do controle social da atividade estatal. No entendimento de Miragem (2011, p. 320), controle social pode ser definido como o acesso do cidadão, individualmente ou de forma coletiva, a informações sobre a ação dos órgãos e entes estatais de modo a permitir questionar, debater e impugnar decisões adotadas por agentes públicos.

Para Siraque (2009, p. 99-109), o controle social¹⁹ é aquele realizado por pessoa estranha ao Estado, ou seja, por particulares, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas. É um exercício da soberania popular, que tem por finalidade verificar se as decisões tomadas no âmbito estatal estão sendo executadas conforme o que foi decidido e se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros estabelecidos na Constituição e nas leis. O controle social se manifesta de diferentes maneiras: vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos, petição solicitando certidões ou informações junto aos órgãos públicos, denúncias, representação, reclamação verbal à própria administração, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Poder Legislativo, bem como por intermédio de ações judiciais, como a ação popular.

¹⁹ É importante diferenciar as formas de controle sobre a administração pública. No entendimento de Siraque (2009, p. 94-97), o controle sobre a administração se divide em social e institucional. O controle institucional é aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos e atividades, e por isso é isento de participação direta da sociedade, mas efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições publicadas criadas para exercer a fiscalização. Pode ser dividido em a) controle institucional interno, ou seja, realizado pelo próprio órgão sobre suas atividades. É exercido pelas corregedorias, auditorias e conselhos fiscais, no caso das fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista; e b) controle institucional externo, realizado por órgão estranho àquele que foi responsável pela emissão do ato a ser controlado. É o caso das Ouvidorias, do Ministério Público e do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas.

Ensina Quiroga (2011, p. 44) que, quando os cidadãos com seus votos cedem o poder aos representantes, transferem igualmente responsabilidades. Todavia, isto não quer dizer que os cidadãos devam se desligar da sua responsabilidade de controlar o poder que delegaram. Isto porque, sem controle, os governantes deixam de responder e, sem prestação de contas, desaparece o componente democrático da representação.

O controle social pode ser entendido como o que O'Donnell entende por *accountability* vertical, ou seja, o controle do Estado efetuado por parte da sociedade – e que tem sua principal manifestação, embora não restrita a ela, por meio do voto periódico. A efetivação do direito à informação, assim, amplia o exercício da *accountability* vertical, permitindo o exercício da participação não somente em período de eleições.

A partir das considerações feitas até o momento, pode-se afirmar que o direito à informação está intimamente ligado ao direito de contar com entidades públicas que operem de modo transparente e, conseqüentemente, ao direito a receber, dos órgãos públicos, prestação de contas de seus atos – o que nada mais é que o dever de *accountability* estudado no tópico anterior. Esta é a posição de Angélico (2012, p. 101), para quem as leis de acesso à informação podem incrementar a *accountability* quando a sociedade dela se utilizar para forçar um aumento na transparência governamental e para questionar as ações governamentais conhecidas graças ao acesso aos dados.

Neste mesmo sentido é o entendimento de O'Donnell (2007, p. 81), pois, consoante o autor, pode-se afirmar que um alto grau de vigência dos direitos e liberdades, em conjunto com medidas que aumentam, por um lado, as possibilidades de participação de todos os cidadãos e, por outro, a transparência e a *accountability* dos governantes, possibilitam caracterizar o maior ou menor grau de democratização política de um Estado.

Contudo, em que pese o grande entusiasmo da doutrina em relação à consolidação do direito à informação e às possibilidades de um Estado mais transparente e, em consequência, menos corrupto, mais responsivo e mais efetivo em relação às reais necessidades da sociedade, é necessário analisar a questão com parcimônia, a fim de evitar um otimismo excessivo e pouco condizente com aquilo que pode ser efetivado na prática.

Nesse sentido, Filgueiras (2011, p. 142) defende que, no Brasil, em que pese o incremento da prestação de contas dos últimos anos, esse aumento não significou uma melhoria do controle da corrupção, nem mesmo um aprimoramento da *accountability*. Apesar dos avanços na divulgação de informações públicas, a corrupção permanece, sem que exista progresso em relação à responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade.

Percebe-se, portanto, que a posição de Filgueiras (2011, p. 143) sobre o tema é bastante interessante, na medida em que se revela bastante crítica da realidade. O autor entende que, no âmbito do projeto de reforma do Estado, o conceito de transparência surgiu sem levar em conta as realidades culturais, políticas e institucionais distintas, levando a um conceito vazio de sentido e suscetível a um uso instrumental da informação disponível. Na sua opinião, muito disso ocorreu pela disjunção dos mecanismos de controle da corrupção no Brasil, que se concentraram especialmente na máquina administrativa (sob o domínio do monopólio burocrático), sem inovações concomitantes no controle judicial e no controle por parte da sociedade civil. Assim, “[...] a disjunção dos mecanismos de controle da corrupção no Brasil faz com que a transparência não represente ganhos de eficiência na gestão pública [...] o resultado é que não há sanção eficiente à corrupção, apesar da maior transparência hoje vigente” (FILGUEIRAS, 2011, p. 143-144).

Diante desta realidade, Filgueiras (2011, p. 155) defende que

A transparência, enquanto mantida sob monopólio burocrático, não dá conta de controlar a corrupção no Brasil democrático, e é necessário extrapolar a noção de que a governança democrática é conquistada apenas pelo postulado das mudanças gerenciais na máquina administrativa do Estado brasileiro e com a ampliação da transparência. É fundamental, conseqüentemente, que o controle da corrupção seja uma política de Estado, não apenas uma inovação na dimensão da administração pública, sendo essencial extrapolar a noção de transparência em direção a uma ideia mais ampla de *accountability* [...] Ir além da transparência, em direção à publicidade, significa recuperar a importância do interesse e dos valores públicos, pensando uma dimensão dos sistemas de integridade que incorpore e coordene os poderes de Estado e produza comprometimentos com a sociedade em torno dos controles públicos da corrupção. Significa, por conseguinte, pensar a *accountability* não apenas de uma perspectiva relacional, mas como processo que envolva a sociedade civil e os poderes constituídos. No caso brasileiro, o que se constata é a necessidade da continuidade das reformas institucionais, para produzir uma participação mais ampla da sociedade civil nos fóruns públicos, a redução dos conflitos interinstitucionais do Estado brasileiro e a construção de um sistema de integridade baseado nos valores públicos.

A partir de tais considerações, verifica-se que o autor citado entende que a transparência como um mero fim em si mesma não servirá para impulsionar mudanças institucionais na realidade política brasileira. A transparência e a publicidade são elementos essenciais para uma maior democratização do Estado, que possibilite maior legitimidade e credibilidade à política brasileira. Contudo, de nada adianta os órgãos públicos divulgarem informações que não possam ser compreendidas ou acompanhadas pela sociedade civil.

Quer dizer, a simples divulgação não basta, é necessária uma postura institucional que permita a conscientização, por parte dos Poderes públicos, acerca da relevância da transparência para o fortalecimento da democracia. A existência de leis de acesso à

informação é um primeiro passo pois, sem uma legislação apropriada, torna-se impossível efetivar de maneira adequada o direito à informação. Contudo, se a implementação de uma lei de acesso não vier acompanhada de uma mudança de valores institucionais, que efetivamente possibilite uma maior participação da sociedade civil, pouco mudará – e a cidadania seguirá, no dizer de O’Donnell, truncada ou de baixa intensidade.

Cumprindo o que determinam as leis de acesso à informação (ou seja, a divulgação de dados públicos), os órgãos públicos aumentam o nível de prestação de contas e, conseqüentemente, possibilitam o controle social. Além disso, as leis de acesso à informação cumprem outro relevante papel, ao aproximar a democracia representativa da sociedade, permitindo que não apenas os detentores do poder (tanto político quanto econômico) tenham acesso à informação, mas também que setores com menor representação política da sociedade (no geral, mais vulneráveis) possam ter acesso às informações necessárias para buscar uma mudança efetiva em sua condição.

O principal meio pelo qual os cidadãos podem reivindicar a garantia de seus direitos e controlar o exercício do poder é por meio da participação política – a qual é, na atualidade, fracamente exercida. Se, conforme O’Donnell, em democracias, para participar não apenas das eleições, mas de todos os demais aspectos da vida em sociedade, é necessário ter no mínimo um grau suficiente de autonomia pessoal para fazer tais escolhas de forma consciente, é preciso que o direito à informação seja garantido. Uma sociedade mal informada simplesmente se acomoda e deixa de reivindicar melhores condições de vida, pelo simples fato que não possui as condições necessárias para tanto.

Em suma, se a participação é um aspecto essencial das democracias e, para participar, é necessário que as pessoas possuam os meios e as condições para tanto, tanto mais se revela a importância da efetivação do direito à informação. Nesse sentido, verifica-se a estreita relação que o direito à informação pública possui com uma noção de democracia não meramente procedimentalista, mas que garanta a atuação política efetiva da sociedade civil. Trata-se, deste modo, de pensar a democracia para além do mero arranjo institucional para a escolha de governos, mas por um viés que, através da informação, busque maior participação da sociedade.

Como mencionado, a existência da LAI é um primeiro passo rumo a uma maior consciência da cidadania por parte dos indivíduos, podendo-se afirmar que a concretização do direito à informação pública é um caminho para que os Estados aumentem seu grau de democracia, na medida em que o acesso à informação propicia a busca pela efetivação dos direitos individuais, sociais e políticos. Nesse sentido, e relacionando-se aqui com o

pensamento de O'Donnell acima citado, para quem um Estado democrático deve garantir não apenas os direitos de votar e ser votado, mas também os demais direitos civis, a LAI se configura um importante requisito para efetivação dos demais direitos fundamentais.

Após a análise da necessidade de eficiente implementação das normativas sobre acesso à informação pública, especialmente sob o viés da transparência ativa, para um exercício adequado da *accountability*, o próximo item tem por objetivo realizar um panorama das legislações federais do Brasil e do México sobre o tema.

1.2 Análise da transparência ativa nas Leis de Acesso à Informação no Brasil e no México

O direito à informação, como direito fundamental, independe de lei específica, uma vez que decorre da própria Constituição. Sendo um direito fundamental, gera um dever (e não mais um favor) correlato por parte do Estado de prestar a informação.

Em que pese o direito à informação depender de lei específica para ser exercido, as leis de acesso à informação instrumentalizam o exercício deste direito, na medida em que preveem mecanismos de regulamentação para que o cidadão tenham melhores condições de exigir a sua implementação efetiva. É por isso que a aprovação de uma Lei de Acesso à Informação (LAI), consoante Ackerman e Sandoval (2005, p. 20), é de extrema importância, mesmo quando o país possua dispositivo constitucional específico sobre o tema, pois o cumprimento das garantias constitucionais é difícil de ser atingido sem leis infraconstitucionais que facilitem sua aplicação. A ausência de uma lei própria praticamente inviabiliza que os Estados adotem uma política pública clara sobre o tema, demonstrando a relevância da regulamentação deste direito.

Quer dizer, apesar de nem sempre a existência de legislação ser garantia suficiente de que haverá transparência nos órgãos públicos – pois a mera existência da lei não garante, por si só, que os Estados passarão a agir, de forma automática, de maneira transparente – o fato de um país contar com uma LAI é um passo necessário para garantir que qualquer pessoa possa ter acesso àquilo que é realizado no âmbito do Estado. Sem uma lei, garantir esse direito se torna bem mais complexo.

Neste ponto, será efetuada uma análise comparativa do histórico e do conteúdo das legislações sobre direito à informação no Brasil e no México. Tendo em vista que este estudo

centra-se na transparência ativa, e que o conteúdo de tais normativas é bastante extenso, optou-se por realizar um exame focado nos artigos da lei relacionados à divulgação espontânea de informações. A partir desta análise, será possível verificar as categorias relativas à transparência ativa das Leis de Acesso à Informação brasileira e mexicana, o que posteriormente guiará a elaboração do formulário de análise da aplicação de cada lei nos portais do Poder Legislativo federal, a ser efetuada na segunda parte deste trabalho.

Ademais, em que pese o recorte do presente estudo ser o da legislação federal, ao longo da pesquisa constatou-se a existência de regulamentações específicas sobre o tema editadas pelos parlamentos de cada país. Assim, a par das leis federais sobre o acesso à informação, serão destacados os principais pontos das normativas emitidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal de cada país. Entende-se que tais documentos são importantes para demonstrar que existe, em princípio, um comprometimento destes parlamentos na busca pela efetividade da normativa federal.

Tendo em vista que a legislação mexicana é anterior à brasileira, a análise comparada das normativas iniciará pela Lei de Acesso à Informação do México.

1.2.1 Um panorama acerca do direito à informação e da legislação respectiva no México

A *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 1917, previa, originalmente, no artigo 6º, que “[...] a liberdade de informação será garantida pelo Estado”. De acordo com Llamas (2008, p. 15), este artigo da Constituição Mexicana foi letra morta por muito tempo, até que ocorreu a entrada em vigor, em 11 de junho de 2002, da *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, cuja última reforma data de 8 de junho de 2012.

O México foi um dos primeiros países da América Latina a aprovar uma lei específica sobre o acesso à informação. Esta normativa possui abrangência federal, englobando os três Poderes e os demais órgãos no âmbito da União. Os estados da federação e municípios possuem legislações próprias sobre o tema.

Após a entrada em vigor da lei, diversas reformas constitucionais – sendo a mais recente um decreto de 7 de fevereiro de 2014 – ampliaram de forma significativa a proteção constitucional ao direito à informação.

O artigo 6º da Constituição prevê que o direito à informação será garantido pelo Estado, estabelecendo que toda pessoa tem direito ao livre acesso à informação plural e oportuna, assim como a buscar, receber e difundir informação e ideias de toda índole por qualquer meio de expressão. Assevera, ainda, que o Estado garantirá o direito de acesso às tecnologias da informação e comunicação, assim como aos serviços de radiodifusão e telecomunicações, incluindo banda larga e *internet* (MÉXICO, 2014).

Em seguida, o artigo se divide em dois itens: enquanto o primeiro (Letra A) trata do direito à informação, o segundo (Letra B) refere-se à questão da radiodifusão e telecomunicações.

Para o presente trabalho, interessa o disposto no item A do artigo 6º da Constituição Mexicana, no qual está disposto que toda informação em posse de qualquer autoridade, entidade, organismo, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judicial, órgãos autônomos, partidos políticos e fundos públicos, assim como qualquer pessoa física, jurídica ou sindicato que receba recursos públicos ou realize atos de autoridade no âmbito federal, estadual e municipal é pública e somente poderá ser reservada temporalmente por razões de interesse público e segurança nacional, nos termos da lei (MÉXICO, 2014).

Destacam-se, neste artigo, os pontos que se referem à informação privada e dados pessoais (serão protegidos nos termos e com as exceções previstas em lei); à requisição de informação (qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse ou justificar a utilização, terá acesso gratuito à informação pública, aos seus dados pessoais ou à retificação destes dados); preservação de documentos (deverão ser preservados em arquivos administrativos atualizados, e deverá ser publicada, através de meios eletrônicos, a informação completa e atualizada sobre o exercício dos recursos públicos e os indicadores que permitam prestar contas do cumprimento dos objetivos e dos resultados obtidos).

No nível infraconstitucional, a LAI mexicana é considerada, por estudiosos do assunto, como Mendel (2009, p. 86), uma das mais progressistas do mundo, porquanto possui diversos elementos positivos, tais como amplas garantias procedimentais, enfoque inovador ao assegurar a sua aplicação em todos os órgãos públicos, e proibição de confidencialização de informações necessárias a investigações de violações a direitos humanos²⁰.

²⁰ Consoante Mendel (2009, p. 87), “um estudo da *Open Society Justice Initiative* sugere que o índice de ‘recusas silenciosas’ (a falta de resposta a uma solicitação) foi mais baixo no México do que em qualquer um dos outros 13 países pesquisados. O México também figurou entre os países de melhor desempenho em termos da porcentagem de solicitações que receberam resposta positiva. De modo semelhante, um relatório sobre o IFAI e a promoção da cultura da transparência no México declarou, bem no início: ‘Na família de leis de liberdade de informação em nível global, o México é líder’”.

A par de tais pontos, um grande destaque da lei é a previsão de um mecanismo de supervisão independente, o qual Mendel (2009, p. 86) considera que possui bastante força. Trata-se do *Instituto Federal de Acceso a la Información* (IFAI), que possui inclusive o poder de estabelecer regulamentos sobre o tema. Na recente reforma constitucional de 7 de fevereiro de 2014, o item VIII criou um novo órgão autônomo, especializado, imparcial, colegiado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, com plena autonomia técnica, de gestão, capacidade de decidir sobre o exercício orçamentário e determinar sua organização interna, cuja responsabilidade é garantir o cumprimento do direito de acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais. Esse órgão tem por atribuição conhecer dos assuntos relacionados ao acesso à informação pública e proteção de dados pessoais (MÉXICO, 2014).

Este novo órgão tem por objetivo substituir o atual IFAI, ampliando suas competências e sua estrutura e concedendo-lhe maior autonomia. Enquanto o IFAI é um órgão de controle da LAI apenas no âmbito do Poder Executivo, este novo organismo terá competência para conhecer os assuntos relacionados ao acesso à informação de qualquer autoridade, entidade ou órgão dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, organismos autônomos, partidos políticos e fundos públicos, assim como de qualquer pessoa física ou jurídica, ou sindicatos, que recebam recursos públicos (MÉXICO, 2014).

O artigo 1º da LAI dispõe que a normativa tem por finalidade promover o acesso de toda pessoa à informação em poder da União, dos órgãos constitucionais autônomos²¹ e de qualquer outra entidade federal, enquanto que o artigo 2º estabelece que a informação governamental a que se refere a lei é pública e todos os particulares a ela tem acesso. São considerados sujeitos obrigados ao cumprimento da lei: o Poder Executivo federal, a administração pública federal, a Procuradoria Geral da República, o Poder Legislativo federal (Câmara dos Deputados e Câmara de Senadores), a Comissão Permanente e quaisquer de seus órgãos, o Poder Judiciário federal e o Conselho da Judicatura federal; os órgãos constitucionais autônomos, os tribunais administrativos federais e qualquer outro órgão federal (MEXICO, 2002).

Percebe-se que a abrangência da lei é bastante grande, pois compreende todos os poderes e esferas do governo federal. Contudo, para Mendel (2009, p. 88), não engloba órgãos privados custeados pelo governo, nem órgãos privados que exercem funções públicas, consoante recomendado por padrões internacionais.

²¹ São considerados órgãos constitucionais autônomos, pela lei, o Instituto Federal Eleitoral, a Comissão Nacional de Direitos Humanos, o Banco do México, as universidades e as demais instituições de educação superior às quais seja outorgada autonomia, bem como qualquer outro órgão assim definido na Constituição (MÉXICO, 2002).

Analisando a lei, verifica-se ainda que ela é dividida em quatro seções: o Título Primeiro da lei aplica-se a todos os órgãos públicos, enquanto que o Título Segundo – o que contém o maior número de dispositivos, tanto acerca de procedimentos, quanto sobre o sistema de supervisão da aplicação da lei, encabeçado pelo IFAI – abrange apenas o Poder Executivo. Já o Título Terceiro refere-se aos demais sujeitos obrigados, mas é bastante sucinto, contando com apenas dois artigos. Por fim, o Título Quarto diz respeito às responsabilidades e sanções aplicáveis aos servidores públicos que descumprirem a lei (MÉXICO, 2002).

Para Mendel (2009, p. 88), esta divisão da lei (mais abrangente para o Executivo, com menos dispositivos para os demais poderes) configura uma abordagem inovadora, com o intuito de incluir os três poderes sob a égide da lei, mas ao mesmo tempo respeitar as divisões constitucionais do poder. Todavia, essa estrutura levou a uma aplicação diferenciada, com o Poder Executivo sujeito a uma supervisão mais rigorosa, por órgãos mais independentes.

O Título Terceiro, que se refere ao Poder Legislativo (formado pela Câmara de Senadores e pela Câmara dos Deputados), ao Poder Judiciário, aos órgãos constitucionais autônomos, e aos tribunais administrativos, determina, no *caput* do artigo 61, que tais entidades deverão estabelecer regulamentos próprios, definindo seus órgãos, critérios e procedimentos institucionais para proporcionar aos particulares o acesso à informação, tudo devendo ser definido em conformidade com os princípios e prazos estabelecidos na lei (MÉXICO, 2002). Assim, observa-se que, embora a lei não regulamente especificamente o acesso à informação nos demais poderes, estes deverão disciplinar o tema em conformidade com a LAI, o que diminui a sua margem de discricionariedade.

Nos incisos deste artigo 61, fica disposto que os regulamentos deverão definir, dentre outros, quais as unidades administrativas responsáveis por publicar a informação referida no artigo 7º (que trata dos itens obrigatórios que deverão ser publicados pelos órgãos, ou seja, aborda a transparência ativa); os critérios e procedimentos de classificação e conservação da informação reservada; o procedimento de acesso à informação e a possibilidade de recurso (MÉXICO, 2002).

Especificamente em relação à transparência ativa, o artigo 7º da lei oferece um extenso rol de informações que deverão ser postas à disposição do público e atualizadas, nos termos do que definir o regulamento próprio sobre o tema. Conforme a redação do artigo, os sujeitos obrigados pela lei deverão publicar e atualizar, independente de demanda, os seguintes dados:

- a) Estrutura orgânica;

- b) Competências de cada órgão;
- c) Diretório dos servidores públicos, desde o nível do chefe de departamento, ou seus equivalentes;
- d) Remuneração mensal por posto;
- e) Endereço da divisão de comunicação externa, além do endereço eletrônico através do qual podem ser enviadas as solicitações de informação;
- f) Metas e objetivos das unidades administrativas, em conformidade com seus programas operativos;
- g) Serviços oferecidos;
- h) Trâmites, requisitos e formatos;
- i) Informação sobre orçamento e sua execução;
- j) Resultado das auditorias feitas em relação ao orçamento;
- k) Projetos, sua execução, valores atribuídos e critérios de acesso aos programas de subsídio, assim como os padrões de beneficiários dos programas sociais estabelecidos no Decreto do Orçamento da Federação;
- l) Concessões, permissões e autorizações outorgadas, especificando os seus titulares;
- m) Contratações celebradas nos termos da legislação aplicável, com detalhes de cada contrato em relação à: obras públicas, bens adquiridos, arrendados e serviços contratados, valores, nome da pessoa física ou jurídica contratada; prazo de cumprimento dos contratos;
- n) Marco normativo aplicável a cada sujeito obrigado;
- o) Informativos que, por disposição legal, serão gerados pelos sujeitos obrigados;
- p) Mecanismos de participação cidadã;
- q) Qualquer outra informação que seja de utilidade ou seja considerada relevante, além daquela informação que, com base em estatísticas, responda às perguntas feitas com mais frequência pelo público (MÉXICO, 2002).

O rol de informações englobadas pela transparência ativa é bastante amplo, compreendendo desde questões orçamentárias, licitações, contratos, até informações acerca das normas aplicáveis ao órgão ou entidade e às competências internas de cada um – o que pode facilitar a busca por informações de determinado sujeito que não sabe exatamente a qual ente da administração se dirigir.

Também a referência a mecanismos de participação cidadã é relevante, em que pese a lei não determinar o que pode ser considerado um mecanismo desta espécie, deixando para

cada órgão ou entidade definir o seu entendimento. É possível afirmar-se, entretanto, que a obrigatoriedade do artigo 7º possibilita o entendimento de que todos os *sites* devem contar com algum mecanismo – o que é importante para estimular a participação.

Por fim, o endereço do órgão, apesar de parecer um dado simples, é uma informação crucial e que eventualmente não é encontrada nos *sites*, motivo pelo qual se mostra adequada sua inserção no texto da lei.

O artigo estabelece também que a informação nele referida deverá ser publicada de modo a facilitar seu uso e compreensão pelas pessoas, bem como de forma a permitir assegurar sua qualidade, veracidade, oportunidade e confiabilidade (MÉXICO, 2002). A menção à necessidade de facilitar a compreensão está em consonância com a noção de transparência estatal, pois não há como se falar em transparência se os dados são publicados de forma incompreensível à sociedade civil.

Bastante relevante é o teor do artigo 9º, o qual refere que a informação mencionada no artigo 7º, que trata da transparência ativa, deverá ser posta à disposição do público através de meios remotos ou locais de comunicação eletrônica. Os sujeitos obrigados pela lei deverão ter à disposição do público computadores, a fim de que estas possam obter a informação. Além disso, deverão proporcionar apoio aos usuários que assim requeiram, bem como provê-los de todo tipo de assistência a respeito dos trâmites e serviços que prestem (MÉXICO, 2002). Percebe-se o destaque da lei à utilização das TIC para ampliar a divulgação de informação, bem como a preocupação com garantir que mesmo as pessoas que não tenham acesso em casa a um computador consigam buscar a informação acessando *sites* governamentais nos próprios órgãos e entidades da administração.

O artigo 8º refere-se ao Poder Judiciário, prevendo que todas as sentenças deverão ser publicadas, mas que as partes poderão se opor à publicação de seus dados pessoais. O artigo 10, a seu turno, determina que deverão ser tornados públicos, com ao menos vinte dias de antecedência em relação à data em que se pretenda sua publicação oficial ou assinatura pelo titular do Poder Executivo Federal, os anteprojetos de leis e disposições administrativas de caráter geral a que se referem o artigo 4º²² da *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, salvo quando determinado que a sua publicação possa comprometer os efeitos pretendidos com a disposição, ou em se tratando de situações de emergência (MÉXICO, 2002). Estas previsões referem-se à necessidade de que não somente dados relativos a assuntos

²² O artigo 4º refere-se à publicação, no Diário Oficial da Federação, de atos administrativos de caráter geral, tais como decretos, acordos, normas oficiais, circulares, dentre outros, expedidos pela administração pública federal (MÉXICO, 1994).

orçamentários e administrativos sejam divulgados. O Estado deve se preocupar em publicizar não somente a atividade administrativa, mas também a jurisdicional e a legislativa.

Finalmente, o artigo 12 estabelece que os sujeitos obrigados deverão tornar pública a informação relativa aos valores e às pessoas às quais entreguem recursos públicos, assim como devem ser publicadas as informações que tais pessoas entreguem sobre o uso e destino de tais recursos (MÉXICO, 2002). É um dado essencial para que cidadãos possam acompanhar gastos públicos e controlar eventuais desvios de verbas públicas.

A redação do artigo 47 é no sentido de que as solicitações de acesso à informação (transparência passiva) e as respectivas respostas deverão ser públicas, o que deverá ser feito, na medida do possível, através de meios eletrônicos (MÉXICO, 2002). No caso do Poder Executivo Federal, existe um *site* próprio, denominado *Sistema Infomex Gobierno Federal*²³, por meio do qual é possível fazer uma solicitação de informação. Nesta página, é possível consultar as solicitações e as respostas dadas às solicitações de outras pessoas.

Esta previsão da lei é bastante importante, pois amplia o rol de informações do artigo 7º, permitindo que determinada informação, já solicitada por outra pessoa, e de interesse de uma terceira, esteja disponível no *site*, sem necessidade de que este terceiro requerente necessite encaminhar nova solicitação de acesso.

Apesar de não se referir especificamente à transparência ativa, as exceções ao acesso à informação são relevantes por mostrarem quais temas são caracterizados como reservados ou confidenciais, estando elencadas no artigo 13²⁴. Já o artigo 14 prevê que também será considerada reservada, dentre outras, a informação que, por disposição expressa de lei, seja confidencial ou reservada, as informações relativas a segredo comercial, industrial, fiscal, bancário; os procedimentos administrativos de responsabilização de servidores públicos, enquanto não haja decisão definitiva (MÉXICO, 2002).

Em que pese o extenso rol, a lei prevê que não se poderá invocar o caráter de informação reservada ou confidencial quando se tratar de investigação sobre violações graves a direitos fundamentais ou crimes contra a humanidade (MÉXICO, 2002). Por fim, a lei também faz menção aos dados pessoais, referindo, nos artigos 18 e 19, que será considerada confidencial a informação sobre dados pessoais que necessitem de autorização do titular para

²³ Site do Infomex: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

²⁴ São consideradas, conforme a lei, casos de exceção ao direito à informação: a) a informação que possa comprometer a segurança nacional, a segurança pública, ou a defesa nacional; b) afetar negociações em andamento ou relações internacionais; c) prejudicar a estabilidade financeira ou econômica do país; d) representar risco à vida, à segurança ou à saúde de uma pessoa; e) prejudicar o cumprimento da lei, inclusive a prevenção ou persecução a crimes, a administração da justiça, a arrecadação de impostos ou o controle da imigração (MÉXICO, 2002).

sua divulgação, assim como a informação entregue à administração por particulares, que for sinalizada como confidencial (MÉXICO, 2002). Esta última questão sempre deve ser ressaltada, pois o direito à informação pública não pode se sobrepor ao direito à privacidade sem qualquer ressalva.

Outro assunto relacionado à questão da transparência ativa são as determinações da lei acerca da criação de divisões ou departamentos próprios para tratar do acesso à informação. A previsão é encontrada no artigo 28, segundo o qual todos os órgãos públicos devem estabelecer uma divisão de comunicação externa (chamada de *unidad de enlace* na lei) e um Comitê de Informação. De acordo com Mendel (2009, p. 93) a divisão de comunicação funciona como o equivalente a um chefe de informação²⁵, com atribuições tais como assegurar o respeito às obrigações de publicação proativa, receber e processar solicitações de acesso e prestar assistência aos postulantes, assegurar o respeito aos procedimentos, propor procedimentos internos para garantir o eficiente manuseio das solicitações, realizar capacitações e manter o registro das solicitações de informação e de seu resultado. Já o Comitê de Informação, nos termos do artigo 29 e 30, deve ser composto por um servidor público, o diretor da divisão de comunicação externa e o chefe do órgão de supervisão interna, possuindo responsabilidades tais como a coordenação e supervisão das atividades de informação, estabelecimento de procedimentos de informação, supervisão da confidencialização, garantia, juntamente com a divisão de comunicação externa, da localização dos documentos que contenham as informações solicitadas, definição de critérios para a manutenção de documentos e supervisão de sua implementação (MÉXICO, 2002).

A seu turno, o IFAI, nos termos do artigo 33, é um órgão da administração pública federal com autonomia operativa, orçamentária e de decisão, encarregado de promover e difundir o exercício do direito à informação, resolver acerca das negativas de acesso à informação e proteger os dados pessoais em poder dos órgãos públicos. É integrado, conforme o artigo 35, por cinco comissionados, nomeados pelo Poder Executivo Federal, e deve, dentre outras atribuições²⁶), vigiar o cumprimento do disposto no artigo 7º (que trata da transparência ativa).

²⁵ O chefe de informação, na lição de Mendel (2009, p. 160), é um funcionário exclusivo, designado para auxiliar na execução da lei, exercendo uma série de funções, tais como o processamento de solicitações de informação, publicação proativa, assistência aos postulantes e proposição de procedimentos internos até a execução da lei, promoção de capacitação, elaboração de relatórios, dentre outras.

²⁶ São atribuições do IFAI, conforme previsto nos artigos 37 e 38: interpretar a lei no âmbito administrativo; conhecer e deliberar acerca dos recursos de revisão interpostos pelos solicitantes; estabelecer e revisar os critérios de classificação, desclassificação e custódia da informação reservada ou confidencial; elaborar um guia acerca dos procedimentos de acesso à informação (MÉXICO, 2002).

O artigo 39 disciplina que o IFAI deve apresentar anualmente, ao Congresso, um relatório contendo o número de solicitações de acesso à informação, os seus resultados, o tempo de resposta, o número e o resultado das questões apreciadas pelo Instituto, a situação das denúncias registradas e eventuais dificuldades na execução da lei. No âmbito dos demais poderes e órgãos constitucionais autônomos, a previsão é semelhante, conforme redação do artigo 62, que prevê a obrigatoriedade de elaboração de um informe público anual acerca das atividades realizadas para garantir o acesso à informação, expedido nos termos do que preceitua o artigo 39 (MÉXICO, 2002).

Tendo em vista todas essas previsões, Mendel (2009, p. 93) considera que a lei mexicana “[...] contempla uma série de interessantes mecanismos procedimentais para a promoção da efetiva implementação do direito de acesso”.

A chamada divisão de comunicação externa (*unidad de enlace*) tem, assim sendo, como principal atribuição atender e tramitar as solicitações de informação, enquanto que o comitê centra-se, primordialmente, na questão da classificação ou desclassificação da informação pública requerida. O problema, segundo Llamas (2008, p. 24), é que no Poder Legislativo e no Judiciário, além dos órgãos constitucionais autônomos, e diferentemente do Poder Executivo, a divisão de comunicação e o comitê estão subordinados à instituição à qual pertencem, não fazendo parte de um órgão separado e autônomo, a exemplo do papel que o IFAI tem em relação ao Executivo federal. Como se percebe, tal característica retira, em certa medida, a independência de tais unidades.

Conforme Llamas (2008, p. 16-17) apenas o Poder Executivo federal, até o momento, conseguiu instalar um organismo regulador e promotor (o IFAI) equipado com infraestrutura e recursos humanos exclusivamente dedicados ao cumprimento da lei. Os demais poderes, assim como os órgãos constitucionais autônomos, apenas contam com instâncias internas para atender aos pedidos e promover o acesso à informação.

A existência de um órgão independente é bastante recomendada por estudiosos do tema, motivo pelo qual se verifica aqui uma carência da lei mexicana.

Ainda de acordo com Llamas (2008, p. 38), o fato do Legislativo e Judiciário e dos demais órgãos constitucionais autônomos definirem, por meio de regulamentos próprios, a organização de suas unidades internas responsáveis pelo acesso à informação acarreta que tais unidades não tenham a mesma estabilidade do IFAI, que possui sua constituição definida na própria Lei de Acesso à Informação. Segundo um pronunciamento do ano de 2013 do ex-presidente do IFAI Gerardo Laveaga, existe dificuldade de concretizar a transparência no Congresso Nacional mexicano, e que a reforma constitucional (promulgada em 7 de fevereiro

de 2014) poderá auxiliar a diminuir a margem de discricionariedade em tais órgãos, na medida em que outorgará novas competências ao IFAI (RED, 2013).

Além da lei federal, o parlamento mexicano também normatizou o acesso à informação por meio de regulamentos infralegais próprios, conforme abordado no tópico que segue.

1.2.2 Acesso à informação no Poder Legislativo mexicano: os documentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A Câmara dos Deputados mexicana editou, em 6 de abril de 2009, o *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados*, cujo artigo 1º disciplina que o regulamento tem por objetivo estabelecer os órgãos, critérios e procedimentos institucionais para implementar a política de transparência, propiciar o acesso à informação e garantir a proteção de dados pessoais no âmbito da Câmara dos Deputados (MÉXICO, 2009).

Em relação à transparência ativa, o artigo 46 apresenta um rol de informações a respeito das quais a Câmara deve publicar informação atualizada. Além das informações já previstas no artigo 7º da lei federal, o rol deste artigo acrescenta outros dados de divulgação obrigatória.

No que diz respeito às informações orçamentárias e às auditorias, o regulamento é mais específico ao dispor que devem ser divulgados os dados relativos ao orçamento e um informe semestral acerca do exercício das despesas, devidamente separado por itens e quantidades; bem como o programa de trabalho da controladoria interna e resultado das auditorias do exercício orçamentário de cada órgão e sujeitos obrigados. Além disso, ampliando a previsão da normativa federal, dispõe que devem ser publicados indicadores de gestão da Câmara dos Deputados (MÉXICO, 2009).

Em paralelo à *unidad de enlace* (divisão de comunicação externa), o regulamento determina que a Câmara deve contar com um *órgano rector*, responsável, conforme artigo 10, pelas políticas institucionais relativas à transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais. Este órgão é formado, de maneira conjunta, por deputados e por quatro consultores (que são o Secretário Geral, o Controlador Interno, o Diretor Geral de Assuntos Jurídicos e o Titular da *Unidad de Enlace*). Por fim, o regulamento também prevê, no âmbito

da Câmara, o Conselho de Transparência, Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados Pessoais, órgão especializado e imparcial com autonomia operativa de gestão e decisão, integrado por três especialistas em transparência.

Já no Senado mexicano, a LAI é regulamentada pelo *Acordo Parlamentar para a aplicação da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública na Câmara de Senadores*, de 30 de abril de 2003. O artigo 4º desta normativa trata da transparência ativa, dispondo que o Senado deverá colocar à disposição do público, por meios eletrônicos, além do previsto na norma federal, as seguintes categorias de informações: a) ordem do dia das sessões do Senado; b) Gazeta Parlamentar; c) Diário de Debates; d) iniciativas de lei, projetos de decreto e pontos de acordos apresentados para discussão; e) registro de comparecimento dos legisladores às sessões do Senado e às sessões das Comissões às quais pertençam; f) registro dos votos dos legisladores nos casos de criação de novas leis e reformas legais; g) serviços oferecidos pela Biblioteca do Senado e Arquivo Histórico; h) trâmites e requisitos para solicitar serviço à Biblioteca e ao Arquivo Histórico; i) orçamento e informe semestral acerca do exercício das despesas, devidamente separado por itens e quantidades; j) informes acerca das viagens oficiais dos Senadores feitas com recursos do Senado; k) informação relativa aos valores e pessoas às quais sejam entregues recursos públicos; l) informe semestral acerca do exercício orçamentário e do uso e destino dos recursos que o Senado outorgue a grupos parlamentares.

A partir desta lista, pode-se perceber que a transparência ativa é mais abrangente na regulamentação do Senado, pois contempla outras categorias de informação não previstas na normativa da Câmara dos Deputados. Ademais, é interessante a previsão bastante específica, e de extremo interesse público, acerca da divulgação dos dados orçamentários, tais como informações acerca de valores gastos com viagens oficiais por senadores e sobre o comparecimento dos legisladores às sessões do Senado.

O artigo 6º estabelece ainda que o Senado deve colocar à disposição das pessoas computadores através dos quais elas possam obter a informação requerida, ou solicitá-la se for o caso. Em relação aos órgãos internos do Senado responsáveis pelo cumprimento da LAI, verifica-se que o regulamento também prevê, no artigo 11, a criação de uma divisão de comunicação externa (*unidad de enlace*), responsável por receber e processar as solicitações de acesso à informação; bem como determina a criação do Comitê de Garantia de Acesso e Transparência da Informação, formado por um legislador de cada grupo parlamentar, os quais serão escolhidos mediante proposição da Mesa Diretora ao Plenário (MÉXICO, 2003).

Após o estudo da norma federal mexicana e das regulamentações infralegais do parlamento deste país, no tópico em sequência foi efetuada a análise do estado da questão no Brasil,

1.2.3 O direito à informação no Brasil: estudo sobre a recente promulgação da Lei de Acesso à Informação.

No Brasil, o direito fundamental de acesso à informação encontra previsão no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que possui a seguinte redação

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Acompanhando a mudança institucional que introduziu a noção de *accountability* na gestão da coisa pública, e pugnando por uma atitude mais transparente do Estado, o Brasil, embora tardiamente quando comparado a outros países da América Latina²⁷, regulamentou o direito à informação pública, previsto na Carta Magna, por meio da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei do Acesso à Informação Pública. A normativa, que está em consonância com a necessidade cada vez maior de transparência por parte de todas as esferas de poder, tutela este direito, determinando aos órgãos públicos o dever de divulgar dados e documentos de interesse público, visando dar transparência de seus atos e decisões aos cidadãos.

De acordo com a Exposição de Motivos do projeto de lei da referida normativa (BRASIL, 2009, p. 2), a garantia do direito de acesso a informações públicas é um dos grandes mecanismos da consolidação de regimes democráticos. Esse acesso, portanto, além de indispensável ao exercício da cidadania, também constitui um forte instrumento de combate à corrupção.

Conforme pesquisa realizada pela organização Artigo 19 (2013, p. 26-29), na qual foi feito um balanço do primeiro ano de vigência da lei, o acesso a informações foi ampliado, e muitas instituições que não demandavam o Estado passaram a fazê-lo. A LAI permitiu uma

²⁷ Por exemplo, a lei da Colômbia é de 1985, México, Panamá e Peru regulamentaram o direito à informação em 2002, Chile, Uruguai e Guatemala em 2008, República Dominicana e Equador em 2004, Honduras em 2008, Nicarágua em 2007, El Salvador em 2010.

maior informalidade na elaboração dos pedidos, sem a necessidade de técnica legal na argumentação e justificação das demandas, o que pode ter ajudado a disseminar essa prática junto à população.

Por outro lado, foram apontados problemas como a) dificuldade de adaptação dos órgãos à lei, tais como falhas estruturais no recebimento dos pedidos; b) interpretações tendenciosas na questão da classificação de informações como sigilosas; c) constrangimentos no momento de formular o requerimento, tais como órgãos que exigem comprovante de residência, ou referem que só aceitam solicitações de pessoas residentes no município ou no estado; d) órgãos que cobram altas taxas para disponibilizar a informação; e) dificuldade dos requerentes em relação a qual o órgão competente para receber e atender determinado tipo de informação²⁸. Em relação a este último ponto, verifica-se a relevância da transparência ativa no sentido de disponibilização de instruções que esclareçam ao cidadão qual o órgão competente para responder a sua demanda.

A Lei de Acesso à Informação brasileira disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no artigo 5º, XXXIII, no inciso II do § 3º do artigo 37²⁹ e no § 2º do artigo 216³⁰ da Constituição Federal. O grau de abrangência da norma brasileira é bastante amplo, determinando que se subordinam ao regime legal: a) os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de

²⁸ Em outro estudo acerca das dificuldades de implementação efetiva da LAI no Brasil, Angélico (2012, p. 96-97) aponta dois grupos de obstáculos: de fundo institucional e de fundo sociocultural. Em relação aos primeiros, traz os seguintes fatores: a) inexistência de órgãos exclusivamente dedicados ao direito à informação; b) baixa autonomia financeira ou administrativa dos poucos órgãos existentes dedicados ao tema; c) falta de liderança política, que estaria ligada a problemas administrativos, como falta de autonomia operacional e financeira; d) obstáculos aos requerentes, como a solicitação de muitos dados de identificação; e) desconhecimento, por parte de funcionários públicos; f) não resposta a pedidos de informação e ausência de referência legal de que essa atitude configura violação ao direito à informação; g) baixo nível de punição por descumprimento da lei. Já no que tange aos fatores socioculturais, ou seja, ao papel da sociedade civil na implementação de Leis de Acesso à Informação, Angélico (2012, p. 99-101) cita as seguintes dificuldades: a) falta de divulgação a respeito do direito à informação; b) falta de apoio à lei por parte de setores que já têm acesso a informações (por exemplo, setores empresariais que já possuem acesso privilegiado a informações e não têm interesse que exista maior transparência); c) ausência de uso prático das possibilidades da lei, com receio de retaliação governamental; e d) fraca atuação da sociedade, tanto no sentido de demandar informação, como no sentido de exigir reformas institucionais para fortalecer o direito à informação.

²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988).

³⁰ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Contas, e Judiciário e do Ministério Público; b) as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; c) as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Neste último caso, contudo, a publicidade fica restrita às parcelas dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das demais prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas (BRASIL, 2011).

Observa-se que a lei brasileira é bastante ampla, pois, além de englobar União, Estados e Municípios, não abrange apenas o Poder Executivo, contemplando também os demais poderes, assim como outros órgãos constitucionais como os Tribunais de Contas e Ministério Público, e a administração indireta, formada pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Diferentemente da lei mexicana, cuja abrangência é apenas federal, a norma brasileira engloba os demais entes federativos.

Além disso, de maneira bastante positiva, obriga as entidades que receberem recursos públicos a divulgarem tais repasses. Trata-se de um aspecto de suma importância, pois o repasse de verbas públicas a tais entidades é prática corrente na administração pública brasileira. Esta previsão está de acordo com o que Ackerman e Sandoval (2005, p. 24) preceituam como o cenário ideal para tais legislações.

Posteriormente, o artigo 3º da lei estabelece que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, com a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, e por intermédio da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação³¹. Além disso, o artigo 5º dispõe, de forma bastante clara, que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

A lei estabelece que o acesso às informações será assegurado tanto mediante a criação de um serviço de informações ao cidadão, com condições apropriadas para atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar requerimentos de acesso

³¹ Outras diretrizes previstas no artigo 3º da lei são: a) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; b) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; c) desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

à informação, quanto mediante a realização de audiências ou consultas públicas, e incentivo à participação popular (BRASIL, 2011). Enquanto o primeiro item é mais fácil de ser concretizado, já que depende apenas da criação de setores específicos para atender o público, o segundo é mais complexo, pois o incentivo à participação popular ainda é bastante escasso no Brasil, ficando muitas vezes mais no plano formal do que se efetivando em ações concretas.

Bastante positiva é a previsão do §2º do artigo 10, segundo a qual os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus *sites* na *internet* (BRASIL, 2011). Trata-se de medida que facilita o acesso à informação, pois possibilita que a pessoa não precise se deslocar até o órgão para fazer o pedido, especialmente no caso daqueles sujeitos que vivem em localidades distantes da administração pública.

A transparência ativa encontra previsão no artigo 6º, segundo o qual cabe aos órgãos e entidades do poder público, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela, e, mais especificamente, no previsto no artigo 8º, de acordo com o qual é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. E, nesta divulgação de informações, deverão constar, minimamente, os seguintes dados:

- a) Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- b) Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- c) Registro de despesas;
- d) Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- e) Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- f) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

As categorias da LAI brasileira são mais sucintas que as da normativa mexicana, que elenca um rol mais amplo de itens obrigatórios de divulgação. Os dados obrigatórios, de acordo com a lei brasileira, são mínimos – o que, obviamente, não impede que um

determinado órgão ou entidade disponibilize de forma espontânea mais informações do que é obrigado por lei³².

A fim de cumprir o artigo 8º, os órgãos e entidades públicas devem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em *sites* oficiais da *internet*, que devem atender, entre outros, os seguintes requisitos:

- a) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- b) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- c) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- d) divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- e) garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- f) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- g) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- h) adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2011).

³² No Brasil, uma das maiores polêmicas em relação à Lei nº 12.537/2011 e, especificamente, no que diz respeito à transparência ativa, foi a questão da divulgação nominal de salários de servidores públicos. Este tema gerou inúmeras discussões e ações judiciais questionando a divulgação feita por órgãos públicos disponibilizando o nome de cada servidor com seus respectivos salários. Um dos maiores portais governamentais no qual essa consulta pode ser feita é o Portal da Transparência do Governo Federal, no qual é possível consultar a remuneração individual de todos os funcionários da esfera federal. No Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777, proveniente de São Paulo, o Supremo Tribunal Federal entendeu haver repercussão geral na matéria, mas ainda não apreciou o mérito da matéria. Trata-se do caso de uma servidora pública do Município de São Paulo/SP que busca ver excluída de um *site* denominado “De Olho nas Contas” os dados referentes aos seu nome, cargo e vencimentos, alegando que, havendo conflito entre os princípios da publicidade e o da proteção da intimidade, este último prevaleceria quando a divulgação dos dados acarretarem prejuízo à privacidade e segurança do funcionário (BRASIL, 2011a). Já na Suspensão de Segurança 3902, q eu também trava do *site* “De Olho nas Contas” de São Paulo, o STF entendeu que a divulgação da remuneração bruta, cargos e funções dos servidores é questão de interesse coletivo ou geral, sem que a intimidade, vida privada ou segurança possa configurar exceção ao que prevê a Constituição no artigo 5º, XXXIII. Assim, entendeu-se que “não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). [...] 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. [...] 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública” (BRASIL, 2011).

Apesar desta determinação, a lei isenta os municípios com população de até dez mil habitantes de cumprir a divulgação obrigatória na *internet*, embora fique mantido o dever de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira³³. Além disso, o artigo 30 da lei determina que cada órgão deverá publicar, anualmente, em seu *site* oficial, a lista de documentos que deixaram de ser sigilosos, a lista de documentos que são sigilosos e o grau do respectivo sigilo, bem como um relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos (BRASIL, 2011).

Como se vê, apesar da exceção relativa aos municípios de pequeno porte (justificada em face das dificuldades financeiras e orçamentárias mais acentuadas nestes municípios), a lei incentiva a divulgação de informações na *internet*, além de estimular o requerimento *online* de acesso à informação. Ademais, se preocupa com a análise e reutilização das informações por parte da sociedade, ao determinar que os documentos sejam disponibilizados em formatos abertos e não proprietários; bem como atenta para a questão da acessibilidade, ao obrigar os órgãos e entidades a adotarem as medidas necessárias para garantir o acesso às pessoas com deficiência – o que está em consonância com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil é signatário.

Conforme a mencionada pesquisa da organização Artigo 19 (2013, p. 28), a questão da transparência ativa foi alvo de dificuldades, pois foi sentida uma falta de parâmetros na determinação de quais dados devem ser obrigatoriamente divulgados, ou a existência de parâmetros muito simplistas para tanto. Além disso, uma questão fundamental seria a publicação das respostas aos pedidos formulados, ou seja, uma vez disponibilizada a resposta ao requerente, a mesma deveria passar a ser pública para a coletividade (ponto este previsto na lei mexicana, no artigo 47). No entanto, na LAI brasileira, a transparência ativa aparece apenas com uma lista fechada e reduzida de itens a serem publicizados obrigatoriamente pelos órgãos públicos, independentemente de solicitação específica. Este rol limitado (que muitas vezes sequer é cumprido na íntegra) e a terminologia genérica utilizada pela lei não contribuem, de acordo com a pesquisa, para a ampliação e consolidação de práticas progressivas de publicação de dados de relevante interesse público.

³³ A obrigação de divulgação, na internet, de informações relativas à execução orçamentária e financeira é anterior à LAI brasileira, estando prevista no artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual prevê que: “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;” (BRASIL, 2000).

No que tange às exceções, conforme o artigo 31, informações sob a guarda do Estado que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas, por exemplo, não são públicas (ficando protegidas por um prazo de cem anos)³⁴. Contudo, a previsão do artigo 21 é bastante relevante na medida em que dispõe que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, assim como as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso (BRASIL, 2011).

Além disso, a Lei 12.527/2011, em relação à classificação das informações, estabelece, no artigo 23, que uma informação pública somente pode ser classificada como sigilosa quando considerada imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado³⁵. Contudo, o critério para classificar a informação em determinado grau de sigilo não fica ao arbítrio do agente público, elencando a lei parâmetros para tanto no §5º do artigo 24. Segundo este artigo, deve ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: a) a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; b) o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final (BRASIL, 2011).

Existe também uma lista de informações que devem ser, anualmente, disponibilizadas na *internet* pela autoridade máxima de cada órgão. O artigo 30 elenca estes dados: a) o rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos doze meses; b) o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo; e c) um relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (BRASIL, 2011). Trata-se de informação relevante para que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar eventuais excessos e abusos por parte do poder público em relação à informação reservada e/ou confidencial.

No âmbito do Poder Executivo federal, foi instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme previsão do artigo 35 da LAI. O artigo 47 do Decreto nº

³⁴ Estas informações somente podem ser acessadas pelos próprios indivíduos, por agentes públicos legalmente autorizados e por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na lei ou em caso de consentimento expresso da pessoa a que tais dados se referirem. Excepcionalmente, tal consentimento não será exigido, em casos tais como prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, ou em cumprimento de ordem judicial (BRASIL, 2011).

³⁵ Imprescindível à segurança da sociedade significa informação que possa por em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; enquanto que imprescindível à segurança do Estado diz respeito a dados que ponham em risco a soberania nacional, as negociações ou relações internacionais, a estabilidade financeira, econômica ou monetária, as Forças Armadas, a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, e as atividades de inteligência ou de investigação de infrações (BRASIL, 2011).

7.724/2012, que regulamenta a LAI, dispõe que compete à Comissão, dentre outras atribuições, rever, de ofício ou mediante provocação, a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto ou sua reavaliação, no máximo a cada quatro anos e estabelecer orientações normativas de caráter geral a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI (BRASIL, 2012).

Para que os órgãos públicos apliquem a LAI de maneira efetiva, deve ser designada, pelo dirigente máximo de cada órgão ou entidade, uma autoridade que tenha por função assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, monitorar a implementação da lei, recomendar medidas em relação à sua aplicação e orientar as respectivas unidades acerca do seu cumprimento (artigo 40)³⁶. Essa determinação refere-se, entretanto, ao Poder Executivo, pois, em relação às demais esferas, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas na lei, definir suas regras específicas (BRASIL, 2011).

Consoante se verifica do exame da LAI brasileira, não existe um órgão superior independente responsável por monitorar a implementação e o cumprimento da lei, a exemplo do IFAI no México. Trata-se de um ponto criticável na lei brasileira, na medida em que a existência de um órgão de monitoramento independente, além de prevista em diversas legislações alienígenas sobre o tema, é recomendada por padrões internacionais.

A única previsão da LAI brasileira sobre este ponto é a existência de um dirigente, subordinado à autoridade máxima do órgão ou entidade, que deverá acompanhar e monitorar o cumprimento da lei. Contudo, este dirigente é vinculado ao respectivo órgão do qual faz parte, ou seja, não possui a mesma autonomia e independência garantidas a um órgão estruturado nos termos do IFAI.

No Brasil, no âmbito do Poder Executivo Federal, a responsabilidade pela implementação e monitoramento da LAI é da Controladoria-Geral da União (CGU). Essa questão relativa à ausência de um órgão supervisor independente, a exemplo do que ocorre no México já foi apontada e criticada por diversos estudiosos do tema. Por exemplo, na visão de Angélico (2012, p. 98), para exercer a contento tais tarefas, a CGU necessitará não somente de muitos recursos materiais e humanos, mas também de bastante autonomia política. E, ainda que consiga levar tais tarefas a contento, a CGU atua apenas no âmbito do Executivo federal,

³⁶ No âmbito do Poder Executivo federal, o artigo 41 determina a designação de órgão responsável pela promoção de campanha nacional de fomento à cultura da transparência, treinamento de agentes públicos sobre o tema e monitoramento da lei (BRASIL, 2011).

continuando o obstáculo institucional da ausência de um órgão supervisor nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos níveis estadual e municipal³⁷.

Efetuada a análise da normativa federal, na sequência foram estudadas as regulamentações infralegais da LAI no âmbito do parlamento federal do Brasil.

1.2.4 A regulamentação do acesso à informação no âmbito do Congresso Nacional: os Atos nº 45/2012 da Câmara dos Deputados e nº 9/2012 do Senado Federal

Seguindo a determinação da LAI, Câmara dos Deputados e Senado Federal publicaram atos próprios regulamentando o acesso a informações.

Na Câmara dos Deputados, foi editado o Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012, que dispõe sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito desta entidade. Consoante previsão do artigo 3º do ato, cabe aos órgãos da Câmara dos Deputados assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (BRASIL, 2012a).

Em relação à transparência ativa, dispõe o artigo 5º que é dever dos órgãos da Câmara dos Deputados promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas no âmbito desta casa legislativa.

A divulgação das informações mínimas a serem disponibilizadas deverá ser feita por meio de todos os instrumentos legítimos para tanto, sendo obrigatória a divulgação em *site* da *internet*³⁸. Conforme o § 1º do artigo 5º, na divulgação das informações relativas à

³⁷ Em 2014, a CGU publicou um relatório de avaliação dos dois anos de implementação da LAI no Executivo federal do Brasil, no qual apresentou, dentre outros dados, estatísticas sobre o número de solicitações recebidas e respondidas, quais os órgãos mais demandados, e quais os estados da federação cujos cidadãos apresentaram maior número de demandas. No relatório, também é apresentado o programa “Brasil Transparente”, criado em 2013 para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de transparência pública previstas na lei brasileira, o que é um avanço no sentido de propiciar um apoio aos níveis estadual e municipal para uma melhor implementação da lei. Contudo, em relação ao Judiciário e ao Legislativo a fiscalização e o controle ainda são efetuados pelos próprios poderes, pois não existe órgão destes poderes que detenha autonomia para tanto (BRASIL, 2014f).

³⁸ Conforme o §3º do artigo 5º, este *site* deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

transparência ativa, deverá constar, além do previsto na legislação federal, no item “I) na esfera legislativa”: a) dados biográficos dos deputados, telefones e endereço eletrônico, participação em missão oficial, presença em Plenário e em Comissões, proposições de sua autoria, discursos proferidos e votações ostensivas nominais em Plenário e em Comissões; b) conteúdo e tramitação de proposições, incluindo pareceres apresentados; c) ordem do dia das sessões de Plenário, pauta das reuniões de Comissões e respectivos resultados e atas; d) legislação interna (BRASIL, 2012a).

Já no item “II) na esfera administrativa”, constam, além das categorias previstas na LAI, também: a) registros dos reembolsos e respectivos documentos comprobatórios das despesas de cotas para o exercício da atividade parlamentar; b) registros dos reembolsos das despesas médico-hospitalares de deputados; c) informações individualizadas e identificadas, bem como agregadas, relativas a remunerações, subsídios, vencimentos, gratificações, benefícios, proventos e vantagens de Deputados e servidores efetivos, ativos e inativos, pensionistas, ocupantes de cargos de natureza especial e secretários parlamentares da Câmara dos Deputados, nos termos de portaria do Diretor-Geral (BRASIL, 2012a).

Percebe-se que a regulamentação da Câmara dos Deputados amplia de maneira significativa o rol de informações obrigatórias constantes da LAI, detalhando de modo expressivo os dados obrigatórios da lei federal. Prevê, deste modo, a divulgação de dados relevantes como a presença em plenário e em comissões por parte dos deputados, o conteúdo das proposições apresentadas, registro dos reembolsos das despesas de cotas para o exercício da atividade parlamentar, registro dos reembolsos das despesas médicas, informações acerca de remunerações e subsídios.

Além disso, o ato prevê que o acesso a informações será, consoante artigo 6º, assegurado mediante a criação de Serviço de Informações ao Cidadão e a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2012a). Na Câmara dos Deputados, o Serviço de Informações ao Cidadão foi criado pelo Ato da Mesa nº 78, de 31 de janeiro de 2013.

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com a Câmara dos Deputados; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008 (BRASIL, 2012a).

Trata-se de disposições que, de modo geral, repetem o estabelecido na Lei nº 12.527/2011.

A autoridade responsável por acompanhar o cumprimento da lei é, no âmbito da Câmara, o Diretor-Geral, que, conforme o artigo 36, fica incumbido de assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada e monitorar a aplicação da Lei no âmbito da Câmara dos Deputados. O Diretor-Geral pode constituir comitê destinado a assessorá-lo no planejamento, implementação, monitoramento, avaliação e controle das atividades e projetos relacionados à adequação da Câmara dos Deputados à Lei nº 12.527, de 2011. Ademais, o artigo 37 dispõe que a Mesa designará os órgãos da estrutura organizacional da Câmara responsáveis pela promoção de atividades de fomento à cultura da transparência e conscientização do direito fundamental de acesso à informação; garantir a segurança de informações sigilosas; instaurar o Serviço de Informações ao Cidadão; dentre outras atribuições (BRASIL, 2012a).

Em relação ao Senado Federal, foi o Ato da Comissão Diretora nº 9 de 2012 que regulamentou a aplicação da LAI, prevendo que o Senado deverá atuar de maneira a facilitar o acesso aos dados, informações e documentos de interesse coletivo ou geral, produzidos ou sob sua guarda, pautando-se pela transparência e publicidade (BRASIL, 2012b).

Todavia, diferentemente do Ato da Câmara, o do Senado não possui um tópico específico acerca da transparência ativa, apenas determinações genéricas tais como a do artigo 2º, de acordo com o qual os procedimentos deverão ser executados tendo como diretriz a divulgação de informações independente de solicitações e a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. É um ponto criticável, uma vez que a LAI elenca um rol simples e genérico de dados no artigo 8º, que poderia ser melhor explorado e detalhado por esta casa legislativa, com vistas a ampliar o acesso à informação.

Ademais, prevê o artigo 4º que o acesso à informação será assegurado tendo em vista a divulgação ativa de informações públicas, nos termos do definido na LAI. Por fim, e semelhantemente à Câmara, o Ato do Senado designa a Diretoria-Geral do Senado Federal para exercer a função de autoridade responsável pela implantação e supervisão do sistema de acesso à informação (BRASIL, 2012b). Apesar desta previsão, nem Câmara nem Senado preveem a criação de um órgão autônomo e independente para monitorar o cumprimento da LAI.

Concluída a análise comparada das normas federais sobre o acesso à informação no Brasil e no México, e constatada a relevância de tais legislações para, por intermédio da divulgação espontânea de informações, ampliar a prestação de contas e possibilitar o aumento do controle social e do exercício democrático do poder, o próximo capítulo tem como foco o estudo das potencialidades e das dificuldades da utilização das TIC para implementação da

transparência ativa e para concretização do acesso à informação para, ao final, verificar de que modo os parlamentos destes países estão efetuando a implementação da norma federal.

2 A TRANSPARÊNCIA ATIVA NO PODER LEGISLATIVO: potencialidades e limites para o direito à informação no contexto da sociedade informacional

O presente estudo está centrado na ampliação da transparência estatal, através da concretização do direito à informação, mediado pelo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Nesse sentido, a partir das considerações feitas no capítulo anterior, acerca da relação entre democracia, *accountability* e o incremento da participação da sociedade civil no controle sobre a administração pública, e da necessidade de efetivação do acesso à informação para tanto, busca-se, neste segundo momento, analisar as interações entre sociedade informacional e democracia e as consequentes potencialidades das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no incremento da transparência e do controle social.

Considerando-se que o Brasil se encaixa na categoria proposta por O'Donnell, de ausência de democracia plena – e de presença de um baixo grau de cidadania –, na medida em que os cidadãos brasileiros não dispõem das informações necessárias para decidir de forma consciente e fundamentada não apenas em quem votar, mas também para encontrar meios de fiscalizar os seus representantes, verifica-se a relevância do direito à informação para a participação política. A prestação de contas por parte dos representantes e a consequente fiscalização por parte da sociedade civil é uma das condições para um Estado verdadeiramente democrático, mas só se realizará caso os indivíduos tenham livre acesso às informações de caráter público.

É no cenário dos últimos anos, em que as TIC revelaram um crescimento exponencial, que muitos estudiosos passaram a analisar as potencialidades de incremento da participação social através da tecnologia. Com o surgimento de ferramentas tecnológicas que permitem ampliar a difusão de informações e efetivar o contato mais direto entre representantes e cidadãos, discute-se se novas e promissoras formas de participação podem representar um avanço para as democracias.

Nesse sentido, o primeiro ponto deste segundo capítulo debaterá, inicialmente, as perspectivas positivas e negativas do uso da *internet* em relação à implementação de alternativas de participação da sociedade civil na esfera pública, questionando se as novas tecnologias podem, efetivamente, renovar e revitalizar as democracias atuais. Posteriormente, adentrando-se especificamente a questão da utilização das TIC para disponibilização de

informações públicas, será realizada uma abordagem acerca das possibilidades do uso da tecnologia para efetivar o direito à informação, e se esse cenário pode aumentar a transparência ativa e, conseqüentemente, incrementar a *accountability* do Poder Legislativo.

Por fim, o segundo ponto tem por objetivo o estudo comparado dos portais do Poder Legislativo federal brasileiro e mexicano, no intuito de verificar **como** e **se** as determinações das Leis de Acesso à Informação de cada país são efetivamente aplicadas. A partir de tal análise, pretende-se constatar em que medida a utilização de portais concretiza o direito à informação e, deste modo, permite maior transparência e controle social sobre a gestão administrativa, financeira e orçamentária do Poder Legislativo nos Estados pesquisados.

2.1 A utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação na democracia: repercussões para a transparência ativa e para o incremento da *accountability* no Poder Legislativo

Este ponto tem por objetivo realizar um panorama das contribuições dos autores acerca das repercussões da utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) na democracia, verificando, primeiramente, quais os impactos positivos e de que maneira a *internet* pode contribuir para aperfeiçoar a participação política para, num segundo momento, abordar as considerações dos estudiosos que possuem visões mais críticas e/ou negativas sobre o assunto.

Após esta análise mais ampla, será feito um exame acerca da efetivação do direito à informação por meio do uso das TIC, buscando assim verificar em que medida a disponibilização de informações de maneira antecipada à demanda – ou seja, seguindo determinações acerca da transparência ativa – pode atender à *accountability*, contribuindo para a democracia ao ampliar a prestação de contas e permitir maior controle social sobre o Poder Legislativo.

2.1.1 TIC e democracia: perspectivas positivas do uso da *internet*

A relação entre as transformações operadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e as conseqüentes mudanças que esse novo cenário ocasiona para as democracias contemporâneas já vem, há algum tempo, sendo examinada por estudiosos das mais diversas áreas. Apesar de os avanços tecnológicos terem propiciado mudanças em todas as esferas da vida das pessoas, a relação entre cidadãos e governo é um dos âmbitos que mais tem recebido a atenção de diversos teóricos.

A emergência desta nova forma de sociedade, impulsionada pelo avanço da tecnologia, recebeu e segue recebendo as mais diversas denominações e conceituações. Para o presente estudo, elegeu-se a terminologia de Manuel Castells, que denomina de “sociedade informacional” este novo paradigma tecnológico baseado na tecnologia da informação que despontou no final do milênio passado.

No modo informacional de desenvolvimento, a fonte de produtividade está na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos. Enquanto o industrialismo é voltado para o crescimento da economia, para a maximização da produção, o informacionalismo visa o desenvolvimento tecnológico, ou seja, a acumulação de conhecimentos e maiores níveis de complexidade do processamento da informação (CASTELLS, 1999, p. 53-54). Esse novo cenário, que modifica economia, política e sociedade, é denominado por Castells “sociedade informacional”, em contraponto à “sociedade da informação”.

O autor justifica a distinção afirmando que o termo sociedade da informação enfatiza o papel da informação na sociedade. Contudo, a informação – em sentido amplo, ou seja, a comunicação de conhecimentos – foi, conforme leciona, crucial a todas as sociedades. Já o termo informacional refere-se a “[...] uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico” (CASTELLS, 1999, p. 65).

Trata-se de um paralelo com a distinção entre indústria e industrial: uma sociedade industrial não é apenas uma sociedade onde há indústrias, mas uma sociedade em que as formas sociais e tecnológicas de organização industrial permeiam todas as esferas de atividade. Dito de outro modo, o emprego do termo sociedade informacional “[...] tenta uma caracterização mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para nossa sociedade” (CASTELLS, 1999, p. 65).

Apesar de os antecessores industriais e científicos das tecnologias da informação já serem observados até mesmo antes da década de 1940, é a partir da Segunda Guerra Mundial e no período posterior que se deram as principais descobertas tecnológicas, dentre elas a *internet*, talvez o mais revolucionário meio tecnológico da era da informação (CASTELLS, 1999, p. 76-82). Não é objetivo deste estudo realizar um apanhado histórico da criação e evolução da *internet*, tema já abordado à exaustão por diversas obras. Contudo, é necessário ressaltar que a transformação operada pelas Tecnologias da Informação, com destaque para *internet*, moldou um novo panorama, no qual a relação entre Estado e sociedade civil passa a ser repensada.

Neste novo cenário que emerge com as tecnologias da informação, não faltam questionamentos acerca das potencialidades, limites e riscos da interação entre governo e cidadãos. Perez Luño (2004, p. 57) destaca que cada época confere às instituições jurídicas e políticas um perfil característico e, nesse sentido, o símbolo deste tempo se distingue pela onipresença das novas tecnologias em todos os aspectos da vida individual e coletiva.

Seguindo esta perspectiva, Cardon (2012, p. 1-2) ressalta que, na era digital, a democracia mudou de aparência, pois a *internet* permite comunicar mais, melhor e mais rápido, além de alargar o espaço público e transformar a própria natureza da democracia. Contudo, não se deve simplesmente acolher todas as transformações: “[...] antes de celebrá-la, é preciso pensá-la, questionando ao mesmo tempo seus limites” (CARDON, 2012, p. 2).

Ferreira (2010, p. 103) leciona que o período compreendido entre o final da década de 80 e a primeira metade dos anos 90 foi o de maior deslumbramento com os novos meios de comunicação digital. Passou a germinar a esperança, de acordo com o autor, de uma renovação da esfera pública e das práticas de democracia induzida pela *internet*. O ciberespaço forneceria a base para a revitalização da esfera pública e da democracia, conduzindo à noção de esfera pública virtual.

Passada a fase mais entusiasta, que sugeria que a *internet* resolveria os problemas e se revelaria como o espaço por excelência para uma deliberação política adequada, surgiram estudos apontando as insuficiências da *internet*. Conforme Ferreira (2010, p. 107) sabe-se hoje que o acesso universal a espaços públicos virtuais não é condição suficiente para a realização de práticas deliberativas *online*. Embora se fale da expansão da banda larga como condição decisiva para revigorar a democracia, “[...] a verdade é que este indicador não esclarece muito sobre a qualidade do discurso político, ou sobre a propensão dos participantes para deliberarem em acordo com os seus interesses e objectivos, de forma racional” (FERREIRA, 2010, p. 107).

Nesse sentido, verificam-se, por um lado, autores que ressaltam a característica democrática da *internet*, considerando que as tecnologias da informação podem ter impactos bastante positivos nas sociedades, aperfeiçoando o processo democrático e contribuindo para maior transparência e participação popular na esfera política. Por outro, encontram-se também aqueles teóricos que mantêm certa cautela, entendendo que os impactos da tecnologia podem não ser assim tão promissores, pois ou não têm o potencial de transformar a política ou oferecem muito mais riscos do que vantagens.

Um dos entusiastas dessas transformações é Lévy, para quem (2010, p. 13) o novo cenário propiciou a emergência de uma esfera pública digital, marcada pelos valores de abertura e colaboração. Enquanto as mídias de massa funcionavam a partir de um centro emissor para uma multiplicidade receptora na periferia, os novos meios de comunicação social interativos funcionam de muitos para muitos em um espaço descentralizado.

Do mesmo modo, Oliveira (2013, p. 331-332) defende que existe um grande poder de resistência por parte da população para a troca de informações, no sentido de ir contra as mídias tradicionais (mídias de massa). Isto porque a *internet* associa os elementos mais atrativos dos demais meios, tais como a velocidade da transmissão da notícia do rádio e os recursos visuais que a televisão propicia, agregando tais fatores a novas técnicas de vídeo e animação, criadas para o mundo virtual.

Nesse sentido, o desenvolvimento do ciberespaço teria suscitado novas práticas públicas, tais como as comunidades virtuais de base territorial – as cidades digitais – que criam uma democracia local em rede, mais participativa; o governo eletrônico, que visa reforçar as capacidades de ação das populações administradas em vez de sujeitá-las ao poder; e as ágoras *online*, que permitem novos modos de deliberação política. Assim, são abertas as bases para uma ciberdemocracia planetária, que se revela por novas formas de organização política flexíveis e opostas à globalização; e também por uma governança direta da economia pelos cidadãos. Toma forma um governo mundial, justificado pela interdependência das populações humanas e pela urgência da paz. Esse novo Estado que emerge será um Estado transparente, que “[...] deve garantir a diversidade cultural e visar à animação da inteligência coletiva da sociedade em todas as suas escalas” (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 33-34).

Contudo, já em sua obra *Cibercultura*, Lévy (1999, p. 186) alertava para o fato que, apesar da *internet* ter o potencial de desburocratizar administrações, otimizar em tempo real os recursos e equipamentos da cidade, experimentar novas práticas democráticas, casos como a difusão de propagandas governamentais sobre a rede ou o anúncio de endereços eletrônicos de líderes políticos nada mais seriam do que caricaturas da democracia eletrônica. Isto porque

a verdadeira democracia eletrônica consistiria, graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço, na expressão e elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos.

Como se percebe, Lévy visualiza aspectos bastante positivos nas novas tecnologias na medida em que, conforme o autor, a interação cada vez mais ampla poderá transformar os cidadãos em protagonistas do exercício do poder político. Acerca deste aspecto, entende-se que a tecnologia tem o potencial de aproximar as pessoas e de possibilitar que estas possam participar do debate político, uma vez que, antes do surgimento da *internet*, a chance de um cidadão comum visualizar de perto o que determinado político ou órgão do Estado estava realizando era bastante remota. Do mesmo modo, pode facilitar o encontro de pessoas com interesses comuns para que estas, em comunhão de esforços, consigam discutir e buscar soluções para seus problemas.

Esta possibilidade de ampliar o papel de cidadão por meio da rede já vem sendo notada aos poucos, a exemplo das últimas eleições presidenciais ocorridas no Brasil no ano de 2014, em que o acompanhamento e a discussão em tempo real dos debates dos candidatos era feito por intermédio das redes sociais, ou das chamadas jornadas de junho, em que milhares de pessoas se reuniram no espaço das ruas para reivindicar direitos, com encontros combinados previamente pela *internet*. Todavia, tais participações ainda se resumem a cobrar maior efetividade dos representantes políticos, e não a exercer a democracia de maneira direta, como defende Lévy.

Verifica-se, assim, que o exercício da democracia por intermédio da *internet* permanece ainda no plano de buscar maior efetividade à democracia representativa, em que pese já existam iniciativas de participação direta da sociedade, a exemplo de consultas públicas em projetos de lei, nos quais os cidadãos podem opinar diretamente sobre determinado assunto.

Entretanto, existem, ao lado dos estudiosos com posições otimistas, autores com visões positivas, mas de caráter intermediário, como Perez Luño (2004, p. 105-107), para quem, ao longo do processo evolutivo da humanidade o desenvolvimento científico e técnico não foi nada mais que a resposta histórica aos sucessivos problemas de cada época e contexto. Assim, a utilização das novas tecnologias pode ser tanto o canal para promover a participação política mais autêntica, plena e efetiva nas democracias do século XXI, engendrando o que o

autor denomina *cibercidadania*, quanto pode degenerar – numa visão bastante pessimista – num fenômeno de controle da vida cívica efetuado por meio da tecnologia.

Conforme mencionado, a tecnologia efetivamente disponibiliza meios para que os cidadãos participem de maneira mais direta do processo democrático, ampliando os canais de participação. Contudo, conforme será abordado no próximo tópico, existem também riscos na participação política pela via da *internet*, tais como a manipulação do debate e o aumento dos meios de controle dos dados pessoais dos cidadãos.

Ao longo dos estudos sobre o assunto, diferentes denominações foram concebidas para a relação entre *internet* e democracia e as novas práticas advindas deste contexto. Dentre as expressões mais comuns, destacam-se algumas, como: democracia digital, democracia eletrônica, e-democracia, democracia virtual, ciberdemocracia. Perez Luño (2004, p. 60), a seu turno, utiliza a expressão teledemocracia para designar o conjunto de teorias e fenômenos relacionados à incidência das novas tecnologias na política ou, em outras palavras, a projeção das novas tecnologias nos processos de participação política das sociedades democráticas. Conforme o autor, três elementos são constitutivos da teledemocracia: a) do ponto de vista metodológico, se trata das aplicações das tecnologias em suas mais diversas manifestações: televisão, vídeo, informática, telemática, *internet*; b) do ponto de vista do objeto, refere-se aos processos de participação política dos cidadãos; c) do ponto de vista do contexto de aplicação, está sempre relacionado a Estados de direito, ou seja, a teledemocracia só é praticável em sociedades democráticas. A partir destas considerações, depreende-se que a teledemocracia relaciona-se não apenas com a simples utilização da tecnologia pelo Estado, mas também com o objetivo de potencializar a participação política dos membros de uma determinada comunidade.

Todavia, apesar deste potencial, Perez Luño (2004, p. 60-73) aponta que a teledemocracia pode se desdobrar em duas dimensões: uma forte e uma fraca. A primeira se caracteriza por ser um mero reforço dos canais tradicionais de representação, sem implicar uma substituição ou alternativa ao sistema de participação política baseado na democracia indireta, articulado por meio dos partidos políticos. Já a segunda representa um instrumento para tornar viável determinadas experiências políticas de democracia direta, representando não uma mera ampliação dos meios políticos, mas sim um autêntico salto qualitativo em direção a uma nova forma de sociedade.

Em outras palavras, a teledemocracia forte é mais que a simples transposição do que ocorre no mundo “real” da política para o virtual. Trata-se de uma efetiva utilização da tecnologia para o exercício da cidadania.

Assim, a teledemocracia fraca se caracteriza pela inserção da tecnologia nos processos políticos de países democráticos. Por exemplo, atualmente as novas tecnologias têm um papel decisivo nas campanhas eleitorais, permitindo que os partidos elaborem programas eleitorais conectados com os desejos e expectativas dos futuros votantes, uma vez que as propostas políticas dirigidas à opinião pública são suscetíveis de sucessivas modificações e adaptações na medida em que os meios informáticos e telemáticos permitem processar brevemente as reações dos cidadãos. Do mesmo modo, permite a comunicação direta entre administração e administrados, o que possibilita uma maior transparência e eficiência da atividade pública. Para o autor, todo este contexto conduz a uma adaptação da democracia representativa às exigências próprias das sociedades informatizadas do presente, bem como possibilita a eficiência dos processos políticos da democracia representativa parlamentar (PEREZ LUÑO, 2004, p. 61-66).

Observa-se, portanto, que determinados aspectos da teledemocracia na sua versão fraca já estão presentes na atualidade, pois nada mais são que a utilização de meios digitais na condução da política. Partidos políticos se utilizam de pesquisas em tempo real para monitorar a preferência dos eleitores, bem como diversos *sites* e portais do poder público disponibilizam informações e inclusive abrem espaço para manifestação dos cidadãos. A efetividade ou não destes canais ainda é questão bastante discutida, mas é inegável que novas práticas políticas *online* vêm surgindo, muitas vezes com objetivos expressos de melhorar a atuação do Estado.

Por outro lado, a versão forte da teledemocracia já se caracteriza por uma substituição paulatina da democracia representativa por práticas mais diretas de participação política. Esta dimensão forte representaria, em tese, um reforço da presença imediata da cidadania em todas as esferas da vida pública, alargando as possibilidades de democracia participativa.

Consoante o pensamento de Perez Luño (2004, p. 75), a versão forte da teledemocracia teria o potencial de devolver o protagonismo político dos partidos para os cidadãos, uma vez que possibilitaria ao povo exercer o poder sem mediações ou interferências que pudessem deformar sua vontade. Isto porque os partidos políticos, por terem se convertido em máquinas burocráticas e pouco democráticas, comumente funcionam à margem das necessidades e expectativas dos cidadãos. A teledemocracia poderia retirar os cidadãos do clima de apatia política que se encontram, revitalizando a democracia a partir do protagonismo participativo.

Do mesmo modo, a teledemocracia pode contribuir para a participação real e consciente dos cidadãos no processo legislativo, bem como para a eficácia da lei, na medida em que os cidadãos, ao serem marginalizados do processo político, não se sentem solidários

com determinados textos legais e dificultam seu cumprimento. No entanto, a partir do momento em que se manifestarem de forma direta e expressa favor de um texto legal, logicamente se sentiriam comprometidos a cumpri-lo (PEREZ LUÑO, 2004, p. 80-81).

É uma visão interessante, que devolve o protagonismo aos membros da sociedade, implicando até mesmo uma atitude mais ativa destes, que não devem mais somente votar nos representantes, mas atuar em todo o processo de elaboração da norma.

Em que pese a visão mais ponderada, ainda assim Perez Luño (2012, p. 83-84) pode ser definido como um otimista, pois considera que, quando utilizada de maneira adequada, a tecnologia, ao ampliar a interconexão entre as pessoas, representaria um espaço para o exercício de uma cidadania mais responsável e solidária.

Bernardes, Santos e Rover (2013, p. 286) consideram que, dentre os teóricos da *internet*, existe um traço comum segundo o qual o uso da *internet* é fundamental para aprimorar o sistema democrático em diversos aspectos, tanto na modernização das administrações, quanto na aproximação entre representantes e representados, de forma a promover a abertura dos governos tradicionais para um modelo que opere sob a lógica de redes.

Observa-se, portanto, que o processo de inserção das TIC na esfera pública, e consequentemente, nas práticas políticas, pode, de acordo com tais autores, engendrar novas formas políticas e contribuir para o fortalecimento da democracia. Contudo, ao lado destes autores bastante entusiastas, como Lévy, e de outros positivos, mas mais comedidos, como Perez-Luño, existem aqueles autores que veem com ressalvas as potencialidades democráticas da tecnologia, até mesmo com mais efeitos negativos do que consequências positivas. Este será o tema do tópico que segue.

2.1.2 Contraponto: análise dos fatores negativos do uso das TIC para a democracia

Todo surgimento de uma nova tecnologia impacta de diferentes formas na vida das pessoas e, consequentemente, origina uma série de estudos acerca das implicações positivas ou negativas para a sociedade. No caso do uso das TIC para aperfeiçoamento da democracia, não é diferente. Em paralelo a estudos acerca das potencialidades políticas destas ferramentas tecnológicas, existem autores que possuem uma visão bastante crítica – não raro pessimista – sobre o tema.

Cardon (2012, p. 86-87) avalia que as formas de participação iniciadas pelas instituições públicas na *internet* se revelaram decepcionantes, pois conseguiram mobilizar apenas uma fração mínima de cidadãos. E isto se deve ao fato que na *internet* a participação dos internautas se dá “por baixo”, ou seja, as coletividades se auto-organizam de acordo com sua própria lógica, que frequentemente permanece imprevisível. É difícil para o Estado recrutar um corpo de cidadãos engajados, pois a demanda de participação se concebe mais frequentemente de maneira flexível e autônoma, não buscando entrar nos debates promovidos pelas instituições, mas sim organizar zonas especializadas de discussão fora do seu alcance.

Mesmo Castells vê com ressalvas a suposta resolução para os problemas democráticos que a *internet* geraria. Conforme o autor (2003, p. 128), esperava-se que a *internet* fosse um instrumento ideal para promover a democracia: o fácil acesso à informação permitiria cidadãos quase tão bem informados quanto seus líderes, um amplo espectro de informação poderia ser disponibilizado *online*, a interatividade permitira solicitar informações, expressar opiniões e pedir respostas pessoais ao governo. Em suma, ao invés do governo vigiar as pessoas, estas vigiariam o governo. Contudo, passado um tempo, verificou-se que

Num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela *Internet*, de ambos os lados da conexão. Os políticos e suas instituições divulgam suas declarações e respondem burocraticamente – exceto em época de eleição. Os cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quanto atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A *Internet* não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia (CASTELLS, 2003, p. 129).

De maneira semelhante, na obra de Sartori, a *internet* ocupa um espaço bastante negativo. Embora a *internet* propicie a interatividade – o que não é feito pela televisão –, na visão do autor as interações na rede são apenas um pálido substitutivo das interações cara a cara, isto é, das verdadeiras interações: “[...] o interagir, que consiste em um intercâmbio de mensagens por meio de computadores pessoais, é um contato empobrecido que afinal nos deixa sempre sozinhos diante de um teclado” (SARTORI, 2001, p. 39-40). Assim, prossegue afirmando que, apesar das possibilidades da *internet* serem quase infinitas, elas somente serão positivas quando o usuário se utilizar do instrumento para adquirir informações e conhecimentos, o que não é o caso, segundo o autor (2001, p. 42), da maioria dos internautas.

Um autor bastante crítico da tecnologia é Virilio (2001, p. 12), para quem a *internet* apresenta possibilidades de controle que ultrapassa amplamente o da polícia e o dos serviços

secretos. Com a *internet*, com o celular e com a eletrônica da vida, o controle aumenta, o que demonstra que não é por acaso que as multinacionais se interessam pelo mercado da tecnologia. Para o autor, a *internet* é o espaço da anarquia junto com as multinacionais, pois estas precisam que inexista ordem. Afinal, sem ordem, sem autodefesa, fica facilitado o domínio dos poderosos sobre a rede. Virilio (1997, p. 33) cita que o próprio Norbert Wiener, considerado o fundador da cibernética, temia que a *internet* pudesse se transformar numa arma contra a democracia, ao gerar um controle totalitário dos povos.

De acordo com o pensamento de Virilio, a cibernética ocasiona um assujeitamento do homem em relação às máquinas, ou seja, uma desqualificação do humano em benefício da máquina. Assim, a difusão progressiva de uma “cibernética sociopolítica” elimina “[...] o livre-arbítrio do trabalho humano em benefício, como vimos, de um autodenominado ‘convívio interativo’ que nada mais é do que a figura de um assujeitamento discreto do ser pelas máquinas ‘inteligentes’” (VIRILIO, 1996, p. 118-119). Percebe-se, na obra destes autores, a preocupação com o controle do homem e com a diminuição de sua condição como sujeito, que seria dominado e deixado à mercê das máquinas.

Especificamente no que tange ao ciberespaço como potencializador da democracia, Virilio (1997, p. 21-22) afirma que se trata de uma possibilidade absurda. Como exemplo, cita as ferrovias: quando surgiram, se dizia que o seu uso iria unir todos os povos da Europa numa só ágora e realizar a democracia mundial. Contudo, logo se viu que muitos trens eram acessíveis somente aos mais ricos, bem como que os lugares dos trens se dividiram por classes – primeira, segunda e terceira classe. Existia, quando do surgimento da ferrovia, uma ilusão de uma velocidade salvadora, de uma aproximação dos povos traduzida em amor e não em conflitos. Para o autor, que não se compreendesse a ilusão disso tudo no século XIX era normal, mas na atualidade trata-se de uma situação inconcebível. O século XX foi testemunha dos estragos do progresso (em razão das guerras) e por isso não pode deixar se enganar pela ilusão das tecnologias.

Outro aspecto lembrado por autores como prejudicial à democracia é o ritmo de vida complexo e acelerado da sociedade contemporânea. De acordo com Bertman (2001, p. 184-187), a vida apressada deixa pouco tempo para que as pessoas reflitam seriamente. O fato de hoje existir muita informação disponível não quer necessariamente dizer que a informação seja de qualidade. A grande quantidade de dados produz um manancial de informações na qual o indivíduo é capaz de se perder. O verdadeiro perigo dessa variedade de dados encontra-se no seu efeito nivelador, uma vez que tanto o material de qualidade quanto o de má

qualidade parece igual no meio de toda essa confusão, e é difícil distinguir o que é verdadeiro do que é falso (BERTMAN, 2001, p.196).

Já Saldanha (2013, p. 202-203) considera que a lógica da aceleração contribui para o exercício ilimitado da liberdade de expressão e, conseqüentemente, para a reprodução de práticas informacionais que violam outros direitos humanos. Por exemplo, em relação ao direito à informação, verificam-se exigências exacerbadas por informação que violam a intimidade. Transpondo-se a consideração de Saldanha para o presente trabalho, pode-se pensar que o exercício do direito à informação pública também pode ser violador de direitos, quando ultrapassar o necessário e expor dados pessoais de servidores públicos, por exemplo.

Além disso, para Bertman (2001, p. 203-204), casos de democracia direta são adequados para pequenas comunidades cuja dimensão permita que os membros partilhem ideias entre si para chegar a uma decisão coletiva. Numa nação com milhões de cidadãos, o estabelecimento de um sistema de intercomunicação bilateral, que hipoteticamente possibilitasse a todos a comunicação e a discussão de ideias, embora tecnicamente viável, não seria eficaz, pois é praticamente impossível ouvir a opinião de cada pessoa, assim como efetuar um diálogo entre elas para se chegar a um consenso. No mesmo sentido é a reflexão de Perez Luño (2004, p. 92), de acordo com o qual, no sistema de democracia direta da teledemocracia, seria impensável pensar na apresentação de propostas ou no desenvolvimento de debates se milhões de pessoas apresentarem alternativas individuais a cada projeto de lei simultaneamente. A vontade popular ficaria reduzida, portanto, a manifestação de um “sim” ou um “não” em relação a textos legais compactos e previamente elaborados, sem possibilidades de eventuais modificações.

Deste modo, seria muito difícil haver um verdadeiro diálogo entre diferentes lados da sociedade, principalmente em relação a questões sociais complexas, que exigem respostas diversas ou sofisticadas (BERTMAN, 2001, p. 203).

A partir das reflexões acima, não é difícil perceber que a utilização da *internet* para aprimoramento da democracia comporta tanto riscos quanto potencialidades, e que ambos coexistem no espaço da rede. É por tais motivos que, em que pese o potencial democrático das TIC deva ser avaliado para incrementar a participação, os fatores de riscos devem ser considerados em estudos sobre o tema.

Também Perez Luño, para quem a *internet* apresenta aspectos promissores, acredita que participação popular mediada pela *internet* não está livre de riscos. O autor (2004, p. 85), apesar de concordar com o potencial da *internet* na ampliação das práticas democráticas, considera que existe o risco que a teledemocracia promova uma estrutura vertical das relações

sociopolíticas, gerando a despersonalização do cidadão e conseqüentemente a sua alienação política. Isto porque o sistema teledemocrático estimularia uma comunicação vertical direta entre cidadãos e Estado, esvaziando as estruturas associativas e comunitárias de caráter intermediário, como partidos, sindicatos, associações e movimentos cívicos coletivos, que são os que reforçam a coesão da sociedade civil. Ocorreria, assim, a desintegração social e cívica do sujeito político individual, que se veria privado de suas relações políticas horizontais com quem habita seu território, vive problemas e partilha ideias comuns. Trata-se de pensamento que se coaduna com as preocupações de Virilio acima expostas.

Todo esse contexto poderia gerar uma situação de apatia e despolitização. Afinal, desde sua origem, a democracia não foi somente uma forma política, mas também uma forma de vida, pressupondo a dimensão social e a convivência comunitária, o que se choca abertamente com a tendência ao isolamento propiciada por certos hábitos tecnológicos. A tecnologia traz consigo o risco da solidão, do isolamento, da alienação, que pode degradar a vida humana – uma vida, por definição, social e comunitária – a uma multiplicidade de indivíduos atomizados em seus guetos ou *bunkers* eletrônicos. Em face disso, sem um convívio social que impulse as pessoas aos assuntos coletivos, os cidadãos correm o risco de se desinteressarem pela participação teledemocrática (PEREZ LUÑO, 2004, p. 85-87).

Essa fragmentação dos órgãos coletivos de debate que, de acordo com o autor, fragilizaria partidos, sindicatos, associações, pode ocasionar com que os indivíduos se isolem no seu espaço e, em consequência, nas suas próprias opiniões, sem se abrir a conceitos diversos e contrários. Se antes da *internet* as pessoas necessariamente precisavam passar por essas organizações intermediárias para se comunicar, agora não é mais necessário, pois é possível se comunicar diretamente com o político, o representante que se desejar, e expressar sua opinião por canais individuais, sem passar pela mediação de ninguém. Esse contexto pode fragilizar o debate, a deliberação coletiva, tão necessários às democracias.

Outro alerta apresentado por Perez Luño (2004, p. 91) é o fato de que a teledemocracia pode levar ao empobrecimento da elaboração e qualidade das leis, porquanto, na democracia representativa, o caminho da deliberação legislativa passa por diferentes casas legislativas, comissões, reuniões plenárias, etc., o que não ocorreria na democracia direta. Do mesmo modo, a democracia representativa permite que um projeto de lei reflita não somente as teses da maioria, mas também os desejos de grupos minoritários.

Nesse sentido, Perez Luño (2004, p. 87-88) afirma ainda que a teledemocracia pode se tornar instrumento de manipulação política. Conforme o autor, são bem conhecidas as técnicas de influenciar os resultados por parte daqueles que detêm o poder e têm a faculdade

de plantar as decisões mais favoráveis aos seus interesses. Assim, não se pode descartar o risco de que líderes políticos pouco escrupulosos utilizem a teledemocracia com um expediente de legitimação popular de suas próprias decisões políticas.

Quer dizer, a possibilidade de manipulação do discurso é grande, pois se os candidatos podem monitorar em tempo real a opinião dos eleitores (o que já é bastante possível de ser feito, observando o perfil e o comportamento das pessoas em redes sociais), também podem alterar seu posicionamento na campanha conforme a tendência que o eleitorado está expressando naquele momento. Esse contexto demonstraria a ausência de um programa, uma visão política coesa e coerente, pois para o político é mais conveniente direcionar seu programa conforme a opinião expressa pelo eleitorado naquele momento.

Além disso, as pretensões ideais da democracia participativa podem esbarrar no fato de que poucas vezes as pessoas se encontram em situações de plena liberdade ou de simetria, bem como muitas vezes não possuem as capacidades e competências necessárias para compreender os assuntos, o que pode dificultar a formação de opiniões críticas e reflexivas sobre o tema em pauta. Do mesmo modo, existe o risco de que a atitude das pessoas responda muito mais a interesses particulares. Assim, pode ser que, no sistema teledemocrático, no lugar da lei ser fruto de um processo deliberativo baseado na reflexão crítica e serena, seja condicionada por fatores emotivos momentâneos e ocasionais, suscetíveis de serem completamente invertidos caso surjam estímulos opostos (PEREZ LUÑO, 2004, p. 93).

Gomes (2005, p. 221) argumenta que apenas o acesso à *internet* não é capaz de assegurar o incremento da atividade política. Conforme o autor, pesquisas demonstram que as discussões políticas *online*, embora permitam ampla participação, são dominadas por poucos, refletindo o que ocorre nas discussões políticas em geral e servindo simplesmente como um espaço adicional para a expressão da política mais do que como um reformador radical do pensamento e das estruturas políticas. Quer dizer, apesar das vantagens, a comunicação *online* não garante, automaticamente, uma esfera de discussão pública justa, representativa, relevante, efetiva e igualitária.

Nesse mesmo sentido, Ferreira (2010, p. 108) afirma que, se é verdade que os espaços públicos virtuais podem eliminar fatores de inibição relativos à diferença, propiciando que pessoas com opiniões diferentes participem do mesmo debate, também é verdade que podem induzir a procura da conformidade e do acordo, e por isso levar os indivíduos a procurar interlocutores com os quais possuam pontos prévios de acordo. Então, se para que haja

deliberação pública é necessário o acesso a diferentes pontos de vista, o confronto de ideias, o debate, a participação em fóruns marcados por identidades comuns limita essa possibilidade³⁹.

Assim, Gomes (2005, p. 221) considera que, embora a tecnologia torne a participação na esfera política mais confortável e acessível, não a garante, por si só. Entende-se que isto pode ocorrer até mesmo por uma ausência de interesse, por parte das pessoas, em discutir questões políticas.

Por fim, outra crítica bastante pertinente que deve ser feita a uma visão extremamente positiva das novas tecnologias é que a universalização do acesso à *internet* ainda não é uma realidade, especialmente no Brasil. Para Silva (2012, p. 8), essa exclusão digital produz formas de participação elitizada, pois desconsidera os interesses de quem está à margem da sociedade informacional.

A pesquisa TIC Domicílios e TIC Empresas 2013, efetuada pelo Comitê Gestor da *Internet* no Brasil e divulgada no ano de 2014, revela um crescimento de 24 pontos percentuais no acesso ao computador num intervalo de cinco anos (de 25% em 2008 para 49% em 2013), bem como um aumento no número de domicílios com acesso à *internet*, que atingiu o percentual de 43% em 2013 (em 2008, esse percentual era de 18%). Apesar dos avanços, existe grande disparidade quando analisados os indicadores – na região urbana, o total de domicílios com acesso à *internet* atinge o patamar de 48%, enquanto que na área rural, chega a meros 15%, o que demonstra a necessidade de políticas públicas específicas para levar a *internet* à região rural (BRASIL, 2014c, p. 164-173).

No caso das regiões geográficas, enquanto o Sudeste, Sul e Centro-Oeste contam com 51%, 51% e 44% de domicílios com acesso, respectivamente, no Norte o índice é de 26% e no Nordeste de 30%. A mesma disparidade é observada na análise por classe social: enquanto a classe A conta com um índice de acesso de 98%, a classe B com 80%, e a classe C com 39%, a proporção cai para 8% no caso das classes D e E. Em relação à renda familiar, 91%

³⁹ Ferreira (2010, p. 109-110), ao estudar os debates em fóruns virtuais, observa que: “um número significativo de estudos assinala uma tendência para as opiniões divergentes não serem bem acolhidas nos ambientes discursivos on-line. Os interlocutores dissidentes tendem a ser ignorados, progressivamente frustrando as suas próprias expectativas, acabando por desistir e abandonar os grupos de discussão. Um grande número de pesquisas demonstra que as discussões políticas on-line, embora permitam tecnicamente uma grande participação, são dominadas por poucos, do mesmo modo que as discussões políticas em geral. Esta prática encontra-se fortemente associada à representação de papéis, equivalentes aos da interação face a face: tal como nas situações de interação off-line, a discussão política na internet tende a favorecer os indivíduos mais ‘poderosos’ [...] esta realidade relaciona-se com um outro aspecto limitador, apontado há décadas por toda a literatura sobre a relação entre as indústrias da cultura e a política: tal como na indústria mediática, a maior parte da discussão on-line terá como fonte indivíduos – ou grupos – em muitos casos com interesses políticos – ou econômicos – de natureza privada bem definidos, mas nem sempre assumidos ou do conhecimento da generalidade dos interlocutores, que acabam por distorcer os quadros da racionalidade comunicativa a favor de uma racionalidade muitas vezes puramente estratégica”.

dos domicílios com famílias com renda mensal superior a dez salários mínimos possuem acesso à *internet*; 84% dos domicílios com renda entre 5 e 10 salários mínimos contam com acesso; 70% no caso dos domicílios com renda entre 3 e 5; 52% em relação aos domicílios com renda entre 2 e 3 salários; 27% entre a faixa de 1 a 2 salários mínimos; e, por fim, apenas 11% das famílias com renda mensal de até 1 salário mínimo têm acesso à rede em casa (BRASIL, 2014c, p. 164-173).

Esses dados são corroborados pela 1ª Pesquisa Brasileira de Mídia, efetuada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, divulgada em 2014 e com dados colhidos em 2013. De acordo com as informações coletadas, 53% dos brasileiros nunca acessa a *internet* e, dentre a parcela que acessa, a maior frequência de uso se dá na população mais jovem, nos maiores centros urbanos e nos estratos de maior renda e escolaridade. Especificamente em relação à renda, nas famílias com renda de até um salário mínimo, apenas 21% acessam a *internet* pelo menos uma vez por semana. A estatística sobe para 75% nas famílias com renda familiar superior a cinco salários mínimos. Já no que se refere à escolaridade, 87% das pessoas com ensino superior acessam a *internet* uma vez por semana, enquanto que apenas 8% dos entrevistados com até a 4ª série do ensino fundamental acessam com a mesma frequência (BRASIL, 2014, p. 48).

A pesquisa mostrou também a correlação existente entre renda e acesso à *internet*: entre os entrevistados com renda familiar acima de cinco salários mínimos, 78% têm acesso à rede em sua residência, em comparação com 16% dos entrevistados com renda familiar de até um salário mínimo. Por fim, outro ponto interessante levantado pela pesquisa foi que os estados brasileiros com maior renda per capita possuem a maior prevalência do acesso à rede em domicílio: 63% no Distrito Federal e 62% em São Paulo, contra 23% no Maranhão e 27% no Piauí (BRASIL, 2014, p. 49).

Em dados similares, pesquisa da União Internacional das Comunicações (agência da Organização das Nações Unidas especializada em Tecnologias da Informação e Comunicação) apontou que, em 2013, de cada 100 habitantes do Brasil, apenas 51,60 possuem acesso à *internet*. No caso mexicano, a estatística é de 43,46 pessoas com acesso à *internet* para cada 100 habitantes. Percebe-se, portanto, que em ambos os países o acesso à *internet* ainda não é realidade de uma expressiva parcela populacional (UNIÃO INTERNACIONAL DAS COMUNICAÇÕES, 2014).

No que se refere à utilização da tecnologia pelo Estado, a Pesquisa sobre o uso das TIC no Setor Público - TIC Governo Eletrônico 2013 do Comitê Gestor da *Internet* apontou dados relevantes acerca da apropriação que vem sendo feito pelos órgãos públicos dos

poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público de todos os entes federativos (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), para divulgação espontânea de informações por meio de portais. No indicador da pesquisa “informações na *internet*”, verificou-se que, dos órgãos federais pesquisados, 94% apresentam dados sobre compras e licitações, 92% disponibilizam informações sobre salários dos servidores públicos e acerca de contas públicas, e 72% divulgam catálogo de serviços públicos. Na esfera estadual, os indicadores totalizaram 87% para compras e licitações, 75% para salários de servidores, 79% para contas públicas e 77% para serviços públicos. Na esfera municipal, os indicadores atingiram 100% para compras e licitações em capitais e 84% no interior; 85% de divulgação acerca das contas públicas em capitais, e 86% no interior, 85% de dados sobre serviços públicos nas capitais e 56% no interior e, finalmente, 77% de publicação dos salários dos servidores nas capitais contra 52% no interior (RIBEIRO, 2014).

Estes dados evidenciam que o Estado, nos três níveis, vêm ampliando o uso das TIC para publicizar dados públicos. Os indicadores, que são mais elevados na esfera federal, confirmam que a existência de estrutura financeira e de pessoal – mais presente nesta última esfera – é essencial para a adequada implementação da LAI. Nesse sentido, pode-se afirmar que a esfera municipal, especialmente as cidades do interior, encontrarão mais dificuldades para se adequar plenamente à norma.

Afirmar que a *internet* resolverá todo o déficit democrático enfrentado pelos Estados atualmente é ilusório e simplista demais; por outro lado, não se pode negar que novas possibilidades para a relação entre Estado e cidadãos se abrem com o espaço da *internet*. Conclui-se, em suma, que quando se trata de potencialidades e riscos da *internet*, o resultado dependerá, em grande medida, da apropriação que Estado e cidadãos fizeram da tecnologia.

É por isso que, quando se fala em apropriação política das novas tecnologias, é necessário considerar quem são os indivíduos que estão acessando a rede. Ao partir do contexto brasileiro, por exemplo, verifica-se que a maior parte dos indivíduos com acesso à *internet* pertence a uma camada social muito específica (classes A e B e renda familiar elevada, concentrada principalmente nas regiões Sul e Sudeste).

Assim, deve-se considerar que no geral, apenas uma parte da população tem acesso aos mecanismos de participação democrática *online*. Se somente uma pequena parcela da sociedade civil – aquela com acesso à rede – pode acessar os *sites* e portais governamentais, buscar informações de interesse público, bem como participar de fóruns políticos de deliberação coletiva, então na realidade se trata de uma teledemocracia elitizada, restrita às camadas sociais com alto poder aquisitivo.

Castells (2008, p. 410) não deixa de alertar para esses fatores, ao discutir os riscos de que a instalação de uma política democrática fundada essencialmente nos meios digitais institucionalize uma espécie de “democracia ateniense”: enquanto uma elite relativamente pequena e de bom nível educacional teria acesso a uma extraordinária ferramenta de informação e participação política, capaz de efetivamente reforçar o exercício da cidadania, as demais pessoas, excluídas e desprovidas de educação, permaneceriam à margem desta nova ordem democrática.

Quer dizer, embora neste trabalho defenda-se que a *internet* pode potencializar a democracia, é necessário ressaltar que no contexto brasileiro atual, cujo acesso à *internet* encontra-se restrito a uma parte da população, verifica-se um caráter bastante excludente ao alegado potencial democrático da rede. Afinal, apenas certa parte dos indivíduos poderá participar e, conseqüentemente, apenas as demandas sociais desta parte da sociedade serão ouvidas, excluindo toda uma camada social que já sofre há muito com a negação de seus direitos.

Por este motivo, em paralelo às preocupações com garantir o acesso à informação de forma efetiva, implementando as normativas de modo adequado no sentido de buscar a transparência estatal, não se pode olvidar que o acesso à *internet* também deve ser objeto de preocupação por parte do Estado e da sociedade. De outro modo, terminar-se-ia excluindo uma parte da população deste processo, o que faria com que a teledemocracia acabasse muito mais excluindo camadas da população e negando direitos do que atuando de forma a contribuir para o debate público e aperfeiçoamento da democracia.

2.1.3 A *internet* como mecanismo para incremento da transparência ativa e crise de representatividade do Poder Legislativo

Dentro da discussão relativa ao uso da tecnologia como forma de aperfeiçoar a democracia e ampliar a participação política, está a utilização da *internet* como canal de divulgação de informações públicas. A utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para promover a transparência ativa, com a disponibilização aos cidadãos das informações em poder do Estado, suscita a discussão sobre quais as potencialidades e quais os limites da tecnologia.

No caso específico do Poder Legislativo, objeto deste estudo, verifica-se a necessidade de revitalização do interesse da população no acompanhamento e fiscalização do exercício dos mandatos políticos por parte dos deputados e senadores. Discute-se, assim, até que ponto a tecnologia – especialmente a *internet* – pode ser apropriada de maneira a contribuir com o controle social sobre a atuação parlamentar.

Em que pese o Brasil ser uma democracia, contando com eleições periódicas na qual a população vota de maneira ampla e elege seus representantes, existe um sentimento de descrença em relação à classe política. Os governantes, embora legitimamente eleitos pelo povo, não têm conseguido responder com eficiência às demandas sociais. No caso do Poder Legislativo, a apatia política se revela bastante grande. As crises de corrupção, abuso de poder, utilização da máquina pública para interesses pessoais, dentre outras questões, desafiam a legitimidade do Congresso e tornam a sociedade civil cada vez mais desinteressada da política.

Todo esse contexto é bastante negativo, pois se em democracias o povo é soberano, nada mais necessário que a participação popular se efetive, consagrando o comando constitucional segundo o qual todo poder emana do povo.

Conforme Avritzer (2011, p. 43), a democratização brasileira no período pós-ditadura trouxe um conjunto de novidades para os sistemas políticos do país, especialmente em relação à ampliação de direitos de participação política, como o direito de voto dos analfabetos e as formas de participação dos cidadãos na democracia. Novas formas híbridas de participação na política e controle público das ações do governo, especialmente através do Judiciário e do Ministério Público, passaram a fazer parte da realidade da democracia brasileira. Apesar destes avanços, o autor considera que, em paralelo a uma melhoria significativa na democracia brasileira, existe um fenômeno de magnitude gravíssima que cada vez mais se coloca como desafio: a corrupção.

Araujo e Sanchez (2005, p. 140) definem corrupção como a utilização do poder advindo de um cargo público, à margem da lei, para obter ganhos privados. Já Llaca (2005, p. 53) conceitua a corrupção, sob o viés da esfera pública, como a ação ou omissão de um servidor público que usa e abusa de seu poder para favorecer a interesses particulares, em troca de uma recompensa, e cuja atitude causa danos ao interesse público. Em ambas as conceituações, percebe-se a questão do agente público que se vale da sua posição para atuar de maneira apartada à norma, com o objetivo de favorecimento pessoal.

Ademais, em que pese a corrupção possa ocorrer tanto no setor público quanto no privado, Llaca (2005, p. 53) considera que, enquanto no segundo caso o desvio ocorre no

âmbito interno de uma empresa ou organização, no primeiro, a transgressão atinge a administração pública, violando todo um sistema jurídico e toda a legitimidade do Estado.

Um dos fatores que leva a esse cenário de graves casos de corrupção no Brasil é, na concepção de Avritzer (2011, p. 44-45), o arranjo do sistema político, que não mudou substancialmente com a Constituição de 1988. Assim, considera que, no país, o presidente se elege com uma quantidade muito maior de votos que seu partido recebe nas eleições para o Congresso, criando a necessidade de alianças políticas. As negociações para a conquista da maioria no Congresso têm como moeda de troca os recursos públicos do orçamento da União ou a distribuição de cargos em ministérios. O resultado é um conjunto de negociações no interior do Congresso que favorece casos de corrupção e o chamado “caixa dois”. E assim “[...] todos esses fenômenos têm levado a uma forte queda de confiança na legitimidade do Legislativo em relação à opinião pública” (AVRITZER, 2011, p. 45).

Analisando uma pesquisa de opinião realizada no ano de 2008 e 2009 pelo Centro de Referência do Interesse Público, do Instituto Vox Populi, Avritzer (2011, p. 51-53) refere que existe uma grande percepção de que a corrupção é um fenômeno concentrado fundamentalmente no Estado, e não em instituições privadas ou na sociedade civil em geral. Além disso, quando separada a presença da corrupção nas instituições estatais de acordo com diferentes poderes do Estado, a presença dominante da corrupção no Legislativo vem à tona. Entre as instituições mais corruptas elencadas pela opinião pública, a ordem foi a seguinte: em 2008, câmaras municipais, Câmara dos Deputados, prefeituras, Senado, governos estaduais e Judiciário; em 2009, Câmara dos Deputados, Senado, câmaras municipais, prefeituras e governos dos Estados.

Assim, consoante Avritzer (2011, p. 53), percebe-se que a opinião pública identifica o Estado e, no interior do Estado, o Legislativo, concentrando a corrupção entre as instituições estatais. Portanto, “[...] não só as três instituições mais corruptas pertencem ao Legislativo, como também a percepção é de que a incidência da corrupção está aumentando” (AVRITZER, 2011, p. 53). Outro dado interessante apresentado pelo autor (2011, p. 56) é que, em relação às ações de combate à corrupção, 84% dos entrevistados consideram as ações da Polícia Federal efetivas, contra um percentual 69% no que diz respeito à efetividade das ações levadas a cabo pelo Congresso no combate à corrupção (tais como as Comissões Parlamentares de Inquérito). Trata-se de mais um fato que corrobora a existência de uma baixa legitimidade do sistema político no Brasil.

Sobre o tema da baixa confiança no Legislativo, no Informe Latinobarômetro de 2010 (2010, p. 29-30), verifica-se que 56% dos entrevistados, no Brasil, consideram que é possível

haver democracia sem partidos políticos, contra somente 44% que acreditam que sem partidos políticos não pode haver democracia. Em relação ao Congresso, 57% dos entrevistados brasileiros acreditam que pode haver democracia sem Congresso, sendo que apenas 43% manifestaram opinião contrária⁴⁰.

Nesse sentido, segundo Beçak e Longhi (2012, p. 8), em que pese o sistema partidário seja o pilar principal do funcionamento da democracia representativa no Brasil, é nítida a falta de legitimidade que tais partidos vivem na atualidade. A seu turno, para Nogueira (2009, p. 25), é possível falar numa crise das instituições, não apenas do Poder Legislativo (mas dentro da qual ele se destaca), pois estas não estão respondendo ao que delas espera a sociedade e começam a se converter numa caricatura de si mesmas. De acordo com o autor (2009, p. 27), embora a democracia contemporânea não possa funcionar sem um Poder Legislativo forte e ativo, o Congresso brasileiro se vê acossado tanto pela força do Poder Executivo (que age de maneira decisionista, usando como argumento a demora do parlamento para responder às demandas sociais) quanto pelas pressões em favor da participação, da democracia direta, da livre movimentação social.

Quiroga (2011, p. 46) também considera que existe uma supremacia do Executivo e ensina que, quando há esta ampliação da esfera do Executivo, o debate público sai de cena e o parlamento perde poder e capacidade de controle. A lógica decisionista do Executivo se impõe sobre a lógica deliberativa do parlamento. Isto porque a qualidade da democracia depende também da qualidade da discussão pública, e esta acontece primordialmente no Legislativo.

Um dos argumentos apresentados por Nogueira (2009, p. 27-28) para explicar esta crise do Legislativo, que parece funcionar à margem da sociedade, é que, enquanto os parlamentos são instituições do Estado-nação, inerentes à construção de sistemas políticos nacionais em sociedades menos complexas que as atuais, o mundo atual – globalizado, transnacional, superconectado – está se configurando como um sistema formado por sociedades muito mais complexas, que ultrapassa os Estados nacionais e reduz sua soberania. Isso ocasiona a crise dos sistemas políticos, o que é gerado por não conseguirem acompanhar tais transformações nem interagir com a cultura e as estruturas sociais derivadas dos novos termos da vida globalizada. E todo esse processo é, segundo o autor, ainda mais acentuado

⁴⁰ No caso do México, os índices são um pouco diferentes do Brasil. A mesma pesquisa constatou que somente 43% dos mexicanos considera que é possível haver democracia sem partidos, contra 57% que acreditam no contrário. Sobre o Congresso, 48% dos entrevistados mexicanos acredita que pode haver democracia sem Congresso, contra 52% que considera que, em democracias, o Congresso é necessário (CORPORACIÓN LATINOBAROMETRO, 2010, p. 29-30).

nos países latino-americanos, que radicalizam sua modernidade sem deixarem de ser periféricos: quer dizer, se modernizaram, tornando-se velozes, movidos à tecnologia, à informação, mas não deixaram de ser periféricos, ou seja, dependentes, desiguais, marcados por uma cidadania imperfeita e uma democracia incompleta. Todo esse processo leva a uma imagem negativa da opinião pública em relação ao parlamento.

Refletindo acerca da baixa legitimidade do Poder Legislativo, Avritzer (2011, p. 58) chama a atenção para o fato que, no período pós-ditadura no Brasil, este poder foi o que mais se enfraqueceu. Enquanto o Judiciário recuperou diversas prerrogativas que haviam sido tolhidas, o Executivo passou a ter prerrogativas inéditas, ficando o Legislativo à margem dessas mudanças. O autor considera que apenas com reformas do sistema político que, dentre outros fatores, deem maior transparência à atuação parlamentar, será possível reverter esse quadro.

Piana (2011, p. 3) argumenta que os parlamentos são a única instituição estatal na qual confluem as diferentes correntes políticas existentes num país, as quais podem expressar suas posições e atuar em prol de maiorias e minorias de acordo com as regras do jogo democrático. Não por outro motivo o parlamento se constituiu historicamente como o espaço propício para construir consensos ou legitimar a opinião majoritária. Apesar disto, os parlamentos atravessam, atualmente, uma crítica situação caracterizada pela perda de prestígio social, havendo uma forte percepção de que pouco se vinculam aos cidadãos, cumpre escassamente sua função de representação e que são lentos e ineficientes, não atendendo aos problemas reais.

Essa sensação de falta de legitimidade e de crise do setor político é confirmada por estudos internacionais. Em pesquisa da organização não-governamental Transparência Internacional⁴¹, que investiga a percepção da corrupção no setor público em diversos países ao redor do mundo, no ano de 2013 o Brasil ficou na 72ª posição, numa listagem de 177 países, tendo caído três posições em relação ao ano anterior, quando estava em 69º. De acordo com a pesquisa, o Brasil recebeu nota 42, em uma escala que vai de zero (mais corrupto) a 100 (menos corrupto)⁴² (BARRUCHO, 2013).

A corrupção no âmbito estatal prejudica não só o órgão ou o setor público no qual ocorreu, mas sim toda a coletividade, razão pela qual a existência de mecanismos para

⁴¹ O ranking da Transparência Internacional é formulado com base em opiniões de especialistas e pesquisas de 13 entidades internacionais de acordo com o nível de corrupção percebida nos governos de cada um desses países (BARRUCHO, 2013).

⁴² Na mesma pesquisa, o México ficou na 106ª posição, relevando uma percepção da corrupção ainda mais elevada que no caso brasileiro (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013).

combatê-la faz-se tão necessária. Para Llaca (2005, p. 53), a corrupção é um ato de poder, existindo relação entre a condição do homem de buscar satisfazer seus interesses pessoais com o ato da autoridade que detém o poder.

Assim, aquele que detém o poder se utiliza desta prerrogativa para atingir interesses particulares, valendo-se da invisibilidade e da ausência de controle e publicidade dos seus atos. Esse contexto evidencia que o principal caminho para evitar os casos de corrupção é tornar o poder visível. Conforme Araujo e Sanchez (2005, p. 141-142) o combate à corrupção pode ocorrer por intermédio dos mecanismos de limitação e controle da própria arquitetura do Estado (a chamada *accountability* horizontal), que dizem respeito à existência de instituições, agências e órgãos estatais que detêm o poder para realizar ações e impor sanções legais contra os atos delituosos. Esse sistema ocorre pelo controle mútuo entre Legislativo, Executivo e Judiciário, e também por instituições como Ministério Público e Tribunal de Contas. Além desse controle horizontal, existem os mecanismos verticais (ou *accountability* vertical), ou seja, da sociedade em relação ao Estado, que ocorrem principalmente por meio das eleições.

Ocorre que o chamado controle vertical, ou controle exercido pela sociedade, necessita ser ampliado de forma que esta também possa fiscalizar e cobrar a imposição de sanções em caso de delitos. É nesse sentido, a divulgação de informações e a adequada prestação de contas podem ser entendidas como um dos mecanismos mais eficazes no combate à corrupção. Conforme Galindo Ayuda (2012, p. 36), a democracia e a participação política não podem ser postas em prática em nenhuma de suas facetas sem a satisfação de um requisito prévio: que os cidadãos estejam informados – em outras palavras, que tenham suficiente conhecimento sobre o objeto de sua participação. Nesse contexto, pode-se afirmar que a existência de maior transparência se afigura como um pré-requisito para possibilitar uma atuação do Congresso mais harmoniosa com os anseios da sociedade civil.

Na primeira parte deste trabalho, discutiu-se largamente acerca do direito à informação pública e da sua relevância para aumentar o grau de transparência dos órgãos públicos, com vistas a permitir um efetivo exercício do controle social. A partir do momento em que o acesso à informação pública se consagrou como um direito dos cidadãos, o debate passou para um novo nível: começou-se a discutir se o direito à informação poderia ser implementado de maneira mais adequada, abrangente e eficiente com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação, na medida em que estas ampliam a escala de divulgação.

Consoante estudado nos tópicos antecedentes, diversos autores propõem que o uso das TIC de maneira adequada pode democratizar o Estado, aproximando cidadãos dos governantes e fazendo emergir vias de participação política direta. Neste tópico, interessa um

ponto específico da democratização do Estado mediada pelas TIC: a utilização da *internet* para tornar a atuação do Estado – especificamente do Poder Legislativo – mais responsiva e transparente.

Piana (2011, p. 2) leciona que a distinção entre a legitimidade na origem e a legitimidade no exercício colocam em evidencia que, num sistema democrático, não é suficiente o acesso aos cargos públicos através de eleições limpas e plurais. Ressalta, ainda, que grande parte da responsabilidade da crise de legitimidade está no exercício da representação e mediação por parte dos partidos políticos. Contudo, o autor também se revela otimista ao afirmar que o uso das TIC pode encurtar distâncias entre sociedade e governantes.

Conforme Beçak e Longui (2014, p. 20), quando se fala acerca das perspectivas positivas para a democracia com o avanço das TIC, existem, por um lado, autores que entendem que tal ambiente levará a uma paulatina perda de função do Legislativo como protagonista do processo legislativo. Por outro lado, autores que defendem que, mesmo com a possibilidade de manifestação direta da população, a instância representativa é imprescindível e, finalmente, aqueles que identificam um movimento crescente de utilização da tecnologia pelo próprio Legislativo, para fins de promover um ambiente mais interativo e colaborativo.

Neste trabalho, entende-se que, na realidade atual, a substituição da democracia representativa pela direta, com a perda do papel dos Parlamentos na função legislativa, ainda é uma realidade extremamente distante. Na conjuntura atual, a instância representativa, apesar das críticas a ela dirigidas, reveste-se de fundamental importância. Já a utilização da tecnologia pelas casas legislativas, de modo a possibilitar a interação e o acompanhamento de sua atividade pelos cidadãos e diminuir o déficit democrático, é uma realidade concreta e que já vem sendo percebida, especialmente no que diz respeito à utilização da *internet* para divulgação de dados públicos.

Nesse sentido, Mendel (2009, p. 4) preceitua que o avanço do direito à informação deve-se também aos avanços das novas tecnologias, que modificaram a relação das sociedades com a informação. Conforme o autor (2009, p. 154), existe uma tendência predominante em todos os países caracterizada pela disponibilização de um volume crescente de informações, sobretudo pela *internet*, independentemente de haver ou não determinação de uma lei de direito à informação. O autor defende que esta tendência pode promover uma série de melhorias no setor público, aumentando a eficiência e talvez até mesmo a oferta de serviços pela rede.

Assim, verifica-se que a divulgação espontânea de informações ganha ainda mais impulso no contexto da sociedade informacional. Considerando este contexto, Ackerman e

Sandoval (2005, p. 48) também entendem que a *internet* se constitui num poderoso mecanismo de comunicação que pode ser utilizado para facilitar o acesso à informação pública, na medida em que permite a divulgação mais eficiente que a impressão de cartilhas ou outros documentos governamentais tradicionais. Não por outro motivo é que as seções relativas à “obrigação de publicar” (ou, em outros termos, à transparência ativa), devem adquirir uma maior atenção na elaboração de Leis de Acesso à Informação.

Ainda para Mendel (2009, p. 154), a relativa facilidade e o baixo custo da publicação na *internet* devem estimular ainda mais a promoção da transparência ativa. Esse estímulo serve inclusive para reduzir o número de solicitações de informação, que pode ser relativamente onerosas para o órgão público. Ressalta o autor (2009, p. 154) que “[...] é provável que o volume de solicitações nos países que disponibilizam informações no ciberespaço, de forma ativa, seja bem menor do que seria se não o fizessem”.

Miragem (2011, p. 314) segue nesta mesma linha, afirmando que não se deve menosprezar a importância da *internet* no acesso às informações públicas que devem ser tornadas disponíveis pela administração, como por exemplo, a divulgação de dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do ente público. Conforme o autor, havendo um maior nível de informação, a consequência é o estímulo e a qualificação da participação da população nos processos de conhecimento e decisão.

Para Silva, Rigui e Hoch (2012, p. 278) o formato digital oferece diversas vantagens para o cumprimento da transparência ativa, tais como: aproximação e comunicação entre Estado e sociedade; aumento do desempenho e da eficiência da administração pública, aliado à qualificação do atendimento ao cidadão; redução da complexidade de processos internos e dos custos para o governo.

A *internet* facilita a divulgação das informações na medida em que é possível disponibilizar dados e documentos de forma ilimitada, pois não há a restrição do espaço físico, e possibilita que mais pessoas tenham acesso, pois não é preciso se deslocar até o órgão ou entidade para verificar a informação pretendida. Assim, um determinado sujeito que deseje obter uma informação específica sobre, por exemplo, os contratos firmados em determinado período do ano pelo Poder Legislativo, pode, por meio da *internet*, ter acesso a essa informação.

Verifica-se, assim, que a fiscalização torna-se facilitada. Se antes esse papel fiscalizador, por parte da sociedade, incumbia, de maneira geral, à mídia e a organizações da sociedade civil, agora um sujeito qualquer, por si próprio, pode efetuar a consulta.

Existe, portanto, um amplo espectro de possibilidades da *internet* para promover a transparência administrativa. A prestação de contas e a divulgação de informação demandam uma atitude ativa dos órgãos públicos – e exigem não apenas que a divulgação seja feita, mas que seja também efetuada de forma clara, em linguagem acessível e de fácil compreensão pela população.

Esta questão do uso da *internet* para divulgação de informações aparece desde o final da década de 90 em documentos governamentais. O “Livro Verde sobre a Informação do Setor Público na Sociedade da Informação” da União Europeia destaca o papel das TIC em três sentidos ligados ao acesso à informação: ao facilitar as operações internas da administração pública, ao apoiar a comunicação entre os diferentes órgãos administrativos, e ao propiciar a interação da administração com cidadãos e empresas (UNIÃO EUROPEIA, 1998, p. 8). Percebia-se, nesta época, que inicialmente a preocupação maior era com a utilização das TIC para facilitar o fluxo de informações no trâmite interno da administração pública. Foi num segundo momento que a *internet* como instrumento de divulgação de informações para a população em geral passou a ser levantada como um espectro importante da questão.

No Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, lançado no ano 2000 pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do Governo Federal, já era dado destaque ao papel da *internet* na promoção da cidadania. Afirmava-se que, no paradigma da sociedade informacional, “[...] a universalização dos serviços de informação e comunicação é condição fundamental, ainda que não exclusiva, para a inserção dos indivíduos como cidadãos, para se construir uma sociedade da informação para todos”. (BRASIL, 2000, p. 31). Todavia, asseverava também que, em que pese os indicadores de acesso à *internet* tenham avançado, ainda eram importantes iniciativas que possibilitassem alargar o número de internautas, especialmente nas regiões mais pobres do país. Para tanto, iniciativas como telecentros, informatização de escolas, informatização de bibliotecas públicas, dentre outras, apesar de existirem há certo tempo, ainda se mostram essenciais (BRASIL, 2000, p. 31).

Nesse sentido, destacava o Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil (2000, p. 45) que a inclusão digital também pode significar formação para cidadania, na medida em que as TIC devem ser utilizadas para a democratização dos processos sociais, para fomentar a transparência de políticas e ações de governo e para incentivar a mobilização dos cidadãos e sua participação ativa nas instâncias cabíveis.

Apesar de esse documento datar do ano 2000, o que se verifica é que, na atualidade, o acesso amplo à *internet* ainda não é realidade. No mesmo sentido, o Livro Verde sobre a

Informação do Setor Público na Sociedade da Informação, da União Europeia, elaborado no ano de 1998, afirmava que, apesar da ampliação da penetração da *internet* na sociedade, a simples divulgação de informação do setor público na rede não significa automaticamente que todos os cidadãos teriam igual acesso a ela. Destacava, assim, a importância do investimento em infraestrutura que possibilitasse o acesso generalizado às redes eletrônicas, pois, de outro modo, “[...] a falta de investimento pode conduzir a uma sociedade essencialmente dividida entre as pessoas que podem e aquelas que não podem usar os novos instrumentos da informação” (UNIÃO EUROPEIA, 1998, p. 8-11).

Nesse sentido, Piana (2011, p. 22) entende que a sociedade informacional possibilita a reconfiguração das relações sociais e demanda novas formas de entender os processos culturais e políticos. Contudo, essa reconfiguração não garante que a mudança se oriente rumo à democratização e popularização dos métodos de acesso e distribuição da informação. Por isso, um dos desafios dos Estados latinoamericanos é o desenho e a gestão de um modelo de desenvolvimento rumo a uma sociedade informacional plenamente participativa e politicamente ativa.

É justamente para que a sociedade possa ser participativa e ativa que as políticas de inclusão digital são tão necessárias. Conforme Rover (2006, p. 99), para que se configure uma real democracia digital, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas que reconheçam a existência do direito de acesso à rede, o que está relacionado ao combate ao analfabetismo eletrônico, devendo também o Estado utilizar as novas tecnologias para que as instituições públicas forneçam pela rede as informações e serviços básicos sob sua responsabilidade.

Para enfrentar este ponto, algumas inovações que buscam facilitar o acesso à rede estão sendo desenvolvidas. Uma iniciativa interessante são as chamadas Salas de Transparência, um ambiente dentro dos órgãos públicos no qual os cidadãos têm um espaço disponível com computadores para acessar as informações de entidades governamentais. Conforme pesquisa da organização Artigo 19 (201-, p. 19), a primeira sala deste tipo foi criada pela Prefeitura de Ribeirão Bonito, em São Paulo, no ano de 2008, a partir de um pedido recorrente da organização não-governamental Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), que atua no combate à corrupção.

Nesse contexto, apesar da universalização do acesso à *internet* ainda não ser uma realidade, entende-se que como a tecnologia vem sendo introduzida de maneira crescente e cada vez mais consolidada na sociedade, é fundamental pensar nas possibilidades de como utilizar este mecanismo para contribuir com o regime democrático.

Assim, retornando ao pensamento de Avrtizer, defende-se que, especificamente no âmbito do Poder Legislativo, o aumento da transparência incrementa a *accountability* e pode propiciar que, através da *internet*, as pessoas tenham mais conhecimento acerca tanto da atuação parlamentar quanto da questão administrativa do Congresso (especialmente dados relativos à execução financeira e orçamentária). Possuindo tais informações, a sociedade pode controlar de forma mais abrangente casos de abuso e desvio de poder, bem como cobrar uma resposta efetiva aos problemas sociais.

De acordo com Piana (2007, p. 82), quando se fala em utilização da tecnologia na estrutura política, ou seja, nas estruturas existentes no Estado moderno, faz-se referência à legitimidade das instituições. Quer dizer, não se trata somente de melhora do sistema de prestação de serviços públicos, mas sim de um avanço no sistema em si. Pela constatação do autor, pode-se afirmar que a divulgação espontânea de informações, propiciando aumento da transparência, tem como consequência direta o incremento democrático do Estado.

Verifica-se, portanto, que para que o movimento rumo à concretização do direito à informação pública siga avançando, é essencial, nas palavras de Ackerman e Sandoval (2005, p. 53), a participação ativa da sociedade civil. Sem a pressão e mobilização constante da sociedade, as LAIs correm o risco de se transformarem em letra mortas, e princípios que a motivam podem ser suplantados por interesses poucos democráticos. Assim, não se pode esperar que os governos mudem por conta própria pois “os ventos da modernização e da globalização não converterão de forma automática burocratas fechados em servidores abertos e transparentes. O debate público e a ação política são elementos chaves na consolidação da transparência” (ACKERMAN; SANDOVAL, 2005, p. 53, tradução nossa)⁴³.

Ademais, Piana (2007, p. 88) ressalta o fato que muitas vezes as reformas feitas com o uso das TIC não são exitosas porque a administração utiliza a *internet* como uma tábua de anúncios para divulgar suas realizações. O emprego dessa ferramenta desta maneira não é, evidentemente, a mais adequada, pois acaba sobrepondo o potencial democrático da *internet* – que possibilita a divulgação de contas públicas, dados orçamentários, despesas com contratos, etc., - para divulgação de informações promocionais dos órgãos e instituições.

É por isso que o efetivo controle social afigura-se fundamental para que o potencial democrático da tecnologia siga avançando de modo a concretizar o acesso à informação e o fortalecimento da sociedade. Quanto maior a participação, maior o controle e

⁴³ “Los vientos de la modernización y la globalización no convertirán de forma automática burócratas cerrados en servidores públicos abiertos y transparentes. El debate público y la acción política son elementos claves en la consolidación de la transparencia”.

consequentemente, maior será a preocupação do Estado em utilizar as ferramentas tecnológicas de forma adequada. Nesse sentido, aduz Mendel (2009, p. 162) que

Já foi observado em inúmeras ocasiões que a adoção de uma lei de direito à informação progressista é apenas o primeiro passo e, de certa forma o mais fácil, da concretização do direito a informação na prática [...] A implementação irrestrita requer vontade política, uma sociedade civil ativa e, no mínimo, alguns outros elementos-chave, como o respeito ao estado de direito. Embora uma boa lei não baste para a oferta do direito a informação, ela é, ao mesmo tempo, pré-condição.

Quer dizer, não basta a exigência de uma lei se esta não é efetivamente aplicada. No caso brasileiro, em que a LAI é ainda bastante recente, existem diversas dificuldades, pois além do pouco tempo de implementação, somam-se diversos fatores como o desconhecimento da lei tanto por parte da sociedade quanto dos próprios funcionários públicos, falta de vontade política e institucional, ausência de verbas, dentre inúmeros outros obstáculos.

Ademais, como a utilização de portais da *internet* para divulgação de informações ainda é uma matéria relativamente recente, constatam-se que as pessoas enfrentam problemas e dificuldades na busca por informações e nas solicitações de acesso. A título exemplificativo, na pesquisa efetuada pela organização Artigo 19 (2013, p. 29) acerca do cumprimento da LAI brasileira no seu primeiro ano de vigência, constatou-se que muitos dos participantes da pesquisa pontuaram que alguns sistemas eletrônicos para envio de pedidos de informação apresentavam limite de caracteres ou de perguntas. Em outros casos, os órgãos exigiam requisitos complexos, determinando que o requerente soubesse para qual sessão interna do órgão o pedido deveria ser dirigido, ou então fazendo exigências de identificação excessivas e não previstas em lei, tais como exigir comprovante de residência ou não aceitar pedidos encaminhados em nome de pessoa jurídica, ordenando a identificação do requerente com RG e CPF.

É nesse sentido que Silva, Rigui e Hoch (2013, p. 495) apontam que a tecnologia não trará os efeitos desejados caso não venham acompanhada de uma mudança de postura por parte dos gestores públicos – estes tem o dever não apenas de compreender a importância do acesso a dados como também o dever de reconhecer que o cidadão está legitimado a ir além do mero acesso à informação, ou seja, tem o direito de exigir transparência, exercer controle social e apresentar demandas e exigir respostas. Entendem os autores (2013, p. 495) que “[...] o uso das TIC’s descortina novas funcionalidades e pode contribuir para o empoderamento político dos atores sociais, o que acabará por impor desafios aos gestores, gerando focos de tensão antes inexistentes”.

Além da questão da conscientização institucional, existe o fator da necessidade de incrementar a educação política da população, uma vez que a possibilidade de participar do debate público, além de recente, muitas vezes não é considerada como essencial pela sociedade, conforme se verificou das pesquisas acima relatadas.

Conforme leciona Silva (2012a, p. 55), a inserção do interesse público no interior dos arranjos participativos é um processo inovador na sociedade brasileira, e por isso enfrenta enormes dificuldades. Nesse sentido, pondera que a mera institucionalização de espaços e mecanismos para o exercício da cidadania (especificamente para o controle social sobre a administração) mostra-se insuficiente para garantir a sua efetividade. Para assegurar um controle efetivo, deve ser assegurada a politização, qualificação e organização da sociedade civil, o que depende de uma educação para a cidadania. Assim, defende que

A participação política é essencial ao processo educativo de todo ser humano, sem o que, de nada adianta a disponibilização de instrumentos como forma de se resguardarem direitos fundamentais. Participação popular passa a ser a palavra-chave (mas uma participação consciente), incluídas aí tanto as formas de decisão quanto de controle das políticas implementadas, ou que serão objeto de deliberação, na qual possa ser sustentada uma proposta de efetiva democratização (SILVA, 2012a, p. 55).

Aliado a este contexto, está a questão do escasso acesso à *internet*, que ainda permanece difícil – e muito oneroso – para boa parte da população brasileira, que termina por ficar alijada das possibilidades de acesso à informação oferecidas em portais governamentais na rede. Em muitos casos, a informação até se encontra disponível no *site*, mas o cidadão não tem acesso à *internet* nem em sua residência, nem em seu trabalho, ou então até tem acesso, mas não tem conhecimento da existência destes *sites*. É em razão destas carências que iniciativas como as Salas de Transparência, acima citadas, demonstram sua relevância.

Importante, portanto, o destaque feito no Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, ao afirmar que o conceito de universalização deve abranger também o de democratização, uma vez que não basta apenas tornar disponíveis os meios de acesso ou capacitar os indivíduos para usarem os serviços oferecidos na *internet*. É necessário, também, promover a alfabetização digital, propiciando a aquisição de habilidades que capacitem as pessoas para utilizar a *internet* em favor de interesses e necessidades individuais e comunitários, em prol da cidadania (BRASIL, 2000, p. 31).

É por este motivo que a educação para a cidadania é fundamental, pois não adianta apenas propiciar o instrumento (acesso à *internet*) se a população não souber de que maneira

usar esta ferramenta para buscar informações públicas e assim, exercer o seu papel fiscalizatório.

Isto porque, se utilização da *internet* pode incrementar o exercício da *accountability*, é necessário que as pessoas exerçam seu papel como cidadãos, exigindo a divulgação de informações de forma clara e transparente. Exigindo a informação, pode ocorrer que, de início, os representantes políticos sintam-se desconfortáveis. Contudo, entende-se que quanto mais a população exercer seu papel obrigatório, mais o Poder Legislativo se verá na obrigação de informar, exercitando cada vez mais a prestação de contas e a transparência e fortalecendo a *accountability*. Fortalecem-se, assim, as possibilidades de aumentar a confiabilidade no Poder Legislativo e diminuir o índice de descrença em relação aos parlamentares.

Todavia, trata-se de uma longa caminhada, consoante destacado por Silva (2012a, p. 55), para quem as modificações ocorrem por um processo lento, na medida em que implicam a modificação de traços culturais de uma sociedade fortemente marcada pela experiência autoritária da exclusão e do privilégio, como a brasileira.

Assim, tendo em vista este contexto, e considerando o fato de que o marco regulatório é apenas o primeiro passo para concretizar o direito à informação, o capítulo seguinte tem por objetivo realizar uma análise comparada, nos portais do Poder Legislativo federal brasileiro e mexicano, a fim de constatar como ocorre a aplicação da lei nestes *sites* (especialmente em relação à transparência ativa), verificando o atual estado da questão.

2.2: Os portais como instrumento para efetivação do direito à informação no Poder Legislativo: análise comparada entre Brasil e México

Neste item, inicialmente é feita uma descrição do método selecionado para a realização da pesquisa, e para a análise da efetivação da transparência ativa dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano. Assim, inicialmente foi descrito o método de abordagem usado na pesquisa, o método de procedimento e a técnica de pesquisa, explanando-se a elaboração do formulário de observação dos portais. Posteriormente, na segunda parte, é realizada a descrição dos resultados da análise da transparência ativa nos portais do Poder Legislativo no Brasil e no México, cotejando-se os resultados obtidos com as discussões sobre o assunto.

2.2.1 Definição metodológica e procedimentos de análise

2.2.1.1 Método de abordagem

Para desenvolvimento desta pesquisa foi utilizado o método hipotético-dedutivo, com base em Popper (1978), a partir do qual foram elaboradas hipóteses e eleitas variáveis de trabalho que conduziram este estudo. A observação sistemática buscou contrastar o campo normativo com a realidade existente nos portais do Poder Legislativo federal brasileiro e mexicano, com o objetivo de constatar a veracidade ou não das hipóteses apresentadas.

2.2.1.2 Método de procedimento

Foi utilizada uma combinação entre os métodos comparativo e monográfico. O primeiro método apresenta-se necessário porque a pesquisa foi realizada com base na análise sobre o direito à informação no Poder Legislativo federal do Brasil e do México. Assim, o método comparado foi empregado especificamente no estudo do direito à informação nestes países, com base nas Constituições e respectivas leis sobre o acesso à informação pública vigentes, bem como posteriormente, na comparação da utilização de portais da *internet* como instrumento para exercício da transparência ativa por parte do Poder Legislativo de ambos os países. Nesse sentido, entendem Marconi e Lakatos (2010, p. 89) que este método possibilita verificar similitudes e explicar divergências, permitindo analisar o dado concreto e dele deduzir elementos constantes, abstratos e gerais.

Inicialmente, foi necessário selecionar os países objeto do estudo. Consoante salientam Fragoso, Recuero e Amaral (2012, p. 55-57) a *internet* é um universo de investigação particularmente difícil de recortar, em função de sua escala, heterogeneidade e dinamismo. É por isso que a amostragem precisa ser cuidadosamente construída, levando em consideração as particularidades temáticas de cada investigação, os desdobramentos das matrizes teóricas adotadas, os objetivos e as condições de elaboração da pesquisa.

Deste modo, para definição dos países pertencentes à América Latina, foi usada a classificação da Organização das Nações Unidas (ONU), conforme especificado no Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No Relatório, a região América Latina e Caribe conta com trinta e três países⁴⁴. Para este estudo, foram excluídos aqueles que não possuem línguas latinas como oficiais, ou que são membros da *Commonwealth of Nations* (Comunidade das Nações)⁴⁵. Restaram, assim, vinte países cuja língua oficial é de origem latina⁴⁶.

Após esta primeira delimitação, analisaram-se outros dois aspectos. Em primeiro lugar, foram pesquisados quais destes países da América Latina possuem leis específicas sobre o direito à informação pública. Dos vinte países pesquisados, sete não contavam com normativas sobre o tema⁴⁷. Em segundo lugar, foram selecionados, dentre os países possuem legislação específica⁴⁸, aqueles que mencionam o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para disponibilização de informações públicas e, dentre eles⁴⁹, elegeu-se o México como o país a ser pesquisado em conjunto com o Brasil.

A escolha pelo México deveu-se ao fato de que a Lei de Acesso à Informação deste país é considerada, por estudiosos na área, como Mendel (2009, p. 109), uma das mais progressistas do mundo.

Em estudo realizado em 2009, no qual investigou e comparou as legislações sobre o tema na América Latina, Mendel (2009, p. 109) concluiu que a lei mexicana inclui uma série de características positivas, como fortes garantias procedimentais, um enfoque inovador para assegurar sua aplicação por todas as entidades públicas, independente de sua situação constitucional, bem como o estabelecimento de um mecanismo muito forte e independente de vigilância em relação ao cumprimento da lei. Esta característica da lei mexicana é relevante na medida em que permite que seja analisado se a existência de um marco regulatório considerado avançado contribui para uma maior transparência e *accountability*.

⁴⁴ A região que engloba América Latina e Caribes compreende trinta e três países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Estado Plurinacional da Bolívia, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013a, p. 204).

⁴⁵ Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

⁴⁶ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

⁴⁷ Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Haiti, Paraguai e Venezuela.

⁴⁸ Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai.

⁴⁹ Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai.

A este caráter progressista da lei mexicana, somaram-se outros aspectos que levaram à escolha por este país: a lei mexicana data de 2002, o que confere um intervalo de tempo razoável entre a promulgação da lei e a data desta pesquisa, permitindo que seja verificado se, neste lapso temporal considerável, a lei logrou ser implementada de maneira adequada; por outro lado, a norma em questão faz, a exemplo da legislação brasileira, referência expressa ao Legislativo, objeto de análise neste trabalho.

Ademais, ao tratar da transparência ativa, determina quais as informações os órgãos públicos estão obrigados a divulgar e prevê também que estes dados devem ficar à disposição do público por meios remotos ou locais de comunicação eletrônica, bem como que deverão ser disponibilizados computadores nos órgãos públicos, a fim de que as pessoas possam obter a informação desejada no próprio local. Tendo em vista que esta pesquisa pretende verificar as potencialidades e os limites do uso de portais para consolidação da transparência ativa do Poder Legislativo, reveste-se de fundamental importância que as legislações dos países estudados determinem o uso de portais como forma de divulgação de informações.

E, por fim, destaca-se o alinhamento normativo da lei mexicana quando comparada com a brasileira, pois nos respectivos artigos que tratam da transparência ativa (art. 7º da LAI mexicana e art. 8º da LAI brasileira) existem diversos itens obrigatórios que figuram em ambas as legislações, o que permitiu a eleição de categorias comuns para elaboração do formulário de análise da implementação da lei nos portais dos países estudados.

Em conjunto a tais fatores, foi considerado que o México possui estatísticas similares às brasileiras em relação ao percentual de usuários com acesso à internet, bem como pela historicidade e características do Estado mexicano apresentarem semelhanças com o brasileiro, a exemplo da colonização europeia e dos indicadores sociais⁵⁰.

A partir deste recorte, e após a realização do estudo comparado entre o direito à informação em cada país, buscou-se verificar como os dois Estados pesquisados utilizam a *internet* como instrumento para divulgação de informações do Poder Legislativo e, portanto, de que maneira é exercida a transparência ativa. Entende-se que, deste modo, foi possível, a partir da averiguação do modo como a legislação é (ou não) cumprida, apresentar contribuições para a recente temática do acesso à informação pública no Brasil.

Esta etapa foi efetuada por meio da análise da implementação da respectiva lei em cada um dos *sites* oficiais do Poder Legislativo federal destes dois países. Para a realização

⁵⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano brasileiro, no ano de 2013, foi de 0,744, enquanto que o mexicano, de 0,756. Outros indicadores sociais evidenciam as semelhanças, a exemplo da expectativa de vida de 73,8 anos no Brasil e 77,1 no México, bem como a taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos ser de 90,4% no Brasil e 93,5% no México (BRASIL, 2014g).

desta última fase, foi utilizado o método monográfico, uma vez que oferece as bases necessárias para o estudo efetuado nos portais oficiais do Poder Legislativo federal mexicano e brasileiro, pois permite, a partir dos objetos de pesquisa selecionados, verificar de que modo as leis de acesso à informação estão sendo aplicadas. Consoante Marconi e Lakatos (2010, p. 90), o método monográfico consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações. Para tanto, a investigação deve examinar o tema escolhido em todos os seus aspectos e todos os fatores de influência.

A escolha pelos *sites* oficiais – os denominados portais⁵¹ – como objeto de análise deveu-se ao fato de que estas páginas da *internet* centralizam os serviços e informações relativos a determinado órgão governamental, funcionando tanto como meio de divulgação de documentos, ideias, projetos quanto como canal de comunicação entre Estado e cidadãos. Assim, os portais funcionam atualmente como o espaço por excelência disponível para divulgação das informações e, conseqüentemente, para concretização do direito à informação.

Como visto, trata-se, conforme Fragoso, Recuero e Amaral (2012, p. 67-68) de uma abordagem de caráter qualitativo, na medida em que tem por objetivo a compreensão aprofundada e holística do fenômeno em estudo, contextualizando-o e reconhecendo seu caráter dinâmico, notadamente na pesquisa social. Como na amostragem qualitativa o número de componentes da amostra é menos importante que sua relevância para o problema de pesquisa, os elementos desta última passam a ser selecionados deliberadamente, conforme apresentem as características necessárias para a observação, percepção e análise das motivações centrais da pesquisa. Em suma, “[...] ao contrário da amostragem quantitativa, que propõe a utilizar critérios probabilísticos para chegar a um modelo do universo em escala reduzida, as amostragens qualitativas buscam selecionar os elementos mais significativos para o problema de pesquisa” (FRAGOSO; RECUERO; AMARAL, 2012, p. 68).

2.2.1.3 Técnica de pesquisa

Aos métodos de abordagem e de procedimento aliou-se a técnica de pesquisa em fontes documentais (Constituições e legislações sobre o direito à informação pública dos dois

⁵¹ Definição de portal, conforme o Livro Verde da Sociedade da Informação: “*site* que reúne produtos e serviços de informação de determinada área de interesse e também de interesse geral. Portais de acesso à *web* normalmente oferecem, por exemplo, serviços gratuitos de correio eletrônico, notícias, *chat*, informações sobre o tempo, cotação de ações, facilidade para procurar outros *sites* etc.” (BRASIL, 2000, p. 173).

países selecionados) e a pesquisa bibliográfica, por meio da análise da doutrina nacional e internacional sobre o tema. Na pesquisa documental, “[...] a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 157), e a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias “[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo [...] sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 166).

Em conjunto, realizou-se a análise dos portais do Poder Legislativo federal mexicano e brasileiro, por meio da técnica de observação direta, sistemática e não participante nos *sites* mencionados. A observação é entendida como a “[...] técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 173). A seu turno, a observação sistemática, ou estruturada, planejada ou controlada “[...] utiliza instrumentos para a coleta dos dados ou fenômenos observados. Realiza-se em condições controladas, para responder a propósitos preestabelecidos” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 176); enquanto que na observação não participante “[...] o pesquisador toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, mas sem integrar-se a ela” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 176).

Assim, tendo por base o método utilizado por Santos, Bernardes e Rover (2012, p. 61-66), e o modelo de formulário utilizado nas pesquisas do Núcleo de Direito Informacional (NUDI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), foi elaborado o formulário estruturado *online* por meio da plataforma *Google Drive*, que contém, de forma sistematizada, as principais categorias de informações que devem obrigatoriamente constar nos *sites* governamentais de cada país. O formulário foi aplicado pela própria autora do trabalho, no período compreendido entre os dias 16 de agosto e 13 de setembro de 2014, em quatro portais: portal da Câmara dos Deputados brasileira (BRASIL, 2014d), portal do Senado Federal brasileiro (BRASIL, 2014e), portal da *Cámara de Diputados* mexicana (MÉXICO, 2014a), e portal do *Senado de la República* mexicano (MÉXICO, 2014b), aplicando-se o que dispõe o formulário em anexo.

Em análise comparada das legislações, foi verificada a existência de alinhamento entre as duas normativas, com diversos pontos em comum. Destes pontos, foram extraídas categorias de análise para realização da investigação da implementação da Lei de Acesso à Informação nos portais do parlamento de cada país estudado. As categorias do formulário foram eleitas tendo por base os artigos 7º da LAI mexicana e 8º da LAI brasileira. Ambos tratam da transparência ativa e preveem um conteúdo mínimo que deve ser divulgado

independente de demanda pelos órgãos e entidades governamentais. Em conjunto aos artigos que abordam a transparência ativa, foram utilizadas também as previsões dos artigos 10, 12 e 17 da lei mexicana e 9 e 30 da lei brasileira, por conterem disposições referentes ao tema.

A observação dos portais foi efetuada pelo viés da transparência ativa, conforme delimitação do trabalho. Não houve análise acerca do número de pessoas que solicitaram as informações, tampouco acerca do seu perfil ou do teor destas solicitações, estudo que seria apropriado em uma pesquisa voltada à transparência passiva.

2.2.2 Análise da transparência ativa nos portais do Poder Legislativo no Brasil e no México: resultados e discussões

A análise, efetuada pela autora do trabalho, foi realizada no período compreendido entre os dias 16 de agosto de 2014 a 13 de setembro de 2014. Os quatro *sites* foram analisados uma vez e, posteriormente, foi efetuada uma nova análise em cada um dos *sites*, com o fim de ratificar as informações antes encontradas.

No intuito de sistematizar a exposição dos resultados oriundos da observação dos portais dos Poderes Legislativos brasileiros e mexicanos, cotejando-os com as discussões efetuadas sobre cada ponto, a análise foi efetuada agrupando as perguntas do formulário em categorias: a) apresentação da seção de acesso à informação e sistematização das informações; b) recursos de acessibilidade e formato dos arquivos; c) informações institucionais; d) informações relativas a contas públicas; e) informações relativas a servidores públicos; f) informações relativas a serviços institucionais e programas sociais; g) ferramentas de contato e de participação popular; h) análise dos portais mexicanos e brasileiros em relação ao cumprimento da respectiva Lei de Acesso à Informação.

Neste último ponto, abordaram-se especificamente quais determinações da Lei de Acesso à Informação brasileira são cumpridas pelos portais brasileiros, quais informações da Lei de Acesso à Informação mexicana são cumpridas pelos portais mexicanos, e quais informações extras (além do previsto na legislação) estes portais apresentam. Neste último ponto, tomaram-se como base os itens que estavam previstos apenas na lei mexicana, mas foram cumpridos pelos portais brasileiros de maneira espontânea, e vice-versa.

a) Apresentação da seção de acesso à informação e sistematização das informações:

Todos os *sites* analisados apresentam uma seção específica relacionada ao tema acesso à informação, denominada “Transparência”. É positivo que tenha sido criada, nos portais, uma seção própria, de modo a agrupar e deixar claramente identificado ao cidadão que este espaço se destina ao tema do acesso à informação. Em que pese os portais estatais tenham, dentre seus objetivos, a divulgação de dados e documentos públicos, a existência de uma seção específica da transparência mostra que, em princípio, existe uma preocupação em cumprir os itens determinados na LAI.



Figura 1 – Seção Transparência do Portal da Câmara dos Deputados do Brasil (BRASIL, 2014d)



Figura 2 - Seção Transparência do Portal do Senado Federal do Brasil (BRASIL, 2014e)



Figura 3 – Seção Transparência do Portal da Câmara de Diputados do México (MÉXICO, 2014a)



Figura 4 - Seção Transparência do Portal do *Senado de la República* do México (MÉXICO, 2014b)

Contudo, com a análise, percebeu-se que apenas a Câmara e o Senado mexicano agrupam os dados relativos à transparência ativa na seção “Transparência”. Embora a LAI brasileira preveja um conteúdo mínimo de itens que devem ser divulgados espontaneamente, os *sites* do Legislativo brasileiro não os agrupam na seção da transparência, divulgando-os de forma pulverizada pelo *site*. Este fator dificulta o acesso à informação, pois a pessoa que deseja algum dado necessitará navegar e procurar por todo o *site* para encontrar o que deseja⁵².

Entende-se que o agrupamento das informações exigidas pela LAI é necessário para um adequado cumprimento da lei pois, se cada *site* disponibiliza os dados em um local diferente, o acesso fica dificultado. Estando todos os itens da transparência ativa agrupados numa única seção, o cidadão já sabe que é lá que necessita buscar o que procura. Ao contrário, estando cada informação num local diferente do *site*, existe grande possibilidade de o cidadão necessitar se submeter a um tempo desnecessário de busca para alcançar a informação necessária.

Piana (2007a, p. 235) destaca que o grande potencial informacional de hoje não implica necessariamente num melhor conhecimento. Existe uma abundância excessiva de informação, que pode levar a sentimentos de imediatismo, excesso de mensagens e

⁵² No portal do Senado brasileiro, em vários casos a informação está na aba “Transparência”, mas existem outras informações complementares sobre o mesmo assunto que estão em outras abas, tornando a localização ainda mais complicada.

sobreinformação, situações que não contribuem com o processo reflexivo necessário à geração e aplicação de novos conhecimentos.

Nesse sentido, verifica-se a importância da informação ser divulgada de forma clara e organizada pelos portais, na medida em que, quando disposta de forma difusa e não compreensível, não contribui em nada para aumentar o conhecimento e possibilitar os cidadãos a agirem na defesa dos seus direitos. Em outras palavras, não adianta nada existir uma grande quantidade de informação se ela não é corretamente distribuída e organizada de forma a facilitar o acesso. Lançar o dado de qualquer maneira no *site*, sem se preocupar com a forma como o cidadão dele fará uso, em nada acrescenta ao potencial informacional da tecnologia.

Conforme O'Donnell (1998, 39-41), eleições livres não transformam um Estado automaticamente em democrático, pois é necessário também que os cidadãos disponham de informações para exercer sua autonomia de maneira consciente. Por este motivo, o acesso à informação é o primeiro passo para concretizar novas formas do exercício democrático.

Contudo, no caso do parlamento, somente existirá uma real possibilidade de utilização da informação pela sociedade caso os portais tenham por objetivo possibilitar esse aproveitamento, e não simplesmente informar por informar, disponibilizando os dados de qualquer maneira, apenas para justificar que cumprem a lei.

Nesse sentido, os portais mexicanos mostram um avanço na questão, pois já realizaram o agrupamento de todos os pontos referentes à transparência ativa em uma única seção do *site*. Em que pese não haver previsão expressa sobre o agrupamento dos dados e documentos públicos na LAI brasileira, o “Guia para criação da seção do acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais”, documento elaborado pelo governo federal que tem por objetivo padronizar a seção do acesso à informação nos *sites* do Executivo federal, determina que a divulgação dos dados deve ser feita de forma organizada e centralizada em seção específica nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades, com o objetivo de oferecer ao cidadão um padrão uniforme de acesso, que facilite a localização e obtenção das informações (BRASIL, 2013a, p. 3).

Apesar de não ser aplicável ao Poder Legislativo, trata-se de uma orientação que poderia ser considerada na elaboração dos portais da Câmara e Senado brasileiros, uma vez que o Congresso Nacional brasileiro não conta com documento próprio a respeito do tema.

Tanto a lei mexicana quanto a brasileira determinam a disponibilização das “perguntas frequentes” nos portais⁵³, por meio das quais são apresentadas respostas aos questionamentos mais comuns feitos pelos usuários. Os quatro portais apresentam este item, todos na seção “Transparência”. A existência desta seção é bastante importante, porque assim se torna mais fácil ao cidadão acessar a resposta para alguma dúvida comum, sem necessitar enviar a pergunta e aguardar o prazo de retorno do órgão.

Ambas as legislações preveem que os *sites* devem contar com uma listagem das informações reservadas / classificadas como sigilosas pelo órgão⁵⁴. Essa divulgação é importante para que o cidadão tenha conhecimento acerca de quais informações estão cobertas pelo sigilo e qual o prazo para sua publicação. Isso permite maior transparência e evita que os órgãos públicos se aproveitem indiscriminadamente da possibilidade de classificar algum dado como sigiloso, sem maiores critérios, ou que o deixem assim classificado por tempo indefinido.

Contudo, em que pese ser uma determinação de ambas as leis, apenas o portal da Câmara brasileira disponibiliza estas informações, as quais se encontram todas na seção transparência, nos Relatórios sobre a Lei de Acesso à Informação, que são publicados anualmente. Neste caso, é divulgado o grau de reserva, o ano de criação do documento e a sua origem, bem como uma breve descrição do que contém o documento⁵⁵.

No caso do Senado brasileiro, uma constatação interessante é que, nos Relatórios da LAI dos anos de 2013 e 2014, consta a mesma informação referente à classificação de documentos, a qual informa que

[...] a Comissão Permanente de Acesso a Dados, Informações e Documentos elaborou proposta de manualização de diretrizes e procedimentos para a classificação nos níveis de ultrassecreto, secreto e reservado, fornecendo ao gestor das informações critérios para fundamentar as hipóteses de classificação, reclassificação e desclassificação, bem como orientações específicas para o tratamento das informações sigilosas (BRASIL, 2014b, p. 16).

O fato de tanto o relatório de 2013 quanto o de 2014 apresentarem o mesmo dado, indica, em princípio, que não houve avanço nesta questão, pois de um ano para o outro a informação permanece a mesma.

⁵³ Art. 7º, XVII LAI mexicana e art. 8º, § 1º, VI LAI brasileira.

⁵⁴ Art. 17 LAI mexicana e art. 30 LAI brasileira.

⁵⁵ Por exemplo, um documento classificado como “ofício” e “confidencial”, criado no ano de 1983 pelo Ministério da Fazenda e que se refere a documentos enviados pelo ministro da Fazenda à CPI – Dívida Externa contendo informações sobre o valor da dívida total, agregada ano a ano, a partir de 1960 (BRASIL, 2014a, p. 23).

Nos portais mexicanos não foram encontrados tais documentos, nem sequer menção ao tema, apesar da determinação expressa da norma, revelando um descuido com este mecanismo de controle da sociedade acerca das informações secretas.

Além da questão da informação classificadas e sigilosas, uma interessante determinação, mas que se encontra presente apenas na LAI mexicana⁵⁶, refere-se à divulgação de informativos contendo uma lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados. Essa exigência é efetivamente é cumprida pelos portais da Câmara e do Senado mexicanos. No caso do Brasil, tais dados não são divulgados.

A existência desta espécie de informação é relevante por três motivos: primeiramente, porque o cidadão pode realizar uma busca nas informações já divulgadas e verificar se, eventualmente, sua dúvida já não se encontra respondida em razão de uma terceira pessoa já ter efetuado a solicitação; e, em segundo lugar, porque permite à sociedade civil exercer um controle amplo sobre o conteúdo das respostas, de forma a verificar se estão sendo respondidas de maneira adequada e não de forma genérica ou evasiva. Finalmente, permite economia de tempo, pois evita que os funcionários do órgão fiquem repetidamente respondendo a mesma matéria em demandas individuais.

Afigura-se criticável que a LAI brasileira não contemple essa determinação, uma vez que a lei já é bastante simplista em relação ao que deve ser divulgado. Conforme a ONG Artigo 19 (2012, p. 98) a sua publicação seria fundamental para consolidar práticas progressistas de publicação proativa de dados. Entende-se, deste modo, que a disponibilização do conteúdo das respostas pelos portais é uma forma de ampliar o alcance da norma brasileira, que prevê apenas uma reduzida lista de itens a serem publicizados.

Neste ponto, uma questão interessante é a existência de um mecanismo de busca específico para pesquisar nas respostas já efetuadas, pois assim permite que o cidadão consiga localizar de forma mais ágil se o assunto que procura já está divulgado.

Na Câmara do México, a última data de atualização dos informativos disponível é junho de 2008. Todavia, os *links* funcionaram apenas parcialmente, sendo que as informações mais atualizadas que funcionaram foram de abril de 2005. Já no portal do Senado mexicano⁵⁷, as informações estão disponíveis de janeiro de 2008 a agosto de 2013, tendo todos os *links* funcionado normalmente. Assim, em que pese exista a divulgação, a sua atualização é bastante precária, especialmente no caso da Câmara.

⁵⁶ Art. 7º, XV LAI mexicana.

⁵⁷ Neste caso, não se tratam de informativos propriamente, mas sim de uma espécie de “calendário”, em que é possível, mês a mês, clicar nos dias de cada mês e verificar as solicitações de acesso enviadas, com a pergunta e a resposta. Contudo, o último dia disponível é 27.08.2013.

A lei brasileira não exige a divulgação das solicitações recebidas e das respostas divulgadas, mas determina a obrigatoriedade de apresentação de um relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos⁵⁸, o qual é encontrado nos quatro portais, na seção denominada “Transparência”.

Na Câmara brasileira, os relatórios são divulgados anualmente, de maio de um ano a abril do outro ano, não tendo sido encontrados relatórios mensais. No Senado brasileiro, encontram-se disponíveis os relatórios mensais de agosto de 2013 a agosto de 2014, bem como os relatórios anuais⁵⁹, contendo as solicitações recebidas, mas não as respostas encaminhadas. Na Câmara mexicana, os relatórios são semestrais e anuais, enquanto que no Senado mexicano, são mensais e anuais⁶⁰.

Em relação à questão da divulgação de dados estatísticos, percebe-se que, de maneira geral, os dados são divulgados de maneira completa e atualizada, permitindo assim um controle sobre a quantidade de solicitações efetuadas e o número de respostas recebidas. Todavia, apesar de ser uma informação interessante, funciona muito mais para controle interno da casa legislativa que para controle social. Nesse sentido, a divulgação das solicitações recebidas e das respostas divulgadas é muito mais interessante de ser divulgada, pois permite que a sociedade efetivamente exerça um controle sobre as respostas fornecidas.

Outro ponto relevante, no que diz respeito à transparência ativa, refere-se à linguagem das informações, que deve ser a mais clara possível, substituindo-se, na medida do possível, a linguagem técnica e burocrática por uma linguagem próxima à vida cotidiana. De modo geral, percebe-se que existe uma preocupação dos portais no sentido de apresentar as informações de forma clara ao cidadão. A exceção está nos dados acerca das finanças e orçamentos, bem como nas divulgações acerca das competências, nos quais a linguagem técnica permanece predominante. No caso das competências, normalmente são disponibilizadas normas internas, a exemplo do Regimento, que de modo geral contém uma parte com as atribuições de cada órgão/setor/unidade. Ocorre que se trata de uma linguagem técnica, de difícil compreensão ao cidadão leigo. Para Galindo Ayuda (2012, p. 50), a informação precisa ser coletada, exposta, e publicizada de forma ordenada e suficientemente clara, de maneira a propiciar que os cidadãos possam acessá-la e realizar o controle democrático que lhes compete.

⁵⁸ Art. 30 LAI brasileira.

⁵⁹ No caso do Senado Federal brasileiro, os relatórios encontram-se na seção relativa ao Conselho de Transparência e Controle Social. A disponibilização dos relatórios nesta seção causa certa dificuldade para que tais documentos sejam encontrados, pois não há nenhuma indicação que estejam nesta seção.

⁶⁰ Nos portais da Câmara e do Senado brasileiros, encontram-se disponíveis os relatórios de maio de 2012 a abril de 2013 e de maio de 2013 a abril de 2014; no portal da Câmara mexicana estão disponíveis os relatórios semestrais de 2009 ao primeiro semestre de 2014, e anuais de 2003 a 2013; e no Senado mexicano os relatórios mensais de 2009 a julho de 2014 e os relatórios anuais de 2009 a 2013.

Sobre o tema, ao analisar a qualidade da informação do Portal da Transparência do Governo Federal, Rover, Silva e Nazário (2012, p. 196-197) concluíram que, de modo geral, as informações são adequadamente disponibilizadas, havendo, contudo, uma dificuldade inicial de compreensão para o público leigo em assuntos da administração pública. Em contrapartida, em relação a empresas ou profissionais especialistas, considerou-se que o portal atendeu ao objetivo de incrementar a transparência da gestão pública. Crítica semelhante pode ser feita aos portais dos Legislativos, especialmente no que se refere à informação orçamentária e aos dados acerca das competências, que poderiam ser explicitados de forma mais clara, talvez com a disponibilização de cartilhas explicativas.

b) Recursos de acessibilidade e formato dos arquivos:

Uma importante questão refere-se às medidas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência⁶¹. A acessibilidade de *sites* e portais governamentais é medida imperiosa para garantir que este grupo social possa, efetivamente, participar e tomar parte das perspectivas de fortalecimento democrático advindas do uso das TIC. Por este motivo, os portais devem contar com medidas que auxiliem na eliminação de barreiras e obstáculos que dificultam a inclusão social, garantindo a estas pessoas que também possam exercer sua cidadania através da *internet*.

Em que pese o foco da pesquisa seja a transparência ativa, o item acessibilidade constou na análise por, primeiramente, estar previsto na Lei de Acesso à Informação brasileira e, em segundo lugar, porque a transparência ativa deve englobar toda a sociedade civil, não podendo ser franqueada somente a uma parcela da população. Nesse sentido, tecnologias assistivas são essenciais para que as pessoas com deficiência consigam exercer seu direito à informação e também participar da fiscalização do exercício do poder.

Ademais, a preocupação com ferramentas de acessibilidade possui relação com o ensinamento de Filgueiras (2011, p. 115), ao afirmar que se deve pensar a *accountability* como um processo relacional que envolva toda a sociedade civil e os poderes constituídos.

Retorna-se, nesse sentido, mais uma vez ao postulado de que as políticas de transparência devem ser pensadas sob a perspectiva do cidadão, de modo a buscar, paulatinamente, a inclusão de todos os membros da sociedade. É por isso que o mesmo autor

⁶¹ Art. 8º, § 3º, VIII LAI brasileira.

(2011, p. 155) afirma que não bastam mudanças gerenciais para alcançar a transparência, sendo necessário que o controle da corrupção seja uma política de Estado.

Apesar de sua relevância, tais medidas foram encontradas somente nos portais das Câmaras brasileira e mexicana. O portal brasileiro conta com diversas medidas⁶², enquanto que a Câmara do México apresenta somente a possibilidade de redimensionamento da fonte.

Tais dados revelam que a preocupação com a acessibilidade digital ainda é ínfima. Especialmente no caso do Senado Federal brasileiro, mostra-se preocupante a falta das mais simples medidas de acessibilidade, o que vai totalmente de encontro à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da qual o Brasil é signatário e que ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional.

No que se refere ao formato das informações disponíveis nos *sites*, a LAI brasileira, objetivando facilitar a análise das informações e permitir a reutilização de dados por parte dos internautas, determina que os portais da *internet* devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações⁶³. Infelizmente, nota-se, na análise dos *sites*, a preferência por disponibilizar os arquivos no formato PDF.

Nesse sentido, os *sites* do Senado e da Câmara brasileiros cumprem apenas parcialmente a determinação de utilizar formatos abertos e não proprietários, disponibilizando os arquivos em PDF, no próprio *site* em HTML, e também em CSV⁶⁴. Nos portais mexicanos, todos os documentos estão em PDF ou em HTML.

Os destaques ficam por conta do Senado Federal brasileiro que, na seção “Transparência”, possui uma subseção denominada “Dados abertos”, na qual todos os documentos da seção “Transparência” são também apresentados em formato CSV, permitindo que seja feito o *download* das tabelas, com a livre utilização dos dados; bem como da Câmara brasileira, que também possui uma seção “Dados abertos”, na qual são divulgadas informações acerca da cota parlamentar, proposições legislativas, sessões plenárias e reuniões de comissões, dentre outras. Neste último caso, as informações estão em formato XML⁶⁵.

⁶² Foram encontradas, no *site* da Câmara brasileira, as seguintes medidas: redimensionamento da fonte, mapa do *site*, teclas de acesso, indicações de links para acessar programas leitores de tela, programas para controlar o mouse com movimentos da cabeça, e indicações sobre como instalar ferramentas de acessibilidade no próprio navegador ou no sistema operacional do computador.

⁶³ Art. 8º, § 3º, II LAI brasileira.

⁶⁴ O formato CSV serve para armazenar dados tabelados, permitindo que o usuário manipule livremente as informações presentes na tabela.

⁶⁵ Formato XML é um formato “amplamente usado para troca de dados, pois possibilita que se mantenha a estrutura dos dados em operações diferentes. O modo como os arquivos XML são construídos permite aos desenvolvedores escrever parte da documentação dentro dos dados, sem interferir na sua leitura” (BRASIL, 2011a, p; 36).

A disponibilização da informação em formatos abertos possui relação com a questão dos dados abertos governamentais, os quais são entendidos como

[...] dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras. (BRASIL, 2011a, p. 4).

Conforme descrito no próprio portal do Senado, dados abertos são

Dados abertos são informações processadas em formato que permite a sua reutilização por qualquer pessoa ou instituição para elaboração de documentos, planilhas, tabelas, entre outros. Podem, inclusive, ser redistribuídos livremente, estando, no máximo, sujeitos à exigência de creditar a autoria e de preservar a licença aberta (BRASIL, 2014e).

A recomendação governamental, inclusive de acordo com o “Guia para criação da seção do acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais” é que os arquivos devem estar em formatos eletrônicos abertos e não proprietários, de modo a que o acesso às informações não dependa da aquisição de um *software* proprietário (de propriedade de empresas privadas e que possuem custos para sua aquisição), recomendando que seja evitado disponibilizar dados em formatos que limitam a sua reutilização, a exemplo do PDF (BRASIL, 2013a, p. 7).

A disponibilização das informações de maneira aberta e que permita sua livre reutilização vai ao encontro do potencial democrático das TIC, pois possibilita que os cidadãos interajam livremente com as informações, reorganizando-as e redistribuindo-as da forma como entenderem mais necessário ou conveniente ao fim que se propõem. Segundo Lévy (1999, p. 29), o ciberespaço apresenta-se como um dos instrumentos privilegiados da inteligência coletiva, e o desenvolvimento destes processos pressupõe o questionamento de diversos poderes. Assim, por meio da utilização de dados abertos, estimula-se a inteligência coletiva, empoderando a população para que use os dados governamentais para fiscalizar e exigir uma adequada gestão da coisa pública.

Orta (2010, p. 81-82) leciona que atualmente já existem diversas iniciativas envolvendo aplicativos que reutilizam os dados públicos. Como exemplo, cita o aplicativo estadunidense *EveryBlock*, que oferece informação atualizada sobre várias cidades, utilizando tanto os dados fornecidos pela administração pública quanto de terceiros. Com esse aplicativo, podem-se consultar, por exemplo dados acerca do nível de criminalidade de

determinado bairro, o que se mostra uma plataforma útil para pessoas que querem mudar de bairro ou comprovar se o restaurante desejado passou na inspeção sanitária.

Esses exemplos citados por Orta referem-se à utilização de dados públicos para assuntos particulares, mas os aplicativos também podem ser utilizados para que as pessoas fiscalizem a atividade do poder público, divulgando alguma informação que entendem necessária. Infelizmente, a preferência pelo formato PDF nos portais, que não permite quaisquer tipos de modificações, é predominante, o que coloca uma barreira à aproximação da sociedade com o Poder Legislativo.

c) Informações institucionais:

Ambas as normativas determinam a divulgação de informações relativas à estrutura organizacional⁶⁶, tema que permite retomar o pensamento de Ugarte (2007, p. 27), para quem o direito à informação pode passar a ter um caráter meramente teórico, caso as pessoas não saibam a localização concreta do assunto que procuram. Um sujeito somente pode realizar um pedido direcionado e bem fundamentado ao efetivo responsável caso tenha conhecimento qual órgão/setor é competente para cada questão.

Conforme a pesquisa da organização Artigo 19 acerca do primeiro ano de vigência da lei no Brasil, referida na primeira parte deste trabalho, um dos principais problemas constatados foram as frequentes dúvidas dos requerentes em relação a qual o órgão competente para receber e atender determinado tipo de informação, evidenciando a relevância da publicização de dados acerca das atribuições institucionais. Sendo a informação um direito fundamental, deve o Estado se preocupar em garantir que o cidadão possa exercer esse direito adequadamente.

Na análise dos portais, constatou-se que os quatro possuem dados sobre o tema⁶⁷. No portal da Câmara do México, estava disponível o organograma, as atribuições dos diferentes órgãos e setores da Câmara, bem como nome do funcionário responsável por cada setor com telefone, ramais, *e-mail* e endereço. Em relação aos deputados, encontra-se o *e-mail* de contato dos parlamentares.

⁶⁶ Art. 7º, I LAI mexicana, e art. 8º, § 1º, I LAI brasileira.

⁶⁷ Somente no portal da Câmara mexicana as informações institucionais estavam na seção “Transparência”. Contudo, as informações institucionais referentes aos deputados estavam na página inicial, menu principal, seção “*Conoce a tus diputados*”. No portal da Câmara brasileira as informações estavam na página inicial, no menu principal, seção “A Câmara”, subseção “Estrutura Administrativa, e na seção “Deputados”, subseção “Conheça os Deputados”, enquanto que nos portais de ambos os Senados as informações estavam apenas parcialmente na seção “Transparência”.

No portal da Câmara brasileira, foram encontrados organograma, atribuições dos diferentes departamentos, centros e assessorias da Câmara, o contato de cada um desses setores (com endereço, telefone, *e-mail* e nome do responsável pelo setor), e as subdivisões internas de cada um destes setores, assim como endereço, telefone e *e-mail* para contato direto com os parlamentares. Verifica-se, assim, em ambas as Câmaras, a existência de *e-mail* tanto dos servidores responsável por cada setor quanto dos deputados.

No portal do Senado do Brasil, encontrou-se na seção “Transparência” somente um arquivo explicativo em PDF sobre a estrutura administrativa. Contudo, na página inicial, seção “O Senado”, foi possível encontrar outras informações sobre a estrutura, os órgãos, seus respectivos diretores, sua localização, telefone, além da identificação dos funcionários e dados sobre a mesa do Senado Federal e sua composição. Um diferencial do portal do Senado é que, ao final da página inicial, há um *link* para a seção “Fale com os Senadores”, no qual há o endereço do gabinete, telefone, fax e *e-mail* de cada senador.

De maneira semelhante, no portal do Senado mexicano, na seção “Transparência” constava o organograma geral do Senado, e os específicos de cada órgão/setor, assim como um arquivo em PDF denominado "Manual Geral de Organização do Senado", que apresenta a estrutura hierárquica e organizacional, as atribuições e os objetivos e funções dos diferentes órgãos/setores do Senado⁶⁸. Ainda na página inicial, em outra seção denominada “organização”, encontram-se dados sobre o coordenador/diretor/chefe de cada seção ou órgão do Senado, com endereço, telefone e *e-mail*. E, por fim, no menu inicial, na seção “Senadores”, é possível encontrar endereço, telefone e *e-mail* dos senadores.

Um aspecto bastante positivo é que todos os *sites* contêm referências sobre os diferentes órgãos/setores, bem como dados relativos ao funcionário responsável e meios de contato. Apenas a Câmara do México divulga, em relação aos parlamentares, somente o *e-mail*, sem informar endereço do gabinete e telefone de contato.

De modo geral, os contatos dos responsáveis por cada setor estão divulgados de maneira completa. Seria mais adequado se todas as informações estivessem na seção “Transparência”, e não, como no caso dos portais de ambos os Senados, divididas em dois locais do *site* ou, no caso da Câmara, em outra seção separada.

A divulgação da informação em dois locais diferentes afigura-se problemática. Do ponto de vista do cidadão, é muito mais interessante que todos os dados estejam agrupados

⁶⁸ No entanto, na página inicial do *site*, fora da seção relacionada à transparência, há um link para as seções "organização técnica e administrativa" e "organização e funcionamento", no qual as mesmas informações acerca da estrutura estão explicitadas na forma de texto corrido.

num setor só, evitando que este tenha que observar dois tipos de documentos para encontrar o que procura. Inclusive porque, havendo divulgação em dois locais, pode ocorrer de não constarem todas as informações em ambos os locais, mas sim uma parte numa seção, e outra parte em outra, dificultando o acesso. Conforme Kurtz (2013, p. 46) “a duplicidade de espaços, sem haver redundância de conteúdo entre eles, torna a informação de difícil acesso, o que se afasta dos objetivos da divulgação virtual”.

Apesar deste fator, de modo geral as respostas a este item foram todas positivas, pois inclusive os dados de contato direto com os parlamentares encontram-se presentes, com a disponibilização de *e-mail*. Apenas no caso do Senado brasileiro, não se encontrou *e-mail* direto para o servidor responsável pelo órgão/setor/diretoria do Senado, somente *e-mail* dos senadores. Conforme Bernardes (2013, p. 135), a não disponibilização de itens como *e-mail* para contato indica a subutilização de uma ferramenta básica das TIC, ocasionando com que o cidadão tenha que utilizar telefone ou comparecer pessoalmente na administração, indo assim de encontro à tendência de simplificar e facilitar as práticas e o acesso do cidadão aos serviços. Neste ponto, de forma positiva, os quatro portais (com a ressalva feita sobre o Senado) mostraram-se adaptados aos padrões das novas tecnologias.

A disponibilização da estrutura organizacional é essencial para garantir o acesso à informação e permitir que o cidadão tenha possibilidade de entrar em contato diretamente com o setor responsável ou com o parlamentar com o qual deseja interagir. Sendo a *internet* uma ferramenta que facilita a divulgação de forma direta, nada mais apropriado que estes dados sejam realmente publicados, facilitando a interação entre sociedade civil e parlamento. Se, consoante afirmam Silva, Rigui e Hoch (2012, p. 278), o formato digital apresenta como vantagem para o cumprimento da transparência ativa a possibilidade de aproximação e comunicação entre Estado e sociedade, a informação acerca dos dados institucionais é essencial para garantir esse aspecto.

Outro ponto relativo às informações institucionais diz respeito à divulgação das competências do órgão⁶⁹. De modo geral, as informações relativas às competências são indicadas na Lei Orgânica do Congresso (caso do México) e nos Regimentos Internos (Brasil), e em outras normativas que regulam a estrutura das casas legislativas⁷⁰. Na Câmara brasileira, há explicações sobre o papel do Legislativo e o funcionamento e atribuições da

⁶⁹ Art. 7º, II LAI mexicana e art. 8º, § 1º, I LAI brasileira.

⁷⁰ No que se refere às competências, tanto na Câmara mexicana quanto no Senado brasileiro e mexicano, as informações estão na seção “Transparência”. Apenas na Câmara brasileira, as informações constam na página inicial, menu principal, seção “Atividade Legislativa”, subseção “Legislação” e, posteriormente, “Regimento Interno”. Tais dados estão também no menu inicial, seção “A Câmara”, subseção “Conheça a Câmara”.

Câmara na forma de um texto didático. Essa opção por explicar as competências e atribuições na forma de texto corrido, de modo didático, é positiva e facilita o entendimento da população – não muito familiarizada com o linguajar jurídico dos textos legais – em relação ao assunto.

Esse ponto vai ao encontro do previsto no “Guia para criação da seção do acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais”, segundo o qual é importante utilizar a chamada “linguagem cidadã” na divulgação das informações a fim de torná-las claras e acessíveis, pois “[...] quando uma informação tiver sua acessibilidade comprometida por nomenclaturas pouco conhecidas ou termos técnicos, deve-se, tanto quanto possível, aclarar a informação (BRASIL, 2013a, p. 7).

Enquadra-se nas informações institucionais a divulgação de dados relativos às metas e objetivos das unidades administrativas⁷¹, o qual, apesar de ser uma exigência apenas da LAI mexicana, é cumprida por todos os portais.

Os quatro *sites* pesquisados apresentam tais informações⁷². Contudo, como não existe uma especificação nas legislações acerca do conteúdo que deve ser apresentado neste tópico, as divulgações são bastante variadas⁷³. As informações sobre metas e objetivos auxiliam na compreensão do cidadão acerca dos planos de gestão de cada casa legislativa, possibilitando que estes verifiquem de que modo os parlamentos estão planejando sua gestão para os próximos anos. Do mesmo modo, permite que entidades da sociedade civil fiscalizem se o Poder Legislativo está cumprindo as diretrizes que estipulou para si próprio.

Outra determinação da lei mexicana refere-se à disponibilização de informações sobre o marco normativo aplicável ao órgão⁷⁴, o que é divulgado tanto nos portais brasileiros quanto mexicanos⁷⁵. Em realidade, esta determinação confunde-se com a divulgação das competências do órgão ou entidade, a qual foi analisada acima, pois, de modo geral, é o marco normativo de cada casa legislativa que prevê as competências. Contudo, para além de informar as competências, a divulgação do marco normativo é essencial porque nele constam

⁷¹ Art. 7º, VI LAI mexicana.

⁷² Somente a Câmara brasileira não disponibiliza tais dados na seção transparência, mas sim na página inicial, na seção “A Câmara”, em “Missão, Visão, Valores”.

⁷³ No Brasil, o portal da Câmara publica informações sobre o Ciclo de Gestão Estratégica para 2012-2023, com documentos sobre o tema, e o do Senado oferece dados acerca da Governança Corporativa e Gestão Estratégica, com o Mapa Estratégico Institucional de 2013-2023, disponibilizando ainda as metas já cumpridas até junho de 2013. Já no México, os portais tanto da Câmara quanto do Senado disponibilizam informações sobre o Programa Operacional Anual. Entretanto, este programa diz respeito unicamente a questões de metas relativas a planejamento orçamentário e financeiro.

⁷⁴ Art. 7º, XIV LAI mexicana.

⁷⁵ Todas as informações estão na seção “Transparência”, exceto no *site* da Câmara brasileira, no qual o Regimento Interno e normas a ele conexas estão na página inicial, seção “Atividade Legislativa”, subseção “Legislação”, e no Senado brasileiro, em que as informações constam parte na seção relativa à transparência, enquanto que o Regimento interno encontra-se na página inicial, no “Portal Legislação”.

todas as regras e normas que regem o órgão, disciplinam a eleição e as composições das mesas, o funcionamento das comissões, a posse dos deputados, etc.

Neste ponto, destacou-se o Senado brasileiro, por oferecer informações específicas acerca das normas aplicáveis aos servidores e senadores⁷⁶, o que não se constatou nos outros *sites*, que disponibilizaram apenas as normas gerais atinentes ao funcionamento e estrutura da casa. Nos portais mexicanos, encontraram-se somente os textos legais referentes à organização e normas administrativas internas⁷⁷, e no portal da Câmara brasileira, é disponibilizado apenas o Regimento Interno e as normas conexas.

Além disso, devem ser publicados⁷⁸ os anteprojeto de leis e disposições administrativas de caráter geral, antes que tenham sua publicação oficial. Trata-se, neste caso, de uma informação absolutamente necessária, pois a divulgação de anteprojeto de lei diz respeito à própria atividade fim do parlamento, que é legislar.

Neste caso, todos os quatro portais pesquisados cumprem a regra, inclusive os brasileiros (em que pese não haver obrigatoriedade na LAI brasileira)⁷⁹.

Essa informação permite que o cidadão fiscalize a atividade do parlamentar que elegeu (ou de todos os parlamentares), verificando os projetos de lei que apresentou, se são de interesse social, se estão em consonância com as promessas de campanha e com os ideais que o parlamentar diz defender. Em suma, permite que vigie se o parlamentar está efetivamente atuando ou apenas apresentou um ou outro projeto sem grande importância social.

A *internet* facilita a divulgação do andamento do trabalho parlamentar, o que contribui para uma democracia efetivamente representativa e não meramente delegativa. Isto porque, na democracia delegativa, o controle do exercício político inexistente, na medida em que prevalece a ideia de “propriedade do poder” por parte do Estado. Já na representativa, a ideia de *accountability* está presente, possibilitando que a comunidade exerça o controle sobre a

⁷⁶ Nesta seção, são publicadas as normas aplicáveis a servidores e senadores, sobre remunerações, pensões, aposentadoria, horas extras, assistência à saúde, etc.

⁷⁷ Nos portais mexicanos, no caso da Câmara, são encontrados *links* para acessar a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Proteção a Dados Pessoais. Em relação a normas específicas do órgão, encontra-se o Manual de Organização da Câmara dos deputados, bem como outras normas administrativas internas da Casa. Já no caso do Senado, também são disponibilizados links para normas gerais como a Constituição e a Lei de Acesso à Informação, bem como links para normas específicas do Senado, tais como o Regulamento e o Estatuto dos Serviços Parlamentares, Administrativos e Técnicos do Senado.

⁷⁸ Art. 10 da LAI mexicana.

⁷⁹ Apenas no caso do Senado mexicano tais publicações constam na seção referente à transparência, pois no portal mexicano da Câmara estes dados encontram-se na página inicial, seção “*Información parlamentaria*”, subseção “*Trabajo legislativo*”. No caso da Câmara brasileira, tais informações estão na página inicial, seção “Atividade Legislativa”, subseção “Legislação” e, no Senado brasileiro, estão em dois locais: na página inicial, seção “Atividade legislativa”, e algumas mais específicas relativas aos servidores e senadores na seção “Transparência”, na aba “Legislação relacionada”.

prestação de contas, demonstrando a relevância da possibilidade de acompanhar o trabalho dos legisladores pela rede.

Consoante o pensamento de O'Donnell, apenas votar não é suficiente para instituir um grau elevado de democracia, sendo necessário que a pessoa exerça o voto de maneira consciente. Assim, a existência de recursos que permitam fiscalizar o exercício da função primeira do Legislativo contribui para aumentar o grau de democracia de um país, na medida em que um determinado eleitor pode acompanhar se seu candidato cumpriu as promessas de campanha e assim merece novamente seu voto.

d) Informações relativas a contas públicas:

Em que pese o tema da *accountability* seja amplo, englobando uma série de informações relativas à administração pública, a divulgação de dados acerca da execução orçamentária e financeira pode ser considerada o cerne da prestação de contas. Isto porque não se pode falar em *accountability* sem divulgação irrestrita acerca dos gastos públicos.

Para O'Donnell (1998, p. 50), um requisito para considerar um Estado democrático é o estabelecimento de redes de responsabilidade que sujeitem os seus agentes a controle de seus atos. A existência dessas redes caracteriza um estado com forte presença da *accountability*.

Conforme Schedler (1999, p. 14), *accountability* pressupõe três dimensões: obrigação do poder ser exercido de forma transparente, por meio da divulgação da informação, a justificação dos atos exercidos, e a sujeição a sanções. Contudo, nem sempre todos os aspectos estão presentes. Nos portais, encontra-se presente a dimensão informativa da *accountability*, a exemplo da divulgação das contas públicas.

Piana (2007, p. 32) afirma que a lógica da sociedade informacional admite múltiplas configurações e estratégias. Embora a *internet* e as tecnologias informacionais alterem a gramática do poder, o modo como isso é – e será – feito depende do uso que se queira dar a elas. Caso não se direcione as tecnologias para processos de prestação de contas, de transparência, etc., elas serão apenas uma ferramenta potencializadora dos atuais modelos de exclusão e de democracias imperfeitas. É nesse sentido que as informações acerca das contas públicas afiguram-se como um dos principais itens para o incremento da *accountability*, na medida em que o exercício do controle sobre as despesas, as receitas e a execução orçamentária são fundamentais para a garantia do correto direcionamento da verba pública.

Sem informações sobre contas públicas, não se pode falar em promoção de um governo aberto. Conforme Calderón e Lorenzo (2010, p. 11), o governo aberto refere-se à

evolução do sistema democrático voltada ao estabelecimento de mecanismos de transparência dos governos, bem como de espaços permanentes de colaboração e participação, para além do exercício do direito de sufrágio nas eleições. Assim, diz respeito a avançar em relação ao velho modelo de democracia representativa a um modelo de democracia conversacional e aberta, aproveitando as possibilidades que as TIC proporcionam aos cidadãos de participar dos processos de tomadas de decisões dos governos.

A divulgação de dados sobre contas públicas é essencial para buscar a democracia conversacional, na qual as pessoas possam efetivamente tomar parte no processo decisório. Com os dados disponibilizados, é possível ao cidadão observar o montante gasto em cada setor, verificar se os valores são excessivos, contrastando-os com as atividades exercidas pela casa legislativa. Por exemplo, é possível verificar o quanto cada parlamentar recebeu em sua cota pessoal e verificar se isso resultou em investimentos adequados.

Para afastar as características de democracia delegativa, na qual o governante detém a “propriedade do poder”, o passo inicial com certeza é a divulgação de dados acerca das contas públicas, pois, quando se fala em combate à corrupção, o primeiro aspecto que é levantado são as fraudes referentes aos recursos e verbas públicas.

Nesse ponto, todos os portais apresentam informações sobre a execução orçamentária e financeira no item relativo à transparência⁸⁰.

Contudo, as informações constantes neste tópico variam bastante entre México e Brasil, pois dependem do que as legislações de cada país determinam que deve ser publicizado. No caso brasileiro, são seguidas as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸¹. A LAI brasileira não determina que tipo de informações deve estar presente neste item, apenas referencia esta legislação⁸².

Tanto Câmara quanto Senado do Brasil apresentam os dados acerca da execução orçamentária, sendo possível verificar as receitas e as despesas, bem como os Relatórios de Gestão Fiscal, documento previsto na LRF que objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites estabelecidos na lei para as despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, concessão de garantias e contratação de operações de crédito⁸³.

⁸⁰ Art. 7º, IX LAI mexicana e art. 8º, § 1º, III e § 4º da LAI brasileira, assim como art. 48 Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁸¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁸² De acordo com o art. 48 da LRF, devem estar disponíveis, em meios eletrônicos: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Também que devem ser divulgadas informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000).

⁸³ Em ambos os *sites*, os relatórios de gestão fiscal estão atualizados até o 1º quadrimestre de 2014.

Também são apresentados os Relatórios de Gestão, documento mais amplo que faz parte da tomada de contas anual das Casas Legislativas, os quais estão atualizados até o ano de 2013. O Relatório de Gestão deve conter, segundo a Instrução Normativa nº 63 do Tribunal de Contas da União, documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, de forma a permitir uma visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais das unidades jurisdicionadas, durante um exercício financeiro (BRASIL, 2010).

Conforme Alves (2011, p. 245), a divulgação do Relatório de Gestão, que é uma peça integrante do processo anual de contas efetuado pelo Tribunal de Contas da União, constitui também um instrumento importante de prestação de contas para a sociedade, uma vez que o caráter sistêmico das informações nele contidas permite a avaliação, por parte dos cidadãos, da eficiência da gestão, oferecendo ainda elementos para uma reflexão crítica sobre a importância social do órgão ou entidade emissora do relatório, sem adentrar em especificações que podem ser de difícil compreensão para o cidadão médio.

No caso do Senado Federal, todas essas informações constam na seção “Transparência”. Entretanto, há mais dados numa seção separada, denominada “Portal do Orçamento”, acessada pela página inicial do *site*, a qual contém dados relativos à elaboração e execução da lei orçamentária anual da União, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual⁸⁴.

Enquanto as informações sobre execução orçamentária e financeira da seção “Transparência” são específicas das despesas e receitas do Senado, a seção “Portal do Orçamento” é mais abrangente, contendo informações acerca do orçamento da união, sua elaboração e execução, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual. Destaca-se que divulga também informações sobre repasses de valores a Estados e Municípios, orçamentos temáticos⁸⁵, e legislação orçamentária.

Já no *site* da Câmara é divulgada uma cartilha explicativa sobre o orçamento da união e o processo de elaboração orçamentária. Esta espécie de documento é essencial para que os cidadãos possam se apropriar das informações de maneira adequada. Isto se revela especialmente importante em casos como informações acerca de contas públicas – um assunto complexo e de difícil grau de compreensão para boa parte da sociedade.

⁸⁴ Em relação à execução da lei orçamentária anual, é possível verificar a execução orçamentária por órgão, programa, funções, localidades, entidades privadas sem fins lucrativos, Programa de Aceleração do Crescimento, dentre outros, averiguando o montante repassado para cada um destes.

⁸⁵ Estes orçamentos temáticos são divulgados por áreas, tais como: educação, saúde, mulher, criança, meio ambiente, informando quanto foi gasto em cada área de acordo com a Lei Orçamentária Anual da União.

Além disso, nos dois portais existem outros relatórios, como sobre a execução orçamentária e financeira detalhada, na qual os dados podem ser consultados mês a mês, e é possível ver as despesas por fases (empenho, liquidação, pagamento), em observância à determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. As informações são apresentadas de forma atualizada, permitindo que seja verificado o andamento destes gastos públicos.

No caso da Câmara mexicana, há informações sobre dotação e execução do orçamento (atualizado até julho de 2014). Contudo, os dados são bastante sucintos e apresentados de forma genérica, e as despesas não são discriminadas⁸⁶.

No Senado, há dados sobre previsão e despesas orçamentárias, atualizados até junho de 2014, e informações sobre alocação de recursos financeiros por partido político e sujeitos aos quais foram entregues recursos públicos por meio de doações, bem como relatórios sobre o estado da situação financeira, com valores já despendidos e os disponíveis para gastos. A publicação de dados acerca da alocação de recursos por partido e dos recursos doados coaduna-se com a ideia de transparência, demonstrando a utilização da *internet* para divulgação de um dado bastante relevante e que não foi encontrado nos demais portais.

No caso dos portais mexicanos, verifica-se que a informação é apresentada de forma bastante simplificada. Isto talvez se deva ao fato de não haver uma normativa prevendo exatamente que documentos devem ser disponibilizados no item execução orçamentária e financeira, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira. A LAI mexicana determina apenas genericamente que devem ser dispostas informações sobre orçamento e sua execução. Neste ponto, o Brasil aparece um passo a frente do México, na medida em que uma legislação até mesmo anterior à LAI determina precisamente quais dados devem ser disponibilizados no que se refere às contas públicas.

Para Kurtz (2013, p. 49), a informação sobre despesas e distribuição dos recursos pode servir como fundamento a propostas para uma utilização mais eficiente das verbas, pois são dados que empoderam os cidadãos que, “[...] por estarem informados farão parte do processo de prestação de contas e terão embasamento para encaminhar demandas por melhoria”. Contudo, vale salientar que a informação é apresentada de forma unilateral, não havendo ferramentas que permitam interação ou comentários, de forma a permitir que os cidadãos se manifestem diretamente sobre os dados apresentados.

⁸⁶ É possível consultar informações referentes a anos anteriores, sendo o último ano disponível 2008.

Por outro lado, Bernardes (2013, p. 191) considera que, apesar de a divulgação das contas públicas estar presente, em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal (no caso do Brasil), este fato não significa um imediato empoderamento dos cidadãos destes dados.

Isto porque, conforme leciona Piana (2007, p. 93), se as políticas de introdução das TIC na administração pública não são parte de um amplo programa de modernização, os benefícios esperados podem não ser visualizados, pois a utilização das novas tecnologias na administração não implica necessariamente um progresso burocrático, se não são efetuadas no marco de uma estratégia mais ampla.

Neste ponto, o que se verifica, nos dados sobre execução financeira e orçamentária, tanto nos portais mexicanos, quanto brasileiros, é que muitas vezes as informações não são claras e compreensíveis para alguém que não domine a parte técnica do assunto. Os dados são divulgados e, de modo geral, são atualizados. Contudo, para o cidadão leigo no assunto a maior parte destas informações é incompreensível, o que justifica a importância de iniciativas como produção de materiais e cartilhas explicativas, que apresentem conceitos e explanações sobre os termos técnicos de forma acessível à população em geral.

Em que pese a divulgação atualizada de dados acerca da execução orçamentária e financeira seja um ponto extremamente positivo, o que se verifica é que nesse aspecto o acesso ainda não é pleno, pois os dados não possuem linguagem clara e acessível ao cidadão.

Por outro lado, quando se fala em incremento da *accountability*, além dos dados exclusivamente orçamentários e financeiros, também devem ser divulgadas informações sobre outros aspectos que possuem relação com os gastos públicos. Em consonância com este entendimento, as normativas de ambos os países determinam a divulgação de informações referentes a licitações e contratos⁸⁷, o que foi encontrado nos quatro portais pesquisados, na seção “Transparência”.

O Senado brasileiro apresenta os dados de maneira bastante completa, indicando os editais das licitações (de 2008 a 2014), com o respectivo termo de homologação, se já houver, no caso do pregão, e atas de julgamento nas demais modalidades (concorrência, tomada de preços, convite, leilão). Por meio do sistema ComprasNet⁸⁸ é possível ver os pregões agendados, em andamento, realizados, pendentes de recurso, homologação ou adjudicação,

⁸⁷ Art. 7º, XIII LAI mexicana e art. 8º, § 1º, IV LAI brasileira.

⁸⁸ O ComprasNet é um portal do Governo Federal direcionada às licitações e contratos de toda administração pública federal.

revogados, anulados ou abandonados. No caso dos contratos, é possível visualizar os vigentes e os encerrados⁸⁹.

No portal da Câmara do Brasil, encontram-se tabelas sobre licitações e compras diretas, do ano de 2010 a julho de 2014, com diversos dados⁹⁰. Existe também a possibilidade de visualizar o edital completo da licitação, bem como há informações sobre dispensas e inexigibilidades. Em relação aos contratos, é possível ver as atas de registros e preços e os demais contratos vigentes, mas não os anteriores, bem como a relação de funcionários terceirizados da Câmara.

A Câmara do México remete a um portal próprio sobre o tema, no qual é possível verificar as licitações em andamento e as já encerradas⁹¹, e os contratos celebrados, tanto os vigentes quanto os já encerrados, mas sem disponibilização do instrumento contratual na íntegra⁹². Por fim, no Senado mexicano, há informações bastante sucintas sobre as licitações realizadas e em vigor em 2014⁹³, mas sem disponibilizar o edital. Em relação aos contratos, também são apresentados dados bastante sucintos. Em nenhum dos casos são apresentadas informações anteriores a 2014.

De modo geral, tanto o Senado brasileiro quanto as Câmaras brasileira e mexicana apresentaram informações bastante detalhadas sobre o assunto. A única exceção foi do Senado mexicano que, além de não apresentar os editais e contratos na íntegra, publica dados bastante breves e apenas do ano de 2014.

Em relação ao item concessões, permissões e autorizações⁹⁴, não constam informações em nenhum dos *sites*, por se tratar de um item que não se aplica às casas legislativas, pois quem realiza estas negociações é o Poder Executivo. Inclusive, no *site* do Senado mexicano, na seção relativa à transparência, consta que este assunto não é aplicável ao caso.

A divulgação sobre informações relativas aos repasses e transferências de recursos financeiros⁹⁵ é encontrada no portal da Câmara brasileira, que apresenta estes dados na seção

⁸⁹ É disponibilizado o contrato na íntegra, e também são divulgados os seguintes pontos: nome do contratado, número do contrato, valor, vigência e objeto.

⁹⁰ Tais como a modalidade da licitação, o número do processo, o objeto, a data de aquisição, o valor e a empresa vencedora da licitação.

⁹¹ São publicadas informações sobre o edital, o número da licitação, a descrição, os valores, e o tipo de contratação. As informações estão disponíveis a partir de 2007 até julho de 2014.

⁹² Foram encontrados dados acerca do número do contrato, ano, empresa, objeto, valor, tipo de adjudicação, tipo de pagamento e a vigência, mas não há o instrumento contratual disponível - todos estes dados desde o ano de 2005 até julho de 2014.

⁹³ Foram encontradas as seguintes informações: procedimento, objeto, licitantes participantes e vencedor, valores e vigência, mas sem divulgação do edital.

⁹⁴ Art. 7º, XII LAI mexicana e art. 8, § 1º, IV LAI brasileira.

⁹⁵ Art.12 LAI mexicana e art. 8º, § 1º, II LAI brasileira.

“Transparência”, dispondo sobre o repasses a estados, municípios e entidades privadas, com valores pagos e empenhados até agosto de 2014.

O Senado brasileiro apresenta tais itens na seção “Portal do Orçamento”, na aba “Estados e Municípios”. Neste caso, há dados sobre transferências de recursos federais para estados e municípios, no período compreendido entre 2000 e 2014. Uma interessante ferramenta, denominada “Geosiga”, funciona na forma de um mapa interativo, no qual é possível clicar em estados e municípios e verificar os repasses efetuados a cada um deles, com atualizações até agosto de 2014.

A Câmara e o Senado do México não apresentam tais dados, em que pese ser uma exigência da própria lei.

Finalmente, todos os quatro portais pesquisados apresentam dados acerca das auditorias sobre o orçamento na seção “Transparência”⁹⁶. Contudo, nem sempre é atendida a exigência de divulgação completa sobre o tema. No caso do Brasil, as auditorias divulgadas referem-se unicamente às de controle interno do próprio órgão, mas não às auditorias efetuadas pelo Tribunal de Contas, cuja divulgação seria de grande importância, uma vez que o Tribunal de Contas funciona como órgão de controle externo que auxilia o Legislativo na fiscalização das contas do Executivo e do Judiciário, mas que também audita as contas do próprio parlamento. Além de apresentar somente os relatórios de auditorias de controle interno, a Câmara brasileira divulga apenas dois relatórios, não existindo possibilidade de verificar se existem outros não divulgados, ou se são apenas esses os realizados.

Do mesmo modo, o Senado divulga apenas os Relatórios de Auditoria de Controle Interno (do ano de 2006 a 2013), mas não informações sobre controle externo. Ademais, Câmara e Senado divulgam os Relatórios de Gestão, que são os documentos no qual são apresentadas as tomadas de conta para apreciação pelo Tribunal de Contas. Contudo, a auditoria efetiva do Tribunal de Contas não se encontra disponível no *site*.

No México, a situação é semelhante, sendo divulgados dados apenas sobre o controle interno. Na Câmara do México, são encontradas informações sobre o número de auditorias internas realizadas, com atualizações até dezembro de 2013, mas sem disponibilização do seu conteúdo⁹⁷. Por fim, também o portal do Senado do México apresenta dados sobre as

⁹⁶ Art. 7º, X LAI mexicana.

⁹⁷ Há informações sobre as auditorias realizadas pela Unidade de Avaliação e Controle, órgão pertencente à Comissão de Vigilância da Câmara, e que tem por atribuição fiscalizar as atividades da Auditoria Superior da Federação, que funciona como um órgão de controle fiscalizador das contas dos três poderes da federação. O último relatório da Unidade disponível, que se refere à fiscalização das atividades da Auditoria Superior da Federal, é de 2012.

auditorias de controle interno, com os relatórios semestrais de 2002 a 2013. Conclui-se que, no que se refere às auditorias, as divulgações ainda são bastante precárias.

Segundo Piana (2011, p. 22), a tecnologia, por si só, não facilita uma melhor democracia e tampouco menos corrupção e mais participação cidadã. A eficiência, a prestação de contas e a transparência como metas a serem alcançadas com os processos de reforma através da utilização intensiva das TIC são, mais que questões tecnológicas, problemas que se referem à ética e ao compromisso social.

Neste sentido, o que se verifica é que, apesar de a informação estar presente, ela não é divulgada de uma forma acessível ao cidadão. O fato de existirem dados sobre contas públicas não ocasiona, automaticamente, uma maior fiscalização e controle sobre o que é divulgado (e, em consequência, possibilita a concretização da *accountability*). Isto porque, em alguns casos, a linguagem dos documentos apenas é acessível para pessoas com conhecimento técnico na área, em outros, como nas auditorias, as informações existem de forma parcial, revelando que ainda existe falta de compromisso social sobre o assunto.

Vários documentos são divulgados na forma de relatórios contábeis e administrativos. Não se nega que tais informações devam ser divulgadas na sua forma bruta. Contudo, entende-se que, para além da divulgação do relatório em si, seria interessante disponibilizar outras ferramentas que auxiliassem na compreensão. Por este motivo, instrumentos como cartilhas didáticas, contendo um glossário explicativo de termos técnicos, bem como ferramentas interativas explicativas sobre o orçamento se fazem tão importantes.

Por exemplo, em relação às auditorias, seria interessante uma explanação acerca da diferença entre controle externo e interno, esclarecendo-se quais as auditorias que estão sendo divulgadas, a que se referem, quem as efetua pois, apenas lendo o documento da auditoria, com linguagem predominantemente técnica, fica difícil ao cidadão compreender o assunto.

É por isso que, concordando-se com Piana, não basta o desenvolvimento tecnológico. Deve haver uma postura de compromisso por parte do parlamento, no sentido de franquear não somente o acesso, mas de possibilitar a compreensão destes dados para a população.

e) Informações relativas a servidores públicos:

A disponibilização de informações acerca dos servidores públicos, prevista somente na norma mexicana⁹⁸, é cumprida pelos quatro portais⁹⁹.

⁹⁸ Art. 7º III LAI mexicana.

O direito à informação pública traduz-se, conforme Villanueva (2003, p. 33-34) no direito de contar com entidades públicas que operem de modo a habilitar o cidadão a conhecer o funcionamento da administração pública e exigir maior eficiência na prestação de serviços e diminuir os espaços para atos de corrupção. Nesse sentido, verifica-se a importância da divulgação dos dados sobre os servidores, a fim de possibilitar que a população cobre eficiência e comprometimento no trabalho.

No caso da Câmara brasileira, o Quadro de Pessoal e Estrutura Remuneratória da Câmara dos Deputados, na qual são encontrados dados sobre remuneração, quantitativo e lotações, bem como sobre quantitativo de servidores terceirizados e servidores aptos à aposentadoria, é divulgado. O conteúdo publicado refere-se tanto a servidores efetivos, quanto a servidores com cargo em comissão e deputados.

Já o *site* do Senado brasileiro apresenta um quadro dos servidores efetivos e comissionados, no qual é possível visualizar o nome, a lotação, o vínculo, a função e a data de admissão¹⁰⁰. Há também divulgações sobre estagiários, terceirizados, pensionistas, e um relatório sobre as horas extras efetuadas pelos funcionários¹⁰¹.

Todas essas referências dizem respeito aos servidores efetivos e comissionados pois, em relação aos senadores, existe uma seção específica, na qual constam dados a respeito de cada parlamentar¹⁰², informações referentes às cotas para o exercício da atividade parlamentar (valor da despesa e valor do reembolso), bem como subsídios e proventos de aposentadoria.

Verifica-se que o portal do Senado brasileiro é mais completo e pormenorizado que a Câmara quanto aos servidores. Além disso, apresenta dados relevantes a respeito dos parlamentares, tais como proposições, mandatos exercidos, lideranças, missões e votações, o que permite, ao cidadão, acompanhar o trabalho efetuado. Assim, é possível que as pessoas acompanhem o trabalho dos parlamentares que elegeram, fiscalizando se estão exercendo seu trabalho em consonância com o prometido durante a campanha eleitoral.

⁹⁹ Entretanto, no caso do Senado mexicano, nem todos os dados constam na seção “Transparência”, a exemplo dos outros três portais, estando alguns pontos na página inicial do *site*, na seção “Recursos Humanos”.

¹⁰⁰ Outra opção é selecionar o servidor por nome/cargo/lotação/ativo ou inativo/efetivo ou comissionado e a partir daí clicar num perfil com dados do servidor. São divulgadas informações referentes a nome, vínculo, situação, admissão, cargo/plano, padrão, especialidade, função, nome da função, lotação.

¹⁰¹ São encontradas as seguintes informações: um relatório com nome e curso dos estagiários; nome, função, lotação e empresa dos terceirizados; nome, início da pensão, fundamento legal, instituidor da pensão e sua data de óbito nos dados sobre pensionistas; relatório sobre as horas extras, contendo o nome do funcionário, horas extras trabalhadas e valor recebido.

¹⁰² Encontraram-se as seguintes informações: nome, data de nascimento, partido, endereço, telefone, e-mail, mandatos, lideranças, missões, projetos de lei apresentados, matérias relatadas, bem como votações dos últimos três meses.

A Câmara mexicana é a que apresenta a menor quantidade de dados, divulgando genericamente, em uma tabela, a remuneração mensal do cargo de diretor, coordenador e chefe, sem especificar de quais órgãos/unidades. Já o Senado, a seu turno, apresenta, neste o nome do coordenador/diretor/secretário de cada órgão/setor do Senado, com endereço, telefone e *e-mail*, e também o nome de todos os senadores em exercício¹⁰³. Contudo, não são divulgadas informações completas acerca de todos os servidores e do quantitativo destes, apenas publicações referentes aos coordenadores/diretores/secretários. Por outro lado, de forma positiva, permite acompanhar o trabalho dos senadores, por intermédio da fiscalização direta sobre o exercício da atividade parlamentar.

Em relação ao tema, o Senado brasileiro foi o órgão que apresentou as informações da maneira mais completa e detalhada, divulgando dados tanto dos servidores efetivos, quanto dos comissionados, dos terceirizados e estagiários, bem como dos próprios senadores¹⁰⁴. Em relação aos senadores, é possível, além de informações específicas do cargo, verificar as votações nas quais tomou parte e as despesas efetuadas com a cota parlamentar.

A disponibilização de dados dos servidores, em que pese não estar prevista na LAI brasileira, é bem cumprida pelos portais do Congresso Nacional, ao contrário dos portais mexicanos. Estes, apesar de contar com legislação expressa, não cumprem de modo adequado a normativa. O Senado mexicano, um pouco mais completo que a Câmara, expõe apenas dados dos senadores e dos funcionários com cargo de direção ou chefia, sem abranger os demais servidores.

A lei mexicana também determina a divulgação da remuneração mensal dos servidores públicos¹⁰⁵, sem especificar se deve ser feita de forma nominal ou não. A determinação é cumprida pela Câmara, mas não pelo Senado do país. Já no caso brasileiro, tanto Câmara quanto Senado cumprem esse requisito.

Na Câmara brasileira, é possível visualizar, de forma não nominal, os dados referentes a remuneração bruta, vantagens, descontos, e remuneração líquida. É possível efetuar consulta nominal, mas para tanto é necessário preencher nome, CPF e endereço completo. Ainda, o *site* da Câmara registra o IP do computador que está realizando a consulta.

No Senado brasileiro, os dados são divulgados apenas de forma individualizada, não havendo apresentação de forma genérica, sem referir o nome do servidor. Para consultar a

¹⁰³ Constavam os seguintes dados acerca dos senadores: endereço, telefone e *e-mail*, função em comissões do Senado, atividade parlamentar (projetos de lei, votações), suplente e *link* para rede social do senador.

¹⁰⁴ Além disso, possibilita que sejam verificadas, em relação a cada servidor, diversas questões relevantes, tais como: nome, tipo de vínculo, situação, admissão, cargo/plano, padrão, especialidade, função, nome da função, lotação.

¹⁰⁵ Art. 7º, IV LAI mexicana.

informação individual, é preciso que o internauta preencha um cadastro indicando nome, CPF, *e-mail* e endereço, sendo que o sistema registra o endereço do IP. Também em relação às remunerações dos senadores é necessário realizar uma solicitação específica, que somente será atendida se o cidadão se identificar.

O registro do IP não se coaduna com a ideia da máxima transparência, pois o fato de ser obrigado a disponibilizar um dado utilizado justamente para rastrear o emissor pode constranger o internauta a efetuar a solicitação. Assim, vai de encontro à ideia de franquear o acesso à informação de forma ampla, dificultando o acesso a um dado nitidamente público.

Já na Câmara mexicana, constam somente informações gerais, como os valores das remunerações dos cargos principais (secretário geral, diretores, coordenadores), e os valores da remuneração por nível, mas sem especificação dos cargos e das funções exercidas pelos servidores em cada nível. Percebe-se que, em que pese a determinação ser obrigatória de acordo com a LAI mexicana, a Câmara cumpre-a apenas parcialmente, pois divulga somente dados dos cargos principais, enquanto que o Senado mexicano não fornece qualquer espécie de informação sobre o tema.

Saldanha (2013, p. 202-203) alerta para o fato de que a exigência exagerada por informação muitas vezes pode violar a intimidade. Não por outro motivo, a questão relativa à possibilidade de o Poder Público fornecer aos cidadãos dados pessoais dos agentes públicos é tema de inúmeras controvérsias.

Nesse sentido, Monteiro (2007, p. 35-38) entende que os agentes públicos têm um âmbito de privacidade menor que os demais cidadãos, em decorrência da atividade desempenhada. Contudo, os seus dados pessoais não podem ser divulgados indiscriminadamente, devendo a proteção constitucional do direito à informação ser sopesada com a utilidade pública e social da exposição, verificando-se se é um assunto relevante em termos de interesse público ou visa apenas à satisfação de curiosidade ou a fins econômicos ou publicitários.

Assim, Monteiro (2007, p. 39) defende que os órgãos públicos devem avaliar o risco à privacidade que a exposição de determinados assuntos apresenta, entendendo que a livre divulgação de dados pessoais inclui aqueles constantes de cadastros de domínio público, excluídos os que informem a situação econômica ou financeira dos agentes públicos, ou outros de natureza notadamente sensível.

Bernardes, Santos e Rover (2013, p. 306), a seu turno, afirmam que, considerando que o modelo democrático no Brasil é recente, recém saindo da predominância da cultura do sigilo, normas como a LAI, que obrigam a divulgação de informações, são vistas com receio

por parte da população. Por isso, a questão da divulgação dos salários de servidores gerou diversas reações contrárias. Contudo, os autores consideram que a divulgação destes dados é necessária para aprofundar o debate democrático.

Rocha (2012, p. 92) aduz que transparência não é divulgar informações, pura e simplesmente, pois o direito de acesso à informação somente é garantido se esta última possuir atributos, sob pena de refrear a principal finalidade da gestão transparente, que diz respeito à promoção da participação, do debate e da *accountabilty* democráticos. Sobre esse ponto, a autora oferece o exemplo da disponibilização nominal e individualizada da remuneração de servidores públicos, a qual, isolada de contexto, pode configurar, dependendo da forma de apresentação, uma violação ao princípio da transparência, se omitidos outros pontos essenciais para a compreensão da política da gestão de pessoas do órgão ou da entidade. De forma a evitar distorções e interpretações equivocadas, as informações salariais devem vir acompanhadas de esclarecimentos sobre a carreira, descrição das atividades desempenhadas, atribuições e responsabilidades, gestão da ética, critérios para avaliação de desempenho e para nomeação dos cargos de gerência e de assessoramento, etc.

Entende-se, deste modo, que a divulgação de pontos como função desempenhada, data de admissão, tipo de vínculo, lotação, são informações de caráter público e que devem ser publicadas de forma a que a sociedade civil tome conhecimento de quem está trabalhando e quantos servidores existem em cada local. Também a remuneração do agente público é um elemento extremamente relevante e deve ser divulgado. Contudo, referências específicas acerca da remuneração, que liguem o nome à pessoa, são bastante sensíveis, não sendo necessária sua divulgação nominal. A divulgação pode ser efetuada de forma genérica, indicando quantos agentes possuem determinado cargo e a remuneração auferida por cada um sem, contudo, indicar o nome.

f) Informações relativas a serviços institucionais e programas sociais:

A LAI mexicana também determina a divulgação espontânea de informações referentes aos serviços oferecidos pelo órgão e aos trâmites relativos a tais serviços^{106 107}. O portal da Câmara do México apresenta dados sobre o Museu Legislativo, a Biblioteca da Câmara e o Centro de Estudos, enquanto que o portal Senado oferece informações sobre o seu

¹⁰⁶ Art. 7º, VII e VIII LAI mexicana.

¹⁰⁷ As informações sobre trâmites e serviços são consideradas informações sobre serviços de caráter administrativo, como biblioteca, gazeta parlamentar, etc., enquanto que programas, ações e projetos são informações sobre programas de caráter social.

Centro de Estudos, o Arquivo Histórico, e a Biblioteca – entretanto, neste último caso, as referências ao tema estão esparsas pelo *site* e não na seção relativa a transparência.

Os parlamentos brasileiros também apresentam, em seus portais, algumas informações relativas a serviços, tais como as Bibliotecas da Câmara e do Senado. É importante haver divulgação sobre tais serviços, pois podem ser úteis em diversos aspectos para os cidadãos. Por exemplo, todas as bibliotecas permitem que as pessoas consultem seus acervos, sendo que a Biblioteca da Câmara possui até um acervo digital para pesquisa.

Existe também a exigência da LAI mexicana referente à divulgação de informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais¹⁰⁸, o que não consta e nenhum dos portais em razão de sua não aplicabilidade ao parlamento¹⁰⁹. O Senado brasileiro, por exemplo, apresenta dados relativos a campanhas institucionais (como sobre arrecadação de roupas e alimentos para distribuição em escolas). Entretanto, tais campanhas referem-se à arrecadação entre senadores e servidores, e não programas de subsídios ou programas sociais especificamente, que envolvam o uso de verba pública.

As informações sobre programas, ações, projetos e obras do órgão, exigência específica da LAI brasileira¹¹⁰, referem-se à divulgação de ações de caráter social, as quais estão presentes apenas nos portais do parlamento brasileiros.

No caso da Câmara dos deputados do Brasil, a seção denominada “Responsabilidade social”, dispõe sobre diversos programas e ações sociais¹¹¹, apresentando informações variadas como história do projeto, contatos, notícias, parcerias, etc. Do mesmo modo, o *site* Senado Federal brasileiro disponibiliza, na seção “Compromisso Institucional”, informações referentes a campanhas institucionais, como campanhas do agasalho, para estimular a doação de sangue, e sobre conscientização ambiental.

A divulgação de tais ações mostra-se relevante na medida em que é interesse da sociedade ter conhecimento sobre que ações sociais estão sendo desenvolvidas, e quais instituições foram selecionadas para recebimento de doações e para participação em projetos, de modo a examinar se a seleção é efetuada com fulcro em razões de interesse público.

g) Ferramentas de contato e de participação popular:

¹⁰⁸ Art. 7º, XI LAI mexicana.

¹⁰⁹ Inclusive, o portal do Senado mexicano, na seção “Transparência”, informa que este item não se aplica no caso do Poder Legislativo.

¹¹⁰ A art. 8º, § 1º, V LAI brasileira.

¹¹¹ Tais como o Programa Missão Pedagógica no Parlamento (o qual tem por objetivo selecionar professores para cursos sobre educação para a democracia), o Programa Pró-Adolescente (que visa selecionar jovens para trabalhar na Câmara), e o Parlamento Jovem (seleciona estudantes de escolas públicas para realizarem atividades na Câmara), dentre outros.

Conforme Martins (2011, p. 234), além da obrigação de promover a transparência ativa, a administração pública tem “[...] o dever de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos”. Nesse sentido, a disponibilização de ferramentas de contato nos portais é imprescindível.

Sob o viés da transparência ativa, este espaço revela-se fundamental na medida em que permite ao cidadão desfazer eventuais dúvidas que surjam ao acessar os conteúdos que já foram preparados e publicados espontaneamente pelo órgão público.

Não por outro motivo, ambas as legislações obrigam a divulgação do endereço físico no *site*¹¹², o que é cumprido por todos os quatro portais, no rodapé ao final da página inicial. A divulgação do endereço eletrônico (*e-mail*) para envio de solicitações de acesso à informação, também exigida pelas referidas normas¹¹³, foi encontrada nos quatro portais. Neste ponto, considerou-se como positiva a resposta sempre que havia um endereço eletrônico disponível (seja ele geral da casa legislativa ou específico de algum setor ou órgão), e não somente quando havia um endereço específico da seção “Transparência”, que indicasse ser próprio para envio de solicitações. Isto porque se entende que, havendo um *e-mail* de contato de determinado setor/órgão ou de algum parlamentar, pode ser feito um questionamento diretamente a estes sujeitos.

O formulário eletrônico para envio de solicitações de acesso à informação¹¹⁴ está presente em todos os portais. Todavia, em nenhum deles é possível o anonimato no envio da solicitação, sendo necessária a identificação do requerente com indicação de no mínimo nome completo e local de envio.

O princípio da máxima divulgação referido por Mendel (2009, p. 32-34), segundo o qual o direito à informação deve ser amplo tanto em relação aos órgãos envolvidos quanto aos indivíduos que podem reivindicar esse direito, é obedecido quando inexistem exigências desmedidas para efetuar uma demanda, que restrinjam o exercício do direito de forma leviana.

Dos quatro *sites* pesquisados, entende-se que apenas o do Senado mexicano não contém exigências que inviabilizam a requisição de acesso, pois solicita que seja informado apenas se é pessoa física ou jurídica e nome completo para efetuar um cadastro necessário para realizar pedidos. No caso da Câmara brasileira, é exigido que o cidadão refira o estado da

¹¹² Art. 7º, V LAI mexicana e art. 8º, § 1º, I LAI brasileira.

¹¹³ Art. 7º, V LAI mexicana e art. 8º, § 3º, VII LAI brasileira.

¹¹⁴ A exigência de formulário eletrônico não consta na lei, que obriga apenas à existência de endereço de *e-mail*. Contudo, optou-se por esta pergunta porque muitas vezes existe apenas formulário e não endereço de *e-mail*.

federação a que pertence, o que pode inviabilizar solicitações de estrangeiros, pois não há como enviar o questionamento sem preencher essa opção.

A Câmara do México exige que seja feito um cadastro prévio, no qual requer que a pessoa indique o país. Caso não seja estrangeiro ou mexicano residente no exterior, é possível selecionar a opção “outros países”. Ocorre que, sendo feita esta opção, o sistema não aceita enviar o pedido de cadastro apenas com este dado, exigindo que seja divulgado ainda estado, município e endereço municipal. Todavia, todas as opções existentes referem-se a estados e municípios mexicanos, inviabilizando, na prática, que um estrangeiro possa preencher o cadastro para valer-se das prerrogativas da transparência passiva.

No caso do Senado brasileiro, é solicitado o número do CPF, outra vez inviabilizando que um estrangeiro e, eventualmente, um menor de idade que não possua este cadastro, encaminhem suas demandas. Também exige que seja indicado telefone para contato, bem como cidade e estado da federação (neste último caso, permite que estrangeiros ou brasileiros residentes no exterior selecionem a opção “exterior”).

Tanto a Câmara quanto o Senado brasileiros exigem que seja disponibilizado *e-mail*. Entende-se, neste trabalho, que o *e-mail* não inviabiliza a solicitação de acesso, pois é necessário porque o envio da resposta é feito por meio desta ferramenta. Além disso, tendo em vista que, quando se fala de utilização de portais governamentais para melhoria na transparência da administração e solicitação de informações públicas, já está se falando de um grupo bastante específico da sociedade, a probabilidade de determinada pessoa estar usando um *site* destes e não possuir *e-mail* se afigura ínfima.

Já a solicitação de informações como CPF e endereço completo (não apenas país, mas estado e município), que configuram dados nitidamente pessoais, gera uma exposição que se revela desnecessária para o exercício do direito de cidadania. Em realidade, verifica-se que este direito resta limitado, na medida em que a solicitação está condicionada à divulgação de dados não necessários para que sejam disponibilizadas. É justamente por serem públicas que a sua divulgação não deveria possuir tantas restrições.

Todos os *sites* apresentam a opção de acompanhar a solicitação de acesso à informação. Nos portais da Câmara brasileira e da Câmara e do Senado mexicanos, ao enviar o questionamento é gerado um número de protocolo, que permite verificar, pelo próprio *site*, o andamento da demanda.

A exceção é o *site* do Senado brasileiro que, apesar de também gerar um número de protocolo, informa que para averiguar o andamento da solicitação é necessário telefonar para o número 0800 da Casa. Trata-se de um ponto criticável, porquanto se afigura contraditória a

possibilidade de envio de solicitação via *internet*, mas a necessidade de recorrer a um telefone para acompanhar a solicitação, o que poderia ser facilmente efetuado pelo próprio portal, conforme disponibilizam os outros *sites*¹¹⁵.

Nenhum dos portais realiza exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação, ou seja, solicita que o cidadão explique a razão pela qual está realizando o pedido de informação. No Brasil, a previsão da vedação de exigências de motivação para realizar solicitações de informação encontra-se no art. 10, §3º da LAI. Essa vedação é bastante pertinente, pois a exigência de motivação pode dificultar o exercício do direito, que fica condicionado à necessidade de o cidadão possuir um motivo específico para realizar a solicitação, e submetido ao juízo discricionário da administração em aceitar ou não o pedido.

Além da opção de *e-mail* ou formulário de contato, afigura-se relevante a indicação de outros meios, não digitais, para envio de solicitações de acesso, tais como telefone¹¹⁶ e a possibilidade do próprio atendimento presencial. A transparência ativa é exercida neste caso com a divulgação de tais informações de forma espontânea.

Todos os portais pesquisados indicam o atendimento presencial e o telefone como outra possibilidade de contato. No caso da Câmara e do Senado brasileiros, há indicação de um número de telefone 0800, e de telefones específicos dos diversos órgãos e setores¹¹⁷. O *site* do Senado também indica a possibilidade de envio de cartas e contato via redes sociais, bem como um número de telefone para ligar pelo exterior.

A Câmara e o Senado do México indicam a possibilidade de atendimento presencial, com o endereço da respectiva *Unidad de Enlace*, bem como via telefone. Também há a possibilidade de entrar em contato pelos *e-mails* e telefones dos órgãos/setores específicos¹¹⁸. Por fim, o Senado mexicano indica número telefônico para contato pelo exterior.

¹¹⁵ Para verificar o tempo de resposta a uma solicitação de acesso à informação, foi encaminhado, aos quatro portais, via formulário eletrônico, uma pergunta questionando o horário de visitação de cada casa legislativa. Nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado do Brasil, e da Câmara dos Deputados do México, a solicitação foi enviada dia 28 de setembro de 2014 e respondida no dia seguinte, 29 de setembro. O único portal que deixou a desejar na agilidade da resposta foi o do Senado mexicano, cuja solicitação foi encaminhada dia 29 de setembro de 2014 e respondida somente no dia 23 de outubro. No caso do Senado Federal mexicano, a solicitação de acesso à informação somente pode ser encaminhada no dia 29 de setembro, e não no dia 28 de setembro, como nos demais portais, porque o formulário eletrônico estava indisponível no dia 28.

¹¹⁶ Art. 8º, § 1º, I LAI brasileira

¹¹⁷ O telefone 0800 está informado, no caso da Câmara, na seção “Transparência”, no item da Lei de Acesso à Informação e, no caso do Senado, numa outra seção denominada “Alô Senado”. Os telefones específicos dos órgãos e setores dessas Casas Legislativas estão, na Câmara, na seção “A Câmara”, subseção “Estrutura Administrativa”, e no Senado, na seção “O Senado”.

¹¹⁸ Estas informações se encontram, na Câmara, na seção “Transparência”, subseção “*Directorio*” e no Senado, na seção “*Organización*”.

Apenas a lei brasileira exige a divulgação do horário de atendimento¹¹⁹, o que não se fez presente em nenhum dos *sites* pesquisados. O portal da Câmara brasileira traz informações acerca do horário de visitação, mas não do funcionamento da Câmara especificamente.

Outro instrumento importante é a disponibilização de ferramenta de pesquisa¹²⁰, conforme exigido somente pela LAI brasileira. A ferramenta de pesquisa é relevante para facilitar a busca às informações, possibilitando o acesso imediato ao que se deseja e evitando que a pessoa tenha que navegar por todo o *site* na procura de um dado específico. Nesse sentido, facilita o exercício da transparência ativa. De maneira positiva, verificou-se que a ferramenta de pesquisa é encontrada em todos os portais e funciona de maneira adequada.

Destaca-se, no *site* do Senado brasileiro, a existência de uma ferramenta geral de pesquisa, chamada de “Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON)”, e a disponibilização de ferramentas de pesquisa específicas (por exemplo, para pesquisar legislações, projetos de lei, informações sobre senadores).

Finalmente, ambas as normativas preveem a existência de ferramentas de contato e interação com os parlamentares nos portais¹²¹. Sobre o tema, Silva (2012a, p. 54) entende que o cidadão necessita se inserir no processo decisório, “[...] seja contribuindo para a formação dos atos de governo, seja controlando a atuação do poder, para assegurar o cumprimento da finalidade para a qual a representação foi instituída — fazer pelo povo o que ele não pode fazer por si”.

Assim, em relação aos mecanismos de participação cidadã, destacam-se a Câmara e o Senado brasileiros, que contam com diversas ferramentas de participação¹²². Na Câmara, existe uma seção específica, denominada “e-democracia”, na qual está disponível a maior parte das ferramentas de participação, tais como os fóruns de discussão e sugestões em projetos de lei em andamento. A interação ocorre por meio da possibilidade de envio de uma mensagem por formulário de contato que é dirigido diretamente ao parlamentar e através de bate-papos temáticos, agendados em dias e horários determinados, nos quais os participantes podem enviar perguntas em tempo real aos parlamentares.

¹¹⁹ Art. 8º, § 1º, I LAI brasileira

¹²⁰ Art. 8º, § 3º, I LAI brasileira.

¹²¹ Art. 7º, XVI LAI mexicana e art. 9º LAI brasileira.

¹²² Tais como: enquetes, consultas públicas, sugestões de projetos de lei novos e sugestões em projetos de lei em andamento, fóruns de discussão, mecanismos de interação direta com os parlamentares e possibilidade de acompanhamento de sessões legislativas. Em ambas as Casas, também é possível interagir mediante redes sociais (*Twitter* e *Facebook*).

No Senado¹²³, existem duas seções nas quais se encontram as ferramentas de participação: a seção “e-cidadania” e a seção “Alô Senado”. Pelo “e-cidadania”, é possível dar sugestões de novos projetos de lei e opinar em projetos de lei em andamento. Já pela seção “Alô Senado” é possível o acompanhamento das audiências públicas e debates legislativos, assistindo a transmissão ao vivo e enviando comentários pelo *site*, bem como existe a possibilidade de propor temas para serem discutidos nas comissões temáticas da Casa. A ferramenta de interação direta com parlamentares diz respeito ao envio de uma mensagem por formulário de contato direcionado ao senador desejado.

Já o portal da Câmara mexicana apresenta somente a possibilidade de acompanhamento de sessões ao vivo e por um sistema de transmissão “minuto a minuto” do seu desenvolvimento. A seu turno, o Senado mexicano também oferece a opção de acompanhamento dos trabalhos ao vivo e de interação via redes sociais (*Twitter* e *Facebook*).

Após a análise, observou-se que, em termos de mecanismos de interatividade, os portais brasileiros mostram-se mais avançados que os mexicanos, que trazem apenas mecanismos simplificados de participação. Ademais, a par das redes sociais, os mecanismos de acompanhamento minuto a minuto e ao vivo dos portais mexicanos não trazem a possibilidade de interação.

Sob o viés da transparência ativa, a existência de mecanismos de interação e de participação revela-se fundamental para que o cidadão possa, a partir das informações divulgadas de maneira espontânea ter a possibilidade de discutir o tema e aprofundar o debate. Assim, por exemplo, o cidadão pode discutir diretamente com o parlamentar, via consultas públicas, fóruns de discussão ou troca direta de mensagens, acerca de determinado projeto de lei que tenha tomado conhecimento, ou em relação a alguma licitação ou contratação que tenha verificado pelo *site* e acerca da qual tenha dúvidas.

A possibilidade de acompanhar o andamento das sessões legislativas, opinar em projetos de lei e interagir com os parlamentares relaciona-se com a versão fraca da teledemocracia preconizada por Perez Luño (2004, p. 61-66), na medida em que permite a comunicação direta entre administração e cidadãos, reforçando os canais tradicionais de participação e abrindo caminhos para novas formas de intercâmbio. Tais mecanismos não

¹²³ No portal do Senado Federal do Brasil, existem diversos mecanismos de participação. Contudo, estão espalhados em diversas abas do *site*, o que pode causar certa dificuldade para compreender cada um dos mecanismos, principalmente porque alguns são bastante parecidos. Por exemplo, na seção “Alô Senado” é possível se cadastrar e participar das audiências públicas, pela internet e por telefone, enquanto que na seção “E-representação” do Portal e-cidadania, há um link que convida a participar das audiências públicas. Por esse link, é possível sugerir um tema para ser debatido numa comissão temática do Senado, e também é possível acompanhar a audiência pública, enviando comentários. Verifica-se, portanto, que em duas seções diferentes do *site* existem ferramentas de participação bastante semelhantes.

significam, no atual estágio da questão, a implementação de práticas de democracia direta, mas potencializam a participação cidadã e viabilizam meios mais eficazes de interação reforçando o papel da sociedade na democracia representativa.

h) Análise dos portais mexicanos e brasileiros em relação ao cumprimento da respectiva Lei de Acesso à Informação:

Em relação ao índice de cumprimento da respectiva Lei de Acesso à Informação por cada país, bem como das informações extras divulgadas¹²⁴, observou-se que, de onze itens em comum referentes à transparência ativa entre as Leis de Acesso à Informação brasileira e mexicana, os portais da Câmara de Deputados e do Senado do México cumpriram oito deles¹²⁵. No tocante aos itens presentes somente na LAI mexicana, o portal da Câmara deste país disponibilizou oito de nove informações obrigatórias¹²⁶, sendo que a única que não está presente no portal refere-se aos programas de subsídios e beneficiários de programas sociais, item que não se aplica ao Poder Legislativo. Já o portal do Senado mexicano apresentou sete de nove informações obrigatórias. Todos os dados existentes no portal da Câmara são disponibilizados no do Senado, à exceção da remuneração mensal dos servidores.

Finalmente, no que se refere às informações obrigatórias apenas na LAI brasileira, verificou-se que o portal da Câmara e do Senado mexicanos também apresentaram alguns pontos, o que é bastante positivo, pois demonstra que são disponibilizados dados além do obrigatório. O portal da Câmara contemplou quatro de um total de sete pontos cuja presença é determinada somente na norma brasileira¹²⁷, e o portal do Senado apresentou três de sete dados obrigatórios da LAI brasileira¹²⁸.

¹²⁴ Itens que estavam previstos apenas na lei mexicana, mas foram cumpridos pelos portais brasileiros de maneira espontânea, e vice-versa.

¹²⁵ São disponibilizados os seguintes dados: estrutura organizacional; competências do órgão; endereço físico; endereço eletrônico; execução orçamentária e financeira; licitações e contratos; e mecanismos de participação cidadã. Não constam dados referentes a: concessões, permissões e autorizações; repasses e transferências de recursos financeiros e listagem das informações reservadas / classificadas como sigilosas. Contudo, o item concessões, permissões e autorizações não deve ser computado, pois não se aplica ao Legislativo.

¹²⁶ Servidores públicos; remuneração mensal dos servidores públicos; metas e objetivos das unidades administrativas; serviços oferecidos pelo órgão e aos trâmites relativos a tais serviços; auditorias; marco normativo; lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados; e anteprojeto de leis e disposições administrativas de caráter geral.

¹²⁷ Apresentava informações sobre: número de telefone, ferramenta de pesquisa, medidas de acessibilidade e relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. Os pontos da LAI brasileira não contemplados no portal da Câmara do México foram: horário de atendimento, programas, ações, projetos e obras e a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

¹²⁸ Divulgava as seguintes informações: número de telefone, ferramenta de pesquisa e relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. Não disponibilizou informações sobre horário de

Em relação ao parlamento brasileiro, a Câmara dos Deputados apresentou dez de onze itens¹²⁹ obrigatórios em ambas as normativas, apenas não disponibilizando dados acerca de concessões, permissões e autorizações, tema não aplicável ao caso. Já o Senado contemplou nove de onze itens¹³⁰, não contendo informações somente sobre concessões, permissões e autorizações e a listagem das informações reservadas / classificadas como sigilosas.

No que se refere aos itens previstos somente na LAI mexicana, mas que, de maneira positiva, também são encontrados nos portais brasileiros, encontraram-se, em ambos, sete de nove informações¹³¹. Por fim, acerca das informações obrigatórias segundo a LAI brasileira, o portal da Câmara disponibilizou cinco de sete itens¹³². A possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, existia apenas parcialmente, enquanto que o horário de atendimento não foi encontrado no portal. Já o Senado brasileiro contemplou quatro de sete itens¹³³ obrigatórios de acordo com a LAI, não disponibilizando informações sobre o horário de atendimento e não contando com medidas de acessibilidade. A exemplo da Câmara, a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, foi possível somente em parte.

atendimento, programas, ações, projetos e obras e tampouco existem medidas de acessibilidade ou a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto.

¹²⁹ Estrutura organizacional; competências do órgão; endereço físico; endereço eletrônico; execução orçamentária e financeira; licitações e contratos; repasses e transferências de recursos financeiros mecanismos de participação cidadã; e listagem das informações reservadas / classificadas como sigilosas.

¹³⁰ Estrutura organizacional; competências do órgão; endereço físico; endereço eletrônico; execução orçamentária e financeira; licitações e contratos; repasses e transferências de recursos financeiros mecanismos de participação cidadã.

¹³¹ Não constavam somente a lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados e dados referentes a programas de subsídios e beneficiários de programas sociais (não aplicável no caso), estando presentes todos os demais itens.

¹³² Número de telefone; programas, ações, projetos e obras; ferramenta de pesquisa; medidas de acessibilidade; e relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.

¹³³ Número de telefone; programas, ações, projetos e obras; ferramenta de pesquisa; e relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.

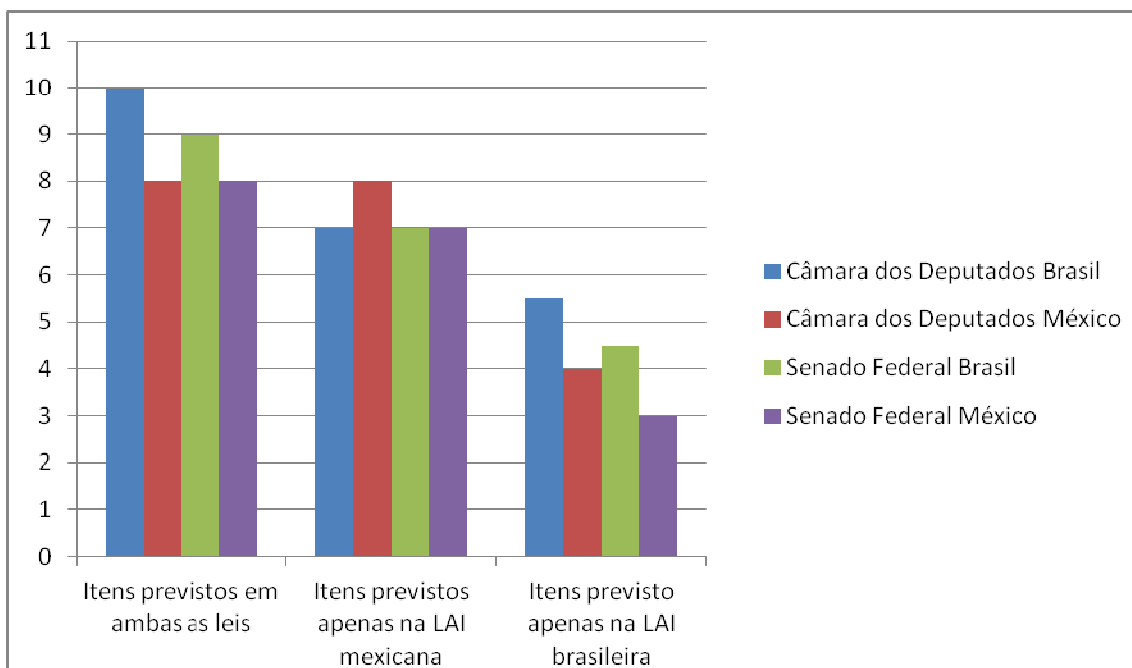


Figura 5 – Gráfico comparativo dos itens relativos à transparência presentes nos portais pesquisados

De todo o exposto, verifica-se que o portal que mais cumpriu as determinações da norma que o rege foi o portal da Câmara dos Deputados do Brasil, que apresentou, de dezoito itens obrigatórios (onze em comum entre ambas as legislações e sete somente da brasileira), quinze deles em seu *site*, sendo um de maneira parcial. Em termos percentuais, cumpriu aproximadamente 83,3% da lei.

A Câmara dos Deputados do México foi enquadrada na segunda posição pois, de um total de vinte itens possíveis (onze em comum entre ambas as legislações e nove somente da mexicana), cumpriu dezesseis deles, o que totalizou um cumprimento de 80% da norma.

O Senado mexicano disponibilizou quinze de vinte pontos obrigatórios da norma, chegando a um percentual de 75% de cumprimento; enquanto que o Senado brasileiro cumpriu treze itens dos presentes na normativa brasileira, totalizando um percentual de aproximadamente 72,2%.

Em relação às informações existentes que ultrapassam o previsto na legislação, Senado e Câmara brasileiros apresentaram sete de nove itens, indicando aproximadamente 77,7% de dados extras; em contrapartida à Câmara mexicana, que indicou um percentual de 57,1% de informações extras (quatro de sete), e Senado mexicano, que totalizou somente 43,8% de informações extras (três de sete);

Pode-se afirmar que, em comparação com México, a implementação da LAI que o Poder Legislativo federal do Brasil faz em seus portais é adequada, pois contempla inclusive informações para além do previsto na norma brasileira. Isto é relevante porque a LAI brasileira apresenta uma lista bastante simples e genérica acerca dos itens que devem ser obrigatoriamente divulgados nos *sites*, enquanto que a lei mexicana é mais detalhada. Para sanar essa questão, alguns órgãos e entidades publicaram regulamentações infralegais ampliando o rol de informações, o que também foi efetuado pelo Congresso Nacional brasileiro. Por uma questão de delimitação, tais previsões infralegais não entraram na análise dos portais. Apesar disto, de maneira positiva, foram encontradas informações extras nos *sites*, ampliando o exercício do direito à informação pública.

Todavia, os percentuais mencionados devem ser analisados em conjunto à qualidade da informação divulgada. O fato do portal da Câmara dos Deputados brasileira apresentar o maior índice de informações não implica, necessariamente, que os dados sejam divulgados de maneira abrangente e adequada. Em que pese estes dados serem um indicativo do esforço desta casa legislativa para se adequar à legislação, da análise feita anteriormente, constatou-se que em muitos casos a informação existia, mas não de maneira completa. Por exemplo, as auditorias não foram apresentadas de forma completa, e as informações referentes a contas públicas foram divulgadas com predomínio da linguagem técnica e de difícil compreensão para o cidadão leigo em temas fiscais e orçamentários.

Do mesmo modo, em que pese o portal do Senado mexicano ter apresentado um índice de cumprimento maior que o brasileiro, em muitos dos itens observados os dados proporcionados pelo portal mexicano eram extremamente sucintos, não configurando uma real concretização da *accountability*. Em contrapartida, o Senado brasileiro apresentou um índice menor, mas disponibilizou a informação de forma mais abrangente. Este ponto ficou bastante evidente na questão dos dados relativos a servidores públicos, em que o portal do Senado mexicano divulgou apenas informações sobre senadores e funcionários com cargo de direção e chefia, mas não sobre os demais servidores, enquanto que o portal do Senado brasileiro publicou informações pormenorizadas em relação a cada funcionário, com apresentação de dados como nome, tipo de vínculo, situação, admissão, cargo, função, lotação, dentre outros.

E ainda, em relação ao tema licitações e contratos, os portais brasileiros e o portal da Câmara mexicana expuseram informações bastante amplas sobre o tema. O destaque negativo ficou por conta do portal do Senado do México, que apresentou somente informações extremamente breves e apenas referentes às licitações efetuadas no ano de 2014, sem qualquer

informação sobre os anos anteriores, e sem oferecer os editais e contratos na íntegra, como nos outros portais.

Assim, os índices quantitativos são relevantes como indicativo das atuais perspectivas de cumprimento da legislação, indicando que as expectativas de cumprimento da Lei de Acesso à Informação estão se encaminhando de modo positivo. Contudo, não devem ser analisados em termos absolutos, pois não significam que a informação esteja publicada de forma abrangente, adequada e acessível ao cidadão.

Entende-se que os Legislativos, tanto brasileiro quanto mexicano, mostraram preocupação com o tema da transparência e do acesso à informação como forma de promoção da cidadania. O que se percebe é que os dados são atualizados¹³⁴, havendo uma preocupação dos responsáveis pela alimentação dos portais em disponibilizar as informações recentes.

Com a análise efetuada, determinou-se que, dentre os Estados investigados, aquele que apresenta maior efetividade na implementação da transparência ativa nos portais do Poder Legislativo federal é, neste momento, o Brasil, pois foram os portais brasileiros os que cumpriram a determinações legais de maneira mais completa e que também trouxeram o maior número de informações extras, além do previsto na legislação.

Por exemplo, as informações sobre execução orçamentária e financeira da Câmara e do Senado brasileiro eram bastante diversificadas, com dados detalhados acerca das contas públicas, enquanto que no caso dos portais mexicanos, os dados eram relativamente sucintos – especialmente o portal da Câmara do México, o qual sequer apresentou a discriminação das despesas. Considerando que não há como se falar em *accountability* completa sem divulgação eficiente das contas públicas, trata-se de um ponto extremamente criticável nos portais mexicanos. A diferença, contudo, talvez se deva ao fato de não existir uma normativa prevendo quais documentos devem ser disponibilizados no tocante ao tema contas públicas, como ocorre no caso brasileiro com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outro ponto de destaque refere-se aos dados sobre transferência de recursos financeiros, o qual é previsto em ambas as normativas, mas foi cumprido somente pelos portais brasileiros. Os portais da Câmara e Senado mexicanos não divulgaram nenhuma informação sobre o tema, apesar da exigência da própria lei. Já em relação às informações relativas à remuneração dos servidores públicos, apesar de ser uma determinação somente da LAI mexicana, e não da brasileira, o portal da Câmara do primeiro país foi o que apresentou o menor número de informações, contendo apenas dados genéricos sobre remunerações dos

¹³⁴ Com algumas exceções, tais como o Senado mexicano no que se refere às licitações e contratos.

cargos de diretor, coordenador e chefe, sem especificar de quais órgãos/unidades nem trazer informações dos salários dos demais servidores. Com tais observações, verifica-se que a cultura do segredo ainda persiste, pois é possível que os parlamentos cumpram apenas parcialmente a lei, mantendo um nível bastante elevado de dados que não são divulgados.

Por outro lado, os portais mexicanos destacaram-se em questões relativamente simples, mas que contribuem muito para facilitar a busca de informações por parte do cidadão: o agrupamento das informações relativas à transparência ativa numa única seção do *site*, e a existência de informativos contendo a lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados.

Em alguns aspectos todos os quatro portais pesquisados apresentaram pontos negativos, a exemplo das informações referentes às auditorias, que foram divulgadas de maneira bastante confusa para os cidadãos que não possuem qualquer entendimento técnico sobre o tema. Não existe uma explicação sobre a que se refere a auditoria, qual o assunto auditado, quais as diferenças entre os diversos relatórios publicados no *site*. No caso do portal da Câmara mexicana, a informação é bastante precária, pois são divulgados somente índices sobre o número de auditorias efetuadas, mas sem qualquer dado acerca do seu conteúdo.

Os portais de ambos os países não demonstraram comprometimento com a facilidade de acesso às informações no diz respeito à questão da acessibilidade, pois apenas os portais da Câmara brasileira e mexicana apresentaram algumas tecnologias assistivas. A inexistência (ou a baixa presença) destas ferramentas revela que ainda não existe uma preocupação em garantir o acesso à informação de forma plena, pensando-nos nos diferentes grupos existentes na sociedade, a exemplo das pessoas com deficiência.

Tampouco foi constatada preocupação com a disponibilização das informações em formatos abertos e não proprietários, de modo a permitir a sua livre reutilização. A maior parte das informações estava no formato PDF, o que não colabora para que os cidadãos interajam livremente com as informações, reorganizando-as e redistribuindo-as. Assim, em que pese exista um cumprimento parcial das normas sobre transparência ativa, a possibilidade de resgatar esses dados, cruzá-los e disponibilizá-los em outros formatos à sociedade é quase inexistente. A utilização do formato aberto estimula a inteligência coletiva, e sua não observância certamente não colabora para potencializar o uso democrático da tecnologia.

Um aspecto no qual somente o portal do Senado mexicano se destacou foi em relação às exigências que inviabilizam as solicitações de acesso à informação, na medida em que requisitou somente que o cidadão informasse se é pessoa física ou jurídica e seu nome completo. Os portais de ambas as Câmaras apresentaram requisições relativas à localização,

fato que limita o direito de estrangeiros e residentes no exterior de efetuar pedidos de acesso à informação. A seu turno, o portal do Senado obrigou que fosse informado o CPF, inviabilizando que estrangeiros e menores de idade encaminhem requisições de informações.

Verificou-se que há certo direcionamento dos portais no fornecimento de dados relativos às contas públicas, mas que não existe tanta preocupação em fornecer informações básicas (tais como horário de atendimento), bem como em disponibilizar dados que facilitem o direito de acesso, a exemplo de divulgar, de maneira didática, as competências dos diferentes órgãos e entidades e das atribuições de cada setor. De maneira geral, os portais só informam o nome do órgão/secretaria/diretoria, sem especificar quais as suas competências.

Em relação à linguagem utilizada, percebeu-se em alguns casos a preocupação com a apresentação das informações de forma entendível ao cidadão, como, por exemplo, na cartilha explicativa da Câmara dos Deputados brasileira sobre o orçamento da união e o processo de elaboração orçamentária. Contudo, em muitos casos, especialmente nestes referentes ao orçamento, bem como em relação às competências, a informação foi apenas disposta no portal, sem uma preocupação em evitar a linguagem técnica e o jargão burocrático. Considerando que são informações que não fazem parte do cotidiano da maior parte da população, é evidente que possa haver dificuldade na sua compreensão. Para superar essa barreira, mostra-se relevante a apresentação de materiais explicativos e cartilhas didáticas *online*, que permitam um maior entendimento sobre o tema.

A fiscalização dos dados relativos a contas públicas e auditorias pode ocorrer mais por intermédio da mediação de entidades da sociedade civil (ONGs, associações, etc.) que tenham por objetivo a fiscalização das contas públicas e o combate à corrupção, assim como da mídia, do que por cada cidadão individualmente. Assim, em que pese muitas vezes o cidadão sem entendimento técnico sobre o assunto não consiga compreender ou fazer uso da informação para fins fiscalizatórios, o fato de estar disponível já se mostra um grande avanço. Isto porque, com a informação publicada, estas entidades podem analisar os dados disponibilizados, “traduzi-los”, e divulgá-los à sociedade de modo facilitado, proporcionando com que uma maior gama de pessoas tenha acesso aos dados públicos e compreenda as informações que estão sendo divulgadas.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como base a regulamentação do direito à informação pública previsto no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal, por meio da Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. A partir da introdução desta normativa no ordenamento jurídico pátrio, o Brasil foi inserido no grupo de países que, em consonância com diversos documentos internacionais sobre o tema, demonstram preocupação com a concretização deste direito fundamental.

O direito à informação pública, relacionado ao dever de transparência por parte do Estado, possui íntima conexão com a promoção da cidadania. Como consequência deste direito, o acesso a informações e documentos produzidos pelo Estado necessita ser garantido aos cidadãos, de forma a possibilitar o fortalecimento da sociedade civil para uma participação mais ativa na condução da democracia.

O exercício transparente e democrático da atividade da administração pública é garantido mediante a efetivação deste direito, na medida em que possibilita que a sociedade civil fiscalize os seus representantes e aumente o seu protagonismo político. Não por outro motivo, a concretização do direito à informação pública por intermédio da transparência ativa, ou seja, da divulgação espontânea de informações públicas por parte dos agentes públicos, é um dos principais meios para fortalecer o exercício democrático da *accountability*.

Com a realização deste trabalho e a utilização do método de procedimento comparativo, foi possível verificar qual o atual estágio de aplicação das normativas de acesso à informação nestes *sites*. A observação estruturada e a adoção da metodologia em tela permitiram constatar que a normativa mexicana é efetivamente bastante progressista em relação à brasileira, pois destaca inúmeras informações de suma importância que devem ser divulgadas independente de demandas, essenciais para o exercício da *accountability* e para concretizar o direito à informação pública, obrigando ainda a publicação de informativos contendo uma lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados. Apesar disto, sua implementação fica aquém do imaginado.

Conforme evidenciado ao longo da pesquisa, fatores como possuir uma legislação progressista e tempo de vigência da norma – as duas principais variáveis que levaram à escolha do México para a abordagem comparada neste trabalho – não se converteram automaticamente numa melhor implementação da lei.

Os portais brasileiros trouxeram várias informações que não estavam previstas na LAI brasileira, somente na mexicana. Trata-se de um indicativo que o tempo de vigência da lei não é um atributo essencial para sua correta e adequada implementação.

Do mesmo modo, o fato de ser considerada uma legislação progressista deveria contribuir para que constassem, nos portais, informações relevantes como servidores e suas respectivas remunerações. Ocorre que, apesar da disposição legal, no portal da Câmara do Estado mexicano, por exemplo, havia somente uma informação bastante breve sobre o tema.

Esse fatores indicam que a existência de uma lei progressista, já em vigor há certo tempo, não implica, necessariamente, na sua melhor implementação. Assim, com a pesquisa, e aplicando-se as variáveis formuladas, confirmou-se a primeira hipótese do trabalho, na medida em que foi constatado que o conteúdo avançado da redação da lei, aliado ao tempo de vigência, não conferiram aos portais do legislativo federal do Estado mexicano um caráter de forte *accountability*.

A segunda hipótese foi confirmada de maneira parcial, pois se averiguaram distinções entre os portais dos dois países, com um grau de implemento mais elevado nos brasileiros, não apontando um déficit elevado no cumprimento da norma. A edição do marco regulatório demonstrou ser fundamental para, ao menos, dar início à mudança de cultura institucional, na medida em que os portais do Legislativo em ambos os países passaram a apresentar seções específicas dos *sites* dedicadas à transparência.

Do mesmo modo, constaram-se, nos portais do parlamento federal do Brasil, medidas institucionais no sentido de efetivar a transparência administrativa e financeira. Contudo, deve ser considerado que informação disponível não significa automaticamente informação acessível para a população, na medida em que pode haver um número significativo de pessoas que não possui acesso à rede, bem como uma parte da população que acessa não manifestar interesse em tais informações.

Ultrapassando a questão do acesso à internet, também é necessário pensar na qualidade da informação. Deve ser considerado que não basta a informação estar disponível no portal, uma vez que esta pode ser divulgada de maneira parcial, revelando somente aquilo que é do interesse do órgão ou entidade, sem disponibilizar para a população os dados efetivamente relevantes. Do mesmo modo, pode haver dificuldade na compreensão do conteúdo, em casos nos quais o predomínio da linguagem técnica ou burocrática for presente. Conclui-se, em suma, que o fato de a informação estar disponível não significa uma imediata apropriação por parte dos cidadãos.

Apesar das dificuldades, entende-se que as TIC – especialmente a *internet* – funcionam como instrumento de divulgação espontânea de informações públicas, consolidando o direito à informação e garantindo à população o acesso ao conteúdo dos documentos e arquivos públicos produzidos pelo Estado. A utilização de portais da *internet* contribui para a transparência na medida em que é o meio de maior alcance (pois atinge um grande número de pessoas), mais ágil (pois permite atualização em tempo real) e com possibilidade de divulgar o maior número de informações possíveis (pois não existe a limitação do espaço físico).

Nesse sentido, os portais como mecanismos de divulgação de informações são uma forma de uso democrático das TIC ou, em outras palavras, de exercício da teledemocracia, na medida em que possibilitam o uso da *internet* de forma a contribuir para aumentar o protagonismo político da sociedade em Estados democráticos.

A versão da teledemocracia constatada nesta pesquisa refere-se, entretanto, à versão fraca, pois não implica na substituição da democracia representativa pela direta, mas possibilita o reforço e a melhoria dos processos políticos do primeiro modelo de democracia, na medida em que oportuniza que os cidadãos exerçam o controle social – ou *accountability* vertical, nos termos de O'Donnell – e, conseqüentemente, cobrem mais eficiência na gestão da coisa pública.

Obviamente, a divulgação espontânea de informações ocorre muito mais numa linha unilateral, pois o Estado divulga a informação, não tendo o cidadão ingerência sobre o conteúdo, pois apenas a acessa. Contudo, o cumprimento das normas sobre transparência ativa possibilita que, a partir da informação divulgada, o cidadão a acesse e a utilize da forma que entender cabível e, a partir daí, fiscalize e cobre atitudes responsivas por parte dos representantes. Por tal motivo, não se trata de uma teledemocracia para o exercício direto da democracia, mas sim para fortalecer a democracia representativa, bastante abalada na atualidade.

Entretanto, esses fatores, especialmente o alcance, devem ser sempre sopesados com a questão da inclusão digital e do acesso à rede, sob pena de configuração de uma “democracia ateniense” na rede, conforme alertado por Castells. Para que a gestão da coisa pública, através da *internet*, seja realmente transparente e democrática, possibilitando que as pessoas fiscalizem e participem do processo político, é necessário considerar o fato que, na conjuntura atual, trata-se de uma possibilidade concreta apenas para uma parcela pequena da sociedade. Nesse sentido, as políticas de introdução da tecnologia para aumento da transparência estatal

devem ser pensadas de forma ampla, em conjunto a estratégias de modernização e inclusão digital que levem em conta o atual grau de pessoas que não possuem acesso à tecnologia.

Todavia, em que pese os números ainda bastante precários no Brasil e no México, o ambiente digital é o que oferece o maior potencial de divulgação de informação na atualidade. Isto porque permite que pessoas distantes dos grandes centros consigam acessar uma informação que, de outro modo, necessitariam efetuar um grande deslocamento para conseguir obter. No caso do Brasil, cujo território é um dos maiores do planeta, e no qual a pobreza ainda é uma realidade, dificultando o deslocamento para grandes centros, tal facilidade se revela ainda mais importante.

Levando em consideração tanto as visões extremamente otimistas quanto as mais realistas acerca do potencial democrático exercido pelas TIC na sociedade informacional, bem como os resultados da pesquisa, entende-se que uso da tecnologia traz consigo possibilidades de fortalecimento da sociedade, ensejando assim promessas de uma cidadania mais ativa e participativa. Contudo, deve-se sempre ter em mente que a tecnologia é nada mais que um instrumento de democratização, mas que seus resultados dependerão, em grande parte, da utilização que for concedida. Assim, tendo em vista o uso das TIC é uma via de mão dupla, o seu potencial democrático depende tanto da postura que o Estado tem em relação às possibilidades de aumentar seu grau de *accountability* por intermédio da tecnologia, quanto da apropriação feita pela sociedade no sentido de promover a utilização da *internet* em prol do incremento da participação política.

Diante dessas constatações e à luz dos estudos de O'Donnell, entende-se que a consolidação da transparência ativa por meio de portais pode ser compreendida como o primeiro passo para buscar um aprofundamento da cidadania. Se atualmente a democracia exercida no Brasil é de baixa intensidade, a possibilidade de consultar os dados públicos e, conseqüentemente, fiscalizar os representantes eleitos no parlamento, pode contribuir para diminuir o déficit democrático e intensificar o protagonismo político dos cidadãos.

A tecnologia não trará as mudanças desejadas caso não acompanhada de uma postura de mudança por parte dos gestores públicos, no sentido de reconhecer o direito à informação e trabalhar para concretizá-lo. Todavia, a par da mudança institucional, necessário ter em mente que, se para aumentar o exercício da cidadania é necessária informação, também é preciso investir em educação sobre o tema, de modo a conscientizar as pessoas da relevância da publicização da informação pública. De outro modo, a informação estará disponível, mas serão poucas as pessoas preocupadas em acessá-las e fiscalizá-las.

Deste modo, constata-se que a utilização de portais como instrumento para concretização do direito à informação pública possui um grande potencial no sentido de propiciar à sociedade civil fiscalizar e acompanhar a atuação dos agentes públicos, aumentando o grau de *accountability* das sociedades latino-americanas (cuja presença ainda é fraca) e, conseqüentemente, possibilitando o fortalecimento dos atores sociais no processo democrático. Entende-se que se trata de uma forma de ampliar o exercício democrático para além do período eleitoral, permitindo que os cidadãos possam, durante todo o mandato, exercer a democracia ao acompanhar os parlamentares e a gestão das casas legislativas. Isso possibilita que, com mais informação, os cidadãos possuam um grau de conhecimento e informação que lhes garanta autonomia para participar politicamente de maneira mais consciente.

Inexistem, até o momento, respostas conclusivas sobre o tema, uma vez que, conforme leciona Popper, as respostas ao problema formulado são provisórias e refletem o que foi observado no momento da pesquisa. As reflexões acerca do uso político da *internet* configuram uma área de estudo relativamente recente e em constante construção, que evolui de maneira acelerada e sofre constantes modificações. Como os seus impactos recém estão sendo, aos poucos, medidos e analisados, não há um conhecimento científico estabelecido de forma consistente, o qual avança na medida em que o uso da tecnologia e o conhecimento da sociedade acerca do assunto progridem.

Apesar da provisoriedade das respostas alcançadas, é possível afirmar que os portais do Poder Legislativo são importantes instrumentos para ampliar e aprofundar a democracia neste âmbito, e que a condição do Brasil é bastante promissora no que tange à disponibilização ativa de informações, pois o estudo identificou esforços tecnológicos e políticos para a promoção da transparência.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL, Irma E. **Leyes de Acceso a la Información en el mundo**. Cuadernos de Transparencia, 7. Delegación Coyoacán, México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, vol. 36, nº 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social**. 6º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União, 2011.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHÉZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Revista Lua Nova**, nº 65, São Paulo, maio-ago 2005.

ARTIGO 19 BRASIL. **Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública: Resultados e recomendações do primeiro monitoramento de acesso à informação da ARTIGO 19 a partir de experiências de organizações da sociedade civil**. Maio 2013. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/BALAN%C3%87O-DE-1-ANO-DA-LEI-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2014.

_____. **Estatuto Social**. Aprovado em Assembleia Geral em 11 jun. 2008. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/02/Estatuto1.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

_____. **Lei de Acesso à Informação Pública: Um guia prático para políticos, autoridades e funcionários da Administração Pública**. Artigo 19, 201-. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/LEI_DE_ACESSO_%C3%80_INFORMA%C3%87%C3%83O_P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 9 maio 2014.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43-62.

BARRUCHO, Luís Guilherme. **Brasil cai em ranking de corrupção em ano de mensalão**. BBC Brasil. 03 dez. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131202_transparencia_internacional_indice_corrupcao_lgb.shtml>. Acesso em: 20 maio 2014.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação. **Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença**, v. 8, 2012.

_____. Internet como esfera pública global e o papel atual dos parlamentos no processo legislativo. In: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI, Florianópolis, 2014. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2014, p. 305-328. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=83d81ef47f0e9a20>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

BERNARDES, Marciele Berger. **Democracia na sociedade informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Lei de Acesso à Informação e o debate acerca da divulgação de dados remuneratórios de servidores públicos. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n° 8, p. 281-312, 2013.

BERTMAN, Stephen. **Hipercultura: o preço da pressa**. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45, de 16/07/2012a**. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-publicacaooriginal-137091-cd.html>>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Câmara dos Deputados do Brasil. **Portal da Câmara dos Deputados do Brasil.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia>>. Acesso em: 11 out. 2014d.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Consolidado da Lei de Acesso a Informação 16/5/2012 a 30/4/2014.** Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/lei-de-acesso-ainformacao/relatoriolai2014revisado>>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório sobre a implementação da Lei Nº 12.527: Lei de Acesso à Informação.** 2014f. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

_____. **Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades Federais.** 2. Ed., 2013a. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_secaositios.pdf/view>. Acesso em: 28 set. 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Países@.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main_frameset.php>. Acesso em: 8 dez. 2014g.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 jun. 2014.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Manual dos Dados Abertos do Governo**. 2011b. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 7 out. 2014.

_____. **Mensagem nº 316, de 13 de maio de 2009**. Exposição de motivos. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/acaoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2014.

_____. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e Empresas 2013**. BARBOSA, Alexandre F.(Org.). São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014c. Disponível em: <http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_EMP_2013_livro_eletronico.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2014: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira**. – Brasília: Secom, 2014. 151 p. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/download/PesquisaBrasileiradeMidia2014.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2012b**. Regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado.

_____. Senado Federal. Diretoria Geral. Secretaria de Gestão da Informação e Documentação. **Relatório anual sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação No Senado Federal. Maio 2013/Abril 2014**. 2014b. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/ctcs/RelatorioAnual_20132014.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.

_____. Senado Federal do Brasil. **Portal do Senado Federal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia>>. Acesso em 11 out. 2014e.

_____. **Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde**. Organizado por Tadao Takahashi. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777**. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Ana Maria Landreu Lacambra. Brasília, 29 set. 2011a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=652777&classe=>

ARE-RG&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança nº 3902**. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Requerente: Município de São Paulo. Requeridos: Relatores dos Mandados de Segurança nºs 180.176-0/7-00 e 180.589-0/3-01 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do Município de São Paulo e Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e outro(a/s) Brasília, 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3902&classe=SS-AgR-segundo&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU n. 63, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei n. 8.443, de 1992. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 28 set. 2014.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. Introducción. In: CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. Jaén: Algón Editores, 2010.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 23, 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

CARBONELL, Miguel. El derecho de acceso a la información como derecho fundamental. In: LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (Coord.). **Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario**. México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.

CARDON, Dominique. **A democracia internet: promessas e limites**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. V.1: A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **A era da informação: economia, sociedade e cultura. V.2: O Poder da Identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.** Roma, 1950. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.

CORPORACIÓN LATINOBARÔMETRO. **Informe 2010.** Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. Acesso em: 13 set. 2014.

CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Declaración de Nuevo León.** 2004. Disponível em: <http://www.oas.org/xxxivga/portug/reference_docs/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2014.

DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier. Introdução. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Orgs.). **Democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

FERREIRA, Gil Baptista. Espaços discursivos on-line e democracia deliberativa: promessas e limites. In: MORGADO, Isabel Salema; ROSAS, António (Orgs.). **Cidadania Digital.** Lisboa: LabCom Books, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 133-161.

FRAGOSO, Suely; RECUERO, Raquel; AMARAL, Adriana. **Métodos de pesquisa para internet.** Porto Alegre: Sulina, 2012.

GALINDO AYUDA, Fernando. Democracia, internet y gobernanza: una concreción. **Sequência.** Florianópolis, n. 65, dez. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 8 out. 2014.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. In: **Revista Fronteiras** – estudos midiáticos, vol. VII, n. 3, setembro/dezembro 2005.

JÁUREGUI, Mariana Cendejas. El derecho a la información. Delimitación conceptual. **Derecho Comparado de la Información**. Enero-junio de 2010, n° 15, p. 3-47. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/15/art/art1.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

KURTZ, Lahis Pasquali. **A cultura do acesso à Informação no Poder Judiciário**: as informações nos sites dos Tribunais Federais como instrumentos democráticos. Monografia. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

LLACA, Edmundo González. **La corrupción**: patología colectiva. Instituto Nacional de Administración Pública: Cuajimalpa, Mexico, 2005.

LLAMAS, Francisco Javier Acuña. Las órbitas del derecho a la información en México. A propósito de la reforma del artículo 6°. Constitucional. **Derecho comparado de la información**, janeiro-julho de 2008, p. 3-45. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/11/art/art1.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2014.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

_____. Prefácio à edição brasileira. A mutação inacabada da esfera pública. In: LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LINHARES, Fernando Moura. **O Direito de Acesso às Informações Públicas nas Democracias Representativas Contemporâneas**. 2011. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. El derecho a la información como derecho fundamental. In: CARPIZO, Jorge; CARBONELL, Miguel (Coords.). **Derecho a la información y derechos humanos**: Estudios en homenaje al maestro María de la Cueva. Ciudad Universitaria, Mexico, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Paula Lúcia. Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**: Revista do Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, v. 24, n° 1, p. 233-244, jan/jun 2011.

MENDEL, Toby. **El Derecho a la Información en América Latina: Comparación Jurídica.** Quito, Ecuador: UNESCO, 2009.

_____. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** Brasília: UNESCO, 2009.

MÉXICO. **Acuerdo parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.** Aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores el 30 de abril de 2003.

Disponível em:

<http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=6>. Acesso em: 14 maio 2014.

_____. Cámara de Diputados do México. **Portal da Cámara de Diputados do México.**

Disponível em: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/Transparencia>>. Acesso em: 11 out. 2014a.

_____. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación en 10 de febrero de 2014. Disponível em:

<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2014.

_____. **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.** 07 de fevereiro de 2014. Disponível em:

<http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_MX_7.pdf>. Acesso em: 18 maio 2014.

_____. **Ley Federal de Procedimiento Administrativo.** Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en 09 de abril de 2012. Disponível em:

<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2014.

_____. **Ley federal de transparencia y acceso a la información pública**

gubernamental. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en 08 de junio de 2012.

Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2014.

_____. **Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados.** Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2009. Última reforma publicada en el Diario

Oficial de la Federación en 08 de febrero de 2012. Disponível em: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/004_marco_normativo>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Senado de la República do México. **Portal do Senado de la República do México**. Disponível em: <<http://transparencia.senado.gob.mx/>>. Acesso em: 11 out. 2014b.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MONTEIRO, Carina Villela de Andrade. Direito à privacidade versus direito à informação. Considerações sobre a possibilidade de órgãos públicos fornecerem a terceiros informações pessoais de agentes públicos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 44, n. 173, jan./mar. 2007, p. 27-40.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Uma crise de longa duração. **Estudos Avançados**, 2009, vol. 23, n.67, pp. 23-36. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n67/a03v2367.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n° 44, São Paulo, 1998.

_____. **Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa**. 1ª ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010, 352 p.

_____. Democracia Delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n° 31, outubro 1991, p. 25-40.

_____. **Disonancias: Críticas democráticas**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

_____. Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD). In: O'DONNELL, Guillermo; LAZZETTA, Osvaldo; QUIROGA, Hugo. **Democracia delegativa**. 1ª ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, 204 p.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, n° 51, julho 1998, p. 37-41.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. Dos primórdios das internet à blogosfera: implicações das mudanças nos fluxos informacionais na sociedade em rede. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; SILVA, Rosane Leal da (Orgs.). **Direitos Emergentes na Sociedade Global**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013, v. 1, p. 321-351.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2013a.

_____. União Internacional das Telecomunicações. **ICT Statistics**. Disponível em: <<http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye/>>. Acesso em: 19 out. 2013b.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 4 jul. 2013.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**. ONU, 1966. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm>. Acesso em: 4 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. OEA, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2013.

_____. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. OEA, 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

ORTA, Carlos Guardián. ¿Transparencia?. In: CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. Jaén: Algón Editores, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

PIANA, Ricardo Sebastián. **Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2007.

_____. Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR. ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia? **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, ano XIII, nº 16, p. 18-38, junho 2007.

_____. **Un estudio práctico sobre participación y tecnologías: El uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/un-estudio-pr%C3%A1ctico-sobre-participaci%C3%B3n-y-tecnolog%C3%AD-el-uso-de-las-tic-en-el-poder-legislati>>. Acesso em 7 out. 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 43, nº 6, nov./dez. 2009, p. 1343-1368.

POPPER, Karl. **Lógica das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1978.

QUIROGA, Hugo. Parecidos de familia. La democracia delegativa y el decisionismo democrático. In: O'DONNELL, Guillermo; LAZZETTA, Osvaldo; QUIROGA, Hugo. **Democracia delegativa**. 1ª ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, 204 p.

RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS. **Hace falta transparencia en Cámara de Diputados y Senadores: IFAI**. 21 nov. 2013. Disponível em: <<http://rendiciondecuentas.org.mx/hace-falta-transparencia-en-camara-de-diputados-y-senadores-ifai/>>. Acesso em: 18 maio 2014.

ROCHA, Heloísa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012.

RODRIGUES, Fernando. O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro. In: CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI ; Artigo 19, 2009.

ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Revista Sequência**, nº 52, p. 85-104, jul. 2006.

_____; MEZZARROBA, Orides. @Democracia: fundamentos para a sua compreensão. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando (Eds.) **Democracia Eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza: 2010.

_____; SILVA, Paulo Fernando da; NAZÁRIO, Débora Cabral. Avaliação da Qualidade da Informação Disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, nº 6, p. 180-199, 2012.

RIBEIRO, Manuella Maia. **Pesquisa sobre o uso das TIC no Setor Público - TIC Governo Eletrônico 2013**. Santa Maria, UFSM, 10 set. 2014. Palestra proferida no Programa de Pós-graduação em Direito da UFSM.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Os Desafios do “Império Cibernético” na Era da Aceleração e da Informação: Um “sexto continente” de liberdade perfeita ou de controle perfeito? In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; SILVA, Rosane Leal da (Orgs.). **Direitos Emergentes na Sociedade Global: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013, v. 1, p.173-219.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Volume 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1987.

_____. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. São Paulo: EDUSC, 2001.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne Publishers, 1999.

_____. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de transparencia**, n. 3. México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2008.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Ano 1, n. 1. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012a.

SILVA, Rosane Leal da. O desenvolvimento da teledemocracia e da cibercidadania no Brasil: o uso das tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Executivo Federal. In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI, Uberlândia, 2012. **Anais eletrônicos...** Uberlândia: UFU, 2012, p. 4824-48-54. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=218a0aefd1d1a4be>>. Acesso em: 2 nov. 2014.

_____; RIGUI, Lucas Martins; HOCH, Patrícia Adriani. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da Lei de Acesso à Informação Pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, p. 257-286, jul.dez/2012. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/REDESG/article/view/7303/pdf#.UdcPZ PnVCiI>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

_____; HOCH, Patrícia Adriani; RIGHI, Lucas Martins. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. **Revista Direito GV**, São Paulo, 9(2), jul.-dez. 2013, p. 489-514.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2013**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>>. Acesso em 8 dez. 2014.

UGARTE, Juan Manuel. **El derecho de acceso a la información: su vigencia en Argentina, con un panorama del derecho comparado**. 1ª Ed. Buenos Aires: La Isla de la Luna, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2000. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

_____. **Livro Verde sobre s Informação do Sector Público na Sociedade da Informação**. Disponível em: <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/gp_pt.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2014.

UNIÃO INTERNACIONAL DAS COMUNICAÇÕES, 2014. **Percentage of Individuals using the Internet**. Disponível em: <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica**. Ciudad Universitaria, Mexico, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

VIRILIO, Paul. **A arte do motor**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

_____. **Cibermundo: ¿una política suicida?** Conversación con Philippe Petit. Santiago: Dolmen Ediciones, 1997.

_____. Da política do pior ao melhor das utopias e à globalização do terror. Entrevista. In: **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, nº 16, dezembro 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/famecos/article/view/264/198>> Acesso em: 7 jun. 2013.

APÊNDICE A – Formulário para análise dos portais do Poder Legislativo Brasileiro e Mexicano

Este formulário contém três tipos de questões:

(1) as de resposta livre, nas quais quem preenche digita a resposta;

(2) as de múltipla escolha, nas quais as opções têm caixa redonda à esquerda e só é possível marcar uma por questão;

(3) as de lista, nas quais há caixa quadrada à esquerda das opções e é possível marcar quantas forem necessárias.

As questões de opções possuem também a opção "outro", na qual é possível digitar outra resposta. É indicado usá-la nas de múltipla escolha quando nenhuma alternativa se enquadrar, e nas de lista quando for necessário complementar a resposta.

Legenda das siglas:

NPA = Não foi possível avaliar (*link* quebrado)

LM = Lei de Acesso à Informação Mexicana

LB = Lei de Acesso à Informação Brasileira

LRFB = Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira

As questões de nº 1 – 49 referem-se aos itens obrigatórios da transparência ativa presentes tanto na Lei de Acesso à Informação brasileira quanto mexicana.

As questões de nº 50 –83 referem-se aos itens obrigatórios da transparência ativa presentes na Lei de Acesso à Informação mexicana.

As questões de nº 84 – 97 referem-se aos itens obrigatórios da transparência ativa presentes na Lei de Acesso à Informação brasileira.

*Obrigatório

Responsável pela pesquisa *

Portal analisado *

Link para o portal analisado *

Data da pesquisa *

1) O *site* apresenta seção específica relacionada à transparência e/ou ao acesso à informação? *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

2) Qual a denominação da seção destinada à transparência e/ou acesso à informação? *

- Transparência
- Acesso à informação
- Não existe esta seção
- NPA
- Outro:

3) As informações referentes ao acesso à informação existem, mas estão divulgadas de maneira pulverizada no *site*? *

- Sim
- Não, estão agrupadas no item específico acerca do acesso à informação
- NPA
- Outro:

4) As informações da seção relativa ao acesso à informação são atualizadas? *

- Sim
- Não
- Não existe essa seção
- NPA
- Outro:

5) Informe a data da atualização mais recente (última informação atualizada) *

6) Há informações relativas à estrutura organizacional? (art. 7º, I LM e art. 8º, § 1º, I LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

7) As informações relativas à "estrutura organizacional" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações

- Outro:

8) Os *links* relativos à "estrutura organizacional" (ou equivalente) funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

9) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes à "estrutura organizacional" (ou equivalente) *

10) Há informações relativas às competências do órgão? (art. 7º, II LM e art. 8º, § 1º, I LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

11) As informações relativas às "competências" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

12) Os *links* relativos às "competências" (ou equivalente) funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- NPA
- Não constam essas informações

- Outro:

13) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às "competências" (ou equivalente) *

14) O endereço físico do órgão é informado no *site*? (art. 7º, V LM e art. 8º, § 1º, I LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

15) Existe endereço eletrônico para envio de solicitações de acesso à informação? (art. 7º, V LM e art. 8º, § 3º, VII LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

16) Existe formulário eletrônico para envio de solicitações de acesso à informação? *
(A exigência de formulário eletrônico não consta na lei, que obriga apenas à existência de endereço de *e-mail*. Contudo, optou-se por esta pergunta porque muitas vezes existe apenas formulário e não endereço de *e-mail*).

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

17) Há possibilidade de anonimato no envio da solicitação via formulário eletrônico? *

- Sim
- Não
- Não há formulário
- NPA
- Outro:

18) A identificação do requerente, no formulário, contém exigências que inviabilizam o envio da solicitação? *

- Sim
- Não
- Não há formulário
- NPA
- Outro:

19) Se sim, quais exigências? *

20) Indica outro meio para envio de solicitações de acesso à informação? *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

21) Se sim, qual outro meio? *

22) Há possibilidade de acompanhar a solicitação de acesso à informação? *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

23) Há exigência relativa aos motivos determinantes da solicitação de informação? *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

24) Se sim, quais exigências? *

25) Há informações relativas à execução orçamentária e financeira do órgão? (art. 7º, IX LM e art. 8º, § 1º, III e § 4º da LB, assim como art. 48 LRFB) *

- Sim
- Não

- NPA
- Outro:

26) As informações relativas à "execução orçamentária e financeira" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

27) Os *links* relativos à "execução orçamentária e financeira" (ou equivalente) funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- NPA
- Não constam essas informações
- Outro:

28) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes à "execução orçamentária ou financeira" (ou equivalente) *

29) Há informações referentes à licitações e contratos celebrados pelo órgão? (art. 7º, XIII LM e art. 8º, § 1º, IV LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

30) As informações referentes às "licitações e contratos" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção

- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

31) Os *links* relativos às "licitações e contratos" (ou equivalente) funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

32) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às "licitações e contratos" (ou equivalente) *

33) Há informações referentes à concessões, permissões e autorizações? (art. 7º, XII LM e art. 8, § 1º, IV LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

34) As informações relativas às "concessões, permissões e autorizações" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

35) Os *links* referentes às "concessões, permissões e autorizações" funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não

- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

36) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às "concessões, permissões ou autorizações" (ou equivalente) *

37) Há informações relativas aos repasses e transferências de recursos financeiros? (art.12 LM e art. 8º, § 1º, II LB), *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

38) As informações relativas a "repasses e transferências de recursos financeiros" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

39) Os *links* das informações relativas a "repasses e transferências de recursos financeiros" (ou equivalente) funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

40) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a "repasses e transferências de recursos financeiros" (ou equivalente) *

41) O *site* conta com mecanismos de participação cidadã? (art. 7º, XVI LM e art. 9º LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

42) Quais dos seguintes mecanismos de participação cidadã estão presentes? *

- Enquetes
- Consultas públicas
- Sugestões de projetos de lei novos
- Sugestões em projetos de lei já em andamento
- Fóruns de discussão
- Mecanismos de interação direta com os parlamentares
- Acompanhamento das sessões legislativas
- Não há mecanismos de participação cidadã
- Outro:

43) Há o item "perguntas frequentes" (ou item equivalente relativo às informações solicitadas com mais frequência)? (art. 7º, XVII LM e art. 8º, § 1º, VI LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

44) O item "perguntas frequentes" (ou equivalente) está na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- NPA
- Não há esta seção
- Não há este item
- Outro:

45) Os *links* do item "perguntas frequentes" (ou equivalente) funcionam? *

- Sim
- Parcialmente

- Não
- Não há este item
- NPA
- Outro:

46) Há listagem das informações reservadas / classificadas como sigilosas pelo órgão?
(art. 17 LM e art. 30 LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

47) As informações reservadas / classificadas como sigilosas estão na seção de acesso
à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

48) Os *links* das informações reservadas / classificadas como sigilosas funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

49) As informações disponíveis no *site* estão em quais dos formatos abaixo? *

- HTML
- XLS
- PDF
- JSON
- CSV

- XML
- DOC
- NPA
- Outro:

50) Há informações referentes aos servidores públicos do órgão? (art. 7º III LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

51) As informações referentes aos servidores públicos estão na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

52) Os *links* das informações referentes aos servidores públicos funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

53) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a servidores públicos? *

54) Há informações relativas à remuneração mensal dos servidores públicos? (art. 7º, IV LM) *

- Sim
- Não

- NPA
- Outro:

55) As informações referentes à remuneração mensal dos servidores públicos estão na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

56) Os *links* das informações referentes à remuneração mensal dos servidores públicos funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

57) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referente à remuneração mensal dos servidores públicos. *

58) Há informações relativas às metas e objetivos das unidades administrativas? (art. 7º, VI LCM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

59) As informações referentes a metas e objetivos estão na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção

- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

60) Os *links* das informações referentes a metas e objetivos funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

61) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às metas e objetivos *

62) Há informações referentes aos serviços oferecidos pelo órgão e aos trâmites relativos a tais serviços? (art. 7º, VII e VIII LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

63) As informações referentes a serviços e trâmites estão na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

64) Os *links* das informações referentes a serviços e trâmites funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não

- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

65) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a trâmites e serviços oferecidos pelo órgão *

66) Há informações referentes às auditorias feitas sobre o orçamento do órgão? (art. 7º, X LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

67) As informações referentes às auditorias estão na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

68) Os *links* das informações referentes às auditorias funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

69) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a auditorias *

70) Há informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão? (art. 7º, XIV LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

71) As informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão estão na seção de acesso à informação ou equivalente? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

72) Os *links* das informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

73) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão *

74) O *site* apresenta informativos contendo uma lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados? (art. 7º, XV LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

75) Estes informativos estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não

- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

76) Os *links* para os informativos funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

77) Qual a última data de atualização dos informativos? *

78) São publicados os anteprojetos de leis e disposições administrativas de caráter geral, antes que tenham sua publicação oficial? (Art. 10 LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

79) A publicação relativa ao item acima está na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

80) Os *links* referentes às publicações relativas ao item acima funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações

- NPA
- Outro:

81) Há Informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais? (art. 7º, XI LM) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

82) As informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

83) Os *links* referentes às informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

84) Há informação acerca do número de telefone para entrar em contato com o órgão? (art. 8º, § 1º, I LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

85) Há informação acerca do horário de atendimento do órgão? (art. 8º, § 1º, I LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

86) Há informações acerca de programas, ações, projetos e obras do órgão? (art. 8º, § 1º, V LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

87) As informações acerca de programas, ações, projetos e obras estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- NPA
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- Outro:

88) Os *links* das informações acerca de programas, ações, projetos e obras funcionam? *

- Sim
- Parcialmente
- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

89) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes aos programas, ações, projetos e obras *

90) Há ferramenta de pesquisa no *site*? (art. 8º, § 3º, I LB) *

- Sim
- Não

- NPA
- Outro:

91) A ferramenta de pesquisa funciona? *

- Sim
- Não
- Não há ferramenta de pesquisa
- NPA
- Outro:

92) O *site* conta com medidas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência? (art. 8º, § 3º, VIII LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

93) Quais são as medidas adotadas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência? *

- Não há medidas
- Redimensionamento da fonte
- Redimensionamento de contraste
- Mapa do *site*
- Leitor de tela
- Sintetizador de voz
- Display de Braille
- Indica que o *site* é acessível por programas para deficientes visuais/motores
- Teclas de acesso
- NPA
- Outro:

94) Há possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações? (art. 8º, § 3º, II LB) *

- Sim

- Parcialmente
- Não
- NPA
- Outro:

95) Os relatórios estão disponíveis no formato: *

- PDF
- HTML
- XLS
- DOC
- JSON
- CSV
- XML
- NPA
- Outro:

96) O *site* apresenta relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos? (Art. 30 LB) *

- Sim
- Não
- NPA
- Outro:

97) O relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos está na seção de acesso à informação (ou equivalente)? *

- Sim
- Não
- Não há esta seção
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

97) O *link* para o relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos funciona? *

- Sim
- Parcialmente

- Não
- Não constam essas informações
- NPA
- Outro:

98) Informações importantes para interpretar as respostas

APÊNDICE B – Tabela com as respostas da observação efetuada nos portais do Poder Legislativo federal do Brasil e do México

Indicação de data e hora	13/09/2014 17:45:06	13/09/2014 23:20:11	13/09/2014 17:42:42	13/09/2014 20:28:32
Responsável pela pesquisa	Letícia	Letícia	Letícia	Letícia
Portal analisado	Câmara dos Deputados do Brasil	Câmara de Diputados de México	Senado Federal do Brasil	Senado de la República de México
Link para o portal analisado	http://www2.camara.leg.br/	http://www3.diputados.gob.mx/	http://www.senado.gov.br/	http://www.senado.gob.mx/
Data da pesquisa	Agosto e Setembro de 2014	Agosto e Setembro de 2014	Agosto e Setembro de 2014	Agosto e Setembro de 2014
1) O site apresenta seção específica relacionada à transparência e/ou ao acesso à informação?	Sim	Sim	Sim	Sim
2) Qual a denominação da seção destinada à transparência e/ou acesso à informação?	Transparência	Transparência	Transparência	Transparência
3) As informações referentes ao acesso à informação existem, mas estão divulgadas de maneira pulverizada no site?	Sim	Não, estão agrupadas no item específico acerca do acesso à informação	Sim	Não, estão agrupadas no item específico acerca do acesso à informação
4) As informações da seção relativa ao acesso à informação são atualizadas?	Sim	Sim	Sim	Sim
5) Informe a data da atualização mais recente (última informação atualizada)	Agosto de 2014	Agosto de 2014	Agosto de 2014	Junho de 2014
6) Há informações relativas à estrutura organizacional? (art. 7º, I LM e art. 8º, § 1º, I LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
7) As informações relativas à "estrutura organizacional" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Não	Sim	Parcialmente - várias informações estão na página inicial, seção "O Senado"	Parcialmente - várias informações estão na página inicial. Na seção transparência há apenas os organogramas e um arquivo em PDF chamado "Manual Geral de Organização do Senado".
8) Os links relativos à "estrutura organizacional" (ou equivalente) funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim

<p>9) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes à "estrutura organizacional" (ou equivalente)</p>	<p>Organograma, atribuições dos diferentes departamentos, centros e assessorias da Câmara, o contato de cada um desses setores (com endereço, telefone, e-mail e nome do responsável pelo setor), e as subdivisões internas de cada um destes setores.</p>	<p>Organograma, atribuições dos diferentes órgãos e setores da Câmara, nome do funcionário responsável por cada setor com telefone, ramais, e-mail e endereço. OBS: é fornecido o e-mail de apenas algumas pessoas.</p>	<p>Arquivo explicativo sobre a estrutura administrativa, indicando atribuições dos diferentes órgãos do Senado. Contudo, na aba "O Senado", na página inicial, é possível encontrar outras informações sobre a estrutura, com informações sobre todos os órgãos, seus respectivos diretores, sua localização, e telefone, além de informações sobre o nome dos funcionários que atuam em cada órgão, bem como de informações sobre a mesa do Senado Federal e sua composição. Na página inicial, no final da página, há um link para "Fale com os Senadores", no qual há o endereço do gabinete, telefone, fax e e-mail de cada senador.</p>	<p>Há o organograma geral do Senado, e os organogramas específicos de cada órgão/setor do Senado, há um arquivo em PDF chamado "Manual Geral de Organização do Senado", no qual consta o organograma, a estrutura organizacional, as atribuições e os objetivos e funções dos diferentes órgãos/setores do Senado. No entanto, na página inicial do site, fora da seção da transparência, existe um link para uma seção chamada "organização técnica e administrativa" e outro "organização e funcionamento", no qual estas questões estão explicadas na forma de texto corrido. Ainda na página inicial, na seção "organização", é possível encontrar informações sobre o coordenador/diretor/chefe de cada seção ou órgão do Senado, com endereço, telefone e e-mail.</p>
<p>10) Há informações relativas às competências do órgão? (art. 7º, II LM e art. 8º, § 1º, I LB)</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>
<p>11) As informações relativas às "competências" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?</p>	<p>Não</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>

12) Os links relativos às "competências" (ou equivalente) funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim
13) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às "competências" (ou equivalente)	Há o regimento interno, no qual são especificadas as competências de cada órgão e de cada setor da Câmara, e também há uma aba denominada "Conheça a Câmara", na qual o papel da Câmara é explicado em forma de texto corrido.	Atribuições dos diferentes órgãos e setores da Câmara, conforme consta na Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	As competências estão no material referente à estrutura administrativa, que também traz um pouco das competências/atribuições de cada órgão. Contudo, na aba do menu inicial "Legislação" é possível acessar o Regimento Interno, com informações mais completas sobre as competências.	As competências constam no "Manual Geral de Organização do Senado Federal", no Regulamento do Senado, na Constituição e no Estatuto dos Serviços parlamentares, administrativos e técnicos (estes documentos na íntegra estão na seção transparência). Também a Lei Orgânica do Congresso do México traz as competências, mas esta norma pode ser acessada na íntegra apenas pela página inicial, não constando um link para seu conteúdo na seção "transparência" (na seção transparência há link para o conteúdo na íntegra da Constituição, do Regulamento e do Estatuto).
14) O endereço físico do órgão é informado no site? (art. 7º, V LM e art. 8º, § 1º, I LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
15) Existe endereço eletrônico para envio de solicitações de acesso à informação? (art. 7º, V LM e art. 8º, § 3º, VII LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
16) Existe formulário eletrônico para envio de solicitações de acesso à informação?	Sim	Sim	Sim	Sim
17) Há possibilidade de anonimato no envio da solicitação via formulário eletrônico?	Não	Não	Não	Não

18) A identificação do requerente, no formulário, contém exigências que inviabilizam o envio da solicitação?	Sim	Sim	Sim	Não
19) Se sim, quais exigências?	Exige que informe o estado da federação a que pertence..	É preciso indicar o país. Se a pessoa não for mexicana, é possível selecionar "outros países". Contudo, se a pessoa que estiver acessando o sistema não for mexicana, e selecionar "outros países", o sistema não aceita enviar o pedido de cadastro no site apenas com essa informação, pois pede que preencha estado, município e endereço no município, e todas as opções são de estados e municípios mexicanos. Ou seja, na prática, não há como selecionar outro país, pois é necessário preencher esses outros dados referentes a endereços no México.	Solicita CPF, solicita que informe e-mail, e solicita que informe telefone. Ademais, solicita que informe a cidade e o estado da federação a que pertence (contudo, para o caso de estrangeiros ou residentes no exterior, o formulário aceita que se selecione a opção "exterior")	Não há exigências.
20) Indica outro meio para envio de solicitações de acesso à informação?	Sim	Sim	Sim	Sim
21) Se sim, qual outro meio?	Atendimento presencial e por telefone (0800) (são indicados no mesmo local do Fale Conosco, em "Transparência – "Lei de Acesso à Informação" – "Canais de atendimento". Há possibilidade de e-mail e telefone específico de cada setor, mas estas informações estão na aba "A Câmara" – "Estrutura Administrativa".	Atendimento presencial (endereço da Unidad de Enlace), telefone e e-mail da Unidad de Enlace. Os e-mails e ramais por setor estão na seção "Transparência" - "Directorio".	Atendimento presencial, por telefone (0800), por carta e via redes sociais. Há indicação de telefone para ligações internacionais	Atendimento presencial e por telefone, há indicação de número para ligar do exterior.
22) Há possibilidade de acompanhar a solicitação de acesso à informação?	Sim	Sim	Sim	Sim

23) Há exigência relativa aos motivos determinantes da solicitação de informação?	Não	Não	Não	Não
24) Se sim, quais exigências?	Não há exigências.	Não há exigências.	Não há exigências.	Não há exigências.
25) Há informações relativas à execução orçamentária e financeira do órgão? (art. 7º, IX LM e art. 8º, § 1º, III e § 4º da LB, assim como art. 48 LRFB)	Sim	Sim	Sim	Sim
26) As informações relativas à "execução orçamentária e financeira" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Sim	Sim	Sim	Sim
27) Os links relativos à "execução orçamentária e financeira" (ou equivalente) funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim

<p>28) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes à "execução orçamentária ou financeira" (ou equivalente)</p>	<p>Há cartilhas explicativas sobre o orçamento da união, o processo de elaboração do orçamento, etc.; informações sobre a execução orçamentária (ano de 2009 até 2014), na qual constam o cronograma mensal de desembolso financeiro com as respectivas alterações; execução orçamentária contendo dotação e execução até o momento (informações atualizadas até julho de 2014); e os valores contingenciados (atualizado até maio de 2014); há o relatório simplificado de gestão orçamentária (atualizado até o terceiro quadrimestre de 2013); e a execução orçamentária e financeira detalhada, na qual os dados podem ser consultados mês a mês, e é possível ver as despesas por fases (empenho, liquidação, pagamento). Também constam as tomadas de contas relativas ao exercício, do ano de 2009 a 2013 (chamado Relatório de Gestão); os Relatórios de Gestão Fiscal (atualizados por quadrimestre, o último é do 1º quadrimestre de 2014); e também os Relatórios de auditoria de controle interno da Câmara dos Deputados (existem 4 publicados até o momento, referentes a assuntos variados, como auxílio moradia e acumulação de cargos)</p>	<p>Há informações sobre dotação orçamentária, e execução do orçamento (atualizado até julho de 2014). Há informação sobre o total previsto no orçamento e as despesas feitas com os seguintes itens: serviços pessoais, serviços gerais, material, transferências, bens móveis, imóveis e intangíveis. Os dados são bastante sucintos e apresentados de forma genérica, as despesas não são discriminadas. É possível consultar informações referentes a anos anteriores, sendo o último ano disponível 2008.</p>	<p>É possível verificar as despesas, por data (até agosto 2014), e por fase (empenho, liquidação, e pagamento), visualizando o beneficiado e o valor da despesa; as receitas (atualizado até 12/2012); demonstrativos com base na LDO (tais como avaliação do Plano Plurianual de 2008-2011); dados acerca da execução orçamentária (por ação, por elemento de despesa e por natureza de despesa, com valores autorizados, empenhados e liquidados - atualizado até 2012), Relatórios de Gestão Fiscal (do 3º quadrimestre de 2007 ao 1º de 2014); Tomadas de contas do Senado de 2006 a 2013. Essas informações estão todas na seção "Transparência". Contudo, há mais informações numa seção separada à da transparência, denominada "Portal do Orçamento", que se acessa pela página inicial do site, com informações relativas à elaboração e execução do orçamento da União, especificamente em relação à elaboração e execução da lei orçamentária anual, e à elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual. Em relação à execução da lei orçamentária anual, é possível verificar a execução orçamentária por órgão, programa, funções, localidades, entidades privadas sem fim lucrativos, PAC, dentre outros, verificando o montante repassado para cada um.</p>	<p>Previsão orçamentária e despesas orçamentárias atualizadas até junho de 2014, alocação de recursos financeiros por partido político (período de julho-dezembro 2013), valores e sujeitos aos quais foram entregues recursos públicos por meio de doações (atualizado até junho de 2014), relatório contendo a execução orçamentária até junho de 2014, programa operativo anual do orçamento de 2013 e informações sobre sua execução, relatório com o estado da situação financeira do Senado atualizado até junho de 2014, contendo valores já gastos e por gastar (relatórios disponíveis desde dezembro de 2012).</p>
<p>29) Há informações referentes à licitações e contratos celebrados pelo órgão? (art. 7º, XIII LM e art. 8º, § 1º, IV LB)</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>
<p>30) As informações referentes às "licitações e contratos" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>

31) Os links relativos às "licitações e contratos" (ou equivalente) funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim
32) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às "licitações e contratos" (ou equivalente)	<p>Há tabelas gerais contendo todas as informações sobre licitações e compras diretas, na qual constam a modalidade da licitação, o número do processo, o objeto, a data de aquisição, o valor e a empresa vencedora da licitação (informações atualizadas até junho de 2014); e há tabelas específicas, contendo as mesmas informações, por modalidade de licitação, bem como as dispensas e inexigibilidades (atualizada até junho de 2014); há aba específica para os editais das licitações, no qual é possível visualizar os anteriores e os editais em andamento; há uma aba referente às atas de registro de preços vigentes e outra referente aos contratos vigentes; há também a relação dos funcionários terceirizados da Câmara (Atualizado até julho de 2014).</p>	<p>Remete a um portal próprio para o tema Licitações e Contratos, no qual é possível ver as licitações em andamento e as já encerradas, e os contratos celebrados, tanto os vigentes quando os já encerrados. Tanto as licitações quando os contratos estão disponíveis desde o ano de 2005. Nas informações sobre licitações se encontra o edital, o número da licitação, a descrição, os valores, o tipo de contratação, dentre outras. Nas informações sobre contratos, há o número do contrato, o ano, a empresa, o objeto, o valor, o tipo de adjudicação, o tipo de pagamento e a vigência, mas não há o instrumento contratual disponível. Também há informações sobre contratações diretas (as informações estão disponíveis de 2005 a 2014).</p>	<p>No caso das licitações, é possível visualizar os editais das licitações (de 2008 a 2014), com o respectivo termo de homologação, se já houver (pregão), e atas de julgamento nas demais modalidades (concorrência, tomada de preços, convite, leilão). No caso do pregão, por meio do sistema ComprasNet é possível ver os pregões agendados, em andamento, realizados, pendentes de recurso, homologação ou adjudicação, revogados, anulados ou abandonados. No caso dos contratos, é possível visualizar os contratos vigentes e encerrados (com nome do contratado, nº do contrato, valor, vigência e objeto, e respectivo contrato na íntegra em anexo (os contratos mais antigos disponíveis são de 2007, mas nestes há apenas as informações, não é possível ver o texto do contrato na íntegra)</p>	<p>Informações referentes às licitações realizadas e em vigor em 2014 (contendo informações sobre procedimento, objeto, datas, licitantes que participaram e licitante vencedor, valores e vigência. As informações estão em formato de tabela e são bem sucintas. Não há informação sobre licitações anteriores a 2014. Há informações sobre os contratos, atualizado até segundo trimestre de 2014, contendo objeto, nome do contratado, valor e prazo (não há informações sobre contratos anteriores a 2014). Há dados referentes aos imóveis e veículos de propriedade do Senado (descrição dos veículos, contendo ano, modelo, valor, placa) e dos imóveis (localização, tamanho e órgãos do Senado localizados em cada imóvel).</p>
33) Há informações referentes à concessões, permissões e autorizações? (art. 7º, XII LM e art. 8, § 1º, IV LB)	Não	Não	Não	Não
34) As informações relativas às "concessões, permissões e autorizações" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações

35) Os links referentes às "concessões, permissões e autorizações" funcionam?	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações
36) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às "concessões, permissões ou autorizações" (ou equivalente)	Não constam essas informações. OBS: Há informação relativa às legislações sobre o tema.	Não constam essas informações.	Não constam essas informações.	Não há (obs: existe, na seção do site relativa à transparência, há um tópico "concessões, permissões e autorizações", no qual ao lado está escrito "não aplicável").
37) Há informações relativas aos repasses e transferências de recursos financeiros? (art.12 LM e art. 8º, § 1º, II LB),	Sim	Não	Sim	Não
38) As informações relativas a "repasses e transferências de recursos financeiros" (ou equivalente) estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Sim	Não constam essas informações	Não	Não constam essas informações
39) Os links das informações relativas a "repasses e transferências de recursos financeiros" (ou equivalente) funcionam?	Sim	Não constam essas informações	Sim	Não constam essas informações
40) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a "repasses e transferências de recursos financeiros" (ou equivalente)	Há informações referentes às transferências a Estados, Municípios e Entidades Privadas. É possível ver os valores pagos e empenhados até agosto de 2014.	Não constam essas informações.	Há informações sobre transferências de recursos federais para estados e municípios (de 2000 a 2014 - contudo, dos primeiros anos há bem poucas informações). Há uma ferramenta denominada "Geosiga" na qual, num mapa interativo, é possível clicar em estados e municípios no mapa e verificar os repasses efetuados a cada um deles (atualizado até agosto/2014).	Não constam essas informações.
41) O site conta com mecanismos de participação cidadã? (art. 7º, XVI LM e art. 9º LB)	Sim	Sim	Sim	Sim

42) Quais dos seguintes mecanismos de participação cidadã estão presentes?	Enquetes, Sugestões de projetos de lei novos, Sugestões em projetos de lei já em andamento, Fóruns de discussão, Mecanismos de interação direta com os parlamentares, Acompanhamento das sessões legislativas. É possível interagir também mediante redes sociais (Twitter e Facebook); os mecanismos de interação direta com parlamentares referem-se ao envio de uma mensagem por formulário de contato que é dirigido diretamente ao parlamentar; há bate-papos com parlamentares, agendados em dias e horários determinados, em que os participantes podem enviar perguntas em tempo real para o parlamentar.	Acompanhamento das sessões legislativas, Além do acompanhamento ao vivo, há possibilidade de acompanhamento minuto a minuto da sessão legislativa	Enquetes, Sugestões de projetos de lei novos, Sugestões em projetos de lei já em andamento, Fóruns de discussão, Mecanismos de interação direta com os parlamentares, Acompanhamento das sessões legislativas, Por meio da seção "Alô Senado", é possível o acompanhamento das audiências públicas e debates legislativos, acompanhando a transmissão ao vivo e enviando comentários pelo site; possibilidade de propor temas para serem discutidos nas comissões temáticas do Senado; os mecanismos de interação direta com parlamentares referem-se ao envio de uma mensagem por formulário de contato que é dirigido diretamente ao parlamentar; é possível interagir também mediante redes sociais (Twitter e Facebook).	Acompanhamento das sessões legislativas, Redes sociais (Facebook e Twitter)
43) Há o item "perguntas frequentes" (ou item equivalente relativo às informações solicitadas com mais frequência)? (art. 7º, XVII LM e art. 8º, § 1º, VI LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
44) O item "perguntas frequentes" (ou equivalente) está na seção de acesso à informação ou equivalente?	Sim	Sim	Sim	Sim
45) Os links do item "perguntas frequentes" (ou equivalente) funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim
46) Há listagem das informações reservadas / classificadas como sigilosas pelo órgão? (art. 17 LM e art. 30 LB)	Sim	Não	Não	Não

47) As informações reservadas / classificadas como sigilosas estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Sim	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações
48) Os links das informações reservadas / classificadas como sigilosas funcionam?	Sim	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações
49) As informações disponíveis no site estão em quais dos formatos abaixo?	HTML, PDF, CSV	HTML, PDF	HTML, PDF, CSV	HTML, PDF
50) Há informações referentes aos servidores públicos do órgão? (art. 7º III LM)	Sim	Sim	Sim	Sim
51) As informações referentes aos servidores públicos estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Sim	Sim	Sim	Parcialmente - várias informações estão na página inicial do site, no link "recursos humanos"
52) Os links das informações referentes aos servidores públicos funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim

<p>53) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a servidores públicos?</p>	<p>Há informações sobre o Quadro de Pessoal e Estrutura Remuneratória da Câmara dos Deputados. Dentro desta seção são encontradas informações sobre: remuneração, quantitativo e lotações, bem como sobre quantitativo de servidores terceirizados, servidores aptos à aposentadoria. As informações são tanto para servidores efetivos, servidores com cargo em comissão e deputados.</p>	<p>Apenas informações sobre remunerações.</p>	<p>Há um quadro dos servidores efetivos e comissionados, no qual é possível visualizar o nome, a lotação, o vínculo, a função e a data de admissão (atualizado até agosto de 2014); também é possível selecionar o servidor por nome/cargo/lotação/ativo ou inativo/efetivo ou comissionado e a partir daí clicar numa perfil com dados do servidor (são divulgadas informações referentes a nome, vínculo, situação, admissão, cargo/plano, padrão, especialidade, função, nome da função, lotação). Para solicitar informações sobre remuneração é preciso preencher um cadastro com nome, e-mail, CPF e endereço do requerente. Há informações sobre estagiários (relatório com nome e curso), terceirizados (nome, função, lotação e empresa), viagens oficiais (link não abriu para verificar o conteúdo), pensionistas (nome, início da pensão e sua data de óbito), relatório de horas extras (nome do funcionário, horas extras trabalhadas e valor recebido). OBS: há um link para as informações referentes aos senadores na seção de transparência, mas remete para outra seção específica sobre os senadores, onde constam dados a respeito de cada parlamentar (nome, data de nascimento, partido, endereço, telefone, e-mail, mandatos, lideranças, missões, bem como votações dos últimos 3 meses), informações referentes às cotas para o exercício da atividade parlamentar (valor da despesa e valor do reembolso), subsídios e proventos de aposentadoria (também é necessário que o requerente faça a solicitação preenchendo seus dados pessoais).</p>	<p>Há o Estatuto do Serviço Civil do Senado, há um Manual sobre remunerações dos senadores e servidores com cargos de direção/chefia, há o nome do coordenador/diretor/secretário de cada órgão/setor do Senado, com endereço, telefone e e-mail, há o nome de todos os senadores em exercício, com endereço, telefone e e-mail, função em comissões do Senado, e dados sobre atividade parlamentar (projetos de lei, votações), suplente e link para rede social que possua. Não há informações completas sobre todos os funcionários, ou quantos funcionários há no Senado, apenas informações referentes aos coordenadores/diretores/secretários.</p>
<p>54) Há informações relativas à remuneração mensal dos servidores públicos? (art. 7º, IV LM)</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Sim</p>	<p>Não</p>

55) As informações referentes à remuneração mensal dos servidores públicos estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Sim	Sim	Sim	Não constam essas informações
56) Os links das informações referentes à remuneração mensal dos servidores públicos funcionam?	Sim	Sim	Sim	Não constam essas informações
57) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referente à remuneração mensal dos servidores públicos.	Há informações referentes ao cargo, ano de ingresso, remuneração bruta, vantagens, descontos, remuneração líquida. É possível efetuar consulta preenchendo nome, CPF e endereço completo, e o site da Câmara registra o IP do computador que está realizando a consulta.	Há apenas informações gerais, como os valores das remunerações dos cargos principais (secretário geral, diretores, coordenadores), e os valores da remuneração por nível, mas sem especificar os cargos e as funções exercidas pelos servidores em cada nível. (atualizado até junho de 2014).	Para verificar a informação individualizada por servidor é necessário preencher um cadastro informando nome, CPF, e-mail e endereço, sendo que o sistema registra o endereço do IP. Não há como verificar a informação de forma geral, com indicação das remunerações por cargo, sem indicar o nome do servidor.	Não constam essas informações.
58) Há informações relativas às metas e objetivos das unidades administrativas? (art. 7º, VI LCM)	Sim	Sim	Sim	Sim
59) As informações referentes a metas e objetivos estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Não	Sim	Sim	Sim
60) Os links das informações referentes a metas e objetivos funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim
61) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes às metas e objetivos	Há informações sobre o Ciclo de Gestão Estratégicas para 2012-2023, com documentos sobre o tema.	Há informações sobre o "Programa Operacional Anual", mas o mais recente disponível é de 2012 (há de 2009 a 2012).	Há informações sobre Governança Corporativa e Gestão Estratégica, com o Mapa Estratégico Institucional de 2013-2023, Plano de Metas de 100 dias (até maio 2013), e um plano de metas (informando a situação da meta e previsão de conclusão, atualizado até junho de 2013).	Há apenas informações sobre o Programa Operacional Anual de 2013 e informações sobre seu cumprimento, mas este programa refere-se exclusivamente a questões de planejamento financeiro.

62) Há informações referentes aos serviços oferecidos pelo órgão e aos trâmites relativos a tais serviços? (art. 7º, VII e VIII LM)	Sim	Sim	Sim	Sim
63) As informações referentes a serviços e trâmites estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Não	Sim	Não	Não
64) Os links das informações referentes a serviços e trâmites funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim
65) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a trâmites e serviços oferecidos pelo órgão	Há informações sobre a Biblioteca da Câmara e as Publicações e estudos da Câmara	Há informações sobre os seguintes serviços oferecidos: Museu Legislativo, Biblioteca da Câmara, Centros de Estudo, Gazeta Parlamentar, Diário de Debates, Serviços de Investigação e Análise.	Biblioteca do Senado, Livraria do Senado, Arquivo do Senado	Há informações sobre um Centro de Estudos do Senado, Arquivo Histórico do Senado, Biblioteca do Senado e Centro de Capacitação e Formação do Senado.
66) Há informações referentes às auditorias feitas sobre o orçamento do órgão? (art. 7º, X LM)	Sim	Sim	Sim	Sim
67) As informações referentes às auditorias estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Sim	Sim	Sim	Sim
68) Os links das informações referentes às auditorias funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim

69) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes a auditorias	Há informações sobre Relatórios de Auditoria de Controle Interno, mas não informações sobre controle externo. Contudo, existem apenas 2 relatórios de controle interno divulgados no site - não há como saber se existem mais que não foram divulgados ou se são apenas esses os realizados.	Há informações sobre o número de auditorias internas realizadas, com informações atualizadas até dezembro de 2013. Contudo, não há informações sobre o conteúdo das auditorias. Há informações sobre o Programa de Trabalho 2014, 2013 e 2012 da Controladoria Interna, com os respectivos cronogramas. Não há o resultado das análises. Por fim, há informações sobre as auditorias realizadas pela Unidade de Avaliação e Controle, órgão pertencente à Comissão de Vigilância da Câmara, e que tem por atribuição fiscalizar as atividades da Auditoria Superior da Federação, que funciona como um órgão de controle fiscalizador das contas dos 3 poderes da federação. O último relatório da Unidade, que se refere às atividades da Auditoria Superior da Federal, e que está disponível no site é de 2012.	Há informações sobre Relatórios de Auditoria de Controle Interno, mas não informações sobre controle externo. Há os relatórios de gestão de 2006 a 2012 que são apresentados aos órgãos de controle interno e externo (o relatório de 2013 contém apenas o pronunciamento do presidente do Senado Federal, faltando o relatório propriamente dito), e há os relatórios das auditorias de controle interno feitos sobre os relatórios de gestão (essas auditorias são feitas pela secretaria de controle interno do Senado, há informações de 2006 a 2012, no ano de 2013 há apenas o pronunciamento do presidente do Senado).	Há informações sobre as auditorias de controle interno, com os relatórios semestrais de 2002 a 2013, e relatórios trimestrais das auditorias referentes ao Programa de Trabalho Anual, de 2002 até o primeiro trimestre de 2014 (não foi encontrado o Programa de Trabalho Anual).
70) Há informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão? (art. 7º, XIV LM)	Sim	Sim	Sim	Sim
71) As informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão estão na seção de acesso à informação ou equivalente?	Não	Sim	Parcialmente	Sim
72) Os links das informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim

73) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes ao marco normativo aplicável ao órgão	O Regimento Interno e normas conexas ao Regimento Interno estão disponíveis para consulta.	Há links para acessar a Lei de Acesso à Informação, Lei de Proteção a Dados Pessoais, e Manual de Organização da Câmara de Deputados, bem como normas administrativas internas da Câmara de Deputados.	Na seção transparência as normas encontradas referem-se às aplicáveis aos servidores e senadores (remunerações, pensões, aposentadoria, horas extras, assistência à saúde, etc.). O Regimento Interno do Senado, que regula o funcionamento, a atividade dos senadores, as comissões, as sessões, as proposições legislativas, etc., encontra-se na página inicial, no "Portal Legislação".	São encontradas as seguintes normas: Constituição Mexicana, Lei de Acesso à Informação, Regulamento do Senado, Estatuto dos Serviços Parlamentares, Administrativos e Técnicos do Senado, entre outros.
74) O site apresenta informativos contendo uma lista das solicitações recebidas e dos documentos divulgados? (art. 7º, XV LM)	Não	Sim	Não	Sim
75) Estes informativos estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Não constam essas informações	Sim	Não constam essas informações	Sim
76) Os links para os informativos funcionam?	Não constam essas informações	Parcialmente	Não constam essas informações	Sim
77) Qual a última data de atualização dos informativos?	Não constam essas informações. Há apenas estatísticas sobre o número de solicitações recebidas, atendidas, indeferidas e em tramitação (atualizado até abril de 2014).	Junho de 2008 - Mas as últimas informações que abriram foram de Abril de 2005, os links posteriores não funcionaram	Não constam essas informações. Apenas há uma lista, disponível somente do mês de agosto de 2014, das solicitações recebidas, mas não das respectivas respostas.	Agosto de 2013 (as informações estão disponíveis desde janeiro 2008 a agosto 2013).
78) São publicados os anteprojetos de leis e disposições administrativas de caráter geral, antes que tenham sua publicação oficial? (Art. 10 LM)	Sim	Sim	Sim	Sim
79) A publicação relativa ao item acima está na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Não	Não	Não	Sim
80) Os links referentes às publicações relativas ao item acima funcionam?	Sim	Sim	Sim	Sim

81) Há Informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais? (art. 7º, XI LM)	Não	Não	Não	Não
82) As informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações
83) Os links referentes às informações sobre programas de subsídios e beneficiários de programas sociais funcionam?	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações	Não constam essas informações
84) Há informação acerca do número de telefone para entrar em contato com o órgão? (art. 8º, § 1º, I LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
85) Há informação acerca do horário de atendimento do órgão? (art. 8º, § 1º, I LB)	Não	Não	Não	Não
86) Há informações acerca de programas, ações, projetos e obras do órgão? (art. 8º, § 1º, V LB)	Sim	Não	Sim	Não
87) As informações acerca de programas, ações, projetos e obras estão na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Não	Não constam essas informações	Não	Não constam essas informações
88) Os links das informações acerca de programas, ações, projetos e obras funcionam?	Sim	Não constam essas informações	Sim	Não constam essas informações

89) Informe, de forma sucinta, quais dados são encontrados nas informações referentes aos programas, ações, projetos e obras	Há informações sobre o Programa Missão Pedagógica no Parlamento (visa selecionar professores para cursos sobre educação para a democracia), Plenarinho (informações sobre a atividade da Câmara para crianças), Programa Pró-Adolescente (seleciona jovens para trabalhar na Câmara), Parlamento Jovem (seleciona estudantes de escolas públicas para realizarem atividades na Câmara), dentre outros, contendo informações variadas destes programas e ações realizados pela Câmara, como história do projeto, contatos, notícias, parcerias, etc.	Não constam essas informações.	Há informações referentes a campanhas institucionais do Senado (campanha do agasalho, doação de sangue, natal solidário, conscientização ambiental), programas de estágio, programa jovem senador (seleciona estudantes, por meio de redações, para visitarem o Senado), cursos de educação à distância (alguns cursos são apenas para servidores, outros podem ser acessados pela população em geral).	Não constam essas informações
90) Há ferramenta de pesquisa no site? (art. 8º, § 3º, I LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
91) A ferramenta de pesquisa funciona?	Sim	Sim	Sim	Sim
92) O site conta com medidas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência? (art. 8º, § 3º, VIII LB)	Sim	Sim	Não	Não
93) Quais são as medidas adotadas para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência?	Redimensionamento da fonte, Mapa do site, Teclas de acesso, Indica os links para acessar programas leitores de tela, programas para controlar o mouse com movimentos da cabeça, e como instalar ferramentas de acessibilidade no próprio navegador ou no sistema operacional do computador.	Redimensionamento da fonte	Não há medidas	Não há medidas

94) Há possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações? (art. 8º, § 3º, II LB)	Parcialmente	Não	Parcialmente	Não
95) Os relatórios estão disponíveis no formato:	PDF, HTML, CSV	PDF, HTML	PDF, HTML, CSV	PDF, HTML
96) O site apresenta relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos? (Art. 30 LB)	Sim	Sim	Sim	Sim
97) O relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos está na seção de acesso à informação (ou equivalente)?	Sim	Sim	Sim	Sim
97) O link para o relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos funciona?	Sim	Sim	Sim	Sim

<p>98) Informações importantes para interpretar as respostas - Câmara do Brasil</p>	<p>Há o link da transparência, e dentro da aba “transparência”, existe uma seção específica relativa ao acesso à informação. Nessa seção, estão catalogadas as informações que devem ser divulgadas conforme a LAI, mas os links direcionam para outras áreas do site. Os links relativos à “estrutura organizacional” estão na aba “A Câmara” -> “Estrutura administrativa” Os links relativos à “competências” estão na aba “Atividade Legislativa” -> “Legislação” -> “Regimento Interno” e também na aba “A Câmara” -> “Conheça a Câmara” Na pergunta 15, há o e-mail de cada setor da Câmara na seção “Estrutura Administrativa”, dentro da aba “A Câmara”. Não existe um e-mail geral, mas sim e-mails específicos de cada setor. Na pergunta 22) sim é possível acompanhar mediante um protocolo que é gerado no momento do envio da pergunta. Com esse protocolo consegue-se acompanhar, pelo site, o andamento da pergunta enviada. Na pergunta 38) as informações relativas a repasses e transferências de recursos financeiros podem ser acessadas pela aba transparência, que direciona para um link que consta na aba “atividade legislativa”. Na pergunta 59), as informações estão na aba “A Câmara”-> “Missão, Visão, Valores” Na pergunta 71), as informações estão na aba “Atividade Legislativa” -> “Legislação” -> “Regimento Interno” Na pergunta 79), as informações estão na aba “Atividade Legislativa” -> “Legislação” -> “Projeto de lei e outras proposições”. Na pergunta 85) há informações apenas sobre horário de funcionamento para visitação da Câmara, mas não do funcionamento da Câmara em si. Na pergunta 87), as informações estão na aba “Responsabilidade Social”, de forma esparsa, contendo informações variadas sobre diversos programas e ações realizados pela Câmara.</p>	<p>De modo geral, todas as informações obrigatórias pela LAI mexicana estão agrupadas e centralizadas na aba “Transparência”. Elas até são encontradas em outros lugares, mas no geral há um link para o assunto na aba “Transparência” também, ou o link da outra aba na qual a informação se encontra direciona para a aba “Transparência”. Na pergunta 15) há o e-mail de cada setor da Câmara na seção “Transparência” -> “Directorio”. Em alguns casos (determinados setor da Câmara) os e-mails também são encontrados na aba “Transparência” -> “Facultades”. Na pergunta 16) Sim, mas é necessário criar uma conta no site, de modo a obter um login e senha e então conseguir enviar as solicitações de acesso à informação. Na pergunta 22) Sim é possível acompanhar, ao ser feita a solicitação é gerado um número de protocolo por meio do qual é possível acompanhar a solicitação. Na pergunta 79) A informação está na aba “Información parlamentaria” -> “Trabajo legislativo” -> “Iniciativas” Na pergunta 96) o último relatório é do primeiro semestre de 2014. OBS: A Unidad de Evaluación y Control pertenece à Comisión de Vigilancia (que pertenece à estrutura da Câmara de Deputados) e fiscaliza as atividades da Auditoria Superior da Federação para que esta realize a fiscalização das contas públicas de forma adequada.</p>	<p>Na pergunta 22) o site informa que para acompanhar a solicitação é necessário telefonar para o 0800 da Casa. Na pergunta 28), enquanto as informações sobre execução orçamentária e financeira da seção “transparência” são específicas das despesas e receitas do Senado, a seção “Portal do Orçamento” é mais abrangente, contendo informações sobre a elaboração do orçamento da união, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual. Traz também informações sobre repasses de valores a Estados e Municípios, orçamentos temáticos e legislação orçamentária. Na pergunta 38) estão na seção “Portal do Orçamento”, na aba “Estados e Municípios”. Na pergunta 42) existem diversos mecanismos de participação, mas estão espalhados em diversas abas do site. Na pergunta 46), os relatórios da LAI de 2013 e 2014, possuem a mesma informação referente à classificação (é o único dado sobre documentos classificados que se encontra no site). Na pergunta 74), no relatório da LAI do primeiro semestre de 2014, constam as solicitações recebidas, mas não as respostas dadas. Na pergunta 79), as informações encontram-se em dois locais: na página inicial, seção “Atividade legislativa”, e algumas mais específicas relativas aos servidores e senadores na seção “Transparência”, na aba “Legislação relacionada”. Na pergunta 81), existem informações referentes a campanhas institucionais, como arrecadação de alimentos e de roupas para distribuição em escolas e entidades filantrópicas. Na pergunta 84), o número disponível para informações de modo geral (não específicas de um gabinete ou de um órgão do Senado) é um 0800. Na pergunta 86), as informações estão no fim da página inicial, na seção “Compromisso Institucional”. Na pergunta 90), há uma ferramenta geral, chamada de “Sistema de Informações do Congreso Nacional (SICON)”, e há ferramentas de pesquisa específicas.</p>	<p>OBS: No site principal, há link para um site específico sobre a transparência e prestação de contas da nova sede do Senado mexicano. Na pergunta 3), quase que a totalidade das informações encontra-se na seção “transparência”. Muitas vezes a seção remete para um link que está numa outra seção do site, mas é possível encontrar a informação via seção “transparência”. Na pergunta 16), para poder enviar uma solicitação, é necessário realizar um cadastro no site, de modo a possuir login e senha, no qual é necessário indicar nome, sobrenome, país e e-mail. Na pergunta 22), é possível acompanhar por meio de um número de protocolo gerado pelo site. Na pergunta 61), salienta-se que o Programa Operativa Anual refere-se a metas em questão orçamentária. Na pergunta 74), não se tratam de informativos propriamente, mas sim de uma espécie de “calendário”, em que é possível mês a mês clicar nos dias de cada mês e verificar as solicitações de acesso enviadas, com a pergunta e a resposta. Contudo, o último dia disponível é 27.08.2013. Na pergunta 81) existe, na seção do site relativa à transparência, um tópico “programas de subsídios e beneficiários de programas sociais”, no qual ao lado está escrito “não aplicável”. Na pergunta 96), estão disponíveis os relatórios mensais de 2009 a 2014 (até julho de 2014), e os relatórios anuais de 2009 a 2013.</p>
---	--	--	---	--