



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

ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS
SUPREMAS CORTES DO BRASIL E DO MÉXICO

LUMA POLETTI DUTRA

BRASÍLIA

2021



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

ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS
SUPREMAS CORTES DO BRASIL E DO MÉXICO

LUMA POLETTI DUTRA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Comunicação da Universidade de Brasília como parte
dos requisitos para a obtenção do título de Doutora
em Comunicação.

Linha de pesquisa: Poder e Processos
Comunicacionais

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

BRASÍLIA

2021

LUMA POLETTI DUTRA

**ACESSO À INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS
SUPREMAS CORTES DO BRASIL E DO MÉXICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Comunicação da Universidade de Brasília como parte
dos requisitos para a obtenção do título de Doutora
em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino
(PPGCOM/FAC – UNB – Orientador)

Prof^a. Dr^a. Liziane Soares Guazina
(PPGCOM/FAC – UNB – Membro)

Prof. Dr. José Edgard Rebouças
(DEPCOM – UFES – Membro)

Prof. Dr. Lenin Martell Gámez
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UAEMex – Membro)

AGRADECIMENTOS

Produzir uma tese é um processo solitário que paradoxalmente envolve muitas pessoas. Cada uma delas contribui à sua maneira, seja com orientações acadêmicas, comentários e observações sobre a pesquisa, ou até mesmo uma escuta atenta sobre as dúvidas e incertezas que acompanham toda a trajetória do curso. Outras ajudam sem saber, quase que involuntariamente, pela simples compreensão das ausências e em razão da escolha por trilhar este caminho, mas nem por isso deixam de se fazer presentes. É nesta categoria que entram os agradecimentos à família: ao meu pai, Leonardo, à minha mãe, Marília, e à minha irmã, Carol. Obrigada por serem minha torcida organizada, meu porto seguro e o comitê de crise mais eficiente que se tem notícia.

Neste mesmo rol, agradeço ao Luzo pelo companheirismo e pela parceria. Pelas xícaras de café e de chá, ora para motivar, ora para tranquilizar, que ajudaram a tornar essa trajetória mais equilibrada e suave. Agradeço à Gisele, colega de turma que se tornou uma grande amiga. Obrigada pela leitura atenta, pelos conselhos e principalmente pela escuta. Foram muitos aprendizados compartilhados neste período.

Não poderia deixar de agradecer ao professor Fernando Paulino por mais essa parceria em minha trajetória de formação acadêmica. Orientar não é uma tarefa simples, mas nem por isso deve ser penosa. Obrigada pelos ensinamentos, pelo apoio e pela liberdade conferida em todo o processo de pesquisa, que tornou o aprendizado tão proveitoso. Estendo os agradecimentos aos funcionários do PPGCOM FAC pelo auxílio ao longo destes anos.

Também é preciso destacar alguns nomes que foram de essenciais durante o período de doutorado sanduíche na Cidade do México. Neste grupo encontram-se Laura Martínez, a chilanga mais candanga que se tem notícia, e professora Marilú Garay Cruz, por ter me recebido na *Universidad Pedagógica Nacional* e me dado todo o suporte para desenvolver minha pesquisa em terras estrangeiras. Também estendo meus agradecimentos a todos os funcionários do doutorado em *Política de los Procesos Socioeducativos* da UPN. Neste grande elenco também incluo Vanessa Moraes, colega do PPGCOM FAC cujas dicas valiosas sobre a Cidade do México tornaram minha estadia muito mais fácil, e à Rosita, pelos cuidados durante minha temporada na Casa Naranja. Agradeço ainda a todos os entrevistados que contribuíram para este trabalho, no Brasil e no México. Os relatos coletados foram essenciais para a o desenvolvimento desta pesquisa.

A tese é apenas uma etapa na formação de uma pesquisadora. Muitos contribuíram na trajetória trilhada até aqui e merecem reconhecimento. Aos professores da UFES, Victor Gentilli e Edgard Rebouças, sou grata pelos aprendizados que fundamentaram toda esta trajetória. Às professoras da FAC, Elen Geraldês e Janara Sousa e ao professor Sivaldo Pereira, pelas valiosas contribuições a este trabalho ao longo do doutorado. Ao José Eduardo Romão, pelos oportunos comentários na banca de qualificação que ajudaram a orientar os rumos da pesquisa. Muito obrigada a todos por colaborarem na formação desta pesquisadora. Finalmente, agradeço à Capes pelo financiamento concedido.

RESUMO

O presente trabalho busca identificar as potencialidades e limites de interlocução entre as Leis de Acesso à Informação (LAIs) do Brasil e do México e as estruturas de comunicação pública do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN). Para tanto, utiliza a Hermenêutica de Profundidade, de Thompson (1995), como referencial metodológico, a pesquisa bibliográfica e entrevistas semi-estruturadas como técnicas de investigação. A partir de relatos coletados com atores-chave nos dois países como jornalistas, pesquisadores, servidores, ministros e ex-ministros das referidas cortes, além de análise documental de arquivos das instituições, foi possível compreender como se deu o processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação nas Supremas Cortes do Brasil e do México, bem como traçar um panorama dos contextos político e cultural que permearam a formulação e implementação das normas nos dois países. Neste processo, foram localizados pontos de convergência e divergência no modo como os tribunais adotaram novos parâmetros de transparência e estabeleceram uma relação com suas respectivas Secretarias de Comunicação Social. Outro ponto em comum é o fato de que ambas as cortes possuem canais de televisão que, sob o argumento da defesa da transparência, adotam o modelo de transmissão ao vivo das sessões do plenário – o que gera divergências entre pesquisadores de ambos países. Verificou-se que as Leis de Acesso à Informação Brasil e do México estabelecem um novo canal de diálogo entre o Estado e a sociedade, em que o cidadão se encontra na centralidade do processo comunicacional, princípio-chave da comunicação pública. No entanto, os setores responsáveis pela comunicação nas instituições em análise apresentam um nível de interlocução baixo com a LAI. Conclui-se que o potencial de atuação desta área se concentra nas ações de transparência ativa. De maneira complementar, os demais setores administrativos das cortes devem ter em mente o aspecto comunicacional ao serem demandados por meio da transparência passiva. Assim, o esforço central deste trabalho consiste em demonstrar que ter acesso à informação é fundamental em regimes democráticos, porém não é o suficiente para estabelecer a comunicação pública entre órgãos do Estado e sociedade.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Comunicação Pública; Supremo Tribunal Federal; Suprema Corte de Justiça da Nação; Poder Judiciário.

ABSTRACT

This research aims to identify the potential and limits of interlocution between Brazil's and Mexico's Access to Information Laws (LAIs in Portuguese) and the public communication structures of the Brazilian Supreme Court (STF) and the Mexican Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN). To do so, it uses Thompson's (1995) Depth Hermeneutics as a methodological framework, besides bibliographical research and semi-structured interviews as investigation techniques. Based on reports collected with key-actors in both countries such as journalists, researchers, civil servants, justices and former justices of the courts, in addition to documentary analysis of the institutions' archives, it was possible to understand the process of regulation of the Access to Information Law by the Supreme Courts of Brazil and Mexico, as well as the political and cultural contexts that permeated the formulation and implementation of norms in both countries. In this process, points of convergence and divergence were found in the way courts adopted new parameters of transparency and how they related with their Departments of Social Communication. Another common point is the fact that both courts have television channels that, under the argument of the defense of transparency, adopt the model of live broadcasting of the plenary sessions - which generates debates between researchers from both countries. It was found that the Brazilian and Mexican Access to Information Laws establishes new channels of dialogue between the State and society, in which the citizen is at the center of the communication process – a key principle of public communication. However, their Communication Departments have a low level of dialogue with the LAI. It is concluded that the potential of this area is concentrated in proactive transparency actions. Complementarily, other administrative sectors of the courts must keep in mind the communicational aspect when being demanded through the passive transparency. Thus, the main effort of this work is to demonstrate that having access to information is essential in democratic regimes, but it is not enough to establish a public communication between State bodies and society.

Keywords: Access to Information Law; Public Communication; Supreme Federal Court; Supreme Court of Justice of the Nation; Judicial Power.

RESUMEN

Esta investigación busca identificar el potencial y los límites de la interlocución entre las Leyes de Acceso a la Información (LAI) de Brasil y México y las estructuras de comunicación pública del Supremo Tribunal Federal (STF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Para ello, utiliza la Hermenéutica de Profundidad, de Thompson (1995), como marco metodológico, la investigación bibliográfica y las entrevistas semiestructuradas como técnicas de investigación. A partir de los relatos de actores-clave de ambos países como periodistas, investigadores, funcionarios, ministros y exministros de los tribunales mencionados, además del análisis documental de los archivos de las instituciones, se pudo comprender el proceso de regulación de la Ley de Acceso a la Información en las Cortes Supremas de Brasil y México, así como los contextos políticos y culturales que permearon la formulación e implementación de estas normas en ambos países. En este proceso, se encontraron puntos de convergencia y divergencia en la forma en que los tribunales adoptaron nuevos parámetros de transparencia y establecieron relación con sus respectivas Secretarías de Comunicación Social. Otro punto en común es el hecho de que ambos tribunales cuentan con canales de televisión que, bajo el argumento de la transparencia, adoptan el modelo de transmisión en vivo de las sesiones plenarias, lo que genera divergencias entre investigadores de ambos países. Se verificó que las Leyes de Acceso a la Información en Brasil y México establecen un nuevo canal de diálogo entre el Estado y la sociedad, en el cual el ciudadano está en la centralidad del proceso de comunicación – principio clave de la comunicación pública. Sin embargo, los sectores responsables por la comunicación en las instituciones bajo análisis tienen un bajo nivel de diálogo con la LAI. Se concluye que el potencial de esta área se concentra en acciones de transparencia activa. De manera complementaria, los sectores administrativos de los tribunales deben tener en cuenta el aspecto comunicacional a la hora de fornecer informaciones a través de la transparencia pasiva. Así, el principal esfuerzo de este trabajo es demostrar que el acceso a la información es fundamental en los regímenes democráticos, pero no es suficiente para establecer una comunicación pública entre los órganos del Estado y la sociedad.

Palabras-clave: Ley de Acceso a la Información; Comunicación pública; Supremo Tribunal Federal; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Poder Judicial.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Abraji – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
- AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros
- Amedi – *Asociación Mexicana de Derecho a la Información*
- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
- CEJA – *Centro de Estudios de Justicias de las Américas*
- CETA – *Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información*
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CIDE - *Centro de Investigación y Docencia Económicas*
- CIDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CJF – *Consejo de la Judicatura Federal*
- CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CRE – Comissão de Relações Exteriores
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EBC – Empresa Brasil de Comunicação
- ENAIID – *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*
- FAB – Força Aérea Brasileira
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FOIA - *Freedom of Information Act*
- Fundac – Fundação para o Desenvolvimento das Artes e Comunicação
- HP – Hermenêutica de Profundidade
- IAcc – *Índice de Accesibilidad de la Información Judicial em Internet*
- IFAI – *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*
- INAI – *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*
- INEGI – *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OGP – *Open Government Partnership*

ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAN – Partido da Ação Nacional
PRI – Partido Revolucionário Institucional
SCJN – Suprema Corte de Justiça da Nação
Secom – Secretaria de Comunicação
SEFAG – Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança
SFP – *Secretaría de la Función Pública*
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STM – Superior Tribunal Militar
TCU – Tribunal de Contas da União
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UGT – Unidade Geral de Transparência
UNAM – *Universidad Nacional Autónoma de México*
UPN – *Universidad Pedagógica Nacional*

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Foto de página do diário de campo das atividades realizadas no período de doutorado sanduíche no México. Foram reunidas informações coletadas nas entrevistas, impressões, contatos, programações de eventos e recortes de jornais locais.	31
Imagem 2: Quantitativo de processos por descumprimento à Lei de Acesso à informação que foram instaurados e concluídos no âmbito do Governo Federal	81
Imagem 3: Resultados obtidos pelo Brasil no IAcc Internet entre 2004 e 2018	86
Imagem 4: Índice de transparência por grupo de organizações fiscalizadas	96
Imagem 5: Frequência com que acompanha notícias sobre o STF - 2019 - Demográficos (%) SOCIEDADE	114
Imagem 6: Frequência com que acompanha notícias sobre o STF - 2019 - Região (%) SOCIEDADE	114
Imagem 7: Frame do vídeo que explica como registrar solicitações de acesso à informação via LAI no site do STF	124
Imagem 8: Placa em homenagem ao Grupo Oaxaca na sede do INAI, na Cidade do México. O objeto fica na entrada do Salão Luis Javier Solana, jornalista integrante do grupo.	136
Imagem 9: Exposição Cartografía de movimientos y derechos, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.	143
Imagem 10: Exposição Cartografía de movimientos y derechos, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.	143
Imagem 11: Exposição Cartografía de movimientos y derechos, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.	144
Imagem 12: Exposição Cartografía de movimientos y derechos, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.	144
Imagem 13: Resultados obtidos pelo México no IAcc Internet entre 2004 e 2018	154
Imagem 14: Foto da entrada da Suprema Corte de Justiça da Nação. O registro foi feito pouco antes do servidor (à esq.) informar à autora desta tese que não era permitido tirar fotos ou gravar vídeos no interior do prédio.....	158
Imagem 15: Procedimento de acesso à informação na SCJN.....	164
Imagem 16: Procedimento para apresentação de recursos na SCJN	164
Imagem 17: Acumulado de pedidos de acesso à informação recebidos pela SCJN. Os números de 2021 são referentes aos meses de janeiro a maio.	168
Imagem 18: Frame de vídeo sobre direito de acesso à informação.....	179

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Técnicas de pesquisa e materiais utilizados em cada uma das etapas	24
Quadro 2: Organização das informações coletadas a partir de entrevistas realizadas com o grupo interno	26
Quadro 3: Organização das informações coletadas a partir de entrevistas realizadas com o grupo externo.....	26
Quadro 4: Relação de entrevistados - Brasil.....	27
Quadro 5: Relação de entrevistas realizadas - México	29
Quadro 6: Síntese de acordos internacionais que preveem o direito à informação.....	57
Quadro 7: Relação de instrumentos normativos anteriores à Lei 12.527/2011 que tratam do acesso às informações, gestão documental e transparência da administração pública.....	73
Quadro 8: Relação de instrumentos normativos editados pelo CNJ que tratam do acesso às informações públicas e transparência no Judiciário	89
Quadro 9: Relação de instrumentos normativos editados pelo STF que tratam do acesso às informações públicas e transparência no tribunal.....	100
Quadro 10: A comunicação nos atos normativos de gestão estratégica do CNJ	111
Quadro 11: Relação de instrumentos normativos anteriores e posteriores à Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública do Governo que tratam da gestão documental e transparência na administração pública	131
Quadro 12: Relação de instrumentos normativos editados pela SCJN que tratam do acesso às informações públicas e transparência no tribunal.....	165
Quadro 13: Síntese de semelhanças e diferenças entre os dois países no processo de criação de suas respectivas leis de acesso à informação	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de pedidos de acesso à informação enviados ao STF.....	105
Tabela 2: Evolução do orçamento do INAI entre 2017 e 2020. Valores em pesos mexicanos.	150
Tabela 3: Número de recursos sobre a SCJN que chegaram ao INAI e suas resoluções	163
Tabela 4: Solicitações enviadas ao Comitê de Transparência e ao Colegiado Especializado de ministros da SCJN.	169

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	14
1.1 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS	16
1.2 ESTRUTURA DA TESE	18
1.3 REFERENCIAL METODOLÓGICO: HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE.....	20
1.4 TÉCNICAS DE PESQUISA	24
2 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	33
2.1 O PÚBLICO VS. O PRIVADO	34
2.2 O GOVERNO DO PÚBLICO EM PÚBLICO.....	38
2.2.1 A mentira na política	41
2.3 A ASCENSÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO.....	43
2.4 A RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E O CONCEITO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	45
2.4.1 Limitações e o ingrediente digital	50
2.5 O ACESSO À INFORMAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA.....	55
2.5.1 Panorama internacional	57
2.6 A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	66
3 BRASIL: HISTÓRICO DE OPACIDADE	72
3.1 MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	77
3.1.1 Tramitação no Legislativo	79
3.2 O JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	84
3.3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	96
3.4 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	110
3.4.1 O diálogo entre comunicação e transparência	122
4 MÉXICO: O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO RUPTURA COM O PASSADO	128
4.1 A ATUAÇÃO DO GRUPO OAXACA	132
4.1.1 As reformas sofridas pela LAI	141
4.2 O JUDICIÁRIO MEXICANO E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	150
4.3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DA NAÇÃO	158
4.4 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DA NAÇÃO	170
4.4.1 O diálogo entre comunicação e transparência	178

5 PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA ENTRE OS DOIS PAÍSES ...	182
6 CONCLUSÕES.....	195
REFERÊNCIAS	202
APÊNDICE A– TERMO DE CONSENTIMENTO	216
APÊNDICE B – ÍNDICE COM <i>LINKS</i> DE DOCUMENTOS CONSULTADOS.....	218

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

A ordem hierárquica e os diferentes graus da justiça eram infinitos, pelo que nem mesmo os membros dela os conheciam com precisão. Os inquéritos que se realizavam nas cortes de justiça eram secretos, em geral, também para os funcionários de hierarquia inferior, os quais apenas podiam compreender o distante curso ulterior que tomariam os assuntos nos quais estavam trabalhando, de modo que as causas judiciais entravam na órbita de sua jurisdição sem que eles mesmos chegassem a saber, na maioria das vezes, de onde vinham nem aonde iriam. (KAFKA, 2011, p.150)

Esta seção busca apresentar os aspectos epistemológicos da presente tese, sua estrutura, o referencial metodológico utilizado, bem como as técnicas de pesquisa aplicadas. A princípio, porém, será esclarecida a motivação para o seu desenvolvimento, o que implica uma breve digressão sobre a trajetória da pesquisadora, que busca, com esta tese, dar continuidade e aprofundar os conhecimentos sobre o tema do direito de acesso à informação pública, como foco nas chamadas Leis de Acesso à Informação (LAIs¹). Além disso, por se tratar de um marco legal que permite abordagens a partir de diferentes áreas do conhecimento, como Direito, Ciência da Informação, Administração ou Ciências Políticas, por exemplo, este trabalho busca contribuir para consolidar as LAIs como objetos de estudo do campo da Comunicação .

A primeira experiência com a Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei 12.527/2011) enquanto objeto de pesquisa se deu durante o mestrado, quando buscou-se compreender como os jornalistas haviam feito uso da norma durante seu primeiro ano de vigência, entre maio de 2012 e maio de 2013 (DUTRA, 2015). Ao longo da revisão de literatura, constatou-se que órgãos do Poder Judiciário se destacavam por sua avaliação negativa tanto no cumprimento de critérios de transparência ativa quanto de transparência passiva² (ARTIGO 19, 2014; KRAEMER; NASCIMENTO, 2014; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014).

Em outro momento da pesquisa, durante a análise de conteúdo da amostra de matérias jornalísticas selecionadas, constatou-se que os órgãos do Poder Judiciário eram os menos presentes nas publicações (Executivo era o Poder mais abordado nas reportagens, seguido pelo Legislativo). Por fim, foram entrevistados jornalistas que se destacaram dentro da amostra selecionada, que englobou os jornais *O Globo*, *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*. Os

¹ Neste trabalho a sigla LAI será utilizada para fazer referência tanto à norma brasileira quanto à norma mexicana.

² No arcabouço normativo brasileiro, o conceito de transparência passiva e transparência ativa foi estabelecido pelo Decreto 7.724/2012, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso nos órgãos do Executivo Federal. A transparência passiva ocorre quando o cidadão precisa demandar a administração pública para obter a informação desejada, enquanto na transparência ativa os órgãos públicos disponibilizam de maneira proativa as informações.

profissionais foram unânimes ao classificar os órgãos do Judiciário como os mais difíceis de obter informação, mesmo com a LAI em vigor.

Diante de todos esses elementos observados ao longo do período do mestrado, não houve dúvidas de que o Judiciário seria uma esfera de poder instigante para o desenvolvimento de futuras pesquisas sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Como se trata de um Poder que abarca diferentes órgãos e instâncias, optou-se por selecionar a mais alta corte como locus de pesquisa: o Supremo Tribunal Federal (STF). A decisão se justifica por questões logísticas, pois a sede do STF é localizada em Brasília, mesma cidade em que a pesquisa é desenvolvida e onde a pesquisadora reside, o que facilita a realização de entrevistas presenciais, visitas e consulta a acervos. Além disso, trata-se da última instância do Judiciário do país, de modo que seu comprometimento institucional com o direito de acesso à informação (ou a falta dele) representa um parâmetro a ser adotado pelos demais tribunais.

No entanto, se na dissertação de mestrado investigou-se o uso da LAI como ferramenta jornalística, desta vez a abordagem é diferente, com o olhar voltado não para um grupo de usuários, mas sim para os “provedores” de informações públicas: para o setor responsável pelo atendimento aos pedidos de acesso à informação e para a área de comunicação social da instituição. Essa escolha também foi motivada por observações feitas ainda no período do mestrado.

Nas entrevistas, jornalistas destacaram o fato de que a LAI representava uma alternativa às assessorias de imprensa de órgãos públicos para a obtenção de informações oficiais. No entanto, houve relatos de pedidos protocolados por meio da Lei de Acesso, cujas respostas chegavam por meio das assessorias de imprensa, o que, para os repórteres, era ruim, pois demonstrava um tratamento diferenciado e a supressão do que deveria ser um novo canal para obtenção de informações oficiais. Durante a revisão de literatura, constatou-se que este movimento não era uma exclusividade dos órgãos públicos brasileiros (ROBERTS, 2005). Além disso, entrevistados relataram situações em que, quando buscavam uma informação considerada delicada, os próprios profissionais que atuavam nas assessorias de imprensa de órgãos públicos os orientavam a acionar os mecanismos estabelecidos pela LAI para obter o dado ou o documento buscado.

Finalmente, na etapa de conclusão do mestrado, foi possível acompanhar pesquisa desenvolvida pelos professores da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília Sousa, Geraldês e Paulino (2016), sobre a participação da assessoria de comunicação do Governo do Distrito Federal na aplicação da Lei Acesso à Informação. Ficou claro, portanto, que as áreas responsáveis pela comunicação social de órgãos públicos também haviam sido

impactadas por essa norma – em menor ou menor escala, como também analisaram Duarte e Theorga (2012).

Finalmente, cabe apresentar a motivação por estender o escopo desta pesquisa ao México e à Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN). Para isso, é preciso dizer que a LAI mexicana antecedeu a brasileira em nove anos e serviu de parâmetro (juntamente com outras experiências internacionais) para a elaboração da norma brasileira. Ambas se aplicam ao Poder Judiciário, uma característica positiva das LAIs de países latino-americanos (MENDEL, 2009b). Além disso, a lei mexicana é considerada uma referência a nível internacional (MICHENER, 2011), por, entre outros motivos, estabelecer a criação de um de órgão autônomo que atua como instância recursal e fiscalizadora da aplicação da norma, e de demais questões relativas à transparência pública e proteção de dados pessoais, o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI).

Como se verá, ao longo do trabalho, o processo de aprovação da Lei de Acesso mexicana contou com uma forte participação da sociedade civil, principalmente pela atuação do chamado Grupo Oaxaca. Esta mobilização também serviu como referência para grupos brasileiros que defendiam a aprovação da LAI. Por fim, vale destacar que Brasil e México integram o conjunto de países que em 2011 deu início à *Open Government Partnership* (OGP)³. Fica claro, portanto, que o México se apresenta como um destino adequado para desenvolver uma pesquisa sobre o direito de acesso à informação, o que foi possível graças a uma bolsa de seis meses no âmbito do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, da Capes, e à receptividade da prof. Dra. Luz María Garay Cruz, da *Universidad Pedagógica Nacional* (UPN).

1.1 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS

Após elucidar os elementos que motivaram o desenvolvimento da presente pesquisa, passa-se à apresentação de seus aspectos epistemológicos. Assim, a pergunta que move este estudo é: *como a Lei de Acesso à Informação dialoga com os princípios da comunicação pública nas Supremas Cortes do Brasil e do México?*

Cabe esclarecer, ainda que preliminarmente, quais são os princípios da comunicação pública considerados neste trabalho, e como eles se relacionam com a LAI. Considera-se que a

³ Foram co-fundadores da OGP, além do Brasil e México: Indonésia, Noruega, Filipinas, Estados Unidos, Reino Unido e África do Sul. O objetivo da *Open Government Partnership* é estabelecer compromissos para que governos nacionais e subnacionais cumpram uma série de metas para implantar a transparência em suas esferas administrativas. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/> Acesso em 29 jun. 2020.

comunicação pública é aquela produzida por órgãos públicos, que envolve o interesse público e coloca o cidadão na centralidade do processo comunicacional. Os princípios aqui considerados foram listados por pelo pesquisador Jorge Duarte (2011) como “eixos centrais da comunicação pública”:

- **Transparência:** oferecer informações a título de prestação de contas;
- **Acesso:** facilidade na obtenção de informações e estímulo a buscá-las, bem como a dar sua opinião a respeito;
- **Interação:** promoção de canais de comunicação que viabilizem fluxos bilaterais ou multilaterais, nos quais os envolvidos tenham oportunidade de falar e de ser ouvidos;
- **Ouvidoria Social:** interesse em conhecer a opinião do público e os diversos segmentos que a compõem

Portanto, o objetivo geral da investigação é: a partir das experiências das Supremas Cortes do Brasil e do México, avaliar potencialidades e limites de interlocução entre a Lei de Acesso à Informação e as estruturas de comunicação pública destas instituições. Para isso, serão tomadas como base: referências bibliográficas e relatos coletados em entrevistas realizadas nos dois países com jornalistas, pesquisadores, servidores, ministros e ex-ministros dos tribunais, além de análise documental de arquivos das instituições.

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- 1) Analisar como se deu o processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação nas Supremas Cortes do Brasil e do México, bem como traçar um panorama dos contextos político, econômico e cultural que permearam a formulação e implementação das normas nestes países;
- 2) Apresentar a estrutura dos órgãos de comunicação das referidas instituições;
- 3) Identificar articulações e/ou tensões entre a garantia do direito de acesso à informação e as práticas de comunicação adotadas por estes órgãos

Esta tese trabalha com a hipótese de que existe pouco diálogo entre a área responsável pela gestão e operacionalização da LAI e os setores responsáveis pela comunicação das Supremas Cortes (Secretaria de Comunicação, no caso do STF e Direção de Comunicação Social no caso da SCJN). Isso se deve à estratégia de comunicação adotada pelos gestores da área, que não se alinha necessariamente aos referidos princípios da comunicação pública. No entanto, defende-se que a sinergia entre esses setores poderia fortalecer o trabalho de ambos, e, em especial, beneficiar o cidadão que busca informações junto aos órgãos públicos.

1.2 ESTRUTURA DA TESE

A presente pesquisa está organizada em cinco capítulos, sendo o primeiro destinado à apresentação do estudo, seus aspectos epistemológicos e o referencial metodológico utilizado. Como será detalhado na próxima seção, para alcançar os objetivos listados esta tese trabalhará com a Hermenêutica de Profundidade (HP), do sociólogo norte-americano John B. Thompson (1995). Esta abordagem de investigação busca apresentar propostas de interpretação de fenômenos sociais. Para isso, se baseia em três etapas: análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/re-interpretação. As etapas permitem a combinação de diferentes técnicas de pesquisa. Nesta tese, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas.

O segundo capítulo traz uma revisão de literatura sobre a concepção do acesso à informação enquanto direito humano. Assim, serão apresentadas discussões sobre a relação entre esfera pública e esfera privada, a ideia de publicidade das informações a partir de uma perspectiva moral e a defesa de seus benefícios para o sistema político – em especial para a democracia.

Na sequência, será feito um relato sobre a consolidação deste direito, desde a sua inserção no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, até a onda de aprovação de Leis de Acesso à Informação em diferentes países entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O foco desse panorama será a América Latina, região que abriga os países estudados e que protagonizou episódios emblemáticos, como os julgamentos *Claude Reyes vs. Chile* e *Gomes Lund vs. Brasil* junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Casos que reforçaram a importância da regulação e da regulamentação⁴ do direito de acesso à informação pública. O capítulo é encerrado com um debate sobre a dimensão comunicacional das Leis de Acesso à Informação, em que será aprofundado o conceito de comunicação pública que baliza este estudo.

O capítulo três se dedica a apresentar o cenário de desenvolvimento das políticas de acesso à informação pública no Brasil, culminando na aprovação da LAI em 2011. Em seguida, será examinado como o Judiciário brasileiro se adaptou aos novos paradigmas de transparência estabelecidos pela LAI, identificando alguns aspectos culturais presentes na organização deste poder, no que tange ao acesso às informações e os principais obstáculos

⁴ A título de esclarecimento, vale distinguir os significados de regulação e regulamentação. O primeiro representa um conjunto de regras gerais expedidas por órgãos reguladores ou pelo Legislativo, enquanto o segundo está relacionado à marcos jurídicos específicos, cuja sanção, promulgação e publicação são de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, como estabelece o Art. 84, inciso IV da Constituição Federal.

mapeados por diferentes pesquisadores.

Após este panorama geral do Poder Judiciário, a análise se concentra em um dos *locus* desta pesquisa: o Supremo Tribunal Federal. A transição de um tribunal pouco conhecido (BALEEIRO, 1968) para uma corte presente cotidianamente nos noticiários também passou pelas políticas de acesso à informação e de comunicação adotadas ao longo dos anos, como se verá. Nesta etapa do trabalho, será examinado como a corte regulamentou internamente a aplicação da LAI, quais são os órgãos responsáveis por sua operacionalização, os obstáculos vencidos e os desafios que ainda se interpõem. Na sequência, apresenta-se a estrutura de Comunicação Social do STF, com suas plataformas e sua organização interna. Será dada especial atenção à TV Justiça, primeiro canal de televisão do mundo a transmitir ao vivo as sessões de uma corte constitucional, sob o argumento da transparência. Finalmente, o diálogo (ou a falta dele) entre os setores responsáveis pela comunicação e pela transparência no STF são examinados ao final do capítulo.

O quarto capítulo é resultado da pesquisa de campo realizada na Cidade do México, entre outubro de 2019 e março de 2020. Trata do desenvolvimento de políticas de acesso à informação pública, em especial da aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2002, logo após o país passar por uma ruptura política. Em seguida, será analisado o caso do Grupo Oaxaca, que reuniu acadêmicos e jornalistas com o objetivo de construir uma proposta de lei de acesso à informação e defendê-la junto ao Congresso Nacional mexicano.

Diferente da LAI brasileira, a lei mexicana já sofreu algumas reformas, de modo que a legislação em vigor foi aprovada em 2015, com mudanças consideráveis em relação ao primeiro texto, de 2002. Essas alterações, seus desdobramentos e impactos no Poder Judiciário são apresentadas. Assim como no capítulo anterior, é feita uma análise do desempenho dos órgãos do Judiciário mexicano no que tange ao cumprimento das regras de acesso à informação pública, com base em mapeamentos realizados por pesquisadores. Após esta etapa é possível conduzir o leitor para a atuação da Suprema Corte de Justiça da Nação: sua mudança de entendimento ao longo dos anos sobre a abrangência do direito de acesso à informação, e a estrutura interna criada para atender às determinações da LAI no México. Finalmente, apresenta-se a Direção de Comunicação Social da corte, suas plataformas e como se organizam. Também será dada especial atenção à *Justicia TV*, canal criado poucos anos depois da TV Justiça, no Brasil, que adota o mesmo modelo de transmissão, fundamentado no argumento da transparência. Ao final do capítulo, é feito

um balanço sobre a interlocução entre os setores de comunicação e de transparência do tribunal.

O capítulo 5 faz um balanço das similaridades e diferenças entre Brasil e México no processo de aprovação de suas legislações de acesso à informação, levando em consideração os principais atores políticos envolvidos e as estratégias discursivas utilizadas por grupos da sociedade civil em defesa do marco legal. Em seguida, traça um panorama sobre o Poder Judiciário dos dois países, até chegar nas instituições que foram analisadas nesta pesquisa: as Supremas Cortes. O modo como o STF e a SCJN implementaram internamente os novos parâmetros de transparência e como eles estabeleceram uma relação com os respectivos órgãos de comunicação social apresentam pontos de convergência e divergência, que possibilitam aprendizados, que são detalhados na conclusão da tese.

Com exceção dos dois primeiros capítulos, os demais trazem reflexões a partir da revisão bibliográfica, intercaladas por relatos obtidos nas entrevistas realizadas com ministros, ex-ministros, servidores em exercício ou que já deixaram o órgão, jornalistas e pesquisadores de ambos países. A seguir, será apresentado o referencial metodológico utilizado, bem como as técnicas de pesquisa.

1.3 REFERENCIAL METODOLÓGICO: HERMENÊUTICA DE PROFUNDIDADE

Este trabalho se insere no crescente fluxo de produções acadêmicas no campo da comunicação que têm na Lei de Acesso à Informação o seu objeto de estudo. Desta vez, sob o viés da comunicação pública, ancorada na premissa de que a LAI tem potencial para se consolidar como um novo canal de comunicação entre o cidadão e o Estado. No entanto, para que isso se concretize, é necessário que algumas condições estejam previamente pactuadas. Em primeiro lugar, é preciso que os gestores da área compartilhem o entendimento sobre o papel da comunicação do órgão público no processo de informar para construir/fortalecer a cidadania. Além disso, setores responsáveis pela aplicação da LAI também devem ter em mente a sua perspectiva comunicacional.

Nesta seção, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para compreender, de maneira abrangente, como as supremas cortes do Brasil e do México adotaram essa política de acesso à informação, e se os princípios da comunicação pública perpassam as estratégias adotadas. Para isso, a Hermenêutica de Profundidade, de John B. Thompson (1995), foi o referencial metodológico utilizado. As técnicas de pesquisa utilizadas a partir do enquadramento metodológico da HP foram pesquisa bibliográfica e entrevistas.

A decisão de trabalhar com essa perspectiva metodológica foi motivada por sua proposta abrangente no processo de desvendamento de fenômenos sociais. Baseada na razão argumentativa, em que novas propostas de interpretação de fenômenos sociais são apresentadas, a Hermenêutica de Profundidade vem se consolidando nos estudos ligados à antiga linha de Políticas de Comunicação e Cultura deste Programa de Pós-Graduação (atual linha de pesquisa Poder e Processos Comunicacionais), como analisou a pesquisadora Nogueira (2020), que integra a referida linha. Este referencial metodológico possibilita que discussões teóricas sejam complementadas por análises práticas (e vice-versa). Acredita-se que o diálogo entre reflexão teórica e pesquisa empírica deve ser valorizado, pois permite explorar elos que tendem a fortalecer ambos os lados.

A Hermenêutica de Profundidade se dedica à análise dos usos sociais das formas simbólicas em contextos estruturados. Essas formas simbólicas podem assumir diversas configurações, desde ações, “falas linguísticas cotidianas até às imagens e aos textos complexos” e, em especial, exigem que o pesquisador questione “se o sentido, construído e usado pelas formas simbólicas, serve ou não para manter relações de poder sistematicamente assimétricas” (THOMPSON, 1995, p. 16). As formas simbólicas são carregadas de ideologia, definida por Thompson como “sentido a serviço do poder”. Por isso, a fim de serem interpretadas, essas construções simbólicas demandam um olhar sobre os contextos sócio-históricos em que estão inseridas.

Assim, quando os analistas sociais procuram interpretar uma forma simbólica, por exemplo, eles estão procurando interpretar um objeto que pode ser, ele mesmo, uma interpretação, e que pode já ter sido interpretado pelos sujeitos que constroem o campo-objeto, do qual a forma simbólica é parte. Os analistas estão oferecendo uma interpretação de uma interpretação, estão re-interpretando um campo pré-interpretado. (THOMPSON, 1995, p.359).

Este referencial permite a combinação de diferentes técnicas de pesquisa e se caracteriza pela associação de três fases de investigação: a análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/re-interpretação.

A interpretação da *doxa*, ou seja, a leitura das opiniões, crenças e posicionamentos de sujeitos acerca de sua realidade, é considerado o ponto de partida para a Hermenêutica de Profundidade. Assim, neste “momento etnográfico”, como Thompson denomina, observa-se a interpretação das pessoas sobre a realidade ao seu redor. Somente a partir daí, realiza-se um mergulho com o objetivo de reconstruir as condições sócio-históricas que permeiam o fenômeno social estudado.

No caso deste trabalho, pode-se dizer que este ponto de partida ocorreu preliminarmente durante o mestrado, em três momentos distintos: durante a revisão de

literatura, em que levantamentos realizados por instituições que se dedicam ao tema constatavam a pouca efetividade de órgãos de Justiça brasileiros na aplicação da Lei de Acesso à Informação; durante a análise de conteúdo da amostra de matérias jornalísticas selecionadas, em que foi observado o baixo índice de menções aos órgãos do Judiciário; e na etapa de entrevistas a jornalistas, para quem os tribunais continuavam sendo pouco transparentes, mesmo com o advento da nova regra.

Iniciada a pesquisa doutoral, aprofundou-se o trabalho de interpretação da *doxa* com o objetivo de colher relatos junto a atores-chave para compreender suas interpretações sobre o fenômeno social em análise. Concomitantemente, buscava-se investigar as condições contextuais. Considerando que a HP pressupõe que o objeto de estudo já é pré-interpretado, o trabalho não pode abrir mão de tentar entender o modo pelo qual as formas simbólicas são apreendidas pelas pessoas que as produzem e as recebem. “Em outras palavras, a hermenêutica da vida cotidiana é um ponto de partida primordial inevitável do enfoque da HP” (THOMPSON, 1995, p. 363). Por isso, é recomendado o uso de técnicas associadas às pesquisas etnográficas como observação participante e entrevista.

A etapa da análise sócio-histórica busca reconstruir as condições de produção, circulação e recepção das formas simbólicas estudadas. Neste trabalho, as leis de acesso à informação do Brasil e do México assumem o lugar de formas simbólicas. Assim, analisa-se o contexto histórico que possibilitou a criação desses marcos legais em cada país, os principais atores envolvidos e as resistências enfrentadas.

O objetivo deste direcionamento do olhar para conjuntura é mostrar que as formas simbólicas não existem em um vácuo. A adoção deste instrumento de acesso à informação está inserida em um determinado contexto social, as LAIs foram produzidas e recebidas dentro de condições específicas no Brasil e no México. Portanto, dentro da etapa de análise sócio-histórica também será examinado o modo como as leis de acesso foram implementadas pelas Supremas Cortes dos respectivos países. Como se deu o processo de institucionalização dessas regras internamente e suas implicações. Para isso, foram realizadas entrevistas com atores-chaves.

O momento da análise formal ou discursiva busca examinar o que as formas simbólicas expressam. Thompson esclarece que, ao utilizar o termo “discurso”, ele não teve a intenção de limitar a análise a aspectos linguísticos, mas sim a casos concretos de comunicação no dia a dia. Neste trabalho, a etapa é fundamental para compreender as relações subjetivas que perpassam tanto a aplicação da norma em cada órgão, quanto para entender como se organiza a estrutura de comunicação das supremas cortes. A partir da interpretação dos relatos colhidos

nas entrevistas é possível identificar a compreensão da forma simbólica por parte de pessoas envolvidas cotidianamente na sua produção ou recepção.

Os atores-chave entrevistados tanto no Brasil quanto no México foram divididos em dois grupos: interno e externo às instituições analisadas. No primeiro estão ministros, gestores de áreas relacionadas à transparência e à comunicação. O segundo grupo é composto por pesquisadores, ativistas e jornalistas. Captar a perspectiva de atores internos e externos possibilitou uma compreensão ampla do fenômeno social estudado.

Por fim, a interpretação/re-interpretação é a fase em que se busca compreender o que as formas simbólicas analisadas representam e o que elas querem dizer à luz do contexto sócio-histórico levantado. É o momento de síntese. A reinterpretação ocorre quando o pesquisador oferece uma nova possibilidade de leitura de fenômenos sociais que já haviam sido previamente interpretados. O novo significado proposto pode inclusive divergir daquele construído pelos sujeitos sociais, como alerta Thompson: a “possibilidade de um conflito de interpretação é intrínseca ao próprio processo de interpretação” (THOMPSON, 1995, p. 376).

O diferencial do uso da Hermenêutica de Profundidade como referencial metodológico é a possibilidade que este aporte dá ao pesquisador para propor sentidos ao fenômeno analisado, e não apenas desvelá-lo:

Se afirmamos algo, através da interpretação, temos a obrigação de justificá-lo, de fundamentar essa interpretação em argumentos que sejam inteligíveis a todos os parceiros engajados na ação [...] Trata-se de construir uma análise plausível dentro de um paradigma compreensivo; não de acessar e revelar a verdade, mas de fazer uma leitura qualificada da realidade tal qual ela se apresenta, no nível do sentido apreendido do fenômeno, no campo investigado (VERONESE, GUARESCHI, 2006, p. 87)

Thompson (1995) esclarece que as três etapas que compõem a Hermenêutica de Profundidade não devem ser entendidas como um roteiro a ser seguido, mas sim como esferas de análises complementares que compõem um processo interpretativo. Assim, elas se interligam, dialogam e se estruturam de modo a possibilitar a compreensão do fenômeno social como um todo. Desse modo, a pesquisa evita cair na falácia do reducionismo, quando a forma simbólica é analisada exclusivamente pela perspectiva das condições sócio-históricas de sua produção e recepção; e na falácia do internalismo, quando procura-se explicar efeitos e características das formas simbólicas olhando exclusivamente para elas, sem considerar as condições sócio-históricas em que foram produzidas e recebidas.

No quadro a seguir, as etapas do referencial metodológico adotado foram sistematizadas de acordo com a técnica de pesquisa utilizada e os respectivos materiais.

Quadro 1 – Técnicas de pesquisa e materiais utilizados em cada uma das etapas.

Hermenêutica de Profundidade		
Etapa	Técnica utilizada	Materiais
Análise sócio-histórica	- Pesquisa bibliográfica e documental - Entrevistas em profundidade semiabertas	- Documentos institucionais das Supremas Cortes brasileira e mexicana, publicações científicas, relatórios sobre a aplicação das Leis de Acesso à Informação no Poder Judiciário e reportagens sobre o tema - Relatos de atores-chave no Brasil e no México
Análise formal ou discursiva	- Interpretação dos relatos obtidos	- Entrevistas concedidas por atores-chave no Brasil e no México
Interpretação/ Re-interpretação	- Análise das informações sistematizadas	- Materiais obtidos nas entrevistas à luz do referencial teórico adotado

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, serão detalhadas as técnicas utilizadas em cada etapa de pesquisa. Elas foram escolhidas com base nas possibilidades que oferecem para a resolução do problema proposto e de acordo com os objetivos desta tese.

1.4 TÉCNICAS DE PESQUISA

Durante a análise sócio-histórica, a pesquisa bibliográfica e as entrevistas em profundidade semiabertas foram as técnicas utilizadas para compreender o acesso à informação enquanto direito (ou seja, em seus aspectos teóricos) e na prática, por meio da LAI, e o viés comunicacional deste marco legal.

A pesquisa bibliográfica possibilitou, por exemplo, identificar o contexto histórico em que a Lei de Acesso à Informação foi aprovada no Brasil e no México e seu processo de regulamentação pelas Supremas Cortes dos dois países. Neste sentido, foram consultadas publicações institucionais dos referidos órgãos, como critérios adotados para gestão de documentos, orientações de procedimentos de acesso à informação e relatórios de prestação de contas, normativas internas, publicações científicas, além de materiais como reportagens e relatórios de organizações que trabalham com o tema.

A entrevista em profundidade semiaberta também foi utilizada na etapa da análise sócio histórica como técnica de pesquisa. Este recurso metodológico qualitativo consiste em

uma série de perguntas abertas, cuja ordem inicialmente prevista pode sofrer alterações no decorrer da conversa, inclusive com acréscimo ou supressão de questionamentos. A principal vantagem da entrevista semiaberta em relação ao questionário (entrevista fechada) é o fato de que, na medida em que o entrevistador deixa de apresentar opções de resposta, o entrevistado se vê obrigado a formulá-las por sua própria conta, expressando com maior clareza suas opiniões e posicionamentos. Esse tipo de informação é obtida graças à flexibilidade que as entrevistas semiabertas possuem, sem engessar o roteiro de conversa.

O objetivo, portanto, das entrevistas semiabertas não é levantar representações estatísticas, mas sim captar as experiências e percepções dos entrevistados. Testemunhos sobre episódios considerados relevantes para a pesquisa, elucidação dos fluxos de trabalho nas instituições analisadas, juízos de valor e interpretação de fenômenos. Todos esses aspectos puderam ser apreendidos das entrevistas, que não consistem em si mesmas, mas fornecem elementos que auxiliam na compreensão do fenômeno estudado.

Além disso, entendeu-se que a análise documental por si só não daria conta de aprofundar a investigação, sendo necessário o diálogo com atores-chave dos dois países. Somente a partir deste contato seria possível identificar possíveis conflitos ou aspectos que não se revelam nos documentos. Nas palavras do pesquisador Jorge Duarte (2012), o objetivo da entrevista em profundidade:

Está relacionado ao fornecimento de elementos para a compreensão de uma situação ou estrutura de um problema. Deste modo, como nos estudos qualitativos em geral, o objetivo muitas vezes está mais relacionado à aprendizagem por meio da identificação da riqueza e diversidade, pela integração das informações e síntese das descobertas do que ao estabelecimento de conclusões precisas e definitivas. (DUARTE, 2012, p.63).

As entrevistas semiabertas são caracterizadas por não contar com um extenso rol de questões, mas algumas perguntas amplas o suficiente de modo que permitam explorar ao máximo o conhecimento do entrevistado antes de seguir para o próximo item do roteiro.

Feitas as entrevistas, passa-se ao momento de transcrição (no caso desta pesquisa, em três idiomas: português, espanhol e inglês). Em função da diversidade de respostas, esta etapa exige um exame mais delicado do que as análises estatísticas, por exemplo. Em seguida realizam-se os procedimentos analíticos, etapa em que, na busca por padrões, conexões e até mesmo contradições, os dados qualitativos obtidos nos relatos são agrupados em temas. Considerando o grupo interno (composto por profissionais vinculados ou que já possuíram vínculo com as instituições em análise), foi possível organizar as informações em três eixos principais, com o objetivo de compor o conjunto de informações necessárias à etapa da análise sócio-histórica do referencial metodológico adotado. A organização dos eixos temáticos de

discussão também levou em consideração o objetivo geral e os objetivos específicos do presente trabalho.

Quadro 2 – Organização das informações coletadas a partir de entrevistas realizadas com o grupo interno.

Grupo Interno	
Como se organiza a estrutura responsável pela LAI nas Supremas Cortes	Fazem parte desse eixo informações sobre: histórico, resistências internas, processo de implantação de políticas de acesso à informação na instituição, recursos humanos e financeiros alocados, percepções sobre o grau de abertura/opacidade do Poder Judiciário, e pontos a serem aprimorados.
Como se organiza a estrutura responsável pela Comunicação Social nas Supremas Cortes	Fazem parte desse eixo informações sobre: canais de comunicação, recursos humanos e financeiros alocados, percepções sobre o modelo de transmissão ao vivo das sessões do plenário, papel da comunicação nas políticas de acesso a informações públicas da instituição.
Avaliação sobre diálogo entre as áreas responsáveis pela LAI e pela Comunicação Social nas Supremas Cortes	Fazem parte desse eixo relatos sobre: ações em conjunto, oportunidades/limitações de aproximação.

Fonte: Elaboração própria.

No grupo externo (composto por pesquisadores, jornalistas e ativistas de organizações que se dedicam ao tema do direito de acesso à informação), as informações também foram agrupadas em três eixos de discussão:

Quadro 3 – Organização das informações coletadas a partir de entrevistas realizadas com o grupo externo.

Grupo Externo	
O contexto da criação da LAI no Brasil e no México	Fazem parte desse eixo relatos sobre: a mobilização em defesa da aprovação de uma Lei de Acesso à Informação nos dois países, expectativas e principais atores envolvidos.
Percepções sobre a aplicação da LAI nas Supremas Cortes	Fazem parte desse eixo relatos sobre: avanços observados nos últimos anos e obstáculos que ainda persistem nas políticas de acesso à informação, percepções sobre a dualidade de funções do Poder Judiciário na aplicação da LAI.

Avaliação sobre diálogo entre as áreas responsáveis pela LAI e pela Comunicação Social nas Supremas Cortes	Fazem parte desse eixo relatos sobre: o papel da comunicação nas políticas de acesso à informação.

Fonte: Elaboração própria.

Em função da diversidade de perfis dos entrevistados e da flexibilidade característica da técnica de entrevista semiaberta, não foram todos os depoimentos que abordaram todos os assuntos listados. Saber olhar para os depoimentos coletados sem perder de vista o lugar de fala de cada entrevistado é importante para conferir coerência à interpretação dos dados. A estrutura temática apresentada acima auxiliou na codificação dos relatos, o que permite, segundo o professor da Universidade de Huddersfield Graham Gibbs: “combinar passagens que sejam exemplos do mesmo fenômeno, ideia, explicação ou atividade” (GIBBS, 2009, p. 60).

Os quadros a seguir indicam a relação de entrevistados no Brasil e no México. O critério de seleção das fontes se pautou pelas atividades realizadas pelos atores-chave. Ou seja, servidores das Supremas Cortes que atuam diretamente com a LAI, gestores de área de comunicação social, ministros, ex-ministros, jornalistas que trabalham na cobertura das atividades das cortes, pesquisadores e ativistas de organizações que se dedicam ao tema do direito de acesso à informação.

Cabe esclarecer que, durante a etapa de coleta de informações por meio de entrevistas, esta pesquisa seguiu princípios éticos de consentimento, de modo que todos os entrevistados firmaram um termo em que os objetivos do estudo foram explicitados (ver apêndice). Todos estão cientes de que as conversas foram gravadas e seus trechos foram transcritos na tese. A pedido, alguns nomes não serão identificados.

Quadro 4 – Relação de entrevistados – Brasil.

Entrevistas - Brasil		
Nome	Cargo/Função	Justificativa
Evandro Costa Gama	Servidor do STF	Atuou na Secretaria de Gestão Estratégica durante a gestão do ministro Dias Toffoli (2018-2020). Área responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico da corte

Entrevistado 1	Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança	Área responsável pela aplicação da legislação de transparência e publicidade no STF
Entrevistado 2	Central do Cidadão	Área responsável pelo recebimento de pedidos de acesso à informação pública
Entrevistado 3	Jornalista	Setorista do STF
Fernando Rodrigues	Jornalista	Fundador do site Poder360, atuou na articulação pela aprovação da LAI
Gregory Michener	Pesquisador/FGV	Coordenador do Programa de Transparência Pública da FGV
Entrevistado 4	Pesquisador	Pesquisador que utiliza ferramentas de transparência do STF
Joara Marchezini	Pesquisadora/Artigo 19 Brasil	Foi coordenadora do Programa de Acesso à Informação da Artigo 19 entre 2013 e 2020
Márcio Aith	Jornalista	Foi secretário de Comunicação do STF na gestão do ministro Dias Toffoli (2018-2020)
Marco Aurélio Mello	Ministro do STF	Sancionou a Lei 10.461/2002, que criou a TV Justiça. Integrou comissão tríplice de ministros com o objetivo de analisar como se daria a aplicação da LAI no STF
Marcos Lindenmayer	Analista da CGU, chefe de gabinete da OGU	Atua na área de cooperação internacional, participa da <i>Red de Transparencia y Acceso a la Información</i> (RTA)
Renato Parente	Jornalista	Foi secretário de Comunicação do STF nas gestões de Marco Aurélio Mello, Maurício Corrêa (2001-2004) e Gilmar Mendes (2008-2010). Acompanhou a criação da TV e Rádio Justiça
Silvana Freitas	Jornalista	Foi secretária de Comunicação do STF em 2012, na gestão de Ayres Britto

Fonte: Elaboração própria.

Alguns pedidos de entrevistas foram rejeitados, como aqueles direcionados aos gabinetes dos ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, assim como os enviados aos escritórios dos ex-ministros Ayres Britto, Cezar Peluso e Joaquim Barbosa. Organizações que representam advogados e magistrados, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) também não se dispuseram a

contribuir com relatos. Outros servidores que atuam no STF ou que já atuaram na corte na Central do Cidadão e na Secretaria de Comunicação Social também foram contatados, mas preferiram não falar.

Antes de apresentar a relação de entrevistados do México, vale destacar que na etapa do trabalho de campo no exterior, comprovou-se na prática o que já se sabia na teoria: o desenvolvimento de uma pesquisa é circular e reflexivo. Ou seja, a relação de entrevistas previstas foi alterada na medida em que o campo era trabalhado. Depois de algumas conversas surgiram novos nomes – que não apareciam no radar da pesquisa enquanto ela era conduzida no Brasil. Na medida em que o trabalho avançava, atores-chave foram substituídos, tendo em vista o objetivo desta tese.

Quadro 5 – Relação de entrevistado – México.

Entrevistas realizadas - México		
Nome	Cargo/Função	Justificativa
Alfredo Delgado Ahumada	Titular da Unidade Geral de Transparência e Sistematização de Informações Judiciais da SCJN	Área responsável pela parte operacional da Lei de Acesso à Informação da SCJN
Carlos Dorantes e Cinthya Rivera	Artigo 19 México	Integrantes do Programa de Direito de Acesso à Informação da ONG Artigo 19 no México
César Castillejos Rangel	Diretor Geral de Comunicação Social da SCJN	Área responsável pela comunicação interna e externa da corte
Christian Heberto Cymet López Suárez	Controlador da SCJN	Integrante do Comitê de Transparência da SCJN
Guillermo Ortiz Mayagoitia	Ex-ministro da SCJN	Participou da criação do <i>Canal Judicial</i> . Foi presidente da SCJN entre 2007 e 2010
Jacqueline Peschard	Professora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM)	Desenvolve pesquisas sobre direito de acesso à informação e presidiu o IFAI entre 2009 e 2013

Jorge Bravo	Presidente da <i>Asociación Mexicana de Derecho a la Información</i> (Amedi)	Professor, pesquisador e presidente da <i>Asociación Mexicana de Derecho a la Información</i> (Amedi) (2020-2021)
Jorge Islas López	Cônsul-Geral do México em Nova York	Professor, pesquisador e integrante do Grupo Oaxaca
José Ramón Cossío Díaz	Ex-ministro da SCJN	Integrou a Suprema Corte entre 2003 e 2018 e foi idealizador de iniciativas ligadas à Justiça Aberta na instituição
Luis Felipe Nava Gomar	Diretor Geral de Ligação com os Poderes Legislativo e Judiciário do INAI	Braço do INAI que atua nos poderes Legislativo e Judiciário em âmbito federal
Marco Lara Klahr	Jornalista	Jornalista especializado na cobertura do Poder Judiciário
Roberto Rock	Jornalista	Jornalista, diretor do portal <i>La Silla Rota</i> e integrante do Grupo Oaxaca
Sergio López-Ayllon	Diretor geral do <i>Centro de Investigación y Docencia Económicas</i> (CIDE)	Foi coordenador geral de projetos especiais da Comissão Nacional de Melhora Regulatória. Representou o governo Fox na negociação da lei de acesso à informação

Fonte: Elaboração própria.

Assim como no Brasil, muitos pedidos de entrevistas foram rejeitados, em especial por parte dos ministros da Suprema Corte: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá e Yasmín Esquivel Mossa. Alguns acadêmicos, integrantes do Grupo Oaxaca e funcionários da SCJN também preferiram não conceder entrevistas. Por outro lado, por uma feliz coincidência foi possível entrevistar o pesquisador Toby Mendel, diretor-executivo da ONG *Centre for Law and Democracy*⁵, em uma conferência realizada na Cidade do México durante o período de pesquisa.

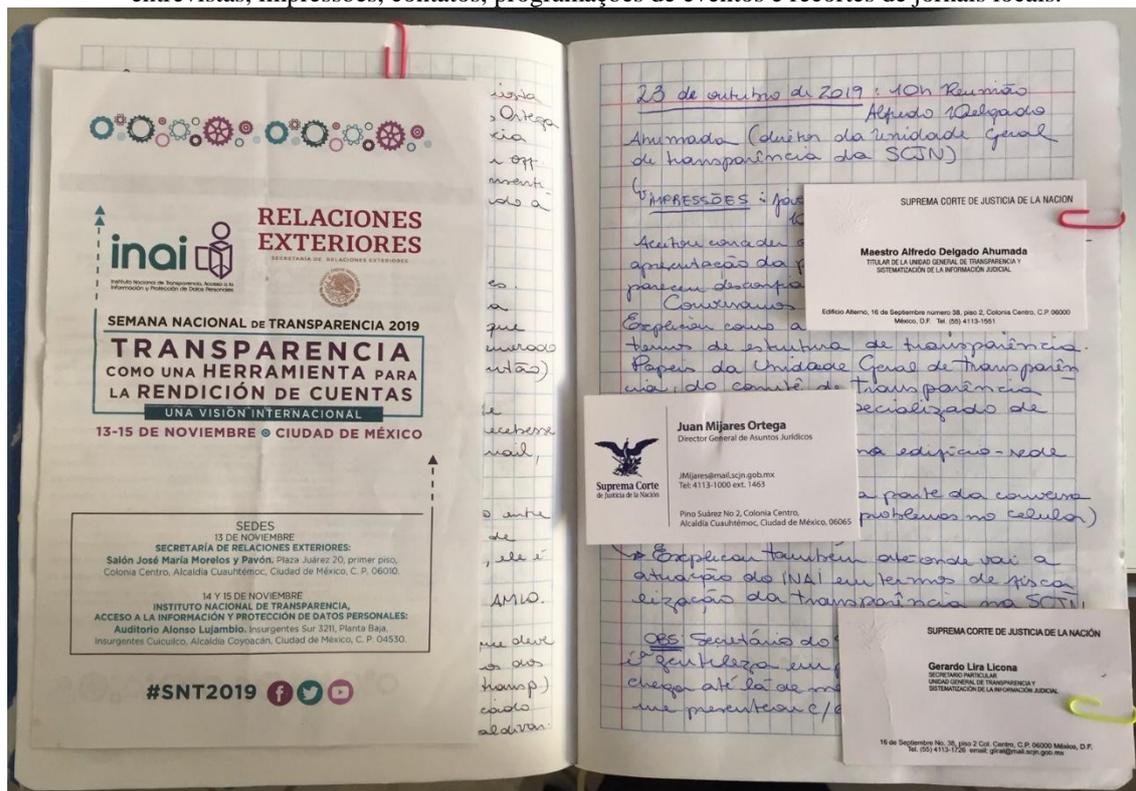
Durante a etapa de pesquisa de campo, elaborou-se um diário com anotações sobre as entrevistas conduzidas (não apenas com informações sobre o conteúdo da conversa, mas a maneira como cada entrevistado se comportou, o ambiente, etc.). Além disso, no período de

⁵ Organização internacional com sede no Canadá, que desde 2010 realiza ações de defesa dos Direitos Humanos e fortalecimento da democracia, com foco em pesquisas sobre liberdade de expressão e direito de acesso à informação. Entre as atividades desenvolvidas pelo instituto está o *Global Right to Information Rating*, uma ferramenta que classifica a força de leis de acesso à informação de diferentes países baseado em critérios pré-estabelecidos. Disponível em: < <https://www.law-democracy.org/live/>> Acesso em 7 jun. 2021.

doutorado sanduíche, as anotações também incluíram impressões sobre visitas à Suprema Corte e eventos acadêmicos relacionados ao tema da pesquisa. Esse exercício, comumente associado à etnografia e observação participante (GIBBS, 2009), foi muito útil para contemplar aspectos que ultrapassam o conteúdo de entrevistas ou de documentos.

Sobre isso, vale fazer uma última observação a respeito do período de investigação no exterior. Sendo estrangeira e decidida a não perder nenhuma informação que soasse como relevante, as notas de campo produzidas ao longo dos seis meses na Cidade do México foram muito mais abundantes e detalhadas do que aquelas em Brasília, cidade na qual a pesquisadora reside e trabalha. A experiência revelou a importância de constantemente buscar o “olhar estrangeiro” (questionador, com estranhamento) até mesmo em cenários e situações consideradas familiares.

Imagem 1 – Foto de página do diário de campo no México. Foram reunidas informações coletadas nas entrevistas, impressões, contatos, programações de eventos e recortes de jornais locais.



Fonte: A autora

Em 2020, na reta final do período de doutorado sanduíche (o retorno estava previsto para 28 de março), surge um elemento inesperado: a pandemia de Covid-19. O primeiro caso no México foi confirmado no dia 28 de fevereiro. A última entrevista presencial foi realizada em 12 de março – abraços já eram evitados e o álcool em gel em cima da mesa era obrigatório, embora ainda não houvesse recomendação para uso de máscaras. A derradeira visita ao prédio

da SCJN para uma entrevista foi no dia 5 de março, e no dia 18 a Suprema Corte suspendeu as atividades presenciais. Dois dias depois, as aulas em todo o país foram suspensas. Antes disso, muitos comércios se anteciparam e não abriram mais as portas – não foi possível adquirir algumas últimas obras em livrarias antes do retorno, como fora planejado, pois os estabelecimentos já não estavam abertos.

A pandemia fez com que as últimas entrevistas no México fossem realizadas por vídeo. A *Universidad Pedagógica Nacional*, que desde o final do mês de fevereiro estava paralisada em função de uma greve de servidores, teve as atividades suspensas em março, cancelando a realização de um seminário sobre esta pesquisa para os alunos da pós-graduação. Diante do número cada vez maior de países que adotaram a medida de fechamento de fronteiras, o Itamaraty emitiu uma recomendação para que turistas brasileiros retornassem do México⁶, e a autora precisou providenciar cartas junto ao seu orientador brasileiro e sua orientadora mexicana para antecipar o retorno. Somente por telefone foi possível me despedir da prof. Dra. Luz María Garay Cruz, e não pude agradecer pessoalmente aos demais funcionários da UPN que me auxiliaram especialmente em questões burocráticas.

A passagem de volta foi adiantada em uma semana, mas no dia do embarque o voo foi cancelado. Após alguma insistência junto à companhia aérea, foi possível retornar alguns dias antes da data prevista inicialmente, no dia 24 de março. Diante deste conjunto de fatores alheios ao nosso controle, a experiência demonstrou a importância de redes de apoio para traçar rotas alternativas e dar continuidade à pesquisa.

⁶ Itamaraty orienta turistas brasileiros no México a anteciparem retorno ao Brasil. **G1**, Brasília. 21 mar. 2020. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/21/itamaraty-orienta-turistas-brasileiros-no-mexico-a-antecipar-retorno-ao-brasil.ghtml>. Acesso em 7 jun. 2021.

2 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Neste capítulo, serão apresentados os referenciais teóricos que embasam esta pesquisa. Seu objetivo principal é responder aos seguintes questionamentos: a partir de que momento o direito de acesso à informação passou a integrar o rol de garantias fundamentais? O que motivou esse entendimento, qual era o contexto histórico em questão? Como esse debate se dá nos dias atuais?

O trajeto percorrido na busca por respostas remeteu à Antiguidade Clássica, período marcado pela distinção clara entre as esferas pública e privada, e que a filósofa alemã Hannah Arendt (2007) utiliza para definir o conceito de público. Na sequência, recorre-se à esfera pública de Habermas (1997) para introduzir a noção de sociedade civil, que, munida de seu poder comunicativo, busca influenciar a esfera pública política. Este arcabouço teórico será importante para compreender as mobilizações que resultaram na criação de leis de acesso à informação no Brasil e no México.

Filósofos do século XVIII como Immanuel Kant e Jeremy Bentham já defendiam publicidade do poder muito antes de escândalos como *Cablegate* ou os Documentos do Pentágono, que lançaram luz sobre segredos de Estado (e serão detalhados mais à frente). Ao analisar este episódio, Hannah Arendt (1972; 1999) ajuda a compreender os usos da mentira na política. Bobbio (2011) critica a permanência dos *arcana imperii*, característica de governos autoritários, em regimes democráticos, pois defende que a transparência do poder é um atributo inerente da democracia.

As etapas de conquistas de direitos descritas por Marshall (1967) e o surgimento de regimes democráticos criam o ambiente para que o acesso à informação pública assumira o status de direito fundamental – que veio a ser formalizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

Feito esse resgate histórico, parte-se para o debate sobre o conceito moderno de transparência e sua relação com *accountability* (SCHEDLER, 2008; O'DONNEL, 1998; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Em contraposição à uma espécie de euforia diante do surgimento de novos meios de difusão de informações públicas em ambientes digitais, pesquisadores buscam lançar luz sobre as limitações da transparência como resposta única a entraves institucionais ou solução absoluta para problemas de gestão pública (O'NEILL, 2006; HOOD, 2006; FENSTER, 2015).

Assim, ao complementar a contribuição de autores clássicos com os debates de pesquisadores contemporâneos, busca-se apresentar um panorama teórico abrangente sobre o tema do direito de acesso à informação pública. Este momento do trabalho integra a etapa da

pesquisa sócio-histórica da Hermenêutica de Profundidade, que busca reconstruir as condições de produção e circulação das formas simbólicas, para demonstrar que elas não existem em um vácuo.

2.1 O PÚBLICO VS. O PRIVADO

Em *A Condição Humana*, publicado originalmente em 1958, a filósofa Hannah Arendt faz a distinção entre esfera pública e esfera privada, utilizando como pano de fundo sociedade da Grécia antiga. A autora conta que havia uma separação muito clara entre os dois mundos: um era a representação da vida pública, o outro, da vida particular de cada cidadão. A esfera pública surge a partir da criação das cidades-estados. Neste ambiente, tudo era decidido por meio da argumentação racional, sem o emprego de violência física ou de outros recursos que fugissem do império das palavras.

A esfera pública era o local da *práxis*, do exercício da política, onde os cidadãos da *pólis* buscavam expor argumentos a partir de perspectivas plurais. À esfera privada cabia o oposto: particularidades da vida individual, vida domiciliar e até a imposição de pensamentos e de atitudes de violência – práticas que não teriam espaço na esfera pública. De acordo com o pensamento grego antigo, a capacidade de organização política dos homens é oposta à associação natural, cujo núcleo é a família. A esfera familiar tem o caráter de obrigação ou necessidade, carregada de relações desiguais. Já a esfera pública é marcada pela liberdade, onde todos são iguais.

A autora utiliza o sentido de “privação” para definir a esfera privada, ou seja, o indivíduo privado não se dá a conhecer, é invisível. Ao mesmo tempo, a riqueza privada é uma condição para a admissão à vida pública.

O início da era moderna coincide com o surgimento da esfera social, que, como explica Arendt (2007), não é estritamente pública nem privada. A ascensão da esfera social marca a absorção do núcleo familiar por grupos sociais. Na sociedade de massas, estes mesmos grupos sociais se fundem em uma única sociedade. Este processo dificultou a distinção entre as esferas pública e privada, explica a autora: “Em nosso entendimento, a linha divisória é inteiramente difusa, porque vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos negócios diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional e gigantesca” (ARENDR, 2007, p.37).

Para a autora, a sociedade moderna expandiu a esfera privada. Temas que antes eram de domínio doméstico, por exemplo, tornaram-se de interesse coletivo, e o individualismo se sobrepôs à esfera pública.

A filósofa define o conceito de público a partir de dois fenômenos. O primeiro é a ideia de público como o que “pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” (ARENDDT, 2007, p.59). O segundo “significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele” (ARENDDT, 2007, p.62), ou seja: o público entendido como comum.

A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e, contudo, evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que toma tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes, é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las. (ARENDDT, 2007, p. 62).

Para a autora, o primeiro sentido de público, como aquilo que pode ser visto e ouvido por todos, é o que possibilita uma aproximação da “realidade do mundo”:

Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos veem e ouvem de ângulos diferentes [...]. Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que veem o mesmo na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna. (ARENDDT, 2007, p. 67).

Arendt argumenta que esse aspecto da pluralidade de perspectivas se perde na sociedade de massas, caracterizada pelo conformismo. E ao perder a capacidade de diversificar os ângulos de observação, o segundo sentido do conceito de público (o de mundo comum) tem fim, argumenta: “O mundo comum acaba quando é visto somente sob um aspecto e só se lhe permite uma perspectiva” (ARENDDT, 2007, p. 68).

O início da era moderna reduziu as diferenças entre esferas pública e privada – distinção tão cara à sociedade grega. Ambas foram fundidas pela esfera do social. A consequência, segundo Hannah Arendt, é uma padronização do comportamento, que gera uma atitude de conformismo caracterizada pela perda da capacidade de ação, de discurso.

O jornalista e professor da Universidade Federal do Espírito Santo Victor Gentilli (2005) parte das reflexões de Arendt para afirmar que, na democracia ateniense, a liberdade era entendida como o poder de participar das decisões do Estado, ou seja, como algo vinculado à esfera pública. Por outro lado, segundo o autor, a noção moderna de liberdade está mais vinculada à esfera privada, como o direito de ir e vir, direito à privacidade, direito à escolha, etc. Assim, a lógica moderna se caracteriza pelo fato de que os direitos civis “consagram a liberdade e a autonomia do indivíduo na esfera privada enquanto os direitos políticos referem-se explícita e exclusivamente à esfera pública” (GENTILLI, 2005, p. 117).

Para o autor, a crescente dificuldade em distinguir o público do privado é um dos principais desafios a serem enfrentados nas democracias modernas:

Assim, a máxima que poderia resumir a questão ética do direito à informação seria: *dar o máximo de publicidade a tudo o que se referir a esfera pública e manter secreto tudo aquilo que se referir à esfera privada*. A produção da visibilidade do poder, ou a publicização do governo é a razão de ser da imprensa. Como fazê-lo, num mundo onde a distinção entre público e privado cada vez mais se dilui, onde são crescentes os fenômenos de publicização do privado e privatização do público?” (GENTILLI, 2005, p.138)

O pesquisador da Universidade Autônoma do Estado do México Lenin Martell (2007) aborda ainda a problemática da privatização do espaço público. Para ele, a política é o elemento que diferencia o público do privado, pois a política (no sentido das discussões, articulações e busca por consensos) começa a se desenvolver a partir do âmbito privado (nas relações familiares, na escola ou na igreja, por exemplo). A partir dessas instituições privadas começam a serem formadas opiniões sobre assuntos públicos.

No entanto, segundo o autor, o capitalismo global alterou esta dinâmica na medida em que a política assumiu um significado diferente, mais voltado ao *marketing* político propriamente – e o público saiu fragilizado diante desta mudança. “Se a política – uma peça fundamental do espaço público – se dissipa, o público automaticamente se enfraquece. E é por meio desse processo que a lógica do privado invade o público sem a intervenção da política” (MARTELL, 2007, p. 4, tradução nossa). Esta seria, portanto, uma das características fundamentais do espaço público na era do capitalismo global, conclui o autor.

O filósofo alemão Jürgen Habermas (1997) também trabalha com o conceito de esfera pública (ou espaço público) ambientada em regimes democráticos, entendida como um ambiente comunicativo caracterizado pela publicidade e pelo pluralismo de vozes em seu interior. Para ele, trata-se de uma instância que exerce função mediadora entre o Estado e a esfera privada – tendo em vista que a esfera pública é composta por indivíduos particulares. O autor ressalta que ela não deve ser entendida como uma instituição ou um sistema:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997 v2, p. 92).

Para Habermas, o mundo da vida é o pano de fundo da esfera pública, que por sua vez, é o espaço do agir comunicativo, onde se luta por influência. Já a esfera privada se caracteriza por abarcar os aspectos relativos à intimidade, protegidos da publicidade. No entanto, esfera pública e privada mantêm uma relação de complementaridade, uma vez que aquela busca nesta seus atores. O limiar entre as duas é definido por meio do que o filósofo alemão chama de *condições de comunicação modificadas*. Elas atuam na medida em que estabelecem a divisão

entre intimidade e publicidade, porém, sem isolar completamente os dois lados: preserva-se um canal por meio do qual temáticas transitam entre as duas esferas.

Em torno da esfera pública está a sociedade civil, descrita por Habermas como um conjunto de organizações não estatais e não econômicas: "a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política" (HABERMAS, 1997, v2, p.99). Estes grupos atuam em conjunto com outras duas frentes de poder: o administrativo (representado pelo Estado) e o financeiro (representado pelo mercado). No caso da sociedade civil, o recurso que a simboliza é o poder comunicativo, que busca influenciar na esfera pública política: "O poder comunicativo, por si mesmo, não pode exercer dominação, mas pode dar certos direcionamentos ao processo do exercício político da dominação através de sua influência no âmbito da sociedade civil" (REESE-SCHÄFER, 2008, p.95).

Os grupos que compõem a sociedade civil captam problemas sociais que repercutem nas esferas privadas de maneira mais rápida do que o núcleo do Estado, e levam os temas para discussão na esfera pública. Habermas (1997) cita como exemplo os movimentos contra o uso de energia nuclear, pesquisas genéticas, desmatamento florestal e o próprio feminismo. Nenhum desses assuntos obteve reverberação a partir de dentro do Estado, mas foram levantados por ativistas, pesquisadores, etc.

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. (HABERMAS, 1997 v2, p. 91).

No caso do direito de acesso à informação, como se verá nos capítulos seguintes, organizações da sociedade civil atuaram para que o tema entrasse na agenda do Poder Executivo e do Poder Legislativo – tanto no Brasil quanto no México. É nesta etapa que o poder comunicativo, representado pela sociedade civil, se transforma em poder administrativo por meio do direito. Ou seja, a transformação de uma vontade comum em uma política pública.

Outro conceito trabalhado por Habermas (1997) importante para esta tese é a ideia de democracia deliberativa. Para o autor, os regimes democráticos constituídos na era moderna permitem a criação de um ambiente de diálogo e de participação. Este meio propicia que os cidadãos busquem consensos a partir da argumentação. Assim, a ideia de democracia deliberativa consiste na atenção especial dispensada ao processo de tomada de decisão. Não se trata de analisar qual decisão foi tomada, mas sim como chegou-se a ela.

Esta é uma perspectiva interessante para analisar não só o processo de elaboração das leis de acesso à informação no Brasil e no México, mas também as próprias deliberações televisionadas ao vivo nas supremas cortes de ambos países. Há, de fato, uma deliberação? Todos têm efetivamente o mesmo direito a voz⁷, ou trata-se de um debate meramente formal, cuja decisão final já foi definida previamente em outros espaços? Não faz parte do rol de objetivos desta tese apresentar respostas a estes questionamentos, mas são temas que tangenciam o debate proposto neste trabalho e podem vir a ser explorados em pesquisas futuras.

Voltando à Habermas, o autor defende que sejam abertos espaços de participação e deliberação pública. Para ele, o engajamento dos cidadãos em temas de interesse público é essencial para a manutenção do sistema democrático. Porém, a capacidade de mensurar a qualidade da formação de uma opinião pública, passa não só pela igualdade de oportunidades de participação no debate e por sua racionalidade, mas também pela linguagem: “Habermas atribui à linguagem coloquial e à inteligibilidade da comunicação um significado democrático totalmente elementar” (REESE-SCHÄFER, 2008, p.102). O aspecto da linguagem como fator democratizante será trabalhado de maneira detalhada nos capítulos seguintes, ao analisar, entre outras questões, as estratégias de comunicação das supremas cortes do Brasil e do México.

2.2 O GOVERNO DO PÚBLICO EM PÚBLICO

Em *Paz Perpétua*, publicada originalmente em 1795, o filósofo Immanuel Kant trata da publicidade do poder como uma questão moral. No apêndice II da referida obra, o autor explica que a publicidade é um pressuposto para a noção de justiça, e define a chamada *fórmula transcendental do direito público* a partir da seguinte proposição: “São injustas todas as ações que se referem ao Direito de outros homens cujos princípios não suportam a publicação” (KANT, 2006, p. 110). O autor ilustra o enunciado com o exemplo de um Estado maior que tenha interesse em submeter ou anexar outro Estado menor, vizinho. Se o primeiro manifestar publicamente suas intenções, rapidamente haverá uma reação – seja por parte do alvo, que poderia se aliar a outros estados menores vizinhos, ou por parte de outras potências com o objetivo de contrapor e impedir a execução da intenção anunciada.

⁷ Sobre isso, vale lembrar o episódio em que a ministra Cármen Lúcia mencionou, durante uma sessão em 2017, um estudo sobre o fenômeno do *manterrupting* na Suprema Corte norte-americana. Um levantamento mostrou que os ministros homens interrompem a fala das colegas de plenário cerca de três vezes mais do que os demais integrantes do sexo masculino. A observação foi feita por Cármen Lúcia durante uma discussão com o ministro Luiz Fux: “Eu e a ministra Rosa, não nos deixam falar, então nós não somos interrompidas”. Disponível em: <<https://www.jota.info/jotinhas/carmen-lucia-eu-e-a-ministra-rosa-nao-nos-deixam-falar-10052017>> Acesso em 2 jul. 2020.

O episódio demonstra como é injusta uma ação que, para ser bem-sucedida, precisa ser mantida em sigilo. A publicidade é vista, portanto, como uma forma de controle, que permite distinguir o que é lícito do que não é.

Mais adiante, o autor apresenta o princípio transcendental e positivo do Direito Público, sintetizado na seguinte fórmula: “Todas as máximas que necessitam a publicidade (para não fracassar em seus propósitos) concordam com o Direito e a Política ao mesmo tempo”. Ou seja, a publicidade enquanto aspecto inerente às ações acaba com as possíveis desconfianças que poderiam pairar sobre elas. Além disso, “se unicamente por meio da publicidade é como podem alcançar o seu fim, o é porque se adequam ao fim geral do público (a felicidade), e a tarefa própria da política é estar de acordo com este fim (fazer com que o público esteja contente com a sua situação)” (KANT, 2006, p. 115).

Habermas (1997) também faz referência ao pensamento kantiano ao afirmar que nem todos os interesses podem ser representados publicamente, por isso a esfera pública das comunicações políticas também desempenha uma função de “coerção procedimental saudável”.

Nestas condições, por exemplo, a camuflagem de interesses não justificáveis publicamente através de argumentos éticos ou morais obriga o proponente a compromissos que poderão desmascará-lo, na primeira ocasião, como inconsistentes ou forçá-lo a levar em consideração os interesses dos outros, se quiser manter sua credibilidade. (HABERMAS, 1997 v.2, p.71).

Outro filósofo do século XVIII que defendeu a publicidade foi o britânico Jeremy Bentham (2011), ao dizer que “a lei mais adequada para se assegurar a confiança pública” é a lei da publicidade. Ao defender seu argumento, Bentham afirmava que o público tem um caráter de tribunal – com mais poder do que os demais tribunais – e classificava os inimigos da publicidade em três grupos: malfeitores, tiranos e homens tímidos ou indolentes.

Para o fundador do utilitarismo e idealizador do panóptico⁸, por mais que existam controles internos dedicados a acompanhar o desempenho de agentes públicos, é necessário o reforço de controles externos para que a verificação seja suficiente. A confiança é um fator diretamente relacionado à publicidade, pois o mistério ou o sigilo inevitavelmente conduzem à desconfiança.

Pode-se dizer contra o regime da publicidade que ele é um sistema da desconfiança? Isso é verdade; e cada boa instituição política é fundada sobre esta base. De quem nós deveríamos desconfiar se não daqueles a quem é conferida grande autoridade, com grandes tentações de abusar dela? (BENTHAM, 2011, p. 286).

⁸ Em 1785, Jeremy Bentham idealizou a estrutura de uma penitenciária em formato circular, onde os prisioneiros seriam observados pelo vigilante, localizado em um edifício no centro. A disposição das celas e a iluminação não permitiriam que o vigia fosse visto pelos prisioneiros. Assim, de acordo com o filósofo inglês, eles adotariam o comportamento esperado, uma vez que se sentiriam constantemente observados. Este sistema foi batizado de panóptico.

O autor admite que governar às claras pode gerar algumas “inconveniências”, mas avalia que a adoção de uma política baseada no segredo tem potencial para gerar mais problemas do que evitar. Neste sentido, a ideia do panóptico também encontra fundamento no próprio sistema democrático, em que há uma vigilância sobre os representantes por parte da sociedade. Para ele, a publicidade teria a capacidade de gerar *feedbacks* ao permitir que governantes tomem conhecimento dos anseios dos governados.

Bentham lista os possíveis argumentos contrários a um regime de publicidade com o objetivo de refutá-los. Um deles é baseado na premissa de que o público não tem capacidade de julgar as ações de seus representantes, pois desconhece os detalhes do funcionamento do Estado que orientam o processo de tomada de decisões.

Mas, se uma classe julga mal, é porque ela é ignorante acerca dos fatos – porque ela não possui os pormenores necessários para formar um bom julgamento. Esta, então, é a razão dos partidários do mistério. – ‘Você é incapaz de julgar porque você é ignorante; e você deve permanecer ignorante já que você pode ser incapaz de julgar’. (BENTHAM, 2011, p. 285).

A respeito desta premissa, vale recuperar uma pesquisa feita em 2011 pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a Unesco e coordenada pelo pesquisador Roberto DaMatta. O estudo utilizou uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos, aplicados a servidores do Executivo Federal pouco antes da Lei de Acesso à Informação entrar em vigor no Brasil. O objetivo era analisar a percepção dos funcionários em relação ao tema do direito de acesso à informação. As entrevistas revelaram “um comportamento [...] de alguns servidores que tendem a ‘infantilizar’ o cidadão, que não seria capaz de se comunicar diretamente com o Estado, por não saber quais informações solicitar ou como utilizá-las” (DAMATTA, 2011, p.6). Os funcionários entrevistados acreditavam que os cidadãos necessitariam de intermediários para compreender e acessar as informações públicas – papel desempenhado pela imprensa ou por organizações da sociedade civil.

Outro argumento apresentado por Bentham no rol de objeções ao regime de publicidade se baseia no desejo por popularidade como efeito nocivo de uma política de abertura: “O desejo de popularidade pode sugerir proposições perigosas aos membros; – a eloquência que eles cultivarão será a eloquência da sedução, em vez da eloquência da razão; – eles tornar-se-ão tribunos do povo, em vez de legisladores” (BENTHAM, 2011, p. 285). Apesar de se referir a legisladores, este raciocínio também está presente em discussões sobre os efeitos da transmissão ao vivo de sessões de cortes constitucionais tanto no Brasil quanto no México (LOPES, 2018; LÓPEZ NORIEGA, 2019). Como se verá no próximo capítulo, o STF foi o primeiro tribunal constitucional do mundo a transmitir regularmente as sessões do plenário ao

vivo, em 2002. Em 2005, o México também aderiu à estratégia de comunicação por meio do *Canal Judicial*.

Antes mesmo das obras de Bentham, *On Publicity* (publicada em 1791), e de Kant, *A Paz Perpétua* (1795), a Suécia já havia aprovado sua Lei de Acesso à Informação, conhecida por ser a pioneira, em 1766. A iniciativa partiu do clérigo luterano e congressista Anders Chydenius – inspirado pela doutrina chinesa (LAMBLE, 2002). Mais especificamente, pela determinação do imperador Tai Zhong (627-649) de criar uma Censura Imperial. Sua atribuição era registrar decisões do governo e demais correspondências oficiais para atuar como uma espécie de fiscal do interesse público, na ausência de instituições que viriam a desempenhar essa função como o parlamento ou a imprensa.

2.2.1 A mentira na política

Em *Entre o Passado e o Futuro*, publicado originalmente em 1961, Hannah Arendt apresenta algumas reflexões sobre a relação entre verdade e política. Na obra, ela afirma que a mentira sempre foi vista como uma ferramenta justificável no trabalho do político ou do estadista: “Sem dúvida, os segredos de Estado sempre existiram; todo governo precisa classificar determinadas informações, subtraí-las da percepção pública, e os que revelam segredos autênticos foram sempre tratados como traidores” (ARENDR, 1972, p. 293).

Esta última assertiva encontra eco em episódios recentes de vazamento de informações oficiais, como o caso conhecido como *Cablegate*, que teve início em 2010 com a divulgação de telegramas diplomáticos dos Estados Unidos pelo site *WikiLeaks*. Os documentos foram entregues ao site por Chelsea Manning, que atuava como analista de inteligência do exército norte-americano. Ela foi presa em 2010, condenada em 2013, libertada em 2017 e presa novamente em duas ocasiões em 2019 por se recusar a depor sobre o caso.

Em 2013 Edward Snowden, ex-funcionário da CIA e da Agência Nacional de Segurança Americana, vazou informações sobre práticas ilegais de monitoramento do governo norte-americano para os jornais *Washington Post* e *The Guardian*. Atualmente ele vive refugiado na Rússia

Em *Crises da República*, publicado em 1972, Hannah Arendt volta a discutir os usos da mentira na política ao analisar o caso dos Documentos do Pentágono. O episódio ocorreu em 1971, quando o jornal *The New York Times* deu início a uma série de publicações de documentos oficiais secretos sobre a guerra do Vietnã (1955-1975). O caso foi um momento marcante na imprensa em todo o mundo e se tornou referência quando empresas jornalísticas conseguem acesso a documentos públicos (GENTILLI; DUTRA, 2016). É nesse contexto que

a Arendt utiliza o conceito de *arcana imperii*, definido por ela como “mistérios do governo”, ao reforçar o argumento de que o sigilo e a mentira sempre estiveram presentes como artifícios legítimos para alcançar objetivos políticos: a “veracidade nunca esteve entre as virtudes políticas, e mentiras sempre foram encaradas como instrumentos justificáveis nestes assuntos” (ARENDDT, 1999, p. 15).

A autora identifica “duas variedades mais recentes da arte de mentir”. A primeira delas fica a cargo dos profissionais de relações públicas dos governos, cujo trabalho, para ela, “não é mais do que uma espécie de propaganda”. A segunda variedade pode ser encontrada nos chamados “resolvedores de problemas profissionais”. Arendt explica que estes funcionários “foram atraídos para o governo das universidades e dos diversos centros de assessoramento; alguns deles equipados com teorias lúdicas e análises de sistemas, preparados assim, como pensavam, para resolver todos os ‘problemas’ da política externa” (ARENDDT, 1999, p.19). Esta é a variedade da arte de mentir que se relaciona de maneira mais direta ao caso dos Documentos do Pentágono.

A autora destaca que o episódio revela o quanto informações sem grande relevância são mantidas sob sigilo, e, portanto, como a ideia de *arcana imperii* se mostra necessária para os governos.

Isto espalha alguma luz num dos mais graves perigos da restrição exagerada: ao povo e seus representantes eleitos é negado acesso àquilo que precisam saber para formar opinião e tomar decisões, e os protagonistas, que recebem autorização superior para conhecer todos os fatos relevantes, mantêm-se bem-aventuradamente ignorante deles. E isto é assim, não porque uma mão invisível deliberadamente os desencaminhe, mas porque trabalham em tais circunstâncias e com tais hábitos mentais que não lhes permitem nem tempo nem boa vontade para irem caçar fatos pertinentes em montanhas de documentos, 99,5% dos quais não deveriam restritos e a maior parte dos quais são irrelevantes para qualquer finalidade prática [...] De qualquer forma, a realidade é que a menos dos próprios compiladores, ‘as pessoas que leram estes documentos no *Times* foram os primeiros a estudá-los’, o que faz a gente indagar sobre a acalentada ideia de que o governo precisa de *arcana imperii* para funcionar adequadamente. (ARENDDT, 1999, p. 35).

O filósofo italiano Norberto Bobbio também utiliza o conceito de *arcana imperii* (traduzido por ele como autoridades ocultas, misteriosas) ao argumentar que este é um traço valorizado pelos Estados absolutos que “defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público” (BOBBIO, 2011, p. 42). O povo era considerado demasiadamente ignorante para tomar conhecimento dos *arcana imperii*.

Assim, Bobbio (2011) estabelece que a visibilidade e a transparência do poder são atributos inerentes a um regime democrático. Uma das premissas da democracia seria acabar com o poder invisível, de modo que as decisões do governo fossem tomadas publicamente.

Dessa forma, o autor também remete ao duplo significado da palavra “público” para definir a democracia como “o governo do poder público em público”. Ou seja, uma oposição ao sentido de privado e de secreto.

A publicidade é um dos aspectos da oposição iluminista aos estados absolutos. Mas o filósofo italiano alerta para o reaparecimento dos *arcana imperii* sob a forma da tecnocracia, ou governo dos técnicos, dos especialistas.

O tecnocrata é depositário de conhecimentos que não são acessíveis à massa e que, caso o fossem, não seriam sequer compreendidos pela maior parte ou então, no mínimo, a maior parte (isto é, os sujeitos do poder democrático) não poderia dar qualquer contribuição útil à discussão a que eventualmente fosse chamada. (BOBBIO, 2011, p. 115).

O sigilo e a mentira, portanto, são artifícios tradicionais da política – especialmente presentes em governos autoritários. A transição para regimes democráticos propiciou que o acesso à informação passasse a ser entendido como um direito fundamental, como se verá a seguir.

2.3 A ASCENSÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO

Para compreender o processo de consolidação de direitos, recorreremos às contribuições do sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1967), que distribuiu o conceito de cidadania no exercício de direitos civis, políticos e sociais. O primeiro reúne direitos relacionados à liberdade individual, ou seja, limitam a ação do Estado visando a proteção do indivíduo. Estão neste grupo, o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, de religião e de pensamento, por exemplo.

O segundo elemento abarca os direitos políticos, entendidos como a liberdade de participar da cena política, seja na condição de eleitor ou de eleito. Por fim, o terceiro grupo inclui os direitos sociais, aqueles que devem ser garantidos a todos os membros da comunidade, como educação, saúde, trabalho e moradia. Cada um desses elementos se vincula diretamente com algum tipo de instituição. Os direitos civis, por exemplo, estão ligados a órgãos de Justiça, tribunais que garantem as liberdades individuais. Os direitos políticos são simbolizados pelo Congresso Nacional e pelo governo, com representantes eleitos pela população. Já os direitos sociais são associados a pastas temáticas, como secretarias de educação e assistência social.

No entanto, essa divisão de atribuições entre instituições foi construída historicamente. Durante a Idade Média, as diferentes organizações ligadas a determinado grupo de direitos estavam reunidas em uma só: a Igreja. Quando ocorre o rompimento desta unicidade, os elementos que constituem o conceito de cidadania se reorganizam separadamente. Ao analisar

o contexto inglês, Marshall traça uma cronologia (que deve ser lida com alguma flexibilidade, como ele mesmo alerta) para a consolidação de cada grupo de direitos: os civis durante o século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX. A conquista desses direitos e seu usufruto são parte do processo de construção da cidadania, explica o autor:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. (MARSHALL, 1967, p.84).

O reconhecimento de direitos fundamentais marca a transformação do súdito em cidadão, explica Bobbio (2004). Ele afirma que os direitos políticos foram uma consequência natural dos direitos de liberdade, pois “a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder ao qual compete essa garantia” (BOBBIO, 2011, p. 41). O autor pontua que não existem direitos fundamentais por natureza, mas sim processos históricos que resultam na ascensão de determinadas garantias a este patamar. A direção e a intensidade desse movimento variam de acordo com o contexto em que a sociedade está inserida.

Habermas (1997) também tratou da contextualização histórica dos direitos fundamentais. Assim, é preciso realizar uma análise para compreender quais garantias devem ser asseguradas aos membros de uma comunidade, e essa análise deve levar em conta as expectativas destes indivíduos naquele momento. Este é um dos aspectos da compreensão paradigmática do direito, ou seja, observar os elementos que compõem um cenário cultural que explicam a criação e aplicação de textos jurídicos, como explica o autor: "Na maioria dos artigos referentes aos direitos humanos, ressoa o eco de uma injustiça sofrida, a qual passa a ser negada, por assim dizer, palavra por palavra" (HABERMAS, 1997, v2, p.124). Essa perspectiva permite observar que a disputa pela compreensão paradigmática do sistema jurídico é também uma disputa política.

Com base na premissa de que os direitos fundamentais não são dados de uma só vez, mas conquistados gradualmente, a título de marco temporal e normativo esta tese adota a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, como marco da ascensão do acesso à informação à categoria de direito fundamental. A declaração consolidou o entendimento de que a referida “liberdade de informação” abarca dois direitos: o acesso à informação e a liberdade de expressão, ao estabelecer em seu artigo 19 que: “Todo ser humano 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” (ONU, 1948). Assim, vale fazer um breve recuo

histórico para observar a conjuntura internacional no momento em que o acesso à informação passou a ser considerado um direito humano fundamental.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), criou-se a Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo principal de manter a paz entre os países. Não foi a primeira tentativa do gênero (houve a Liga das Nações, criada após o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1919, e extinta em 1946). No âmbito da ONU constituiu-se uma Comissão de Direitos Humanos, formada por integrantes de diferentes países, para preparar o documento que viria a ser a DUDH. O documento foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948.

Segundo a categorização de Bobbio (2004) a formação das declarações de direitos é dividida em três fases. A primeira delas é etapa das teorias filosóficas, o segundo momento é a passagem da teoria à prática, e a terceira fase foi inaugurada com a DUDH, na qual:

A afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. (BOBBIO, 2004, p. 49-50).

No entanto, o autor destaca que, enquanto permanecem no âmbito do sistema internacional, as cartas de direitos não passam de “expressões de boas intenções ou, quando muito, diretivas gerais de ação orientada para um futuro indeterminado e incerto” (BOBBIO, 2004, p. 92). Cabe às organizações da sociedade civil o trabalho de inserir o tema na agenda de discussões para que o direito ganhe concretude.

2.4 A RELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E O CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

Após apresentar o debate clássico sobre a ideia de publicidade do poder, sua relação com a democracia e a distinção entre as esferas pública e privada, neste momento serão examinadas algumas contribuições contemporâneas sobre a perspectiva moderna de transparência pública, seus limites e a relação com o conceito de *accountability*.

Ao fazer uma revisão conceitual, o professor da *Blavatnik School of Government*, da Universidade de Oxford, Christopher Hood (2006) identifica três correntes de pensamento anteriores ao século XX que podem ser consideradas como precursoras do entendimento moderno de transparência pública. A primeira é a doutrina que pressupõe que os governos devem trabalhar de acordo com normas fixas e pré-determinadas. Trata-se de uma das premissas tradicionais do pensamento político, que remete às clássicas ideias gregas sobre leis e cuja obra

A Riqueza das Nações, de Adam Smith, publicada em 1776, transpõe para a economia. Hood lembra que o vínculo entre transparência e interesses comerciais privados é histórico, e neste âmbito o discurso de transparência para redução de assimetrias informacionais tem como objetivo garantir a segurança das transações econômicas entre empresas e Estados. A ideia de transparência no mundo corporativo privado atingiu seu auge na década de 1990, mas suas origens também são anteriores ao século XX, fundamentada na abertura de informações financeiras para credores.

A segunda corrente de pensamento defende que decisões que envolvem questões sociais devem ser tomadas com alto grau de honestidade e abertura, sujeitas ao escrutínio público. Neste grupo encontram-se colaborações de filósofos como Kant e Jean-Jacques Rousseau. Por fim, o terceiro segmento se baseia na crença de que o mundo social deveria ser pautado por métodos análogos aos da ciência natural. Neste sentido, a transparência seria o antídoto para “patologias” que acometem a sociedade, como a corrupção e outros crimes.

No final da década de 1980, o termo transparência se difunde junto com o conceito de *accountability*, que se relaciona com a ideia de prestação de contas – porém numa perspectiva mais ampla do que a mera disponibilização de informações técnicas de caráter contábil, por exemplo. *Accountability* pressupõe a existência de mecanismos que permitem ao representado fiscalizar seus representantes. Para isso, é necessário estabelecer canais por meio dos quais são apresentadas explicações e justificativas sobre as decisões tomadas. Essa dinâmica tem o objetivo de gerar um sistema de pressão que assegura o caráter democrático de um regime representativo.

O objetivo dessa prestação de contas, portanto, é gerar responsividade por parte dos governantes. Ou seja, que eles atendam aos anseios da sociedade. Para que isso ocorra, existem dois pressupostos que devem acompanhar a ideia de *accountability*: *answerability*, que consiste na obrigação de agentes públicos informarem suas decisões e justificá-las publicamente, e *enforcement*, que é a capacidade de impor sanções aos agentes públicos que descumprirem seus deveres (SCHEDLER, 2008). Assim, a noção de prestação de contas como um todo fica comprometida quando desacompanhada da obrigação de informar e da possibilidade de sancionar.

O cientista político argentino Guillermo O’Donnel (1998) organiza o conceito de *accountability* a partir de duas categorias, que se diferenciam de acordo com os agentes envolvidos no processo de prestação de contas: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. O exemplo que melhor define o primeiro caso são as eleições, pois trata-se de uma forma de controle externo ao Estado, resultado da relação direta entre representantes e

representados. Nela, os eleitores avaliam o desempenho dos políticos, que podem ser beneficiados com seus votos ou sancionados com uma não reeleição, por exemplo, caso não tenham agido conforme o esperado durante o mandato anterior.

Já a *accountability* horizontal ocorre entre instituições que compõem o Estado e que devem fiscalizar umas às outras. O resultado é o controle mútuo entre os poderes, partindo da premissa de que todos estão sujeitos a sanções.

Os sociólogos argentinos Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) propõem uma terceira vertente: a *accountability* social ou transversal, protagonizada por movimentos sociais, ONGs, associações civis e pela imprensa. Este tipo de prestação de contas se diferencia das dimensões vertical e horizontal por não possuir respaldo legal para impor sanções aos representantes, e tampouco os representantes têm a obrigação de responder a essas organizações. Por outro lado, elas podem agir como catalizadores da *accountability* vertical ou horizontal na medida em que introduzem na agenda pública alguns temas negligenciados. Assim, um escândalo reportado pela imprensa pode comprometer o resultado nas urnas de determinado grupo político; ou um relatório de uma ONG pode fazer com que o Ministério Público tome providências a respeito de algum problema. Desse modo, a exposição de agentes públicos gera custos reputacionais irreversíveis que podem ser entendidos como uma forma de sanção.

Feita esta breve apresentação do conceito de *accountability*, sua relação com a ideia de transparência pública fica evidente. Mas há que se fazer algumas ressalvas, pois essa relação não é direta, ou seja, aumentar o grau de transparência não gera mais *accountability*. Há situações em que mecanismos de transparência são amplamente adotados, porém sem levar em conta o interlocutor. É o que o pesquisador Jonathan Fox (2008) caracteriza como “transparência opaca” ou “transparência difusa”, que não contribuem para a uma efetiva prestação de contas pois não revelam de fato o desempenho das instituições. O oposto é chamado pelo autor de “transparência clara”. E se a transparência se divide de acordo com sua qualidade, o conceito de prestação de contas também. O autor chama de prestação de contas “branda” aquela que gera *answerability*, ou seja, que leva o representante a justificar publicamente suas ações. Já a prestação de contas “dura” é aquela que, além de *answerability*, é reforçada pela capacidade de aplicar sanções.

Para o professor de Ciência Política da Universidade de Oslo Daniel Naurin (2007), antes de se iniciar uma discussão sobre o conceito de *accountability* é preciso fazer a distinção entre transparência e publicidade. Enquanto a primeira representa a disponibilização de informações, a segunda requer que a informação seja difundida e chegue a seu destinatário.

Assim, estabelece-se a princípio uma relação direta: quanto mais transparência, maiores são as chances de aumentar a publicidade – ao menos em princípio, pois o autor lista três fatores que podem explicar a dificuldade do público em acessar as informações tornadas disponíveis. Um deles é a necessidade de intermediários, como a imprensa ou outras organizações que atuam como “tradutores” do conteúdo disponibilizado. Outro fator é a falta de demanda, considerando que muitos documentos públicos tratam de informações específicas que têm potencial para despertar o interesse imediato apenas em um pequeno grupo de pessoas.

O terceiro fator seria uma barreira cognitiva, de modo que o nível educacional representa um importante elo entre transparência e publicidade. O autor defende o argumento de que, apesar de ser um aspecto fundamental, a publicidade não garante *accountability*. É necessária a atuação de outros mecanismos em conjunto, em especial a possibilidade de sanção.

O professor da Universidade de Glasgow David Heald (2006) também alerta para os efeitos negativos que a adoção de mecanismos de transparência⁹ pode gerar se eles não forem acompanhados por uma série de outras medidas institucionais como um sistema eficaz de punição de agentes públicos, por exemplo:

Imagine um regime em que ministros e servidores públicos recebam propina, mas a extensão da corrupção, apesar dos rumores, não é conhecida. A transparência sobre a extensão e a profundidade da corrupção será considerada benéfica se a sua introdução levar ao fim/redução dessa corrupção e/ou a punição dos infratores. Contudo, se a corrupção continuar inabalável, o conhecimento do público decorrente de maior transparência pode levar a mais ceticismo, talvez até a uma corrupção mais ampla [...] A construção da capacidade institucional é necessária para que haja uma saída de longo prazo bem-sucedida de tais condições patológicas; uma injeção repentina de transparência pode não ser suficiente. (HEALD, 2006, p. 36-37, tradução nossa).

As diferentes atividades a que se dedicam os órgãos públicos implicam em modelos específicos para garantir *accountability*. Para o professor da Faculdade de Direito da Universidade de Yale Jarry Mashaw (2008), em essência um regime de prestação de contas deve responder a seis perguntas: Quem deve prestar contas? A quem? A respeito do quê? Por qual meio? De acordo com qual critério? Com quais efeitos? O autor afirma que o modelo de prestação de contas adotado não pode perder de vista os objetivos de cada instituição, e cita como exemplo três tipos de organizações: governo, mercado privado e esfera social (família, amigos). Todos esses núcleos demandam algum tipo de prestação de contas, e as respostas às perguntas elencadas têm significados diferentes em contextos distintos.

⁹ O autor também diferencia os conceitos de transparência (*transparency*) e abertura (*openness*). O primeiro demanda mecanismos externos para processar as informações disponibilizadas, enquanto o segundo está mais ligado à característica de uma organização.

A perspectiva da adoção de modelos diversos de prestação de contas é importante para este trabalho, uma vez que as instituições analisadas são as supremas cortes do Brasil e do México. Ou seja, à primeira vista caberia questionar até que ponto o conceito de *accountability* se aplica neste caso, visto que não se trata de uma esfera de poder baseada no sistema representativo de maneira direta, ou seja, os ministros não são eleitos, mas sim de maneira indireta. Os nomes são indicados pelos presidentes e precisam ter o aval dos senadores (ambos eleitos por meio do voto direto). Não há, portanto, *accountability* vertical.

Pode-se argumentar que o Conselho Nacional de Justiça no Brasil ou o *Consejo de la Judicatura Federal* atuem como instâncias de *accountability* horizontal nesta esfera de poder, porém as supremas cortes não estão subordinadas a elas¹⁰. Há, no entanto, no ordenamento jurídico brasileiro, a possibilidade de impeachment de ministros do STF. O procedimento é regido pela Lei 1.079/1950 e estabelece que o processo passe por votação no Senado, mas até hoje nenhum ministro da corte sofreu essa penalidade. Existe, portanto, a possibilidade de sanção a partir da atuação de outro organismo do Estado, ainda que ela nunca tenha sido aplicada.

No México, o artigo 110 da Constituição esclarece que os ministros da Suprema Corte de Justiça da Nação também podem ser alvos de “*juicios políticos*” (impeachment). O processo é conduzido por meio de votações na Câmara e no Senado, mas, assim como no Brasil, também nunca se concretizou¹¹. Existem, portanto, dispositivos normativos que estabelecem a *accountability* horizontal dos membros das supremas cortes, ainda que a medida de punição prevista nunca tenha de fato ocorrido.

Já pressão por parte de grupos organizados da sociedade civil ou por parte da imprensa, por meio de *accountability* social, nem sempre provoca efeitos nesta esfera de poder. É o que torna as Supremas Cortes instituições singulares: por se tratarem de tribunais constitucionais, não há o dever de responsividade. Sobre isso, há quem conteste a influência da opinião pública nos julgamentos, e há quem defenda uma aproximação com a sociedade. É deste embate de ideias que surgem expressões como “ativismo judicial” e “Supremocracia”. Não é o objetivo desta pesquisa aprofundar essa discussão, mais afeita ao campo do Direito, mas vale observar o impacto dessas perspectivas nas estratégias de acesso à informação pública e de comunicação adotadas pelas instituições.

¹⁰ A maioria dos magistrados brasileiros concordam que os ministros do STF devem se submeter a algum tipo de atividade correccional, como uma corregedoria interna (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018).

¹¹ Durante o período de doutorado sanduíche aconteceu um fato inédito na história da SCJN: a renúncia de um ministro, como será relatado no capítulo 4. No Brasil, após a redemocratização, somente o ex-ministro Joaquim Barbosa antecipou sua aposentadoria, em 2014, e deixou a corte dez anos antes do prazo máximo previsto.

2.4.1 Limitações e o ingrediente digital

A ideia da adoção de mecanismos de transparência como uma espécie de redenção de entraves institucionais ou uma chave-mestra para a boa gestão pública encontra resistência por parte de alguns pesquisadores contemporâneos. Entre eles, a pesquisadora Onora O'Neill (2006) critica a transparência como um fim em si mesma quando o objetivo é elevar a confiança em instituições públicas. Para a autora, na medida em que instrumentos de acesso à informação se distanciam da perspectiva comunicacional, um dos efeitos é o declínio da confiança nas instituições públicas – a despeito do volume de informações tornadas disponíveis.

A transparência exige divulgação ou disseminação, mas não exige comunicação eficaz com nenhum público. Uma ênfase na transparência nos incentiva a pensar na informação independente da comunicação, e em informar como um processo de 'transferência' de conteúdo, em vez de alcançado apenas por atos de fala que se comunicam com públicos específicos. (O'NEILL, 2006, p. 81, tradução nossa).

Assim, um grande volume de informações é difundido para cumprir com os requisitos legais de transparência, mas boa parte delas não são comunicadas a ninguém, ou só podem ser compreendidas por audiências especializadas. Se a informação não chega ou não é assimilada pelo público, o impacto daquele mecanismo de transparência no grau de confiança na instituição não será alterado. A autora vai além, e diz que a transparência por si só pode até prejudicar a comunicação ao espalhar confusão e desinformação – ainda que não fosse essa a intenção original.

O pesquisador norte-americano Mark Fenster (2015; 2010) entende a importância da transparência na administração pública, mas argumenta que alcançá-la integralmente é algo improvável. O autor faz uma crítica àqueles que defendem que a transparência seja entendida como uma teoria da comunicação uma vez que pressupõe um ato comunicativo entre o Estado e o público. Para ele, este tipo de argumento é falho, uma vez que simplifica o processo comunicativo (reduzindo-o à mera transmissão de informações a um sujeito passivo) e a própria complexidade do Estado, que, com a quantidade de funcionários dispersos que dispõe, não possui controle total sobre a produção/destruição de informações em seu âmbito.

Fenster (2015) questiona ainda a premissa de que a transparência seria capaz de promover uma sociedade mais informada e um governo melhor. Mesmo com leis de acesso à informação, os governos não se tornaram completamente visíveis, e ele fundamenta esse argumento a partir de algumas práticas conhecidas como: deliberadamente evitar registrar informações, utilizar e-mails pessoais ao invés de institucionais, classificar arquivos para evitar que eles venham a público, ou geri-los de tal modo que informações se percam.

Sobre isso, vale destacar uma pesquisa realizada em 2007 pela empresa Probabilística a pedido do então *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)*¹² e do *Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA)*, junto a servidores da administração pública federal do México. A pesquisa constatou que 29,9% dos entrevistados acreditam que, desde que a Lei de Acesso entrou em vigor, alguns funcionários passaram a conservar menos documentos sobre seu trabalho. Além disso, 24,8% acreditam que alguns órgãos públicos também têm preservado menos documentos sobre processos deliberativos (ACKERMAN, 2008).

Por fim, Fenster ressalta que muitos defensores da transparência ignoram as limitações cognitivas do público:

O processo comunicativo no qual as informações do governo são decodificadas se mostra mais complexo e sujeito a mal-entendidos e reinterpretações e interpretações errôneas do que a ‘comunicação perfeitamente transparente’ que os defensores do governo aberto desejam. (FENSTER, 2015, p. 161, tradução nossa).

Um marco fundamental entre o cenário atual e as perspectivas precursoras de transparência pública está no ingrediente que se somou nas últimas décadas: o ambiente digital. Como defende o professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília Sivaldo Pereira da Silva (2016): “Do ponto de vista teórico, a publicidade é um pressuposto da noção de democracia deliberativa e, do ponto de vista prático, o ambiente digital se tornou um pressuposto da publicidade contemporânea” (SILVA, 2016, p. 34).

O autor enumera algumas possibilidades que a transparência, aliada às plataformas digitais, pode oferecer. Entre os benefícios ao sistema político ele identifica: a disponibilização de normas legais (neste item, a própria abertura do Poder Judiciário é uma das potencialidades lembradas¹³), o aprimoramento da *accountability*, o avanço nos mecanismos de deliberação pública, a qualificação da participação política, o aumento da confiança, a redução da corrupção, a eficiência institucional e o fornecimento de insumos para mobilizações civis.

Por outro lado, o pesquisador aponta algumas barreiras que podem dificultar a fruição desses benefícios ao sistema político. Elas se organizam em cinco eixos: custos materiais, barreiras cognitivas, comportamentais, catalográficas e burocráticas. O movimento de apropriação do ambiente digital como principal plataforma para explorar informações públicas

¹² Como será detalhado no capítulo 4, em razão da aprovação da Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação, em 2015 o IFAI foi transformado em INAI (Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais), e teve suas competências ampliadas.

¹³ “A transparência online possibilita que o Poder Judiciário, o ordenamento jurídico e os procedimentos burocráticos, tradicionalmente conhecidos por sua opacidade, se tornem potencialmente mais visíveis e compreensíveis para o público. Também cria instrumentos mais eficientes para acompanhar a ação dos agentes desse campo (juízes, juristas, advogados, promotores, etc.)”. (SILVA, 2016, p.33).

também dá a tônica de muitas políticas de acesso à informação, como a criação de portais da transparência, além das próprias Leis de Acesso. No caso das normas instituídas após a popularização da internet, o ambiente digital é visto como o principal meio de aplicação

O professor da Universidade de Utrecht Albert Meijer (2009) adota uma categorização interessante acerca das diferentes concepções de transparência. Ela as organiza a partir de três correntes de pensamento: pré-moderna, moderna e pós-moderna. O autor esclarece que essa categorização não guarda relação com períodos históricos: as três convivem no presente e possuem um eixo em comum, pois estão relacionadas ao debate sobre confiança e abertura. Meijer trata especificamente do que chama de “transparência mediada por computador” (*computer-mediated transparency*), pois para ele uma característica das formas modernas de transparência é o fato de que geralmente elas são mediadas. Antigamente essa mediação era exercida quase exclusivamente pela imprensa, e atualmente também se dá pela internet.

Segundo o autor, o grupo dos modernos acredita que quanto mais informações disponíveis nas plataformas digitais, maior será o impacto na racionalização da sociedade. Ou seja, os cidadãos estariam munidos de informações, o que melhoraria a qualidade da deliberação pública, os agentes públicos teriam um desempenho melhor uma vez que estão cientes de que são observados e isso resultaria em uma sociedade mais democrática.

Os pré-modernos discordam dessa visão. O autor cita O’Neill como uma representante dessa vertente: eles “argumentam que formas unidirecionais, estruturadas e descontextualizadas de transparência resultarão em uma perda de confiança da sociedade” (MEIJER, 2009, p. 257, tradução nossa). O autor esclarece que este grupo foi denominado como “pré-moderno” em razão de seus integrantes enfatizarem os efeitos perversos da tecnologia. Por fim, os pós-modernos são aqueles que acreditam que a transparência mediada por computador é resultado da crescente complexidade das sociedades, e leva a uma hiper-realidade na internet.

Para ilustrar como essas perspectivas se manifestam, o autor apresenta o debate sobre a transparência no desempenho das escolas na Holanda. O grupo dos pré-modernos trabalha com uma perspectiva de transparência direta, ou seja, não mediada. Transferindo esse pensamento para o ambiente escolar, são aqueles pais que preferem obter informações sobre o desempenho da escola junto aos professores, diretores, pais de alunos e dos próprios estudantes, além de visitas ao local. Essas relações diretas têm um peso maior do que publicações sobre o desempenho da escola na internet.

Para os modernos, as informações publicadas pela imprensa e em portais na internet têm uma importância maior, pois refletem aspectos da realidade que podem ser mensurados. Assim, a relação de confiança se estabelece não pelo vínculo direto com a comunidade escolar,

mas a partir dos dados disponibilizados a respeito do desempenho daquela instituição. Por fim, o grupo dos pós-modernos acredita que os indicadores de desempenho escolar difundidos pela internet ou pela imprensa formam uma realidade separada, que não necessariamente reflete a percepção que os pais podem ter da escola a partir de experiências diretas.

Com base neste exemplo, o autor conclui que a adoção de estratégia híbrida seria a melhor solução:

Os governos devem implementar várias estratégias simultaneamente. Eles podem aumentar a transparência escolar mediada por computador, mas também devem investir nas relações entre os pais e a gestão escolar e em formas diretas de transparência. As formas mediadas por computador não devem ser vistas como substitutos dos mecanismos tradicionais de confiança, mas sim como acréscimos a eles. (MEIJER, 2009, p. 265, tradução nossa).

Em “*A sociedade da transparência*”, o filósofo sul-coreano Byung-Chul Han adota uma perspectiva abrangente sobre o conceito, que vai além das garantias estabelecidas por legislações de acesso à informação, por exemplo. Ele defende que ter acesso a mais informação não necessariamente implica em tomar melhores decisões, e que a política possui uma esfera secreta intrínseca, de modo que a transparência total pode vir a paralisá-la:

Os que referem a transparência somente à corrupção e à liberdade de informação desconhecem a sua envergadura. A transparência é uma coação sistêmica que se apodera de todos os factos sociais e os submete a uma transformação profunda. O sistema social submete hoje todos os seus processos a uma coação de transparência que visa torná-los operacionais e acelerá-los (HAN, 2014, p.12).

Apesar de adotar uma perspectiva conceitual mais holística do que cabe neste trabalho, vale destacar a discussão levantada pelo autor sobre a estrutura do panóptico de Bentham no ambiente digital do século XXI. No panóptico digital, não há uma única torre de vigilância localizada no centro, além disso, enquanto no modelo elaborado pelo filósofo inglês os prisioneiros tinham consciência de que estavam sendo vigiados, os habitantes do panóptico digital acreditam estar em liberdade. O isolamento do modelo original se contrapõe à hipercomunicação do modelo contemporâneo, de modo que os próprios “prisioneiros” alimentam o sistema de vigilância.

Até mesmo o pesquisador Patrick Birkinshaw (2006) que, ao conceituar a transparência, defende que a sua vertente relacionada ao acesso a informações públicas deve ser considerada um direito humano, pondera que esse direito não deve ser absoluto, mas equalizado com outros, como o direito à vida e à privacidade. Ou, nas palavras de Hood: não há “doutrina de governança sem suas contra-doutrinas, e, por mais excepcional que pareça à primeira vista, a transparência não é uma exceção a essa regra” (Hood, 2006, p.20, tradução nossa).

Não por acaso, muitos países aprovaram legislações de privacidade de dados logo após criarem suas leis de acesso, como uma espécie de balanceamento. No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados veio em 2018, sete anos depois da LAI – antes disso, em 2014 foi aprovado o Marco Civil da Internet, que tem entre seus princípios a garantia do direito à privacidade. No México, a *Ley Federal de Protección de Datos Personales* foi aprovada em 2010, oito anos depois da LAI. A proteção aos dados pessoais ficou sob responsabilidade do mesmo órgão que cuida da transparência, o INAI. Transparência e privacidade são, portanto, duas faces da mesma moeda, e o ambiente digital é um importante elo entre elas.

Em um estudo produzido para o Banco Mundial, o pesquisador David Banisar (2011) fala sobre o delicado equilíbrio entre proteção de dados e direito de acesso à informação. O autor afirma que tratam-se de dois direitos fundamentais, e que um não deve ser superestimado em detrimento do outro, ambos devem se contrabalancear. A publicação analisa alguns casos específicos de diferentes países, entre eles o do México. Segundo Banisar, a escolha por manter os dois temas (proteção de dados pessoais e acesso à informação pública) sob responsabilidade de um mesmo órgão tem alguns benefícios, como a possibilidade de compartilhar experiências, reduzir conflitos institucionais e os custos administrativos: a “criação de um único órgão com ambos os poderes também reduz a probabilidade de os órgãos públicos fazerem uso indevido da proteção de dados, sabendo que suas decisões estão sujeitas à revisão por um órgão de fiscalização que é especialista nos dois temas” (BANISAR, 2011, p. 25, tradução nossa). Por outro lado, o autor aponta dificuldades a serem enfrentadas neste sistema: a “maior desvantagem de adotar um modelo de comissão única é o perigo de que um interesse possa ser mais forte ou percebido como mais poderoso e que os órgãos não protejam ou equilibrem igualmente ambos interesses” (BANISAR, 2011, p. 25, tradução nossa). Além disso, Banisar destaca o risco de que o órgão não receba recursos suficientes para acumular diferentes funções.

O objetivo desta etapa do trabalho foi apresentar um debate sobre transparência a partir das contribuições de autores clássicos, que discutiram o conceito de público e privado a partir de uma perspectiva que remete à Antiguidade Clássica, até chegar aos pesquisadores contemporâneos que exploram as limitações da ideia transparência. O que se observou a partir da contraposição dos argumentos expostos, é que não há uma oposição à transparência, mas uma visão crítica, realista, sobre seus impactos diretos. Há, sim, uma rejeição à caracterização da mera disponibilização de informações como um catalisador automático na qualidade da deliberação pública, ou como elemento único para assegurar um regime de *accountability*.

O direito de acesso à informação, enquanto direito humano, deve ser assegurado a todos. Para isso, são necessários marcos normativos claros e políticas de comunicação, que

devem ser protegidos da ingerência de governos autoritários. No entanto, quando deixamos a esfera dos direitos fundamentais entramos no debate sobre políticas públicas de acesso à informação, são necessárias adaptações para que a regra se adeque às especificidades de cada instituição.

2.5 O ACESSO À INFORMAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Neste momento será apresentado o panorama internacional sobre a proliferação de Leis de Acesso à Informação, com ênfase no cenário latino-americano. Para iniciar essa trajetória, é preciso esclarecer preliminarmente o que se entende como política pública, visto que estamos falando de um instrumento que integra as políticas de acesso à informação em dois países. De acordo com a definição de Enrique Saravia (2006), “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28). As etapas de uma política pública são tradicionalmente divididas em: formulação, implementação e avaliação. Saravia (2006) afirma que a dinâmica nos países latino-americanos torna necessária algumas distinções dentro dessa divisão, como a diferenciação entre elaboração (a preparação para uma decisão política) e formulação (a formalização dessa decisão por meio de uma norma jurídica), e implementação (o planejamento da execução) e execução (a aplicação da norma jurídica).

O pesquisador chileno Eugenio Lahera Parada (2006) chama a atenção para a distinção entre política e políticas públicas, ou *politics* e *policies*, na língua inglesa. Para ele, um ambiente político sem propostas de políticas públicas é mais demagógico e menos moderno. Por outro lado, políticas públicas descoladas do universo político enfrentam problemas em seu próprio desenho. “Assim, a política pode ser analisada como a busca de estabelecer políticas públicas sobre determinadas questões, ou de influenciá-las. Por sua vez, uma parte fundamental da atuação do governo refere-se à concepção, gestão e avaliação de políticas públicas” (PARADA, 2006, p. 67, tradução nossa).

A socióloga brasileira Maria Helena Guimarães de Castro (2008) também endossa o aspecto político como algo inerente ao desenvolvimento das políticas públicas:

Teoricamente, toda política pública deve promover o bem comum e o desenvolvimento das pessoas, considerando os direitos que detêm. Na prática, porém, quase todas elas atendem a interesses específicos, até mesmo quando realizam o bem comum. Isso se dá porque os grupos de poder afetam o desenho e a implementação das políticas. (CASTRO, 2008, p. 69).

A autora alerta ainda para o desafio que países organizados como federação (como é o caso do Brasil e do México) enfrentam no campo das políticas públicas. As iniciativas devem

ser universais, porém, ao mesmo tempo devem respeitar as particularidades locais. O processo de implementação ocorre em ambientes notadamente desiguais, o que resulta em um impacto diferente em cada unidade da federação.

Neste trabalho são examinados dois países latino-americanos, de modo que a perspectiva jurídica baseada no legalismo é um traço comum, a despeito das particularidades históricas e culturais na formação de cada Estado. Como explica Enrique Saravia: "Os conquistadores espanhóis e portugueses levavam nas suas naus os textos das leis que deviam aplicar nas terras que iriam descobrir. Eles eram, por sua vez, tributários de muitos séculos de legislação romana" (SARAVIA, 2006, p.22).

No caso das leis de acesso à informação, tratam-se de instrumentos norteadores de políticas públicas cujos efeitos são a longo prazo e difusos, difíceis de serem quantificados. Essas características fazem com que as LAIs possam se tornar alvos de governantes que não veem vantagens imediatas que justifiquem o investimento em políticas públicas baseadas nesta norma – ao contrário, ela pode inclusive gerar revezes ou custos reputacionais ao revelar informações sobre malfeitos, falhas ou omissões por parte da administração pública.

A título de exemplo do impacto provocado por políticas de acesso à informação em outras áreas, vale recuperar uma matéria produzida pelo jornalista Vinicius Sassine, publicada no jornal *O Globo* em junho de 2016¹⁴. O profissional obteve dados por meio da LAI sobre negativas emitidas pela Força Aérea Brasileira (FAB) para o transporte de órgãos a serem transplantados. O repórter cruzou esse material com as informações sobre voos realizados pela FAB para o transporte de autoridades no mesmo período (divulgadas de maneira proativa pelo portal do Ministério da Defesa).

Constatou-se que muitos transplantes deixaram de ser feitos em razão das aeronaves estarem ocupadas conduzindo políticos, muitos deles no trajeto entre Brasília e suas residências em outros estados. No dia seguinte à publicação da reportagem, o governo assinou um decreto¹⁵ para disponibilizar um avião da FAB exclusivamente para o transporte de órgãos e tecidos em território nacional.

Este exemplo permite ilustrar o impacto que a Lei de Acesso à Informação pode provocar em outras áreas do governo, como nas políticas públicas de saúde. O efeito da norma

¹⁴ SASSINE, Vinicius. Sistema de transplantes no Brasil sofre com falta de transporte aéreo. **O Globo**, Brasília, 5 jun. 2016. Brasil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sistema-de-transplantes-no-brasil-sofre-com-falta-de-transporte-aereo-19444859> Acesso em 5 out. 2020.

¹⁵ Decreto 8.783/2016, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8783.htm. Acesso em 5 out. 2020.

se materializa e passa a ser sentido no dia a dia dos cidadãos, e se torna um forte argumento de defesa para resguardar a LAI diante de governantes que por ventura não vejam seu valor.

2.5.1 Panorama internacional

Tradicionalmente, a ideia de acesso à informação pública esteve vinculada à liberdade de expressão, baseado na premissa de que um direito é pressuposto para o exercício do outro. A própria Lei de Acesso sueca, a primeira do gênero, trata das duas garantias, e o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, deixa textualmente clara a complementaridade dos direitos de “procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948).

Após a DUDH, uma série de acordos internacionais reforçaram a importância da garantia do direito de acesso à informação e da liberdade de expressão, como se vê no quadro abaixo:

Quadro 6 – Síntese de acordos internacionais que preveem o direito à informação

Acordos internacionais que preveem o direito à informação	
Ano – Acordo	Item que prevê o direito à informação
1953 - Convenção Europeia de Direitos Humanos	Artigo 10 – Liberdade de expressão: 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.
1966 - Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos	Artigo 19 - Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
1969 – Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	Artigo 13 – Liberdade de Pensamento e de Expressão: 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole, sem consideração de fronteiras, seja oralmente,

	por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro procedimento escolhido.
1986 - Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	Artigo 9 - Toda a pessoa tem direito à informação.
1994 – Princípios da Declaração de Chapultepec	<p>II – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos.</p> <p>III – As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público.</p>
2000 - Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão	Princípio nº 2 - Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2005 - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Artigo 13 – Participação da Sociedade: Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: [...] b) Garantir o acesso eficaz do público à informação.

Ao todo, 185 anos separam a primeira lei de acesso (Suécia) da segunda, na vizinha Finlândia, em 1951. Em seguida foi sancionada a *Freedom of Information Act* (FOIA) dos Estados Unidos, em 1966, Noruega e Dinamarca em 1970, Holanda e França em 1978. Ou seja, até o início da década de 1980, apenas sete países contavam com leis de acesso à informação pública.

Nos países latino-americanos, a onda de criação de LAIs ocorreu a partir dos anos 2000. A Colômbia é a exceção: em 1888 o Código de Organização Política e Municipal já estabelecia o direito dos cidadãos de solicitar informações públicas (MENDEL, 2009a). Em 1985, o país aprovou uma lei que disciplinava a publicidade de documentos oficiais, e em 2014 sancionou sua Lei de Acesso à Informação. A partir dos anos 2000 surgem as leis do México e Panamá (2002), Peru (2003), Equador e República Dominicana (2004), Chile e Uruguai (2008), Brasil e El Salvador (2011), Paraguai (2014) e Argentina (2016). Ainda há países da região que não possuem leis de acesso, como Venezuela e Cuba.

Mendel (2009b), analisou leis de 11 países latino-americanos (Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai) e constatou que um dos pontos de convergência das normas é o seu escopo abrangente. A maioria das leis se aplica aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em todos os níveis da administração (federal, estadual e municipal). Além disso, todas detalham informações básicas a serem disponibilizadas e atualizadas pelos órgãos públicos de maneira proativa.

Em entrevista à autora¹⁶, o pesquisador canadense Toby Mendel falou sobre as diferentes perspectivas sobre o direito de acesso à informação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O tema do acesso à informação surgiu nos países desenvolvidos como uma espécie de questão de governo. Pensou-se que seria bom abrir o governo, por exemplo, para promover *accountability*. Isso é bom. Mas os países em desenvolvimento adotaram uma abordagem completamente diferente para esse tema. Para eles, é uma reforma dos direitos humanos. E há uma enorme diferença entre uma questão de direitos humanos e uma questão de governança. (MENDEL, 2019, informação verbal, tradução nossa).

Apesar das diferenças de entendimento a respeito do alcance deste direito, alguns entraves se repetem nos dois hemisférios, como é possível observar no relato de Mendel:

Isso mostra o quão pequeno estamos pensando esse tema em comparação aos países em desenvolvimento, que pensam muito maior. Portanto, é claro que geralmente os países desenvolvidos são mais bem organizados. Eles tendem a ter governos mais eficazes, são totalmente digitais, têm burocracias mais organizadas. Eles entregam o que está na lei mais ou menos melhor. Isso poderia ser dito, mas na verdade eu nem

¹⁶ Entrevista realizada na Cidade do México, em 8 nov. 2019.

diria isso. No Canadá, por exemplo, (eu sei muito bem porque faço muitos pedidos por lá) eles não infringem a lei, mas tentam de todas as maneiras usar a lei para negar o acesso [...] você realmente encontra isso no setor público. Neste sentido, vocês têm uma atitude melhor e mais forte nos países do hemisfério Sul do que no Norte. Na verdade, eu gosto muito dessa questão. Eu acho ótimo que este seja um direito humano liderado por países do Sul, um dos poucos. (MENDEL, 2019, informação verbal, tradução nossa).

Na América Latina, há exemplos de órgãos independentes criados com o objetivo de fiscalizar a aplicação das leis de acesso, como o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*¹⁷, no México, o *Consejo para la Transparencia*¹⁸, no Chile, o *Instituto de Acceso a la Información Pública*¹⁹, em Honduras, a *Agencia de Acceso a la Información Pública*²⁰, na Argentina e o *Instituto de Acceso a la Información Pública*²¹, em El Salvador.

O pesquisador da Fundação Getúlio Vargas Gregory Michener (2015) destaca outras inovações que caracterizam as leis de acesso da região, como a proibição de restrição de acesso a informações referentes a direitos fundamentais ou investigações relacionadas a violações de Direitos Humanos. Além disso, como boa parte das normas foram criadas no início dos anos 2000, o uso de plataformas digitais para difusão de informações é estimulado, além do compartilhamento em formatos abertos²².

A proximidade temporal entre a adoção dos marcos legais nos países latino-americanos não é uma casualidade. Além da herança cultural ibérica, muitos países da região compartilham um histórico político marcado por regimes ditatoriais nas décadas de 1960 e 1970. Na medida em que passaram por transições para sistemas democráticos de governo (em especial entre as décadas de 1980 e 1990), o tema do direito de acesso às informações públicas foi ganhando força.

Além disso, assim como em países de outras regiões, escândalos de corrupção e disputas políticas normalmente atuam como catalisadores para a aprovação de leis de acesso à informação. Outros fatores também contribuíram, como o avanço da informática e a difusão das tecnologias de comunicação, que abrem espaço para que os indivíduos busquem cada vez mais informações (BLANTON, 2002; MICHENER, 2010). O período ainda é marcado por

¹⁷ Disponível em: <https://home.inai.org.mx/> Acesso em 5 out. 2020.

¹⁸ Disponível em: <https://www.consejotransparencia.cl/> Acesso em 5 out. 2020.

¹⁹ Disponível em: <https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=1> Acesso em 5 out. 2020.

²⁰ Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/aaip> Acesso em 5 out. 2020.

²¹ Disponível em: <https://www.iaip.gob.sv/> Acesso em 5 out. 2020.

²² De acordo com a definição do *Open Data Handbook*, dados abertos são aqueles que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa. As informações fornecidas em formatos abertos podem estar sujeitas, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras.

pressões por parte de organismos financeiros internacionais, que consideravam a transparência um pré-requisito para a credibilidade das transações.

No caso latino-americano em especial, o trabalho de organizações da sociedade civil e de ativistas que acionaram a Justiça para obter informações sobre suas áreas de interesse se mostrou essencial para avançar na regulamentação do direito de acesso à informação pública (SABA, 2004; MICHENER, 2015). Essa característica de direito-meio, seja, uma maneira para ter acesso a outros direitos, já havia sido apontada por Gentili (2005): “O direito à informação é portanto um direito em si – a despeito de se configurar como um direito-meio – e assim deve ser compreendido em toda complexidade que envolve os direitos nas sociedades modernas. É, também, e esta uma questão central, a porta de acesso a outros direitos” (GENTILLI, 2005, p. 129).

Assim, pode-se afirmar que países da região inovaram em suas normativas de acesso à informação, mas ainda enfrentam grandes desafios na etapa de implementação. Consequência de uma série de fatores que envolvem aspectos históricos, culturais e políticos, avalia Michener: na “América Latina, a transparência pode ter penetrado na penumbra, mas legados de autoritarismo e opacidade ainda pesam na maioria dos países” (MICHENER, 2015, p. 95, tradução nossa).

Pesquisadores identificam algumas semelhanças nos cenários políticos de países da América Latina no momento de aprovação de leis de acesso à informação (CÁZARES; CEJUDO, 2013; MICHENER, 2011). Normalmente as regras são sancionadas em contextos de mudança de coalizão governamental ou em cenários de desconfiança entre os poderes (quando o chefe do Executivo não conta com o apoio do Congresso, por exemplo).

Nesta conjuntura, legislações de acesso à informação surgem como medidas de combate à corrupção. Considerando que muitos países latino-americanos iniciaram seu processo de redemocratização entre as décadas de 1980 e 1990, as administrações públicas careciam de mecanismos de *accountability*. Este é um problema comum em regimes democráticos neófitos, explicam os pesquisadores Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) que apesar “do fato de que eles são democraticamente eleitos, líderes de Estado tendem a se comportar como ditadores de curto prazo; eles normalmente agem sem informar ao público e, na maioria das vezes, não estão sujeitos a sanções por irregularidades” (ACKERMAN, SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006, p.86, tradução nossa).

A seguir serão destacados cronologicamente alguns eventos que contribuíram para a formação de um contexto internacional que favoreceu a criação de Leis de Acesso à Informação na região. O primeiro deles ocorreu em 2004, quando foi realizada a Cúpula Extraordinária das

Américas, na cidade de Monterrey, no México. Ao final do evento foi divulgada a Declaração de Nuevo León, em que chefes de Estado e de governo das Américas se comprometem a regulamentar o direito de acesso às informações em poder do Estado: “[...] Estamos empenhados em ter o quadro legal e regulamentar, bem como as estruturas e condições necessárias para garantir aos nossos cidadãos o direito de acesso à informação” (OEA, 2004). Nesta época, o México já havia aprovado sua LAI. No Brasil, o deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) apresentou um projeto de lei de acesso no ano anterior²³, mas o governo federal ainda levaria cinco anos para enviar sua proposta ao Congresso.

O ano de 2006 é marcado por um julgamento importante para a região consolidar seus marcos regulatórios em matéria de acesso à informação pública. Naquele ano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) julgou o caso *Claude Reyes vs. Chile*, que envolvia um pedido de acesso à informação realizado por um grupo de ambientalistas ao governo chileno, em 1998. Os ativistas buscavam informações referentes a um projeto de extração de madeira, e as autoridades se recusavam a atender a demanda. O grupo argumentou diante da CIDH que a postura do governo chileno violava artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (pacto de São José da Costa Rica), de 1969 – da qual o Chile é signatário desde 1990²⁴.

A Corte reconheceu²⁵ o direito de acesso à informação pública como parte integrante do direito à liberdade de expressão, e não só determinou que o Estado do Chile disponibilizasse as informações solicitadas, como também estabeleceu que o país adotasse padrões internacionais de legislação de acesso à informação pública e de capacitação de órgãos, autoridades e agentes públicos responsáveis pelo atendimento às demandas. A Lei de Acesso à Informação chilena foi aprovada em 2008.

No mesmo ano, nos Estados Unidos, foi realizada a Conferência Internacional pelo Direito à Informação Pública, organizada pelo *The Carter Center*²⁶, que reuniu representantes de 40 países. A Conferência resultou na Declaração de Atlanta²⁷, documento que estabelece

²³ PL 219/2003.

²⁴ Vale destacar que, 20 anos depois do pedido do grupo de ambientalistas ao governo chileno, foi firmado em 2018 o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú. Um dos objetivos do tratado é garantir o direito de acesso à informação ambiental de maneira oportuna e adequada. Disponível em: < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf > Acesso em 01 dez. 2020.

²⁵ Sentença do caso *Claude Reyes y otros vs. Chile* disponível em: < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf > Acesso em 02 out. 2020.

²⁶ Organização não-governamental fundada em 1982 pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, e sua esposa Rosalynn Carter. Desenvolve ações relacionadas aos Direitos Humanos em mais de 70 países. Disponível em: < <http://www.cartercenter.org/index.html> > Acesso em 15 ago. 2020.

²⁷ Declaração de Atlanta, disponível em:

princípios e um plano de ação para a expansão do direito de acesso à informação no mundo. Em suas conclusões a Declaração de Atlanta destaca o potencial das novas tecnologias, entendidas como ferramentas que facilitam o acesso à informação; frisa a importância da adoção de leis nacionais de acesso à informação, porém, ressalta que apenas a legislação não é suficiente para estabelecer e manter o direito de acesso, sendo necessária a realização de medidas complementares como: trabalhos de conscientização, criação de marcos institucionais adequados, capacitação dos membros da administração pública no gerenciamento de informações e garantia da liberdade de imprensa.

Em junho de 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA) criou uma proposta de Lei Modelo de Acesso à Informação²⁸, com parâmetros mínimos para orientar os Estados-membros na elaboração de seus marcos legais. À essa altura, a lei brasileira já havia sido aprovada pela Câmara e tramitava no Senado. Em novembro do mesmo ano, o país foi condenado pela CIDH no âmbito do caso Gomes Lund, conhecido como Guerrilha do Araguaia. O processo foi movido por familiares de desaparecidos políticos que integravam a Guerrilha do Araguaia, um movimento armado liderado pelo Partido Comunista do Brasil na região do Araguaia (divisa dos estados do Pará, Maranhão e Goiás – hoje Tocantins), com o objetivo de se contrapor ao regime militar. Entre 1972 e 1975, as Forças Armadas realizaram operações de repressão no local que resultaram no desaparecimento de 70 pessoas, entre militantes do PCdoB e moradores da região.

Na sentença, a Corte critica os dispositivos da Lei de Anistia e afirma que o governo brasileiro violou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos “pela afetação do direito a buscar e a receber informação, bem como do direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido” (CIDH, 2010, p. 114). Por fim, entre as várias determinações estabelecidas pela Corte, está a ordem para que o governo brasileiro forneça informações aos familiares das vítimas que desapareceram no episódio – e que vinham sendo requisitadas sem sucesso. Na época em que o caso foi julgado, o governo argumentou que já havia enviado um projeto de Lei de Acesso à Informação ao Congresso Nacional. O texto foi sancionado um ano depois, em novembro de 2011.

O caso Gomes Lund é um exemplo da relação entre acesso à informação e o direito à memória e à verdade. A Lei de Acesso à Informação brasileira foi sancionada pela presidente

<http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>
Acesso em 15 ago. 2020.

²⁸ Disponível em: < https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese> Acesso em 01 out. 2020.

Dilma Rousseff no mesmo dia em que a Comissão Nacional da Verdade foi criada e seus integrantes nomeados. Entre 2011 e 2014, o grupo investigou possíveis violações aos direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. O fato de ter sido criada por uma presidente que integrou um grupo de guerrilha armada (o VPR-Palmares), que atuava contra a ditadura e foi presa e torturada pelos militares carregou de simbolismo o episódio.

No entanto, jornalistas que se dedicam a investigações sobre a ditadura militar afirmam que o impacto da LAI na abertura de documentos produzidos neste período foi baixo (DUTRA, 2015). A Comissão Nacional da Verdade teve um impacto em termos de transparência, ao investigar e divulgar as informações sobre o passado obtidas em seu trabalho. No entanto, não houve responsabilização pelos crimes cometidos. Por isso, Fox (2008) avalia que de modo geral o trabalho das comissões da verdade não gerou *accountability*, e contribuiu muito mais para a paz do que para a justiça.

No México, como se verá adiante, a Suprema Corte de Justiça da Nação ampliou o alcance do direito de acesso à informação após um episódio de violência ocorrido em 1995, conhecido como *Masacre de Aguas Blancas*, em que 17 camponeses do estado de Guerrero foram assassinados pela polícia. A versão oficial das autoridades dava conta de que os militares se defenderam de um ataque armado – o que se provou falso. Em 1996, a corte entendeu que o direito de acesso à informação estava estreitamente vinculado ao “direito de conhecer a verdade”. Ou seja, exigir que as autoridades não forneçam informações manipuladas, incompletas ou falsas.

Após os julgamentos da CIDH, o direito à informação ganha mais um impulso a nível internacional. Em setembro de 2011 ao lado de países como Indonésia, Noruega, Filipinas, Estados Unidos, Reino Unido e África do Sul; Brasil e México foram co-fundadores da Parceria para o Governo Aberto²⁹ (*Open Government Partnership*). O objetivo da iniciativa é fazer com que seus integrantes cumpram uma série de metas de adoção de mecanismos de transparência nas administrações públicas. No mesmo mês, o governo federal brasileiro expediu um decreto que instituiu o Plano Nacional de Governo Aberto³⁰.

No entanto, mesmo com uma conjuntura internacional favorável à implantação de mecanismos de transparência e após a aprovação de leis de acesso por mais de 120 países³¹, o

²⁹ Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org> Acesso em 5 out. 2020.

³⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm Acesso em 10 de out. 2020. O texto foi revogado no final de 2019 pelo Decreto 10.160, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13 Acesso em 10 out. 2020.

³¹ *Global Right to Information Rating*, disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/> Acesso em 15 out. 2020.

tema ainda não está pacificado. Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas celebrou um acordo com metas organizadas em 17 eixos temáticos a serem cumpridas até 2030. São os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³². Para os fins deste trabalho, o objetivo número 16 merece atenção: “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”. Entre as metas deste eixo, a de número 10 estabelece: “Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (PNUD, 2017).

Em uma conferência realizada na Cidade do México em 2019³³, o então conselheiro de Comunicação e Informação para o Mercosul da UNESCO, Guilherme Canela, afirmou que o objetivo número 16 foi o último a ser negociado e, dentre as metas que o integram, a de número 10 também foi a derradeira – ambas em razão das tensões que circundam o tema.

Essa é uma agenda cheia de tensões, de dificuldades, de obstáculos pelo caminho. No entanto, nós conseguimos [incluí-la]. Dentro do ODS 16, que fala do fortalecimento de instituições para a paz, justas, eficientes e transparentes, existe a meta 10, que, novamente, não por coincidência, foi a última a ser negociada dentro do último objetivo negociado. Porque o tema do acesso e da liberdade de imprensa e de expressão é particularmente complexo neste ODS, que é conhecido como ODS da Boa Governança. (CANELA, informação verbal, 2019, tradução nossa).

Na mesma conferência, o pesquisador Gregory Michener avaliou que “a transparência na região [da América Latina] e no Brasil enfrenta três desafios concretos: reservas questionáveis, resistência indevida à transparência por parte dos governos e discriminação contra solicitantes”³⁴. Assim, o acesso à informação é um direito fundamental reconhecido por acordos internacionais, assegurado por marcos legais em âmbitos nacionais, porém ainda não é plenamente exercido. A etapa de implementação passa a ser o maior desafio.

Produzido pela ONG Transparência Internacional, a edição de 2019 do *Global Corruption Barometer* da América Latina e Caribe³⁵ mostra que 39% da população da região sabe que tem direito de solicitar informações ao governo. Porém somente 17% efetivamente formalizou um pedido junto aos órgãos públicos em 2018. O documento destaca os casos da Jamaica e do México, países da região com maior índice de conhecimento deste direito por parte da população: 51% e 64%, respectivamente.

³² Disponível em: < <http://www.agenda2030.com.br> > Acesso em 28 set. 2020.

³³ A conferência ocorreu dentro da programação da *Semana Nacional de Transparencia*, promovida pelo INAI entre os dias 13 e 15 de novembro de 2019, e está disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=39A3DUK1j4s> > Acesso em 28 set. 2020.

³⁴ O painel “*Experiencias internacionales en acceso a la información como derecho humano*”, foi realizado durante a *Semana Nacional de Transparencia*, promovida pelo INAI entre os dias 13 e 15 de novembro de 2019, e está disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=4Jghf8y5xPM> > Acesso em 1 out. 2020.

³⁵ Disponível em: < https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf > Acesso em 1 out. 2020.

Feito o panorama internacional, a seguir será apresentada a dimensão comunicacional da Lei de Acesso à Informação, e o conceito de comunicação pública ao qual este trabalho se embasa.

2.6 A DIMENSÃO COMUNICACIONAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Neste trabalho, entende-se que a Lei de Acesso à Informação tem o potencial de aproximar o Estado e o cidadão, na medida em que estabelece um novo canal para a comunicação entre ambos. Essa perspectiva comunicacional da LAI vem sendo trabalhada por pesquisadores da área, em especial no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, como Geraldine e Sousa (2013), Reis (2014), Mesquita (2015), Negrini (2017) e Santos (2018).

O próprio texto da lei estabelece em seu artigo 5º que as informações fornecidas pelo Estado devem ser claras e “em linguagem de fácil compreensão”. A ideia é reforçada mais adiante, no inciso I do §3º no artigo 8º, ao tratar das informações a serem disponibilizadas por transparência ativa nos portais dos órgãos públicos na internet. A lei carrega, portanto, uma perspectiva comunicacional, que esta pesquisa entende estar ancorada nos preceitos da comunicação pública. Neste sentido, entende-se comunicação pública como aquela produzida por órgãos públicos, que divulga informações sobre as atividades exercidas pela instituição por meio dos canais de comunicação disponíveis, com o objetivo de informar o público interno e externo. Assim, o Estado relaciona-se com os cidadãos e presta contas à sociedade.

A comunicação pública é entendida como um direito de natureza coletiva, em que o cidadão é colocado na centralidade do processo de comunicação (DUARTE, 2009). O conceito é amplo, e muitas vezes é associado às discussões sobre radiodifusão pública, uma herança dos debates que embasaram a redação da Constituição Federal de 1988. O artigo 223 da CF estabelece que o sistema de radiodifusão é composto pelos sistemas público, privado e estatal, que devem observar o princípio da complementaridade. Neste contexto, a comunicação pública está vinculada à ideia de radiodifusão pública. O conceito, porém, abarca outras perspectivas. Desde comunicação governamental ou comunicação envolvendo partidos políticos e instituições do terceiro setor. Se a origem dos recursos é pública ou se o objetivo é o interesse público, o viés da comunicação pública deve ser buscado.

A jornalista e professora Elizabeth Pazito Brandão (2009) explica que, diante das diferentes abordagens da comunicação pública, um aspecto se repete em todas elas: o entendimento de que o conceito “diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”

(BRANDÃO, 2009, p. 9). Para Duarte (2009), no Brasil este conceito na verdade trata-se de um “uma postura de perceber e utilizar a comunicação como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania” (DUARTE, 2009, p.60). O autor continua:

No setor público, em que tem maior potencial de desenvolvimento, incorpora o pressuposto da transparência em um tema historicamente relacionado à busca de visibilidade e legitimidade e que às vezes assume viés claramente político de culto à personalidade ou promoção institucional. (DUARTE, 2009, p. 60).

O autor chama atenção para o fato de que muitas vezes os limites entre os conceitos de comunicação e de informação se tornaram difusos. Critica, assim, que a mera transmissão de informação unidirecional passe a ser identificada como comunicação, fazendo com que perca seu pré-requisito de diálogo, de interação. A mesma crítica é feita por Dominique Wolton (2010), na obra *Informar não é comunicar*. Para o pesquisador francês, não há “informação sem um projeto de comunicação. Há uma espécie de esquizofrenia nessa vontade de diabolizar a comunicação para louvar a informação” (WOLTON, 2010, p. 12). Wolton ressalta que, em um mundo saturado de informação, a comunicação se mostra ainda mais necessária, pois implica a construção de relação.

Não é possível estabelecer uma hierarquia. Devemos pensá-las em conjunto, a comunicação exigindo um tratamento um pouco mais complexo por dizer respeito às questões das relações, da alteridade e do receptor. É a própria vitória da informação nos últimos dois séculos que impõe a redefinição do estatuto da comunicação. Só se fez metade do caminho. (WOLTON, 2010, p.13).

Nas palavras do próprio Pierre Zémor, autor francês de grande importância para os estudos sobre comunicação pública no país (BRANDÃO, 2009; DUARTE 2011): “Devido à complexidade dos textos e dos procedimentos, ou das situações nas quais os cidadãos se encontram, o direito à informação estabelece um dever de comunicação” (ZÉMOR, 2009, p. 220).

Zémor não fazia referência à Lei de Acesso à Informação, assim como Wolton, Duarte ou Brandão. Mas suas contribuições teóricas auxiliam no desvelamento da relação entre comunicação pública e direito de acesso à informação, e o impacto que a (in) existência desse diálogo pode provocar a longo prazo:

Num país em que a desigualdade é enorme, a oportunidade de um cidadão comum conhecer as possibilidades de participação, instrumentos de acesso, seus direitos a informação, a expressar sua opinião ou a um atendimento digno tende a ser equivalente à sua posição na estrutura social. Informação é um bem de interesse geral ainda acessível para poucos, o que restringe o potencial de participação em termos igualitários, tanto de acesso quanto de capacidade de tomar decisões. Organizações muitas vezes assumem como natural que a simples existência de instrumentos significa sua apropriação para uso pelos interessados, mas nem sempre o mundo real é aquele determinado pelos projetos, intenções, leis, documentos e discursos. Hoje, as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumento ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar seu conhecimento e capacidade de agir.

(DUARTE, 2009, p.67).

Neste sentido, vale recuperar as contribuições do economista estadunidense Anthony Downs (1957), para quem a quantidade de informações que um cidadão dispõe é diretamente proporcional à sua capacidade de influência sobre as políticas de governo – desde que consiga expressar suas preferências. Por outro lado, quanto menos informação um cidadão tiver, ele estará mais propício a ser ignorado pelos representantes na hora de decidirem em quais políticas irão investir, pois, de fato, “as variações sistemáticas na quantidade de informações gratuitas recebidas e capacidade para compreendê-las pode influenciar fortemente na distribuição do poder político em uma democracia” (DOWNS, 1957, p.223, tradução nossa).

No entanto, dizer que este trabalho entende que a Lei de Acesso à Informação carrega uma perspectiva comunicacional que se ancora nos preceitos da comunicação pública ainda deixa lacunas, devido ao amplo escopo deste conceito. Assim, entende-se que a LAI está dentro do universo da comunicação normativa, apresentada pela professora da Universidade de São Paulo Mariângela Furlan Haswani como “a base da comunicação pública” (HASWANI, 2006, p.36). Ou seja, o modo como o Estado se comunica com a sociedade por meio de instrumentos normativos, como leis, sentenças, decretos, etc. Leis representam a comunicação do Estado com a sociedade em modo bruto, uma base sobre a qual outras vertentes da comunicação pública se desenvolvem. Como os objetos desta pesquisa são tribunais constitucionais, a matéria-prima da comunicação destes com o público consiste em sentenças e demais decisões administrativas e jurídicas.

A própria Haswani lembra que um dos obstáculos da comunicação normativa é a semântica. A linguagem administrativa é pouco acessível, e o Judiciário é um exemplo disso, pois a linguagem jurídica utilizada nesta esfera de poder faz com que a comunicação com o público externo se transforme em um grande desafio. O impacto da estratégia de comunicação pública adotada na tentativa de acesso à justiça foi mensurado por Negrini, Sousa e Geraldes (2015).

Essa discussão é especialmente relevante em países como o Brasil e o México. A taxa de analfabetismo entre os mexicanos é de 5,5%, o que equivale a um total de 4,7 milhões de pessoas com 15 ou mais que não sabem ler nem escrever³⁶. No Brasil, a taxa é de 6,8% ou 11,3 milhões de analfabetos³⁷. Neste cenário, é essencial trabalhar com a ideia de *poder simbólico*

³⁶ Dados do censo de 2015 do *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI). Disponível em: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P> Acesso em 20 de maio de 2020.

³⁷ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html> Acesso em 20 de maio de 2020.

dos processos comunicacionais, descrito por Pierre Bourdieu (1989). O sociólogo francês define o poder simbólico como “esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p.7-8).

Assim, um processo de comunicação está repleto de relações de poder. É uma relação de força simbólica, como explica o professor da Faculdade Cásper Líbero Girardi Júnior (2017):

Se as trocas linguísticas são relações de comunicação, elas não se reduzem de forma alguma a essa função. Isolar a linguagem de suas condições sociais de produção é ignorar que a resposta para a eficácia simbólica da comunicação não está na linguagem em si mesma, mas no mundo social que a produziu. Logo, relações de comunicação são relações de poder fundadas em um arbítrio, em relações de violência simbólica, socialmente instituídas. (GIRARDI JÚNIOR, p.2, 2017).

Os signos de autoridade e de poder estão constantemente presentes no Judiciário, que conserva uma cultura fortemente marcada pela hierarquia, pelos simbolismos – o rigor indumentário em um julgamento, as togas usadas pelos magistrados, por exemplo. De acordo com a definição do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, “a vestimenta impõe austeridade e solenidade aos atos do Judiciário”, a toga, portanto, é um traje que simboliza poder, dando especial representatividade a quem as usa. E no caso da vestimenta usada pelo Judiciário, a cor preta enfatiza essas características”³⁸. Estudo publicado em 2018 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) revela que a valorização da toga aumenta na medida em que a instância dos magistrados avança. A maior parte dos magistrados de primeira instância (31,1%) disse “discordar muito” da seguinte afirmativa: “o uso da capa/toga é uma tradição a ser preservada durante a realização das audiências”. Entre os juízes de segundo grau, 70,9% afirmaram “concordar muito”, assim como 75% dos ministros de tribunais superiores.

Em outros aspectos, no entanto, os magistrados de diferentes instâncias se mostram unânimes. Todos afirmaram concordar muito com as seguintes frases: “a exposição de tatuagens por parte de magistrados(as) afeta o formalismo da audiência/sessão” e “a presença de símbolos religiosos em ambientes do Judiciário visa a manter a tradição e infundir paz e respeito entre os litigantes, sem ferir o princípio da laicidade do Estado” (AMB, 2018). Em sua maioria, os magistrados brasileiros entrevistados se declaram católicos. Não é o objetivo deste trabalho conduzir uma análise semiótica sobre os símbolos do Poder Judiciário, mas apenas reforçar que este é um aspecto importante em sua cultura organizacional, que compõe seu poder simbólico.

A linguagem está diretamente relacionada à instituição e aos seus rituais, e é nesse

³⁸ Explicação sobre a toga usada por magistrados está disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/institucional/magistrados/a-toga/> Acesso em 10 mar. 2021.

contexto que emerge sua força simbólica. “Na fala, não encontramos apenas trocas de mensagens, mas relações de autoridade” (GIRARDI JÚNIOR, p.3, 2017). As falas dos interlocutores que atuam nas instituições do Poder Judiciário se inserem em campos sociais cujos gêneros de discursos e mercados linguísticos são historicamente construídos.

Em um dos capítulos da obra *O Poder Simbólico*, Bourdieu analisa o campo do Direito. No texto *A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico*, ele argumenta que os processos linguísticos da linguagem jurídica buscam produzir dois efeitos: a neutralização e a universalização. E seu caráter hermético é uma estratégia de poder.

O efeito do hermetismo que o próprio funcionamento do campo tende a exercer manifesta-se no facto de as instituições judiciais tenderem a produzir as verdadeiras tradições específicas e, em particular, categorias de percepção e de apreciação perfeitamente irredutíveis às dos não-especialistas, gerando os seus problemas e as suas soluções segundo uma lógica totalmente hermética e inacessível aos profanos. (BOUDIEU, 1989, p. 232).

O autor ainda chama atenção para a origem social dos magistrados – que historicamente vêm das classes mais abastadas. Esse aspecto contribui para explicar que a neutralidade proclamada não exclui a adesão à ordem estabelecida:

A pertença dos magistrados à classe dominante está atestada em toda a parte. Assim, Mario Sbriccoli mostra que nas pequenas comunidades da Itália da Idade Média, a posse desta espécie particularmente rara de capital cultural que é o capital jurídico bastava para garantir posições de poder. Do mesmo modo, em França, durante o Antigo Regime, a nobreza de toga, embora menos prestigiosa do que a nobreza de espada, pertencia, frequentemente por nascimento, à aristocracia. (BOURDIEU, 1989, p. 242).

Novamente, é interessante cotejar as reflexões teóricas com dados empíricos. Pesquisa encomendada pela AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018) mostra que, entre os ministros de tribunais superiores no Brasil: 64,7% concluiu o Ensino Médio em instituição de ensino da rede privada, 52,9% se graduou em instituições de ensino superior privadas, a maioria delas concentradas no Rio de Janeiro e em São Paulo. Além disso, 82% dos ministros de tribunais superiores frequenta ou já frequentou algum curso de pós-graduação em Direito no Brasil. Entre os entrevistados pela AMB, 90% informaram ser do sexo masculino, com 61 anos ou mais, brancos (90,9%), casados (77%), com filhos (86%) e residem em casa própria (78% - os demais residem em imóveis cedidos pelo executivo ou pelo Judiciário). Por fim, 35,7% dos ministros de tribunais superiores são filhos de pais com ensino superior completo.

No México, uma pesquisa de 2016 do *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI) não se aprofunda no contexto familiar dos membros do Judiciário Federal, mas mostra que 48,5% dos integrantes dos plenários da SCJN, do Tribunal Eleitoral e do CJF possuem título de doutorado. Diante destas reflexões sobre o universo jurídico, é inegável o

interesse sobre o processo de adoção de uma norma que busca garantir o direito de acesso à informação – e que determina o uso da linguagem cidadã, buscando aproximar o Estado da sociedade ao estabelecer mais um canal de comunicação com o público – por parte de instituições que compõem este poder, no caso, as supremas cortes do Brasil e do México.

3 BRASIL: HISTÓRICO DE OPACIDADE

Historicamente, a perspectiva que vigorava na administração do Estado brasileiro não contemplava a sua abertura para o olhar da sociedade. Ainda no período colonial, as leis chegavam ao país vindas diretamente de Portugal, e o servidor público que aqui exercesse alguma atividade deveria prestar conta de seu trabalho unicamente ao rei (FAORO, 2001). É assim que, diante da imposição de regras fabricadas além-mar, sem considerar aspectos culturais, sociais e econômicos da então colônia, surge no Brasil o fenômeno das “leis que não pegam”.

O Estado marcadamente patrimonialista se caracterizava pela difícil distinção entre público e privado, com uma administração pública muito influenciada pelo núcleo familiar (HOLANDA, 2013). O período colonial foi marcado por uma exclusão da maior parte da população do exercício dos direitos políticos e civis. A independência veio em 1822, e o exercício do voto (ainda limitado), na sequência. A herança colonial foi mais prejudicial ao desenvolvimento dos direitos civis, avalia o cientista político e historiador José Murilo de Carvalho (2012):

O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à aplicação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerceu seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas. (CARVALHO, 2012, p. 45).

A consolidação do coronelismo como sistema de poder durante a República Velha demonstra o peso dos grandes proprietários de terras na definição do cenário político do país. De acordo com o jurista e ex-ministro do STF Victor Nunes Leal (2012), o coronelismo era caracterizado pelo mandonismo (perseguição aos adversários), filhotismo (privilégios concedidos aos aliados), falseamento dos votos e desorganização dos serviços públicos locais.

Em troca do apoio político do coronel, autoridades públicas (como governadores) permitiam que ele indicasse aliados para ocupar cargos estratégicos na região. Assim, o poder econômico se aliava ao poder político – cada um cumprindo a missão de proteger o interesse do outro. Nesse contexto surgem expressões reveladoras como “para os amigos, pão; para os inimigos, pau”, ou “para os amigos, tudo, para os inimigos, a lei”.

A lei, que deveria ser a garantia de igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas um instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político. (CARVALHO, 2012, p. 57).

A ordem e o peso dos direitos adquiridos no Brasil – os sociais com maior ênfase, precedendo os civis e políticos (CARVALHO, 2012) – influenciou na natureza da cidadania conquistada no país. Este retorno às heranças coloniais e ao processo de consolidação do Estado brasileiro é importante para compreender como este ente vai lidar, a partir da redemocratização, com a nova lógica de garantia do acesso às informações públicas.

A criação de políticas de acesso à informação pública no Brasil é um movimento que tem como marco normativo inicial a Constituição Federal de 1988, que assegura o direito de acesso à informação e estabelece a publicidade como um dos princípios da administração pública³⁹. Desde então, a década de 1990 foi marcada por legislações sobre gestão documental, regras para classificação de documentos sigilosos e *habeas data*. O quadro abaixo sistematiza as normativas anteriores à Lei de Acesso à Informação e que trataram deste tema:

Quadro 7 – Relação de instrumentos normativos anteriores à Lei 12.527/2011 que tratam do acesso às informações, gestão documental e transparência da administração pública

Instrumentos normativos sobre acesso à informação pública	
Instrumento normativo	Conteúdo
Lei 8.159, de 1991	Cria a política nacional de arquivos públicos e privados e já previa que todos os cidadãos tinham direito de receber informações dos órgãos públicos, sob pena de responsabilização para aqueles que não cumprissem o prazo. Porém, não determinava como se daria esse acesso às informações. O capítulo que tratava do acesso e do sigilo de documentos públicos, previa sigilo de 30 anos (prorrogáveis por mais 30) aos documentos relacionados à segurança nacional. Foi alterada pela Lei 12.527/2011.
Lei 9.051, de 1995	Trata da expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimento de situações, estabelece o prazo de 15 dias para a emissão dos documentos a partir do registro do pedido no órgão.
Decreto nº 2.134, de 1997	Tratava da categorização e do acesso a documentos públicos e sigilosos. O decreto também estabelecia que todo órgão público que tivesse documentos sigilosos sob custódia deveria constituir uma Comissão Permanente de Acesso. Foi revogado pelo Decreto 4.553/2002.
Lei 9.507, de 1997	Conhecida como Lei do <i>Habeas Data</i> , regula o direito de acesso à informação e trata dos procedimentos de <i>Habeas Data</i> .
Decreto nº 2.910, de 1998	Estabelecia regras para a proteção de documentos e

³⁹ Respectivamente, inciso XXXIII do Art. 5º e Art. 37. Há ainda o Art. 216, que trata da gestão da documentação governamental.

	demais materiais de natureza sigilosa. Foi revogado pelo Decreto 4.553/2002.
Decreto nº 2.942, de 1999	Regulamentava itens da política nacional de arquivos públicos. Foi revogado pelo Decreto 4.073 de 2002.
Lei Complementar nº 101, de 2000	Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê a transparência na gestão fiscal, disponibilizando o acesso às informações referentes a despesas e receitas públicas.
Decreto nº 4.073, de 2002	Regulamenta a política nacional de arquivos públicos e privados, dispõe sobre o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e sobre o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR). Trata da gestão de documentos e das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos. Estabelece que arquivos privados de pessoas físicas ou jurídicas que contenham documentos relevantes para a história, a cultura e o desenvolvimento nacional podem ser declarados de interesse público e social por decreto do Presidente da República.
Decreto nº 4.553, de 2002	Tratava da proteção, classificação e acesso a dados, documentos e informações públicas sigilosas. Entre outras coisas, estabelecia que documentos ultrassegredos poderiam ter a classificação renovada indefinidamente, o que abria brecha para o sigilo eterno de documentos. Foi revogado pelo Decreto nº 7.845 de 2012.
Decreto nº 5.301, de 2004	Estabelece a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e restaura os antigos prazos de classificação, acabando com a possibilidade de sigilo eterno. Revogado pelo decreto nº 7.845, de 2012.
Decreto nº 5.482/2005	Cria o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com o objetivo de veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União.
Lei nº 11.111, de 2005	Regulamenta a parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que determina que o acesso a documentos do governo é direito de todos e só deve ser restringido em caso de sigilo. Foi revogada pela Lei 12.527/2011.
Lei Complementar nº 131, de 2009	Conhecida como Lei Capiberibe, acrescenta alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária em todos os níveis da administração pública

Fonte: Elaboração própria, baseada em DUTRA, 2015.

Na primeira década dos anos 2000 observa-se que as normas passam a estabelecer o ambiente digital como a principal plataforma de promoção da transparência, como determina

a Lei Capiberibe, por exemplo. Para além dos instrumentos normativos, vale destacar nesta cronologia a própria criação da Corregedoria-Geral da União (CGU), em 2001 (posteriormente transformada em Controladoria-Geral da União, em 2003). No âmbito da CGU, em 2003 foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, de onde saiu um dos anteprojetos de Lei de Acesso à Informação. Em uma consulta às atas das reuniões deste grupo é possível identificar como o debate sobre a regulamentação do direito à informação pública começou a ganhar corpo.

Na ata da terceira reunião do grupo, realizada em agosto de 2005, o jornalista Claudio Weber Abramo, fundador da ONG Transparência Brasil, cita o um Projeto de Lei apresentado pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), com o objetivo de regulamentar o direito de acesso à informação. Na ocasião, Abramo conclui “a sociedade não consegue fazer crítica ao Estado se não tiver informações, e, dessa forma, uma lei de acesso à informação que regule o direito posto na Constituição é fundamental” (CGU, 2005, p.5). O então ministro da CGU, Waldir Pires, disse que este tema deveria ser uma das prioridades do Conselho. Na reunião seguinte, em setembro do mesmo ano, foi apresentado a minuta de um anteprojeto de lei elaborado pela CGU sobre o acesso à informação pública, e um grupo de trabalho foi formado para analisar o assunto.

Em março de 2006, o grupo apresentou as diretrizes que deveriam nortear a proposta da CGU. Entre elas estava “a possibilidade criação de um órgão central” para o recebimento, processamento e acompanhamento de solicitações de informação. Abramo anteviu uma dificuldade em concretizar este item, e sugeriu que houvesse um órgão recursal de abrangência apenas para o Executivo Federal.

Na mesma reunião, o então ministro Waldir Pires ponderou sobre a ambição em relação ao amplo escopo da lei, que deveria abranger os três Poderes e todos os níveis da administração pública:

Tendo visto a urgência e a celeridade em face de estarmos a poucos meses do final do governo e a menos ainda do período eleitoral, se não seria o caso de nós reduzirmos um pouco as ambições, em termos de abrangência das três esferas de governo e dos três poderes, para nos concentrarmos mais no Poder Executivo Federal. Defendeu que esse assunto, que é uma batalha de séculos, tem que sair do âmbito do Conselho com um grau de consenso muito forte para os enfrentamentos que certamente advirão. (CGU, 2006, p. 7).

Por fim, em 2007 o anteprojeto foi encaminhado para a Casa Civil com o escopo original deliberado no Conselho. A ata da reunião realizada em julho de 2007 informa ainda que a Casa Civil recebeu outras duas propostas concomitantemente: uma do Ministério da Justiça e outra do Ministério Público. Ambas sobre o mesmo assunto.

A Casa Civil pretende verificar o conteúdo dessas propostas e se há ou não conveniência de uni-las. Foi elaborada uma primeira minuta e está sendo analisada a questão de submeter o tema a consulta pública, tendo em vista possível retardamento do processo e considerando que a discussão dentro do Congresso Nacional certamente será bastante acirrada e publicizada. Há também o trato sigiloso de documentos ultrassecretos - atualmente há uma situação de quase sigilo eterno permanente desses documentos -, mas a discussão está em vias de finalização para encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional. (CGU, 2007, p.4).

A ideia da consulta pública não foi concretizada. Mas o uso de expressões como “discussões acirradas” e “enfrentamentos que certamente advirão” revelam as tensões que circundavam o tema ainda naquela época. A “situação de quase sigilo eterno” à qual se referiu o representante da Casa Civil era decorrente do decreto 4.553/2002, assinado no apagar das luzes da gestão de Fernando Henrique Cardoso, quatro dias antes do fim de seu governo. O texto, produzido pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, abria brecha para que documentos classificados como ultrassecretos tivessem o prazo de restrição renovados indefinidamente. Anos depois, em 2011, durante uma visita ao Senado, o ex-presidente afirmou que assinou o documento sem ler⁴⁰. Ao contrário do que se esperava, o governo Lula não revogou o decreto, estabeleceu medidas paliativas em relação ao tema, mas a possibilidade de sigilo eterno só foi derrubada em 2012.

Em setembro de 2008 o representante da Casa Civil, Luiz Alberto dos Santos, disse em reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção que o anteprojeto de Lei de Acesso à Informação estava em fase final de elaboração:

Trata-se de uma proposição bastante moderna e inovadora, que fica devendo muito pouco a dos países desenvolvidos, e mesmo de países da América Latina que já tem Leis de Acesso a Informação, como é o caso do México, que foi uma experiência muito importante e que orientou esse debate. (CGU, 2008, p.4).

A lei mexicana foi aprovada em 2002, e em 2008, quando foi citada pelo representante da Casa Civil do governo brasileiro, já havia passado por uma reforma.

Finalmente, em março de 2009 o anteprojeto de lei de acesso à informação foi apresentado ao Conselho. Diferentemente da versão enviada inicialmente pela CGU à Casa Civil, a abrangência do texto em questão era restrita ao poder Executivo Federal – o que foi contestado pelos integrantes da reunião. O então representante da Casa Civil disse que o assunto seria discutido novamente antes do envio do projeto ao Congresso Nacional. Na ocasião, o representante da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), José Antonio Moroni, ainda sugeriu a criação de uma instância recursal autônoma, ao que o então

⁴⁰ CAMPANERUT, C. FHC diz que assinou sigilo eterno de arquivos políticos ‘sem ler’. UOL, São Paulo, 30 jun. 2011. Política. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/06/30/fhc-diz-que-assinou-sigilo-eterno-de-arquivos-politicos-sem-ler.html> Acesso em 15 out. 2020.

ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, respondeu que essa possibilidade inicialmente havia sido levantada, “mas acabou-se por reconhecer a dificuldade de implementação, principalmente se considerada a ampliação de abrangência do PL” (CGU, 2009, p. 4). O ministro ressaltou, por fim, que a última instância recursal não poderia deixar de ser o Poder Judiciário.

No mês seguinte, abril de 2009, a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, participou do segundo Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública, organizado pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (grupo cuja atuação seja detalhada na seção seguinte). Na ocasião, ela se comprometeu a enviar nas semanas seguintes um Projeto de Lei de Acesso à Informação ao Congresso Nacional. De fato, em maio o PL 5.228/2009 foi apresentado pelo Poder Executivo, com abrangência para os Três Poderes e todos os níveis da administração pública.

3.1 MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A regulamentação do direito de acesso à informação pública não era uma pauta prioritária para movimentos sociais ligados à comunicação (DUTRA, 2015). No entanto, vale destacar a atuação de um grupo: o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas⁴¹. Criado em 2003, trata-se de uma rede cuja formação e objetivo inicial eram similares à do Grupo Oaxaca, no México⁴². Assim como a organização mexicana, o Fórum também foi criado após a realização de um Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação, promovido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) – que havia sido criada no ano anterior, em 2002.

Constituído originalmente por 23 organizações da sociedade civil, o Fórum buscava promover e incentivar o debate sobre o direito de acesso a informações públicas no Brasil e defender a criação de uma lei garantindo o acesso a documentos produzidos e/ou tutelados pela administração pública. Entre os fundadores estão entidades ligadas à imprensa, associações de magistrados e o SOS-Imprensa, grupo de pesquisa e extensão vinculado à Universidade de Brasília.

Em 2006, uma carta assinada pela coalizão de entidades que compunham o Fórum foi enviada ao então candidato à reeleição, Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo era a inclusão de

⁴¹ Disponível em: www.informacaopublica.org.br Acesso em 8 ago. 2020.

⁴² Em entrevista à autora em julho de 2014, o jornalista Marcelo Beraba, um dos fundadores da Abraji, contou que tomou conhecimento da experiência do Grupo Oaxaca em uma viagem ao país em 2002, e propôs adotar a mesma estratégia aqui. Ela era baseada em fazer com que o tema deixasse de ser compreendido apenas como uma questão de interesse da imprensa, mas de toda a sociedade. Para isso, deveria envolver outros atores para além de organizações jornalísticas, como acadêmicos e ativistas de outras áreas.

medidas relacionadas ao direito de acesso à informação no programa de governo do candidato. A regulação do tema tornou-se, portanto, uma de suas promessas de campanha.

As organizações que integravam o Fórum atuaram junto aos representantes do Legislativo e do Executivo. Em 2009, por exemplo, o grupo promoveu o segundo Seminário Internacional sobre Direito de Acesso à Informação Pública, mencionado no final da seção anterior. Mesmo após a aprovação da Lei o Fórum segue ativo, e as organizações que integram a coalizão atualmente exercem importante papel no monitoramento da aplicação da LAI nos diferentes níveis administrativos, além de sugerir soluções aos problemas identificados.

A mudança na coalizão governamental foi essencial para que o tema do acesso à informação pública entrasse na agenda de ações. Como foi dito, nesta seara o final do governo FHC foi marcado pelo decreto 4.553, que abria a possibilidade de sigilo eterno de documentos. Seu sucessor simpatizava com a agenda do direito à informação, mas não era considerada uma prioridade, visto que não colocou fim à brecha do sigilo eterno, e inseriu o tema entre suas promessas de campanha para o segundo mandato.

O projeto foi enfim apresentado em 2009, e para fazê-lo avançar, um grupo de organizações que integravam o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, adotou uma estratégia discursiva focada no direito à memória e à verdade. Ainda que o resgate à memória do país fosse apenas uma das consequências da LAI, e não seu principal objetivo (REIS, 2014), para aqueles que trabalhavam diretamente na campanha pela aprovação do projeto, a meta era criar uma “alavanca”, como relatou o jornalista Fernando Rodrigues⁴³:

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

O fato da sentença da CIDH no julgamento do caso Gomes Lund ter sido proferida enquanto a lei tramitava no Senado, em novembro de 2010, alimentou o discurso pró-memória e verdade. Para alguns, essa estratégia discursiva tensionava o debate, gerava uma polarização entre setores do governo mais resistentes à ideia de abertura, como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, e movimentos em defesa dos Direitos Humanos. A solução adotada pelo governo foi sancionar duas leis no mesmo dia: a Lei de Acesso à Informação e a criação da Comissão Nacional da Verdade.

A participação de organizações da sociedade civil e da imprensa no movimento pela

⁴³ Entrevista realizada em 6 jun. 2014, em Brasília.

aprovação da LAI teve sua importância para fomentar o debate sobre o tema, ainda que pelo viés do direito à memória e à verdade. Para Habermas (1997) a esfera pública funciona como um sistema de alarme, mas não deve se limitar a identificar os problemas, mas também deve pautá-los de maneira convincente.

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, *tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. (HABERMAS, 1997 v2, p. 91, grifo nosso).

Habermas trata da legitimidade das ordens jurídicas, e o campo da comunicação está diretamente envolvido neste processo de “tornar-se legítimo”. No caso da LAI, esse trabalho (ainda que pontual, por iniciativa de alguns jornalistas), esteve presente e não deve ser desconsiderado. Em especial, no acompanhamento da tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional.

3.1.1 Tramitação no Legislativo

Para falar da tramitação da Lei de Acesso à Informação, é necessário dizer que o primeiro projeto protocolado sobre o tema foi o já mencionado PL 219/2003, apresentado pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) em fevereiro de 2003. O texto chegou a ser aprovado por duas comissões na Câmara (Trabalho, Administração e Serviço Público e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania), mas ficou engavetado até 2007, quando foi apensado a outros projetos relacionados ao mesmo tema⁴⁴.

Em 2009, todas essas propostas foram apensadas ao projeto enviado pelo Executivo. Criou-se uma Comissão Especial para discutir o texto, e depois de um amplo debate (e de passar novamente pela CCJ) o projeto foi enfim aprovado pelo plenário da Câmara em abril de 2010. De lá a matéria seguiu para o Senado Federal sob a identificação de Projeto de Lei da Câmara 41/2010.

No Senado, a tramitação foi mais lenta. Um ano depois de chegar da Câmara, em abril de 2011 o texto havia sido aprovado em três comissões (Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Ciência e Tecnologia e Comissão de Direitos Humanos). No entanto, foi apresentado um requerimento para que o texto também passasse pelo crivo da Comissão de Relações Exteriores, o que contribuiu para a demora. O ex-presidente e senador Fernando Collor (PROS-AL) assumiu a relatoria e propôs um projeto substitutivo. O texto fazia mudanças

⁴⁴ Projetos apensados: PL 1.019/2007, de autoria do dep. Celso Russomanno (PP-SP) e PL 1.924/2007, de autoria do dep. Chico Alencar (PSOL-RJ).

consideráveis em relação à proposta original, como a manutenção da possibilidade sigilo eterno para alguns documentos. Collor justificava: “Ainda que décadas, séculos passem, há atos dos Estados que devem permanecer sob a égide do sigilo, pois o tempo dos Estados não é o tempo dos homens” (CRE, 2011).

Finalmente, em 25 de outubro de 2011, o substitutivo de Collor foi rejeitado pelo Plenário da Casa, que aprovou o texto do PLC 41/2010 com algumas modificações na redação que não alteraram sua essência. A presidente Dilma sancionou a Lei 12.527 no dia 11 de novembro de 2011.

A Lei de Acesso à Informação se aplica aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), em todos os níveis da administração pública (federal, estadual, municipal e distrital). De acordo com a norma, documentos, dados e arquivos produzidos e armazenados por órgãos públicos devem ser – ressalvadas as exceções⁴⁵ – disponibilizados aos cidadãos, seja de maneira ativa ou passiva. Documentos classificados como ultrassecretos ficam sob sigilo por 25 anos, sendo possível uma única renovação. Ou seja, pela lei, uma informação pode ter seu acesso restrito por, no máximo, 50 anos.

A legislação estabelece que os pedidos de acesso à informação podem ser feitos “por qualquer meio legítimo” e precisam ser identificados. Sobre este último aspecto, vale uma observação: desde novembro de 2018 é possível fazer pedidos ao governo federal sem se identificar. A identificação do requerente fica sob tutela da CGU, que repassa o pedido sem o dado para o órgão demandado. Desde que o mecanismo de preservação da identidade foi adotado, 17,8% dos pedidos foram registrados de maneira anônima.

Abrir a possibilidade de não identificação do requerente foi uma decisão importante, uma vez que pesquisas já identificaram práticas discriminatórias no acesso à informação (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), o que fere o princípio constitucional da impessoalidade (Art. 37). Há registros de pedidos feitos por meio da lei de acesso à informação por jornalistas, por exemplo, que foram indevidamente encaminhados para a assessoria de imprensa do órgão demandado em razão da identificação do usuário (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014). Uma coalizão de organizações ligadas à defesa do direito de acesso à informação lançou uma carta aberta⁴⁶ em novembro de 2018, pedindo que estados e municípios adotem a mesma medida e permitam que a identificação dos solicitantes seja protegida, mas até

⁴⁵ A Lei 12.527/2011 estabelece em seu art. 23 o rol de informações que são passíveis de classificação como ultrassecretas, secretas ou reservadas.

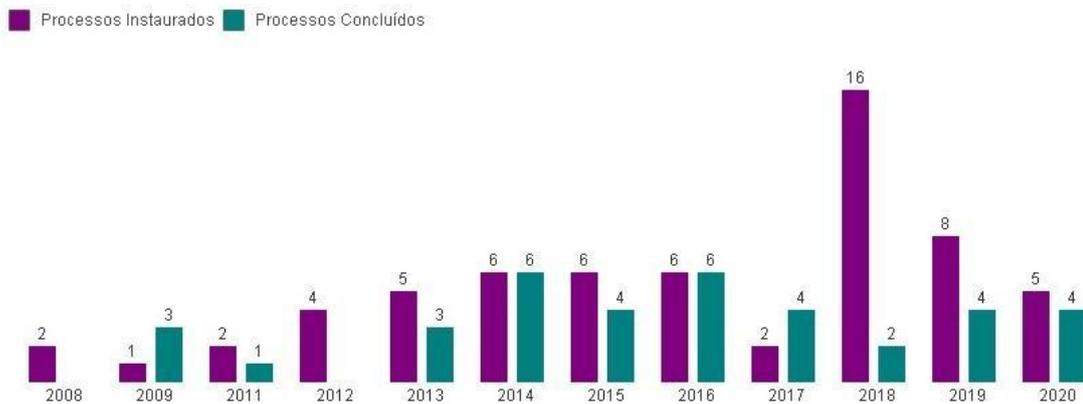
⁴⁶ *Carta aberta: estados e municípios devem permitir pedidos de informação anônimos*. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/blog/organizacoes-pedem-que-estados-e-municipios-aceitem-pedidos-de-informacao-anonimos/>. Acesso em 05 nov. 2020.

novembro de 2020 a demanda ainda não havia sido atendida.

A rede mundial de computadores é designada como principal plataforma para divulgar dados e receber pedidos de informações⁴⁷, e o prazo de atendimento é de até 30 dias (20 dias prorrogáveis por mais 10, desde que justificado). Além disso, a lei proíbe a exigência de justificativa para o pedido de informação, e estabelece prazo para apresentação de recursos. No Executivo Federal, existem pelo menos 4 instâncias recursais, sendo duas no órgão demandado, a CGU é a terceira e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), a quarta.

Em caso de descumprimento, a lei estabelece a possibilidade de sanções para servidores públicos, pessoas físicas ou entidades privadas que detenham informações em virtude de vínculo com o poder público. Segundo o Painel Correição em Dados⁴⁸, ferramenta criada pela CGU, até 15 de dezembro de 2020 foram instaurados 63 processos contra um total de 74 agentes públicos por descumprimento à Lei de Acesso à Informação. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento concentra o maior volume de processos, com 17 ocorrências; seguido pelo Ministério da Economia (13) e pelo Ministério da Educação (11). O ano de 2018 se caracteriza pelo elevado número de processos instaurados, como mostra a imagem abaixo:

Imagem 2 – Quantitativo de processos por descumprimento à Lei de Acesso à informação que foram instaurados e concluídos no âmbito do Governo Federal



Fonte: Painel Correição em Dados, CGU, 2020.

Ao todo, 37 processos envolvendo 52 servidores foram concluídos. Destes, 28 foram absolvidos, arquivados ou anulados, 11 foram demitidos de cargo efetivo, 5 tiveram a aposentadoria cassada, 2 receberam advertência, 2 suspensões aplicadas, 1 advertência

⁴⁷ A única exceção são os municípios com população de até 10 mil habitantes (Art. 8º §4º).

⁴⁸ Painel Correição em Dados disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm> Acesso em 15 dez. 2020.

prescreveu e outros 3 aguardam julgamento. A Coordenação Geral de Modernização e Comunicação da CGU faz a seguinte ressalva:

Cada processo pode estar relacionado a mais de um assunto. Esta informação passou a ser de registro obrigatório em agosto de 2013, dessa forma, a maioria dos processos instaurados antes desta data não contam com a informação. Importante ressaltar que o assunto de um processo não restringe os possíveis enquadramentos legais em que se basearam as eventuais sanções aplicadas, ou seja, a distribuição de processos por assunto não necessariamente reflete os enquadramentos legais utilizados em processos já concluídos, apenas caracteriza de forma geral o fato apurado nos procedimentos disciplinares (CGU, 2020)⁴⁹

Vale destacar, ainda, que pessoas físicas ou entidades privadas que detêm informações públicas também podem sofrer sanções em caso de descumprimento da LAI. Até 15 de dezembro de 2020, apenas um ente privado foi sancionado por este motivo – a pena de suspensão e impedimento foi aplicada pela corregedoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em 2019.

Depois de sancionada, a Lei de Acesso à Informação brasileira começou a vigorar em maio de 2012. Até novembro de 2020, pouco mais de 965 mil pedidos de acesso à informação foram feitos ao governo federal, com um tempo médio de resposta de 15,5 dias, segundo a Controladoria-Geral da União⁵⁰. Do total de 118 mil recursos apresentados, apenas 3% (pouco mais de 3,5 mil) chegaram à CMRI, que leva em média 262 dias para responder e mantém a decisão das instâncias inferiores em 96,7% dos casos.

A partir dos dados do Painel da Lei de Acesso é possível traçar um perfil do usuário da LAI no governo federal: homem com idade entre 31 e 40 anos, empregado do setor privado e morador da região Sudeste. O Ministério da Economia é o órgão mais demandado, e em termos de transparência ativa, a CGU lidera o ranking na avaliação de cumprimento de itens, empatada com o Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas, e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília. A Universidade Federal do Piauí lidera o ranking de omissões, ou seja, solicitações pendentes e com prazo de resposta expirado. Vale destacar o dado de que, entre os cinco primeiros colocados no ranking de omissões, quatro são universidades.

Em âmbito local, o panorama ainda é desafiador. Em 2020, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas lançou a campanha *Acesso à Informação é direito: pela*

⁴⁹ Esclarecimento obtida por meio da Lei de Acesso à Informação, protocolo 00106.031168/2020-31.

⁵⁰ Dados do Painel da Lei de Acesso à Informação, mantido pela CGU. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> Acesso em 24 nov. 2020.

*regulamentação da LAI em todos os municípios*⁵¹. Com base em dados da CGU, verificou-se que 86% dos municípios do país ainda não regulamentaram a lei, o que gera uma série de limitações em sua aplicação.

Dez anos depois da aprovação da LAI, nove desde que a norma entrou em vigor, quando esta tese é redigida, a norma foi alvo de duas tentativas de alteração por parte do Executivo. A primeira ocorreu em janeiro de 2019, primeiro mês de gestão do governo de Jair Bolsonaro. Na ocasião, o vice-presidente, General Hamilton Mourão, editou um decreto que ampliava o número de servidores com poder para classificar informações públicas no mais alto grau de sigilo. O texto foi derrubado em uma primeira votação na Câmara dos Deputados e em seguida foi revogado pelo governo.

Em março de 2020, quase duas semanas depois da Organização Mundial da Saúde decretar a pandemia do novo coronavírus, o governo federal publicou uma Medida Provisória que suspendia os prazos dos pedidos feitos via Lei de Acesso à Informação. O texto da MP 928/2020⁵² determinava: 1) o atendimento prioritário dos pedidos relacionados às medidas de combate à pandemia; 2) a suspensão dos prazos de atendimento de pedidos de acesso à informação quando estes forem destinados a órgãos cujos servidores responsáveis estivessem em regime de teletrabalho; 3) os pedidos cujos prazos de atendimento fossem suspensos deveriam ser reiterados em até 10 dias após o fim da situação de calamidade pública; 4) os eventuais recursos contra negativas de acesso à informação não seriam reconhecidos pela administração pública; e 5) a suspensão dos atendimentos presenciais para registro de solicitação de informação, de modo que o sistema disponibilizado pela internet seria único meio de protocolo. O trecho que restringia a LAI foi suspenso liminarmente pelo ministro Alexandre de Moraes, do STF. A decisão foi confirmada pelo plenário da corte dias depois.

As restrições no acesso à informação pública durante o governo de Jair Bolsonaro também foram identificadas em um relatório da ONG Transparência Brasil, divulgado em agosto de 2020. Um levantamento feito com base em dados disponibilizados pelo e-SIC entre janeiro de 2016 e junho de 2020 – abrangendo o final do governo de Dilma Rousseff e todo o mandato de Michel Temer, revelou que a gestão de Bolsonaro foi a que mais utilizou justificativas controversas para rejeitar pedidos de acesso à informação (DANTAS, 2020).

⁵¹ A ação envolve o site *Regulamenta LAI*, que possibilita a criação de um projeto de lei de iniciativa popular para regulamentar a lei nos municípios. Disponível em: < <https://www.regulamentalai.org/> > Acesso em 20 nov. 2020.

⁵² Íntegra da MP 928/2020 disponível em: < <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=23/03/2020&totalArquivos=6> > Acesso em 25 jul. 2020.

Durante a pandemia do novo coronavírus, foram registrados vários episódios de opacidade na divulgação de informações públicas imprescindíveis para adotar medidas de prevenção individuais ou coletivas (DUTRA, 2020). Essas medidas fizeram com que organizações da sociedade civil apresentassem uma denúncia, no dia 15 de julho, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. No documento, as organizações acusam a gestão de Jair Bolsonaro por “reiteradas violações aos direitos de acesso à informação e liberdade de expressão”, o que tem “prejudicado de forma grave as ações de combate à Covid-19” (BERTI, 2020).

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

3.2 O JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Antes de detalhar o processo de adoção de políticas de acesso à informação no âmbito do Supremo Tribunal Federal, vale traçar um panorama sobre o Poder Judiciário neste tema. Este é considerado o poder mais distante da população, quando comparado ao Executivo e ao Legislativo, seja porque seus membros não são eleitos, seja pela cultura altamente hierarquizada e marcada pelo hermetismo (OLIVEIRA, 2010). Sem se referir especialmente ao Judiciário brasileiro ou mexicano, mas de maneira geral, o pesquisador Toby Mendel avalia que este é um poder que tem dificuldades em prestar contas à sociedade.

Em geral, os juízes são muito arrogantes, pensam que estão acima de todos os outros e não veem o porquê devem prestar contas às pessoas comuns. Eu acho que é uma atitude negativa profundamente enraizada no Judiciário, mais forte do que em outras partes do governo [...] E acho que isso ocorre especialmente em sociedades mais tradicionais e hierárquicas. (MENDEL, 2019, informação verbal, tradução nossa).

Assim, os mecanismos de acesso à informação no âmbito do Poder Judiciário representam não só uma oportunidade de aproximação entre as cortes e a sociedade, mas também uma maneira de conferir legitimidade às suas decisões. O tema do acesso à informação no Poder Judiciário se relaciona com o próprio acesso à Justiça (NEGRINI, 2017).

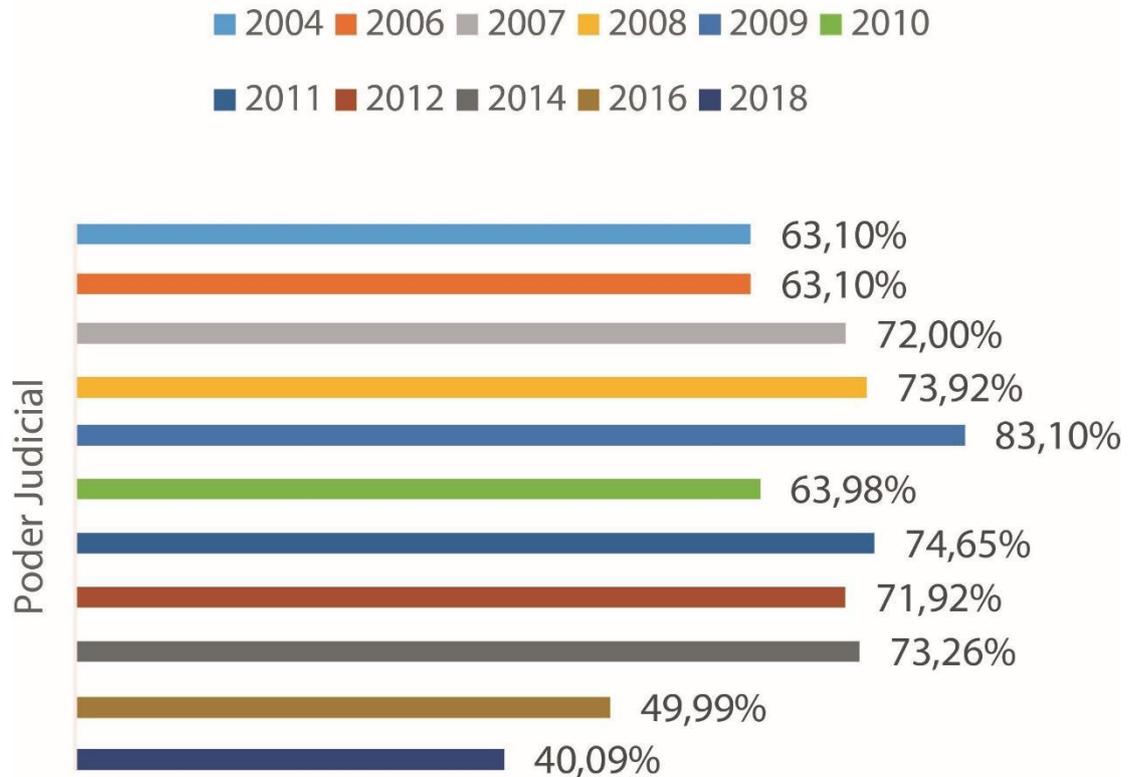
De modo geral, as atenções e pressões sociais por maior transparência se voltam ao Poder Executivo. Isso se deve a uma série de razões, e faz com que o movimento por acesso à informação no Poder Judiciário seja bem mais limitado e protagonizado por grupos de interesses específicos (DPLF, 2007; ADC, 2009). A cultura do segredo gera um

desconhecimento da população sobre o trabalho desempenhado pelos tribunais, o que contribui para uma crescente desconfiança sobre suas atividades e seus atores por parte da população (ADC, 2009).

O *Centro de Estudios de Justicias de las Américas* (CEJA) realiza um mapeamento chamado *Índice de Accesibilidad de la Información Judicial em Internet* (IAcc), com dados obtidos nos portais de órgãos do Judiciário e do Ministério Público dos 34 países membros da Organização dos Estados Americanos. Ou seja, são avaliados aspectos relacionados à transparência ativa. O último levantamento do Poder Judiciário, realizado nos meses finais de 2018 e publicado em 2019, mostra o Brasil na posição 24 e o México na 29. A lista é encabeçada pelo Chile e pela Costa Rica (o que demonstra, neste último caso, que a ausência de um marco regulatório como a Lei de Acesso não é fator determinante para a adoção de posturas transparentes. Ao menos por parte dos órgãos do Poder Judiciário). As últimas colocações no ranking são ocupadas por Guiana e Haiti.

Comparado ao IAcc anterior, de 2016, observa-se que o poder Judiciário brasileiro piorou a sua pontuação, o que resultou numa queda de 10 posições no ranking. O CEJA categoriza os países de acordo com o nível de transparência em: “Muito Alto”, “Alto”, “Médio”, “Baixo” e “Muito Baixo”. O Judiciário brasileiro, que anteriormente estava na categoria “Médio”, encontra-se atualmente em “Baixo”. O item que recebeu a pior avaliação foi a publicação de agenda dos tribunais. Este tem sido um índice cujo atendimento tem caído de modo geral entre os países nas últimas três avaliações, em 2014 (49,6%), 2016 (39,2%) e 2018 (38%). No entanto, a avaliação brasileira neste item foi de 2,78%.

Vale dizer que a metodologia do IAcc prioriza órgãos da Justiça Federal, sendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) o único tribunal superior analisado, além dos cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), Conselho Federal de Justiça e três tribunais estaduais/distritais. O gráfico abaixo mostra a variação do desempenho do Poder Judiciário do país. Observa-se um movimento ascendente em termos de transparência no Judiciário entre 2004 e 2009 – atingindo seu pico neste ano, o que pode ser explicado pelas duas resoluções editadas em 2009 que tratam da transparência ativa dos tribunais, como se verá a seguir. No outro extremo, em 2018, os órgãos analisados atingiram o pior desempenho desde o início da avaliação.

Imagem 3 – Resultados obtidos pelo Brasil no IAcc Internet entre 2004 e 2018

Fonte: IAcc 2019 (CEJA)

O *Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro* (AMB; FGV; IPESPE, 2019) apresenta dados interessantes sobre a confiança da população nos tribunais. No âmbito federal, 52% confiam nas instituições do Judiciário, percentual acima do Congresso Nacional e da Presidência da República (19% e 34%, respectivamente). A atuação do Poder Judiciário é considerada regular por 41% e Ruim/Péssima por 35%, percentuais ainda melhores do que as avaliações do Executivo (46% de Ruim/Péssima e 36% Regular) e do Legislativo (51% Ruim/Péssimo e 37% Regular).

Por fim, entre os atributos mais importantes para os órgãos Judiciário, de acordo com a população, estão: “confiável” (41%), “imparcial e igual para todos” (35%) e “transparente” (34%). Ao longo do levantamento, é possível observar uma série de respostas que apontam para dificuldades vinculadas à informação, como “informar melhor sobre funcionamento e prazos” (34%), “informar melhor sobre as custas” (23%) e “simplificar a linguagem jurídica” (21%). Assim, o estudo conclui que a difusão de informações claras é um desafio para a melhoria do sistema de Justiça no país:

Na investigação de caminhos e oportunidades de melhoria do Judiciário para a sociedade, esse Estudo evidencia a importância da promoção de ações de

esclarecimento e comunicação sobre a atuação desse Poder, suas atribuições, a complexidade de sua estrutura, a organização e o funcionamento do Sistema de Justiça; de modo a se contrapor ao cenário de informações fragmentadas, oriundas de múltiplas fontes, e das críticas da mídia. (AMB; FGV; IPESPE, 2019, p.40).

A seguir, serão apresentadas algumas medidas capitaneadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com o objetivo de tornar disponíveis informações sobre o funcionamento das cortes no país. Criado pela Emenda Constitucional 45 em 2004, o órgão comandado pelo presidente do STF⁵³ é responsável por controlar a atuação administrativa e financeira dos tribunais e por elaborar a política judiciária nacional.

Desde 2009, o CNJ editou oito resoluções e portarias que tratam sobre a divulgação de informações, aplicáveis a todos os Tribunais de Justiça (TJs) do país. No entanto, elas priorizam a transparência ativa, e não estabelecem mecanismos para solicitação de informações. Há, na Resolução 79/2009, a determinação para a criação de um serviço de atendimento aos usuários da Justiça, responsável por receber sugestões, críticas e reclamações – preferencialmente por meio de ouvidorias. Não há nenhuma determinação para que o serviço receba pedidos de informação ou que também seja disponibilizado pela internet.

A resolução 102, de dezembro de 2009, foi importante para trazer mais transparência à estrutura remuneratória, gestão orçamentária e financeira dos tribunais antes mesmo dessa obrigação ser estabelecida pela LAI. Já a resolução 151, de julho de 2012, estabelece a divulgação nominal da remuneração de servidores dos tribunais e foi questionada no STF por magistrados do Distrito Federal e Rio Grande do Sul, mas o Supremo indeferiu as ações. O jornalista Fernando Rodrigues⁵⁴, que participou ativamente do processo de *advocacy* da LAI junto ao Congresso Nacional e ao governo, lembra que o Judiciário não obstaculizou de maneira alguma o processo que resultou na aprovação da lei:

O Judiciário não foi um ator no processo. Porque a gente não dependia nada do Judiciário, a gente dependia do Congresso, do Executivo, e dentro do Executivo, daqueles bolsões de resistência (militares, Itamaraty, etc.) [...] O Dias Toffoli era subsecretário da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil no governo Lula e ele era a favor já naquela época. (RODRIGUES, 2019, informação verbal).

Com a aprovação da LAI, em dezembro de 2015 foi publicada a resolução nº 215, que regulamentou a norma no poder Judiciário, ou seja, três anos depois que a lei já estava em vigor. Neste ínterim, mais da metade dos tribunais ainda não ofereciam o Serviço de Informação ao Cidadão, e entre aqueles que disponibilizavam a ferramenta, não apresentavam informações básicas como endereço da instituição e horário de funcionamento, e a possibilidade de

⁵³ Países como Itália, França, Grécia, Espanha e Portugal também contam com órgãos semelhantes do CNJ em seus respectivos sistemas de organização do Judiciário (SILVA; HOCH; RIGHI, 2013).

⁵⁴ Entrevista realizada na Cidade do México, em 8 de novembro de 2019.

acompanhamento da demanda pelo requerente não era a regra (OLIVEIRA; DINARTE, 2015).

Uma consulta à ata da sessão do CNJ do dia 4 de julho de 2012 revela que, na ocasião, o conselheiro Wellington Saraiva informou que foi criada uma comissão para regulamentar a Lei de Acesso à Informação, e que todos os tribunais foram intimados a se manifestar sobre o assunto. A regulamentação só veio três anos depois. A ata da sessão que aprovou a resolução 215, em dezembro de 2015, mostra que ela foi aprovada por maioria – mas não por unanimidade. O tema da divulgação nominal de salários dos servidores ainda não era consenso. Em uma sessão do CNJ realizada meses antes, em maio de 2015, para discutir a regulamentação da LAI, a Associação dos Magistrados Brasileiros se manifestou contra o item referente aos salários. Após a aprovação da Resolução 215, os tribunais ainda tiveram 120 dias para se adequar às normas.

Joara Marchezini atuou como coordenadora da área de Acesso à Informação da ONG Artigo 19 entre 2013 e 2020. Em entrevista à autora⁵⁵, ela relatou a dificuldade em fazer uso da LAI nos órgãos do Judiciário durante o “hiato” entre o início de vigência da norma e sua regulamentação por parte do CNJ.

Eu sinto que é uma questão de cargo diferenciado, eles não sentem que são servidores públicos como os demais e estão sujeitos à LAI. E isso aparecia muito no começo, quando eles não tinham regulamentação. Eles diziam: ‘A gente não vai responder o seu pedido porque a gente não tem uma regulamentação da LAI’. Aí eu olhava (eu não sou advogada, mas eu estudei a LAI) e pensava: ‘mas está escrito aqui Judiciário. Não dá para entender’. Era sempre uma discussão terrível, era um sentimento de que o acesso à informação era meu direito, mas que não era dever deles ser transparente. Era uma questão fora dos muros dos servidores que trabalhavam ali. Eu acho que isso é uma barreira que começa muito antes, até em termos de participação, a falta de interação deles com a sociedade eu acho que demonstra muito isso: eles não estão abertos porque eles não têm essa interação e veem isso como algo que não lhes compete. (MARCHEZINI, 2020, informação verbal).

Na resolução 215, o artigo 21 diz que casos de descumprimento da Lei de Acesso por parte de servidores do Judiciário serão devidamente apurados. Com base nisso, a autora desta tese solicitou ao CNJ⁵⁶ o número de processos administrativos, sindicâncias ou procedimentos similares, com o objetivo de identificar se houve efetivamente alguma investigação ou sanção motivada por infrações à LAI no Poder Judiciário. O CNJ respondeu que em seu âmbito não há registro de processo administrativo ou sanção aplicada em decorrência de descumprimento da LAI. Em relação aos demais órgãos do Judiciário, o Conselho não dispõe da informação, pois fundamenta-se na seguinte jurisprudência:

Embora a atribuição constitucional e regimental do Conselho Nacional de Justiça seja também conhecer das reclamações que envolvam os serviços auxiliares do Poder Judiciário, o entendimento consolidado no âmbito da sua jurisprudência é no sentido

⁵⁵ Entrevista realizada por vídeo em 9 de jun. 2020.

⁵⁶ Protocolo nº 289473.

de que o CNJ somente deve atuar para apurar eventual falta funcional de servidor em hipóteses excepcionais, notadamente quando conexa com a violação do dever funcional de membros do Poder Judiciário ou no caso de inércia das Corregedorias locais, o que não é a hipótese em apreço.⁵⁷

Dessa forma, é possível concluir que não há atuação fiscalizadora do CNJ em temas relacionados à violação da Lei de Acesso à Informação por parte dos tribunais. O conselho emite diretrizes e incentiva a adoção de medidas de transparência (como é o caso da resolução mais recente sobre o tema, que criou o *ranking* de transparência do Poder Judiciário). Mas a função de *enforcement* é delegada aos próprios tribunais. Nas palavras do jornalista Fernando Rodrigues:

O Poder Judiciário, diferentemente dos outros poderes, ele não tem, vamos dizer, um chefe. O presidente do STF não pode ligar para o desembargador no TJ de São Paulo e pedir para o presidente “olha, divulga os dados”, não pode. O CNJ é uma excelente novidade, não tem nem 20 anos [...] Mas eu acho que o CNJ pede as coisas e elas não são cumpridas. Quando a Cármen Lúcia foi presidente do Supremo ela determinou que todos mandassem suas folhas de pagamento e não chegavam! Simplesmente não chegavam, e quando chegavam, era de maneira inconsistente, cada uma era de um jeito, você não entendia o que eram aqueles valores, não dava para entender. [...] se um tribunal não faz, e daí? (RODRIGUES, 2019, informação verbal).

O quadro abaixo reúne os instrumentos normativos editados pelo CNJ que tratam do acesso às informações públicas e transparência nos órgãos do Poder Judiciário:

Quadro 8 – Relação de instrumentos normativos editados pelo CNJ que tratam do acesso às informações públicas e transparência no Judiciário

Instrumento Normativo	Conteúdo
Resolução 79, de junho de 2009 (revogada pela Resolução 215/2015)	Dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro.
Resolução 102, de dezembro de 2009	Detalha as informações que deverão ser publicadas pelos tribunais, referentes à gestão orçamentária e financeira, quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias das instituições.
Portaria 156, de agosto de 2010	Estabelece o prazo de três dias úteis (podendo ser prorrogado por mais dois) para as unidades do CNJ responderem às demandas da ouvidoria do órgão.
Resolução 121, de outubro de 2010	Para conferir transparência e garantir o direito de acesso à informação, o texto disciplina a divulgação de dados processuais eletrônicos na internet, e dispõe sobre a emissão de certidões judiciais.

⁵⁷ Recurso Administrativo (RD) 0002671-59.2019.2.00.0000, 62ª Sessão Virtual, Relator Min. Humberto Martins.

Portaria 66, de maio de 2012 (revogada pela Portaria 26/2013)	Institui no âmbito do CNJ o Serviço de Atendimento ao Cidadão, de que trata o inciso I do art. 9º da Lei nº 12.527/2011, vinculado ao Gabinete da Ouvidoria. Determina que o conselheiro ouvidor atue como instância recursal.
Resolução 151, de julho de 2012	Determina a divulgação nominal da remuneração recebida por membros do Judiciário na internet.
Portaria 26, de fevereiro de 2013	Tem o mesmo teor da Portaria 66, de 2012. Porém, tira do conselheiro Ouvidor a função de instância recursal, e transfere para a autoridade hierarquicamente superior àquela que emitir a decisão alvo de recurso.
Resolução 215, de dezembro de 2015	Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527/2011.
Portaria 63, de agosto de 2017	Impõe dever de apresentar dados sobre estrutura e pagamento remuneratório de magistrados pelos Tribunais do País ao CNJ.
Resolução 260, de setembro de 2018	Institui o <i>ranking</i> da transparência do Poder Judiciário.

Fonte: Elaboração própria

Além destes instrumentos normativos, atendendo ao estabelecido pela Lei Capiberibe, em 2009 foi criado o Portal da Transparência do Judiciário⁵⁸, com informações sobre a execução orçamentária dos tribunais que atuam no âmbito da União. Ademais, desde junho de 2012 o CNJ alimenta o Sistema de Remuneração⁵⁹, portal que reúne dados referentes à folha de pagamento do órgão. Em outra página⁶⁰, reúne informações sobre salários de magistrados de todos os tribunais do país. A partir desta variedade de endereços virtuais, é possível concluir que há muita informação financeira disponível sobre o Poder Judiciário. Por outro lado, elas estão pulverizadas em diferentes plataformas, o que pode prejudicar o acesso. Seria um avanço conseguir unificar todos os dados em um único sistema de busca.

Considerando este arcabouço normativo e a própria LAI, em 2013 a Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, em parceria com a ONG Artigo 19, o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas e o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São

⁵⁸ Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.jus.br>> Acesso em 6 nov. 2018.

⁵⁹ Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/remuneracao/>> Acesso em 6 nov. 2018.

⁶⁰ Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/transparencia/remuneracao-dos-magistrados>> Acesso em 6 nov. 2018.

Paulo fizeram o primeiro mapeamento em grande escala dos desafios à transparência no Sistema de Justiça.

Uma das recomendações decorrentes do mapeamento foi a criação e aperfeiçoamento dos Serviços de Informação nos órgãos do Sistema de Justiça, a fim de aprimorar os mecanismos de transparência passiva – sugere-se o uso da plataforma disponibilizada pela CGU aos órgãos da administração pública. O levantamento identificou baixo percentual de respostas satisfatórias recebidas e uso terminologia de difícil compreensão.

Em relação à transparência ativa, destacam-se os avanços na publicação de contratos de licitação de bens e serviços e, em menor grau, dados orçamentários. No entanto, observou-se a ausência de informações em formato aberto, utilizando amplamente PDFs para a disponibilização dos documentos. “Isso devido à falsa crença que esse formato garante a integridade dos documentos. No entanto, esse tipo de arquivo, além de não garantir segurança, cria uma barreira para que a informação possa ser reutilizada” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p.79).

Por fim, recomendou-se que o CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizem estudos com o objetivo de verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação por parte de seus jurisdicionados. Vale lembrar que quando este levantamento foi feito, o CNJ ainda não havia regulamentado a LAI.

Ao não abrir-se à participação e ao controle social, o Judiciário assume timidamente sua tarefa, acabando por fechar-se sobre si mesmo. Torna-se assim mais opaco que deveria ser, mais conservador, mais resistente às mudanças, mais avesso à sua sociedade – e como se tudo isso fosse virtude e significasse ‘neutralidade’ e ‘independência’. A opacidade e o distanciamento da Justiça, tem ainda como efeito tornar o cidadão ainda mais apático, enfraquecendo e desestimulando a cidadania. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 97).

Em 2016, a ONG Artigo 19 publicou um relatório com a avaliação da transparência nos tribunais de justiça dos 27 entes federativos do país. O levantamento verificou que “as cortes ainda estão muito aquém das expectativas cinco anos após a aprovação da LAI” (ARTIGO 19, 2016, p. 45). A organização destaca o alto índice de não-resposta aos pedidos de informação protocolados, bem como o baixo nível da qualidade das respostas recebidas (apenas 29,6% foram consideradas satisfatórias e completas). Entre as recomendações para o aperfeiçoamento da aplicação da lei, a ONG destaca: capacitação de servidores para o conhecimento da LAI, alocação de orçamento específico para aprimoramento do sistema de acesso à informação e uma atuação mais incisiva por parte do CNJ como órgão promotor da LAI no Judiciário.

No documento, a ONG também ressalta a dualidade de funções dos tribunais: "Com o

advento da LAI, a transparência no Judiciário se tornou tarefa ainda mais importante e, ao mesmo tempo, complexa. Isso porque a instituição é, ao mesmo tempo, sujeito passivo que deve se submeter aos ditames da LAI e aquele que a interpretará em última instância” (ARTIGO 19, 2016, p.5).

Também em 2016, o Programa de Transparência Pública da FGV Direito Rio publicou a *Avaliação de Transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário*. A pesquisa se concentrou na análise da transparência passiva, assim, foram enviados mais de 264 pedidos a 40 tribunais. Ao todo 61% dos pedidos foram respondidos, num prazo médio de 14 dias, mas somente 26% enviaram respostas completas às perguntas – percentual próximo do levantamento feito pela Artigo 19, citado anteriormente.

A pesquisa da FGV observou que a maioria dos tribunais analisados (82,5%) não dispunha de plataformas específicas para o recebimento de solicitações de informação. Nestes casos, os sites das ouvidorias ou “Fale Conosco” são os canais adotados para protocolar os pedidos, o que pode gerar uma série de dificuldades por parte do usuário no momento de recorrer de um pedido indeferido, por exemplo, em razão da ausência de ferramenta específica. Nestes casos, o usuário deve protocolar um novo pedido de acesso à informação e deixar claro que se trata de um recurso, o que pode desestimular o acionamento das instâncias recursais dos tribunais.

Outro obstáculo identificado durante o levantamento junto aos órgãos do Poder Judiciário foi a dificuldade em obter dados em formato aberto. O hipertexto, formato ao qual o § 3º do Art. 4º da Resolução 102/2009 do CNJ faz referência, não é um formato aberto, possível de ser processado por máquinas. Incompatível, portanto, com os requisitos listados no §3º do Art. 8º da LAI. O estudo mostra, no entanto, que para os tribunais, uma vez que foi cumprida a normativa do CNJ, não há o que se contestar.

Por fim, também foram destacadas outras particularidades, como o afã de muitos tribunais em atender as demandas rapidamente, porém sem apresentar respostas satisfatórias. “Tal fato demonstra que a preocupação em se cumprir o prazo legal estipulado pela LAI não necessariamente se reflete em respostas de qualidade, que efetivamente atendam o cidadão” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016, p. 107). Outra particularidade observada foi uma cultura de justificativa jurídica excessivamente legalista na hora de fundamentar a negativa de acesso à informação.

Se, por um lado, essa poderia ser considerada uma boa prática no sentido de capacitar o cidadão sobre os seus direitos e deveres, em algumas situações observou-se que a decisão apontou para um emaranhado jurídico de normas. Nesses casos, as decisões muitas vezes adquirem tamanha complexidade que inviabilizam a compreensão dos fundamentos decisórios. Trata-se, portanto, de um desafio para o Poder Judiciário:

buscar um equilíbrio entre responder com clareza e simplicidade para os cidadãos sem, contudo, abandonar a prática de motivar adequadamente as negativas aos pedidos de acesso à informação. (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016, p. 109).

A chave da questão, segundo os pesquisadores, está no comprometimento institucional. Exemplo disso é o Tribunal de Justiça de Roraima, que ficou entre os mais bem avaliados no levantamento, mesmo dispondo de um orçamento inferior ao de tribunais localizados em regiões mais abastadas. “Neste sentido, países como a Índia e o México têm mostrado ao mundo que cumprir com o direito de acesso à informação não tem a ver com riqueza ou sofisticação burocrática, mas principalmente com liderança e comprometimento” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016, p. 125).

No ano seguinte, em 2017, a Artigo 19 publicou outro levantamento focado no Poder Judiciário, mas dessa vez concentrou esforços na análise da jurisprudência dos tribunais sobre o tema. Ou seja, como as cortes estavam julgando processos que envolviam a Lei de Acesso à Informação, uma vez que o Judiciário não deixou de ser a última instância recursal. “Ao interpretar a LAI o Judiciário está delimitando seu alcance, seu modo e forma de exercício e o modo como os órgãos devem obedecê-la” (ARTIGO 19, 2017, p.11).

Ao todo, foram selecionados 250 acórdãos de diferentes tribunais (STF, STJ, TRF3, TJRJ e TJSP). Ao analisar o material, concluiu-se que a interpretação dada sobre o alcance da lei tem sido ampla, com decisões favoráveis à abertura de informações.

Dos 250 casos analisados, 193 tiveram como desfecho decisões que garantem o direito de acesso à informação, totalizando 77% de decisões favoráveis. Do restante, 9 decisões (aproximadamente 4%) foram parcialmente favoráveis, ou seja, tiveram decisões que ao mesmo tempo garantem e restringem algum aspecto da LAI, e 48 decisões foram desfavoráveis (19%). (ARTIGO 19, 2017, p. 14).

O levantamento destaca que, dos quatro acórdãos do STF presentes na amostra, todos foram favoráveis ao direito de acesso à informação. Essas decisões, ainda que numericamente reduzidas, influenciam a jurisprudência de outros tribunais.

Entre os que mais judicializaram questões relacionadas à LAI estão os servidores públicos, seja para obter informações sobre sua situação funcional⁶¹, seja para questionar a divulgação de suas remunerações em portais de transparência. Além disso, dos 17 autores enquadrados na categoria “Sindicato ou Entidade de Classe”, oito são representantes de servidores públicos, o que revela a forte incidência deste grupo no Judiciário.

Entre as autoridades requeridas, foram identificadas apenas seis acórdãos em que

⁶¹ Matos (2018) estudou o uso da LAI por servidores públicos federais. As solicitações buscam levantar informações sobre benefícios e direitos junto aos próprios órgãos de origem, e o autor estabelece um elo entre a política de acesso à informação e a política de direito trabalhista.

órgãos do Judiciário figuravam como réus. “Nos únicos dois casos que se originaram de pedidos de informação negados por este poder, a decisão judicial foi desfavorável ao acesso, mantendo a negativa” (ARTIGO 19, 2017, p.20). O relatório conclui que há uma aparente contradição no posicionamento dos órgãos do Poder Judiciário diante da sua dualidade de funções:

Se por um lado o Poder Judiciário é o mais opaco dos poderes quando se trata da adequação de seus próprios órgãos à Lei de Acesso à Informação, por outro tem se mostrado sensível à importância da LAI ao analisar os casos judicializados envolvendo o acesso à informação. (ARTIGO 19, 2017, p.44).

A ex-coordenadora da área de Acesso à Informação da Artigo 19 Joara Marchezini falou sobre os diferentes comportamentos dos órgãos do Judiciário em relação à LAI: quando devem julgar os casos que envolvem direito de acesso à informação e quando devem aplicar a norma internamente.

Na verdade, eles entendem de julgar, não de aplicar. Eles no sentido mais amplo [...] obviamente dentro de todos os poderes existem pessoas competentes e com vontade. Mas infelizmente talvez essas pessoas não estejam numa posição decisória e aí você vê realmente uma defasagem no Judiciário. Até mesmo a regulamentação da LAI é pior no Judiciário. Têm vários elementos que se você pegar para comparar os três Poderes acaba sendo o Poder mais frágil na aplicação da LAI. (MARCHEZINI, 2020, informação verbal).

A dualidade de funções também foi observada por um pesquisador que se dedica a estudar o STF e faz uso recorrente de mecanismos de acesso à informação. Em entrevista à autora⁶², ele afirmou que não há imparcialidade na resolução de conflitos envolvendo a interpretação da LAI quando um dos entes na disputa é um órgão do próprio Poder Judiciário:

Dentre os atuais problemas, aquele mais relevante que diz respeito também ao STF é a solução de controvérsias sobre as obrigações da LAI. Quando o organismo que está discutindo com o cidadão sobre se deve ou não fornecer determinado dado é o Legislativo ou é o Executivo, o Judiciário tem condições de resolver ou intermediar esse conflito. Só que nós temos muitos problemas em que o conflito é entre o cidadão e um órgão do próprio Judiciário. E aí fica claro que não existe uma decisão tomada pelo Judiciário – qualquer que seja o órgão, se é o Supremo, se é TJ [Tribunal de Justiça], se é TRE [Tribunal Regional Eleitoral], se é juiz de primeira instância – fica claro que não existe uma condição de imparcialidade. (Informação verbal, 2018).

Em 2018, um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) avaliou o grau de aderência de portais na internet de organizações públicas federais à legislação de transparência, em especial à Lei de Acesso à Informação. Ao todo, foram avaliados os sites de 135 órgãos, sendo 64 do Poder Judiciário (STF, 4 tribunais superiores, 5 Tribunais Regionais Federais, 27 Tribunais Regionais Eleitorais, 24 Tribunais Regionais do Trabalho e 3 conselhos federais – entre eles, o CNJ).

Um dos achados da auditoria foi de que menos da metade (41,5%) dos tribunais e

⁶² Entrevista realizada por vídeo em 21 set. 2018.

conselhos analisados divulgam integralmente informações consideradas básicas sobre licitações. Órgãos do Judiciário e empresas estatais se destacam por não publicar adequadamente informações sobre receitas e despesas e 30,7% dos tribunais não divulgam a lista de documentos classificados.

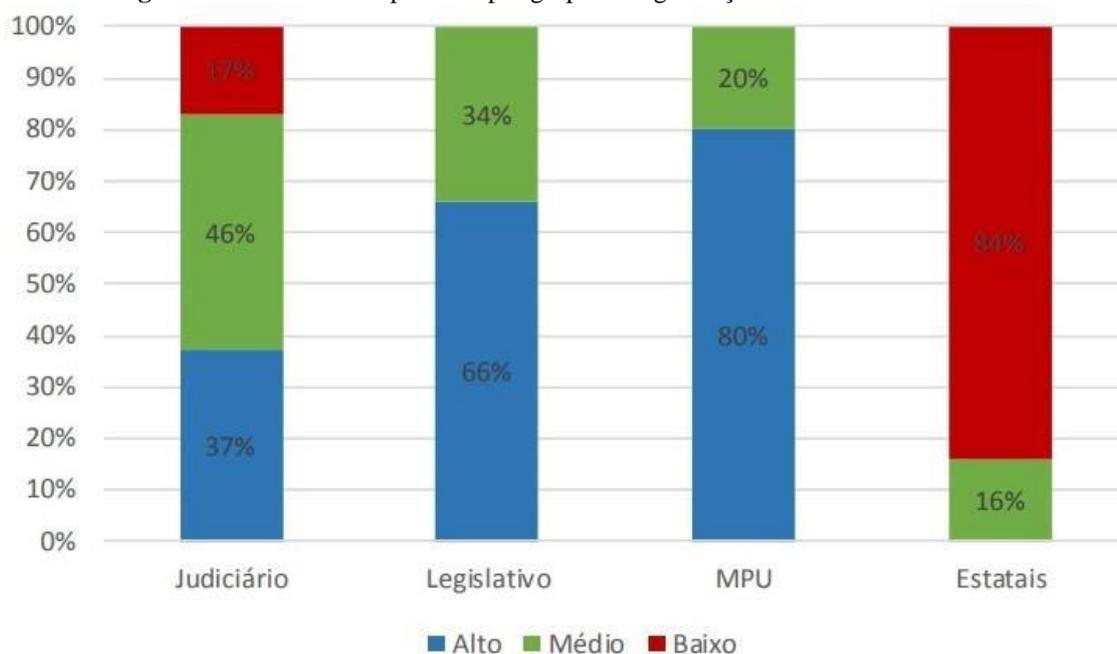
O Judiciário também se destaca no descumprimento do quesito divulgação de informações sobre audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de participação popular. Estes são mecanismos previstos pela LAI para assegurar o acesso à informação pública (Art. 9º, inciso II). Antes mesmo dessa regra, o STF já havia regulamentado a realização de audiências públicas em seu âmbito por meio de uma emenda regimental, em 2009, que estabelece a ampla divulgação da convocatória e documentos auxiliares. O mecanismo foi usado para a discussão de temas como pesquisa científica com células-tronco embrionárias, aborto de fetos anencéfalos, problemas do Sistema Único de Saúde e ações afirmativas para a população negra. Por outro lado, a resolução 215 do CNJ estabelece a obrigatoriedade de divulgação apenas das audiências públicas que foram realizadas (Art. 6º, inciso VI).

Em relação ao Serviço de Informação ao Cidadão, 52,3% dos órgãos do Poder Judiciário não permitem um efetivo acompanhamento do pedido de acesso à informação. A falta de padronização na divulgação de informações nos portais do Poder Judiciário foi outro problema identificado pelo TCU.

Registra-se que, no portal de transparência do Poder Judiciário (<http://www.portaltransparencia.jus.br>) não existem links diretos para um serviço de atendimento ao cidadão ou equivalente, sendo que cada órgão regulamenta e implementa o serviço em seus portais, de forma descentralizada, segundo regras próprias. (TCU, 2018, p. 47).

Entre os pontos positivos identificados pela auditoria, está o fato de que 67,6% dos órgãos do Judiciário publicam a Carta de Serviços ao Cidadão⁶³ de forma completa ou parcial, ainda que esta não seja uma obrigação para os tribunais. Ao final, observa-se que os órgãos do Poder Judiciário só estão à frente das estatais em relação ao nível de transparência, como mostra a imagem abaixo:

⁶³ Instituído pelo Decreto 6.932/2009, trata-se de um documento cujo objetivo é informar ao público os serviços prestados pelo órgão, suas formas de acesso, além do compromisso e do padrão de qualidade de atendimento aos cidadãos.

Imagem 4 – Índice de transparência por grupo de organizações fiscalizadas

Fonte: TCU, 2018

Conclui-se, portanto, que alguns obstáculos se repetem nos diferentes mapeamentos ao longo dos anos, como a adoção de formatos abertos para publicar informações, plataformas específicas para o Serviço de Atendimento ao Cidadão e aprimorar o atendimento aos pedidos, de modo a não apenas cumprir com os prazos, mas fornecer a informação solicitada de maneira satisfatória. A Lei 12.527 ainda estabelece a obrigatoriedade de garantir o acesso à informação mediante linguagem de fácil compreensão (Art. 5º). Para os órgãos do Judiciário, este é um desafio ainda pendente, que compromete o processo de conhecimento por parte da população sobre a atuação dos tribunais e o consequente aumento na confiança no trabalho desempenhado pelas cortes.

A seguir, será analisado o caso do Supremo Tribunal Federal, o histórico da construção de suas políticas de acesso à informação e o papel da comunicação pública neste tema.

3.3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Antes de ter o nome e a configuração atual, a mais alta instância do Judiciário brasileiro se chamava Supremo Tribunal de Justiça, criado pela Constituição de 1824. A corte vigorou neste formato de 1829 a 1891. Em 1891 o nome “Supremo Tribunal Federal” foi adotado pela nova Constituição, que também determinava que sua composição contasse com 15 ministros. Após a revolução de 1930, o número foi reduzido para 11 membros. Em 1934, uma nova Constituição e um novo batismo: desta vez, Corte Suprema. Três anos depois, a Constituição do Estado Novo devolve o nome de Supremo Tribunal Federal.

A primeira sessão do Supremo Tribunal Federal no novo prédio construído em Brasília foi realizada em 21 de abril de 1960 – antes disso, sua sede era no Rio de Janeiro. Durante o regime militar, o Ato Institucional nº 2, em 1965, fez o número de ministros subir para 16. Outra canetada do regime, no final de 1968, determinou a aposentadoria de três ministros: Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Victor Nunes Leal.

A partir da Constituição Federal de 1988, o tribunal passou a ser composto por 11 ministros. Cabe ao presidente da República a indicação dos nomes, que deverão passar por uma sabatina e receber o aval do Senado. Internamente, além das atividades no plenário, que ocorrem nas quartas e quintas-feiras, os ministros se dividem entre a Primeira e a Segunda Turma – cada uma delas é composta por cinco membros (o presidente não integra nenhuma) e as sessões ocorrem nas terças-feiras.

O Supremo Tribunal Federal, como bem definiu o ex-ministro Aliomar Baleeiro (1968), historicamente foi visto como um “outro desconhecido”. Nas palavras do também ex-ministro Victor Nunes Leal: “o STF é um grande ignorado. Seu nome, em circunstâncias excepcionais, vem à tona, e é aí que mais se manifesta a extensão desse desconhecimento” (RECONDO, 2018, p.46). Em *Tanques e Togas* (2018), um episódio envolvendo o ex-ministro Álvaro Ribeiro da Costa ilustra o grau de desconhecimento do Supremo durante o regime militar.

Desconhecimento que levou uma dona de casa que morava no mesmo prédio do presidente do STF a oferecer quinhentos cruzeiros a ele, ‘seu Álvaro’, depois que ele consertou o aquecedor de seu apartamento. ‘Não quis aceitar (o dinheiro) e acho que fiz muito mal: o trabalho até que estava bem-feitinho mesmo’, comentou o ministro. Os demais membros partilhavam desse mesmo sentimento de que o STF era um poder ignorado. (RECONDO, 2018, p. 46).

Tais declarações sobre o conhecimento acerca do trabalho da corte foram feitas na década de 1960. Desde então, o papel do tribunal mudou, assim como sua estrutura. Passou de um órgão discreto e pouco conhecido para ganhar cada vez mais protagonismo nos noticiários, decidindo sobre temas polêmicos como o casamento de pessoas do mesmo sexo, possibilidade de interrupção de gravidez em caso de anencefalia e até a descriminalização do porte de drogas. Ao se consolidar como um ator na arena política, o tribunal ganhou visibilidade e deixou para trás o histórico de distanciamento.

O Supremo de 2018 é visível, acompanhando pela imprensa e assistido ao vivo pela TV por qualquer cidadão. Há cinquenta anos a missão era ingloria. Pouquíssimos tinham acesso às informações do tribunal, conseguiam acompanhar seu dia a dia e estavam capacitados para analisar como as forças internas se ajustavam. (RECONDO, 2018, p.9).

As medidas de acesso à informação no âmbito do STF ganham força a partir dos anos 2000. Em 2004, uma resolução assinada pelo ex-ministro Maurício Corrêa criou a Ouvidoria,

responsável, entre outras coisas, pelo recebimento de pedidos de informações sobre as atividades do tribunal. No entanto, a função de ouvidoria só passou a ser exercida de fato em 2008, com a criação de um novo setor: a Central do Cidadão, cuja missão é “servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o Supremo Tribunal Federal [...] bem como elevar os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades desenvolvidas no Tribunal”⁶⁴.

Ainda antes da aprovação da Lei de Acesso à Informação, uma resolução assinada pelo ministro Gilmar Mendes, em 2010, determinou a inserção do *link* “Transparência” no portal do STF. O objetivo era padronizar a divulgação de informações sobre a gestão orçamentária e financeira, recursos humanos e contratos de terceirização firmados pelo tribunal.

Em maio de 2012 (mês em que a Lei de Acesso à Informação passou a vigorar), o então presidente da corte, ministro Ayres Britto, publicou a portaria nº 180 que, de forma bastante sucinta, estabeleceu critérios básicos para a aplicação da norma. No mês seguinte, uma nova portaria – dessa vez com um grau de detalhamento um pouco maior sobre os procedimentos de acesso à informação.

Segundo um jornalista entrevistado⁶⁵, nenhum pedido de acesso à informação protocolado pelos profissionais de imprensa que cobriam o Supremo foi atendido durante a gestão de Ayres Britto (que durou poucos meses, de abril a novembro de 2012). O argumento apresentado a eles era a ausência de regulamentação da LAI pela instituição.

Nos avisaram que iriam levar para uma sessão administrativa, para saber como regulamentar e o que fazer. E na sessão administrativa (que é aberta) os ministros decidiram enviar para a Comissão de Regimento, para decidir como seria feita a regulamentação. E aí terminou a reunião, eu fui conversar com o diretor-geral e falei ‘quando é a próxima reunião da Comissão de Regimento?’, e o diretor-geral da época me falou em *off*: ‘essa comissão nunca se reúne. Eles fizeram isso simplesmente para não responder a vocês’. (Informação verbal, 2018).

A referida comissão era composta pelos ministros Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. Em entrevista à autora, quando questionado sobre os trabalhos do grupo sobre este tema, Marco Aurélio resumiu: “Isso não foi adiante. Se você quer realmente travar alguma coisa, você cria uma comissão para tratar dela”⁶⁶ – confirmando, assim, a informação passada pelo funcionário da corte ao jornalista. De fato, se o objetivo era postergar a aplicação da regra, a estratégia foi bem-sucedida. Dois anos depois que a Lei de Acesso estava em vigor, em maio de 2014, a Comissão de Regimento apresentou uma proposta de regulamentação que foi aprovada por unanimidade, como consta em ata de sessão

⁶⁴ Resolução 361, de 21 de maio de 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO361-2008.PDF>> Acesso em 20 mar. 2019.

⁶⁵ Entrevista realizada em 9 out. 2018, em Brasília.

⁶⁶ Entrevista realizada em 11 de set. 2018, em Brasília.

administrativa⁶⁷.

Ainda que os pedidos dos jornalistas setoristas do STF tenham sido ignorados a princípio, o relatório de gestão publicado no início de 2013, informa que em 2012 foi realizado no âmbito da corte um curso intitulado “Lei de Acesso à Informação” – mas não dá detalhes sobre a duração nem sobre o quantitativo de servidores que foram capacitados.

A legislação só seria de fato regulamentada em junho de 2014, por meio da resolução nº 528, na gestão de Joaquim Barbosa. Uma singularidade da regra aplicada ao tribunal – que difere dos poderes Executivo e Legislativo – é a suspensão dos prazos de atendimento aos pedidos durante o período de recesso do STF (Art. 10 § 2º). Além disso, a resolução estabelece um processo de avaliação colegiada das informações classificadas como ultrassecretas, e, por fim, deu um prazo de quatro meses para que a área técnica providenciasse os sistemas eletrônicos necessários à Central do Cidadão, a quem coube operacionalizar o recebimento e acompanhamento dos pedidos de acesso.

Em relação às instâncias recursais, o tribunal conta com duas: a Secretaria-Geral da Presidência e a Diretoria Geral atuam como primeira instância – a depender do tema – e a segunda é o próprio presidente da corte. No entanto, se a demanda for direcionada a algum ministro (e não às unidades administrativas do tribunal), cabe ao próprio magistrado receber o recurso. Segundo um jornalista que atua na cobertura dos trabalhos da corte, a falta de um órgão recursal colegiado é um dos principais problemas no âmbito do STF:

Eu acho que no caso do Supremo o problema é a falta de um controle. Se tivesse uma comissão de ministros para dizer 'não, isso aqui tem que liberar' e se não houvesse corporativismo... Por exemplo, eu já pedi pela Lei de Acesso à Informação em outros tribunais e foi ok, não teve problema. Porque aí o CNJ determinou aos tribunais que fizessem. Então a falta de controle para mim é o pior. (Informação verbal, 2018).

Seguindo a linha cronológica dos atos, em 2016 outra normativa interna recebeu especial atenção da mídia. O então presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, editou a Resolução 579, que acabou com a tramitação oculta de processos na corte, utilizando como principal argumento o direito à informação. Processos ocultos são aqueles que, diferentes dos sigilosos, não aparecem sequer no sistema do tribunal, nem mesmo depois de arquivados. São de conhecimento apenas do relator do caso e da Procuradoria-Geral da República.

A resolução mais recente sobre o tema, editada em 2018, busca preencher uma lacuna deixada pela Resolução 528/2014, ao designar os responsáveis pela atualização e fornecimento de informações a serem disponibilizadas em transparência ativa e passiva em cada setor da

⁶⁷ A ata da sessão administrativa está disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/2014.02.doc>> Acesso em 01 dez. 2019.

corte. No quadro abaixo, é possível observar que as políticas de acesso à informação no STF ganharam fôlego a partir de 2004⁶⁸:

Quadro 9 – Relação de instrumentos normativos editados pelo STF que tratam do acesso às informações públicas e transparência no tribunal

Instrumento normativo	Ementa
Resolução 290, de maio de 2004	Cria a Ouvidoria do Supremo Tribunal Federal.
Resolução 338, de abril de 2007 (Alterada pela Resolução 579/2016)	Dispõe sobre classificação, acesso, manuseio, reprodução, transporte e guarda de documentos e processos de natureza sigilosa no âmbito do STF.
Resolução 361, de maio de 2008	Cria a Central do Cidadão no Supremo Tribunal Federal.
Emenda Regimental 29, de fevereiro de 2009	Regulamentou a realização de audiências públicas no âmbito do STF.
Resolução 425, de abril de 2010	Institui o <i>link</i> “Transparência” no site do STF, para divulgação de informações sobre gestão orçamentária e financeira do tribunal.
Portaria 180, de maio de 2012 (Revogada pela Portaria 210/2012)	Resolve que as atribuições do Serviço de Informações ao Cidadão, de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, serão, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, exercidas, preferencialmente, pela Central do Cidadão.
Portaria 210, de junho de 2012	Resolve que o acesso a informações no âmbito do Supremo Tribunal Federal fica regulamentado por esta Portaria até que a Comissão de Regimento apresente, em Sessão Administrativa, proposta de ato normativo para aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
Resolução 528, de junho de 2014	Regulamenta a aplicação, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação.
Resolução 579, de maio de 2016	Altera a Resolução 338/2007 que dispõe sobre a classificação, acesso, manuseio, reprodução, transporte e guarda de documentos e processos de natureza sigilosa no âmbito do STF.

⁶⁸ A título de esclarecimento, para distinguir o peso e abrangência dos instrumentos normativos listados no quadro, vale lembrar que Resoluções são atos que visam regulamentar uma matéria, enquanto Portarias são atos que têm como objetivo disciplinar a conduta de agente ao determinar a realização de ações gerais ou especiais.

Resolução 612, de abril de 2018	Cria a Política Corporativa de Segurança da Informação no âmbito do STF e estabelece regras para o controle de acesso à informação.
Resolução 613, de abril de 2018	Regulamenta a divulgação e a atualização das informações na página Transparência no sítio do Supremo Tribunal Federal na internet.

Fonte: Elaboração própria

Tendo em vista a dualidade de funções que caracteriza a relação entre os tribunais e a Lei de Acesso à Informação, serão descritos de maneira breve alguns posicionamentos do STF em casos cujo cerne envolvia o direito de acesso à informação – todos eles anteriores à aprovação da LAI.

Em 2006, a Segunda Turma da corte reconheceu que julgamentos de tribunais são públicos. O caso chegou ao STF ainda em 1998 e envolvia o Superior Tribunal Militar (STM), que havia rejeitado o pedido de um pesquisador para ter acesso aos áudios dos julgamentos. O material seria utilizado na produção de uma obra literária sobre o Poder Judiciário. Na ocasião, o ministro Nelson Jobim chegou a citar a experiência da TV Justiça, que desde 2002 transmite ao vivo as sessões do plenário da corte.

Mesmo após essa decisão, onze anos depois o tema voltou à pauta do STF. Dessa vez, porque o STM não permitiu que o mesmo pesquisador obtivesse acesso aos arquivos fonográficos das sessões secretas realizadas pelo tribunal na década de 1970. O plenário da corte determinou que o STM concedesse acesso aos arquivos. "O direito à informação, a busca pelo conhecimento da verdade sobre sua história, sobre os fatos ocorridos em período grave contrário à democracia, integra o patrimônio jurídico de todo cidadão, constituindo dever do Estado assegurar os meios para o seu exercício"⁶⁹, afirmou a ministra Cármen Lúcia, relatora do caso. Observa-se neste episódio a já mencionada associação entre o direito à informação e o direito à memória e à verdade.

Em 2009, a corte julgou um recurso apresentado pela Prefeitura de São Paulo contra duas decisões do Tribunal de Justiça do Estado que determinavam a retirada do ar da página “De Olho nas Contas”, mantida pela prefeitura, que informava nominalmente a remuneração bruta dos servidores do município. O pedido para suprimir as informações partiu do Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público do município de São Paulo, e de outras associações de funcionários do município.

⁶⁹ Decisão disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312435614&ext=.pdf>>
Acesso em 12 ago. 2020.

Na decisão liminar, o então presidente da corte, ministro Gilmar Mendes, argumentou que, ao determinar a retirada das informações, as decisões do TJ-SP geraram “grave lesão à ordem pública, por impedir a publicidade dos gastos estatais relacionados à remuneração mensal dos servidores públicos, com violação da regular ordem administrativa e com efeitos negativos para o exercício consistente do controle oficial e social de parte dos gastos públicos”⁷⁰. O entendimento foi confirmado pelo plenário da corte, e em 2011, um mês antes da lei de acesso ser sancionada, o STF decidiu que este caso teria repercussão geral, ou seja, a decisão deveria ser aplicada por todos os tribunais em processos que tratam do mesmo tema.

Por fim, vale relatar outros dois episódios que revelam como o direito de acesso à informação não é entendido de maneira homogênea pelo colegiado. Em 12 de agosto de 2009, o jornal *Folha de S. Paulo* protocolou dois mandados de segurança no STF. Em um deles, requeria acesso a informações sobre o uso de verba indenizatória por senadores. No outro, por deputados federais.

No caso das informações tuteladas pela Câmara, o ministro Marco Aurélio concedeu uma liminar autorizando o acesso aos dados. O então presidente da Câmara, deputado Michel Temer, recorreu e pediu que a decisão fosse reconsiderada. Por maioria, o plenário da corte derrubou a liminar. No caso dos senadores, o acesso às informações foi concedido após pouco mais de cinco anos de espera (ou seja, quando a Lei de Acesso à Informação já estava em vigor), em março de 2015.

Apresentados os instrumentos normativos e uma amostra da jurisprudência envolvendo o direito de acesso à informação no tribunal, passa-se ao exame da estrutura organizacional do Supremo Tribunal Federal, com objetivo de identificar os setores responsáveis pela manutenção dos instrumentos de acesso à informação.

O manual de organização do Supremo⁷¹ informa que a avaliação do cumprimento da legislação relacionada à transparência e à publicidade das informações é de responsabilidade da Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança (SEFAG), setor vinculado à Coordenadoria de Auditoria e Fiscalização, que por sua vez integra a Secretaria de Controle Interno⁷². Já a Central do Cidadão é vinculada à Secretaria-Geral da Presidência – à qual cabe

⁷⁰ Decisão disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SS3902.pdf>> Acesso em 5 ago. 2020

⁷¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/INSTRUCAONORMATIVA-C-007.PDF> Acesso em 10 mar. 2019.

⁷² Em 2020, na gestão do ministro Luiz Fux, houve uma mudança na organização interna do STF. A SEFAG não existe mais, suas funções passaram a ser desempenhadas pela Gerência de Avaliação e Consultoria em Governança Institucional, Controles Internos e Gestão de Riscos. O setor agora é vinculado à Coordenadoria de Auditoria em Governança e Finanças, que por sua vez integra a unidade de Auditoria Interna. Informação obtida por meio da LAI, protocolo nº 30199.

estabelecer a política de transparência do tribunal.

Existem, portanto, pelo menos três setores envolvidos na dinâmica das políticas de acesso à informação no STF: um deles cuida do Serviço de Informação ao Cidadão (Central do Cidadão); outro, da fiscalização do cumprimento da legislação (Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança) e o terceiro define a política de transparência que será adotada pelo tribunal (Secretaria-Geral da Presidência). A identificação destes setores e suas respectivas funções motivou a busca por seus gestores para obter mais informações sobre suas dinâmicas internas. A seguir serão apresentados dados sobre o trabalho destas áreas.

Como foi dito, a Central do Cidadão foi idealizada pelo ministro Gilmar Mendes e criada em 2008. O servidor Marcos Alegre atuou no setor desde sua criação até 2016. Em um artigo publicado em julho de 2013 no portal *Consultor Jurídico*, ele conta que a Central desenvolvia atividades comuns às ouvidorias – apesar de não ter uma estrutura típica, com um ouvidor com mandato eletivo, por exemplo. Logo que foi criada, passou a atuar em parceria com outras áreas do tribunal “que já tinham interação com o usuário externo, a exemplo da pesquisa de jurisprudência, da biblioteca e do arquivo” (SILVA, 2013, p.1). Em uma conversa com a autora por meio de uma rede social, em julho de 2020, ele informou que o setor de Comunicação Social não participou deste processo, pois cuidava apenas do relacionamento com a imprensa: “Não havia diretriz para comunicação com a sociedade”, afirmou o servidor.

O jornalista Renato Parente comandou a Secretaria de Comunicação do STF entre 2001 e 2004 (nas presidências dos ministros Marco Aurélio Mello e Maurício Corrêa), e durante a gestão do ministro Gilmar Mendes (2008 a 2010). Nesta última, confirmou que a Secretaria de Comunicação não se envolveu na criação da Central do Cidadão. “Em geral essas áreas ficam mais afeitas à Presidência ou à Diretoria-Geral. São áreas separadas da comunicação social” (PARENTE, 2020, informação verbal)⁷³.

Até junho de 2021, a equipe da Central do Cidadão era formada por 20 pessoas, sendo oito servidores e 12 terceirizados⁷⁴. Por meio da LAI, tentou-se obter o valor do orçamento destinado às atividades do setor, um dado relevante para se avaliar o investimento em acesso à informação, mas a instituição informou que “não há separação do orçamento do STF no nível solicitado”⁷⁵. Os pedidos de acesso à informação podem ser feitos pelo site do STF, carta ou presencialmente⁷⁶. Em 2012, a Central do Cidadão disponibilizou no sistema de comunicação

⁷³ Entrevista realizada por vídeo em 9 out. 2020.

⁷⁴ Informação obtida por meio da LAI. Protocolo nº 30210.

⁷⁵ Informação obtida por meio da LAI. Protocolo nº 30195.

⁷⁶ Em maio de 2021, o site do STF ficou fora do ar por alguns dias. Em virtude disso, a autora telefonou para a corte para saber se era possível protocolar pedidos de acesso à informação por telefone ou e-mail, mas foi

interno do STF (intranet) uma cartilha sobre a LAI destinada aos servidores.

Diferente do sistema adotado pelo Governo Federal, não é possível saber o número de pedidos de acesso à informação por meio da LAI recebidos pelo STF, atendidos ou rejeitados, nem o quantitativo de recursos protocolados. Isso porque, de acordo com a tabela de temporalidade da corte⁷⁷, dados sobre correspondências relativas a atividades de relacionamento com o público devem ser mantidos por apenas dois anos. Depois desse prazo, sua destinação final é a eliminação. Essa foi a informação fornecida à autora pela Central do Cidadão⁷⁸, que divulga semestralmente um relatório estatístico de atividades, com números sobre os atendimentos à LAI nos últimos seis meses.

Essa medida inviabiliza tentativas de análise quantitativa sobre a aplicação da norma no âmbito do STF a longo prazo. Não se sabe quantos recursos já foram protocolados, quantos foram deferidos ou indeferidos, se houve crescimento ou redução, quais são as informações mais buscadas, se houve alguma mudança no perfil do solicitante ao longo dos anos. Diante da resposta sobre a eliminação destes dados, foi apresentado um recurso. A mesma tabela de temporalidade do STF estabelece que os documentos referentes à gestão de atividades das unidades têm um prazo de guarda de dois anos e, após este período, sua destinação final é a guarda permanente. Assim, solicitou-se os relatórios de atividade da Central do Cidadão desde 2012, na expectativa de que estes trouxessem dados sobre a aplicação da LAI, e fosse possível consolidá-los. A Central do Cidadão respondeu com um link para o portal do STF, com os relatórios de atividades do tribunal.

No entanto, nem todos os documentos possuem o mesmo padrão de apresentação das informações, de modo que, os relatórios de 2014 a 2017 informam o número geral de manifestações recebidas pela unidade (incluindo aí, pedidos de *habeas corpus* enviados por presos, críticas, elogios, solicitações de acesso à informação, etc.). Os que trazem o número de pedidos via LAI, por sua vez, não informam a quantidade de recursos apresentados, deferidos e indeferidos, e o prazo médio de atendimento nem sempre consta nos relatórios. Reunindo os poucos dados disponíveis, tem-se o seguinte panorama:

informada de não era possível utilizar estes canais para esta função, e que deveria ir presencialmente à sede do tribunal ou aguardar o restabelecimento do portal para fazer a solicitação. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/site-do-stf-esta-fora-do-ar-ha-dois-dias-e-ataque-hacker-e-investigado-07052021>> Acesso em 23 maio de 2021.

⁷⁷ Tabela de temporalidade disponível em: <

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/intranetNavegacao/anexo/Manuais_documentos/2016/Codigo_de_Classificacao_e_Tabela_de_Temporalidade_de_Documentos.pdf> Acesso em 15 dez. 2020.

⁷⁸ Informação obtida por meio da LAI. Protocolo nº 10650.

Tabela 1 – Número de pedidos de acesso à informação enviados ao STF

Ano	Total de solicitações recebidas via LAI	Recursos Deferidos	Recursos indeferidos
2012	700	Não informado	Não informado
2013*	711	Não informado	Não informado
2014	Não informado	Não informado	Não informado
2015	Não informado	Não informado	Não informado
2016	Não informado	Não informado	Não informado
2017	1.581	Não informado	Não informado
2018	1.074	Não informado	Não informado
2019	582	1	3
2020	944	0	2
2021*	193	0	3

Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios de Atividades do STF de 2012 a 2020.

*Dados referentes apenas ao primeiro semestre do ano

Outra frente que trabalha com as políticas de acesso à informação no tribunal é a Seção de Fiscalização e de Avaliação de Governança. Em 2018, a SEFAG era composta por três servidores. A seção é responsável, entre outras coisas, pela verificação do nível de transparência do STF. Como explica um servidor⁷⁹: “A nossa parte aqui é fiscalizar, avaliar como está o nível de transparência e, detectando alguma falha, informar a administração para que ela corrija. A parte da disponibilização [das informações] é da administração do tribunal. A gente só fiscaliza” (Informação verbal, 2018).

A primeira auditoria interna sobre o tema foi publicada em janeiro de 2016, e constatou que o atendimento às solicitações de informação apresentadas à corte foi satisfatório. Identificou-se uma lacuna na regulamentação da LAI, ao não definir um núcleo responsável, rotina ou cronograma de atualização das informações disponibilizadas ativamente no portal do STF – tema posteriormente disciplinado pela Resolução 613/2018.

Entre outros problemas identificados estavam: a insuficiência na divulgação de informações relacionadas às despesas do tribunal e relativas a pessoal; contratos, termos e convênios sem a disponibilização na íntegra; ausência da publicação da relação dos documentos considerados sigilosos; ausência de divulgação dos trabalhos de fiscalização da Secretaria de

⁷⁹ Entrevista realizada em Brasília, em 19 set. 2018.

Controle Interno e ausência de divulgação dos resultados referentes aos indicadores de desempenho institucional. Sobre estes dois últimos itens, vale ressaltar que a própria auditoria de transparência não é disponibilizada proativamente⁸⁰. Questionados a respeito pela autora, os gestores da SEFAG afirmaram que não há consenso sobre a obrigatoriedade da divulgação integral do arquivo.

Os principais problemas identificados nesta auditoria decorrem, em sua maioria, da ausência de rotinas de monitoramento e de análise crítica da divulgação e atualização de informações disponibilizadas por meio de transparência ativa. Também foi observada a escassez de documentos fornecidos em formato aberto e, embora a equipe de fiscalização responsável pela auditoria reconheça a importância de adotar modelos que permitam o tratamento dos dados, ela não deixa de fazer uma ponderação sobre a viabilidade financeira da mudança.

Em consequência, torna-se necessário que, na divulgação das informações, sejam disponibilizados outros formatos que facilitem a análise dos dados. Atenta-se, porém, que a relação custo-benefício para a implantação dessas alternativas seja avaliada e que sejam considerados os recursos tecnológicos atualmente à disposição da STI. (STF, 2016, p. 28).

Depois que a auditoria foi publicada, o STF elaborou dois relatórios de monitoramento para acompanhar a aplicação das recomendações apontadas, em 2017 e 2018. Em 2017, constatou-se que das 22 recomendações feitas, 17 foram implementadas, 4 estavam em processo de implementação e uma não foi adotada por decisão do gestor. Esta única medida não acolhida trata justamente da criação de um núcleo permanente de gestão da transparência no âmbito da corte. Para a administração do tribunal, não há que se criar novo grupo, pois a Central do Cidadão já supre essa demanda – ainda que a auditoria tenha apontado falhas neste modelo de gestão.

No ano seguinte, o monitoramento constatou que das 23 recomendações (foi incluída uma nova: “Divulgar a relação das informações classificadas como sigilosas, as que foram desclassificadas e o relatório estatístico”), 18 foram implementadas, 3 estavam em implementação e 2 não foram adotadas. Entre aquelas em fase de implementação, três se repetiram nos dois monitoramentos:

- 1) Disponibilizar e manter as informações atualizadas, citando a fonte dos dados e a data da última atualização;
- 2) Elaborar glossários/legendas que facilitem o entendimento dos relatórios e das informações disponibilizadas;

⁸⁰ O relatório de auditoria foi obtido pela autora por meio da LAI. Protocolo nº 530138.

3) Definir rotinas para a divulgação e atualização dos trabalhos decorrentes das fiscalizações realizadas pela Secretaria de Controle Interno

Entre as medidas não implementadas, está a divulgação do rol de informações classificadas como sigilosas e as que foram desclassificadas; e dados de contratação de terceirizados. Esta última recomendação havia sido implementada no monitoramento anterior, mas na nova avaliação constatou-se que as informações sobre terceirizados estavam desatualizadas.

Quanto à criação de um núcleo permanente de gestão da transparência no STF, a Secretaria do Tribunal informou que “na prática, está funcionando o núcleo de gestão do Portal de Transparência entre a Assessoria de Administração - ADM e a Central de Cidadão” (STF, 2018, p. 14). A expressão “na prática” denota uma rotina de trabalho estabelecida sem uma diretriz oficial, o que coloca em risco sua continuidade e organização a longo prazo.

Por fim, a Secretaria-Geral da Presidência designou integrantes da Secretaria de Gestão Estratégica⁸¹ da corte para conversar com a autora sobre o processo de elaboração das políticas de acesso à informação pública no âmbito da instituição. Os funcionários afirmaram que o aspecto normativo ficava a cargo da Assessoria de Administração do tribunal, que era vinculada à Secretaria do Tribunal (a entrevista foi realizada em 2019, na gestão do ministro Dias Toffoli, e, com o início da gestão do ministro Luiz Fux, a referida Assessoria já não constava no organograma da corte). Uma das servidoras contou sobre sua participação no processo de adoção das primeiras regras de transparência pela corte em decorrência da LAI:

A gente está melhorando bastante, mas a nossa norma é muito nova. Eu trabalhei nessa Assessoria de Administração e o pessoal ainda estava no trabalho de começar a monitorar, porque assim, eles fizeram a norma, mas é um trabalho multidisciplinar. Cada informação é de uma área específica, que tem que atualizar sempre o site. Então tem um trabalho de monitoramento também para verificar: essas informações estão sendo atualizadas? São tempestivas? São corretas? A gente está numa luta pela questão do formato, para que sejam dados abertos, para que melhore muito o manuseio desses dados pelo cidadão. Então a gente vem caminhando, vem melhorando, mas se você observar é uma ação muito recente. (REGO, 2019, informação verbal).

No já mencionado relatório de auditoria do TCU divulgado em 2018, que analisou os portais de 135 órgãos federais com o objetivo de avaliar o cumprimento da legislação de transparência, em especial da LAI, o STF ficou em 8º lugar na classificação final (STF, 2018).

Quando saiu esse *ranking*, a questão não foi comemorar o 8º lugar. O pessoal começou a questionar: por que a gente não está na frente? Por que tem pessoas que estão lá? O que eles estão fazendo que a gente pode fazer também? E a questão dos dados [abertos] o pessoal já vem buscando ferramentas para que realmente coloque no formato que o TCU considere o mais adequado [...] Então você vê um esforço muito grande para que cada vez mais isso seja uma realidade, para que entre mesmo na cultura do Supremo essa questão da transparência. (REGO, 2019, informação verbal).

⁸¹ Entrevista realizada em Brasília, em 16 de abr. de 2019.

Uma avaliação feita com base em indicadores que analisam a eficácia e a transparência digital de sítios eletrônicos constatou que grau de transparência da corte é avançado (DUTRA; PAULINO, 2018). Há, no entanto, uma polêmica envolvendo o acesso à informação sobre o algoritmo utilizado para sortear os relatores dos processos na corte. O código-fonte já foi solicitado por meio da LAI, mas o tribunal se recusa a revelar (CHADA; HARTMANN, 2017). Nas palavras do jornalista Fernando Rodrigues: “Eu acho que o Supremo é o nosso menor problema. São 11 juízes, é um orçamento relativamente pequeno e a gente vê eles na televisão. Tem que compartimentar: tem o Supremo e tem as demais cortes de Justiça – essas é que eu acho que são o problema” (RODRIGUES, 2019, informação verbal).

Neste sentido, a ex-coordenadora da área de Acesso à Informação da Artigo 19 Joara Marchezini também relatou experiências positivas junto ao STF:

Quando a gente fez as pesquisas de jurisprudência, eu lembro que o STF era o melhor. Mas isso acontece muito: normalmente o nível federal (dentro os diversos poderes de aplicação da LAI) é o melhor [...] Eu não acho que é um mérito, eu acho que é só porque tem mais gente olhando. Como tem mais gente olhando, existe mais publicidade sobre isso então você consegue ser melhor. (MARCHEZINI, 2020, informação verbal).

A despeito disso, há algumas perspectivas de mudanças. Existe um entendimento por parte de gestores entrevistados de que o portal do tribunal ainda precisa passar por adequações, visto que o acesso a alguns dados não ocorre de maneira intuitiva. Outra ação que vem sendo estudada é reunir em uma mesma seção do site informações que são alvos de pedidos frequentes – ainda que não estejam listadas entre aquelas que devem ser divulgadas obrigatoriamente por lei. Por fim, a corte vem trabalhando na reformulação de um indicador para mensurar o grau de satisfação com atendimento da LAI via Central do Cidadão.

Em entrevista, gestores que atuam na corte foram questionados a respeito de eventuais resistências internas à adoção dos mecanismos de transparência previstos pela LAI. A pesquisadora da Universidade de Brasília Lígia Reis (2014) define este processo de obstrução na divulgação de informações públicas por parte do Estado como “paradigma da opacidade”. O objetivo daqueles que adotam essa postura é demonstrar poder e manter o *status quo* de determinada classe social. De fato, segundo os gestores entrevistados, houve alguma dificuldade e reclamações no início. Mas o argumento utilizado para dirimir as resistências foi a obrigatoriedade estabelecida pela lei – o que reflete a importância da existência de um marco normativo.

A transparência é um quesito que muita gente acha que ‘ah estão expondo a minha vida pessoal, quanto eu recebo por mês, privacidade’. Só que a gente tem que levar em consideração o seguinte: é uma lei. E lei se cumpre. Claro que vai gerar resistência, um ou outro vai reclamar, ‘poxa vocês estão expondo quanto eu recebi por mês, onde

eu moro e tal', mas é o que está previsto na lei. O que a gente faz aqui no nosso processo de avaliação é baseado em critério normativo. (Informação verbal, 2018).

O regulamento da Secretaria do STF estabelece em seu Art. 217 uma norma com o objetivo de derrubar as barreiras cognitivas perante aqueles que não detém conhecimento técnico sobre o campo jurídico: “A redação de atos oficiais deve obedecer a princípios elementares de estruturação de texto, válidos também para qualquer tipo de escrita que privilegie a transparência e a comunicabilidade, a simplicidade, a objetividade, a concisão e a clareza da exposição”⁸².

Como se vê, a perspectiva da comunicação foi lembrada. Ou seja, uma normativa interna da corte estabelece que atos oficiais não devem ser redigidos com uma linguagem que pode ser clara para técnicos, mas é cifrada para a maior parte da população. A auditoria de 2016 também identificou este problema, e recomendou a disponibilização de um glossário junto com as informações sobre execução orçamentária da corte, por exemplo. Mas em entrevistas, a medida ainda não parece ser vista como algo essencial: “Hoje em dia, se você acha um termo que não entende você pode pesquisar, vai no *Google* e pesquisa. Então o glossário é só para facilitar mesmo o acesso, para não ter aquele trabalho de procurar”, disse um gestor.

Entre os funcionários responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento da LAI, existe uma postura reativa em torno do *feedback* dos cidadãos. Ou seja, se as informações não estiverem claras o suficiente, cabe ao solicitante fazer essa observação para que a corte faça os ajustes necessários.

Porque é difícil para nós, que temos uma visão técnica, por exemplo: a informação está lá, eu estou entendendo e quem trabalha na área entende, agora eu não sei se o cidadão está entendendo da mesma forma que a gente. Com certeza não, mas aí é aquele negócio, é o controle social que vai melhorar isso. (Informação verbal, 2018).

Apesar disso, há um consenso entre os gestores sobre a importância de vencer barreiras cognitivas para alcançar a qualidade na transparência. Não há, entretanto, nenhum trabalho neste sentido desenvolvido entre setores que lidam com o tema, como a SEFAG e a Central do Cidadão, e Secretaria de Comunicação (Secom) do tribunal.

Para Marcio Aith⁸³, secretário de Comunicação do STF na gestão do ministro Dias Toffoli (2018-2020), as informações precisam ser apresentadas de forma clara aos cidadãos. “O que a gente deve garantir é que o que se quer buscar a gente tenha capacidade, obrigação e o dever moral de entregar” afirma o ex-secretário, “nós temos que devolver em português, de forma clara, de forma que as pessoas entendam, que o povo entenda, que o cidadão comum

⁸² Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGULAMENTODASECRETARIA-C-2003.PDF>> Acesso em 9 dez. 2017.

⁸³ Entrevista realizada em 24 de abr. 2019, em Brasília.

entenda”, conclui. Mas ele avalia que a qualidade da resposta recebida pelo demandante da LAI ainda depende da boa vontade do servidor que atender o pedido. “A Lei de Acesso ainda permite que a resposta do Estado vá do céu ao inferno. Da boa vontade à má vontade de quem recebe. Isso infelizmente ainda é verdade”.

Assim como em outros órgãos públicos, existem casos em que pedidos feitos por jornalistas são encaminhados pela Central do Cidadão para a Secom. “Não é usual, mas pode ser que aconteça em alguns casos, dependendo da demanda”, explica um servidor⁸⁴. Ele também afirma que é comum jornalistas se identificarem com outra ocupação – uma estratégia utilizada por alguns profissionais para evitar tratamento diferenciado (DUTRA, 2015). Este tipo de situação foi relatada por jornalista entrevistado para esta pesquisa: “Todo pedido de jornalista que chega ao Supremo é passado para a Assessoria de Comunicação. Isso é horrível. Inclusive eu fiz pedido como pesquisador e aí quando eu vejo está a assessora de imprensa me chamando para falar do pedido que eu fiz” (Informação verbal, 2018).

Atualmente, para protocolar um pedido de acesso à informação pelo site do STF é preciso informar nome, e-mail, CPF, “seu relacionamento com o STF” (que consiste em uma lista com 10 opções para o usuário selecionar, como parte ou advogado em processo no STF; membro, servidor ou colaborador de outro órgão; acadêmico e/ou pesquisador; jornalista, comunicador e/ou formador de opinião). Há um box ao lado do formulário que informa: “Seus dados pessoais estarão protegidos, nos termos da Lei 13.460/2017”, mas não há a possibilidade de optar pela não identificação do requerente – prática adotada pelo Executivo desde novembro de 2018, como já foi dito.

3.4 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como foi dito no capítulo anterior, um dos obstáculos da comunicação normativa é a semântica. E o Poder Judiciário é um campo de estudos fértil neste sentido, pois a linguagem jurídica torna a comunicação com o público externo um desafio, uma dificuldade reconhecida pelos próprios magistrados. Em 2005 a Associação dos Magistrados Brasileiros lançou uma campanha com o objetivo de simplificar a linguagem jurídica, com o slogan: “Ninguém valoriza o que não conhece”. Em 2019, 14 anos depois da campanha, o “Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro” (pesquisa encomendada pela AMB e realizada pela FGV e pelo Ipespe) mostra que 87% dos entrevistados concordam que “a linguagem jurídica é pouco compreensível”.

Em outro levantamento, “Quem somos: A magistratura que queremos”, promovido

⁸⁴ Entrevista realizada em Brasília, em 4 out. 2018.

pela AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018), juízes de primeira e segunda instância, assim como ministros de tribunais superiores concordam que o distanciamento do Judiciário da maioria da população é uma dificuldade “muito importante” a ser enfrentada. Além disso, 80% dos magistrados defendem a simplificação da linguagem jurídica. Na ocasião do lançamento deste estudo, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli comentou que esse percentual indica que “é desejável a utilização de linguagem acessível, nas audiências e sessões dos tribunais, para que todos possam bem compreender o que está sendo discutido”⁸⁵.

A partir dos documentos mencionados, entende-se que os magistrados reconhecem a existência de um obstáculo na comunicação do Poder Judiciário. Buscou-se, portanto, verificar como a comunicação é tratada nos planos de gestão estratégica do CNJ. A partir de consulta dos atos normativos disponíveis no portal do Conselho, chegou-se ao seguinte panorama:

Quadro 10 – A comunicação nos atos normativos de gestão estratégica do CNJ

A comunicação nos atos normativos de gestão estratégica do CNJ	
Ato normativo	Onde a comunicação se insere
Resolução CNJ nº 325, de 29 de junho de 2020 – Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026.	No rol de macrodesafios do Poder Judiciário, no item “Fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a sociedade”: Refere-se à adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos.
Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016 – Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.	No Capítulo II: Das Modalidades de Participação, onde estabelece que as ouvidorias são “unidades de comunicação entre o cidadão e os órgãos do Poder Judiciário”.
Portaria CNJ nº 167, de 15 de dezembro de 2015 – Institui o Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça para o período de 2015-2020.	No art. 2º, §1º em que lista, entre os objetivos estratégicos, “estimular a comunicação interna, a integração e a colaboração no CNJ e ampliar a divulgação externa das ações institucionais”.

⁸⁵ *Presidente do STF participa de lançamento de pesquisa sobre perfil dos magistrados brasileiros*. STF, Brasília, 11 Fev. 2019. Notícias. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=403002>> Acesso em 21 de maio de 2020.

Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009 (Revogada) – Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário.	No objetivo nº 10: “ Aprimorar a comunicação com públicos externos”.
--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta ao portal do CNJ⁸⁶

Ao analisar os atos normativos referentes à gestão estratégica do Poder Judiciário emitidos pelo CNJ, observa-se o uso de verbos como *aprimorar* e *estimular* a comunicação com públicos interno e externo, e a definição da ouvidoria como uma unidade de comunicação. A questão da adoção de uma linguagem de fácil compreensão só foi incluída no rol de temas referentes à gestão estratégica do Judiciário recentemente, em 2020, justamente como um meio para fortalecer a transparência institucional e a relação com a sociedade.

Em setembro de 2009, o CNJ editou a resolução nº 85, que trata sobre a comunicação social no Poder Judiciário. No documento de sete páginas, a transparência só aparece entre as considerações iniciais do ato normativo (para situar cronologicamente o leitor, poucos meses antes, em maio, o projeto de lei de acesso à informação foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional). Na resolução, não há qualquer menção às ouvidorias, mas há sim referência à adoção de linguagem acessível e didática⁸⁷.

A partir das normativas editadas pelo CNJ, que devem balizar as ações dos demais tribunais do país, observa-se que a preocupação com a comunicabilidade dos atos do Poder Judiciário enquanto questão estratégica é recente. A questão é vista como chave para outros desafios: fortalecer a transparência institucional e a relação com a sociedade. Assim, entende-se que a comunicação é vista como meio para alcançar determinados objetivos estratégicos, mas não se detalha (nos atos normativos) como essa comunicação deverá ser “aprimorada” ou “estimulada” de maneira estratégica. Já a resolução que disciplina a comunicação social no Poder Judiciário não faz qualquer menção aos mecanismos de transparência e de diálogo com a população, como as ouvidorias, o que demonstra um distanciamento entre estes setores. No entanto, há a referência à adoção de linguagem acessível e didática, deixando claro que esta sim é uma questão própria da área.

Em dezembro de 2019, na abertura do III Encontro Nacional de Comunicação do Poder Judiciário, em Brasília, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, formalizou a criação

⁸⁶ Atos normativos da Gestão Estratégica, disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/atos-normativos-da-gestao-estrategica/> Acesso em 02 abr. 2021.

⁸⁷ Art. 1º, inciso II e Art. 2º, inciso VIII. Resolução nº 85, de setembro de 2009 disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado232814202007085f06568e2ed4f.pdf>> Acesso em 02 abr. 2021.

de um Comitê de Comunicação do Poder Judiciário⁸⁸. O grupo, que se reúne pelo menos uma vez por semestre, tem como atribuições: 1) analisar as ações de propaganda dos tribunais, 2) identificar e difundir as boas práticas para o aprimoramento de processos e de mecanismos a serem adotados no exame, seleção e avaliação de campanhas institucionais; 3) propor e apoiar treinamentos de servidores e de magistrados em questões relacionadas com a comunicação social; 4) acompanhar e verificar a aplicação das diretrizes de Comunicação instituídas pela Resolução CNJ nº 85/2009 (mencionada nos parágrafos anteriores), e quando for o caso, sugerir ao CNJ medidas corretivas.

Feita uma breve apresentação do panorama do tema no âmbito do Judiciário de modo geral, volta-se agora para o objeto de estudo desta tese: o Supremo Tribunal Federal. A importância da comunicabilidade dos atos do STF também aparece textualmente ao lado da transparência no já mencionado regulamento da secretaria da corte. Além disso, comunicação e transparência aparecem juntas no Planejamento Estratégico 2015-2020⁸⁹. Entre os objetivos aprovados, destacam-se os itens 3 e 4, respectivamente:

- Fortalecer a transparência institucional e facilitar o acesso às informações de caráter público;
- Aperfeiçoar a comunicação interna e externa do Tribunal

Foi somente em abril de 2021, quando esta tese era redigida, que o STF aprovou a resolução 730, que instituiu sua Política de Comunicação Social. Logo no art. 2º, que lista as diretrizes que deverão pautar as ações de comunicação da corte, destacam-se três itens que dialogam com os interesses da presente pesquisa:

- V - divulgar, de forma clara, didática e acessível, as decisões e os julgamentos do STF, bem como os serviços mantidos pelo Tribunal à disposição do cidadão;
[...]
- VIII - promover a cultura da transparência na Administração Pública e o exercício da cidadania;
- IX - zelar pela proteção da informação sigilosa, em consonância com a Lei de Acesso à Informação. (STF, Resolução 730/2021).

O inciso V reforça a necessidade da adoção de uma linguagem clara e simples na divulgação das ações da instituição. A orientação é reforçada mais adiante, no art. 4º e no §2º⁹⁰.

⁸⁸ Portaria 198, de 5 dez. 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3134> Acesso em 5 abr. 2021

⁸⁹ Plano Estratégico Ciclo 2015-2020, disponível em: <
http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/PEConsolidadoRevisaoJan_2019_.pdf> Acesso em 29 de maio de 2020. Conforme consulta feita via Lei de Acesso à Informação (protocolo 24692) até maio de 2021 o STF ainda não havia aprovado seu Planejamento Estratégico 2021-2026, por isso foi utilizado o documento referente ao ciclo anterior.

⁹⁰ Art. 4º: A Comunicação do STF deve ser conduzida de forma a ser acessível aos diversos segmentos da sociedade. [...] § 2º Em todos os casos, a linguagem a ser utilizada deve ser objetiva, simples e clara, a fim de facilitar o entendimento sobre a missão institucional do Tribunal (STF, Resolução 730/2021).

O inciso VIII deixa claro que a comunicação também deve desempenhar um papel na promoção da cultura da transparência, no entanto, chama atenção o item seguinte, que coloca entre as diretrizes da Política de Comunicação Social da corte, o zelo pela proteção da informação sigilosa. Não se trata de subestimar a importância do sigilo de informações, é uma prerrogativa prevista pela LAI e pela própria regulamentação da lei pelo STF. O interesse se dá pelo fato do tema constar na Política de Comunicação Social da instituição. Em tempo: o site do STF informa que nenhuma informação chegou a ser classificada ou desclassificada pela corte⁹¹.

A já mencionada pesquisa “Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro”, divulgada em dezembro de 2019, traz dados interessantes sobre aspectos que envolvem a comunicação do STF. Ao serem questionados sobre a frequência com que acompanham notícias sobre o STF, a maioria dos entrevistados respondeu “de vez em quando”. Essa resposta prevaleceu em todas as faixas etárias, independente do grau de instrução em quase todas as regiões do país – o Sudeste é a única região em que a mesma quantidade de entrevistados respondeu que acompanha as notícias sobre o STF “de vez em quando” e “com alguma frequência”. Outra variável que destoa é a referente à renda familiar, em que aqueles que recebem acima de 5 salários mínimos informaram acompanhar “com alguma frequência” o noticiário em questão.

Imagem 5 – Frequência com que acompanha notícias sobre o STF - 2019 - Demográficos (%) SOCIEDADE

	TOTAL	SEXO		IDADE				INSTRUÇÃO			RENDA FAMILIAR		
		M	F	18 A 24 ANOS	25 A 44 ANOS	45 A 59 ANOS	60 ANOS E MAIS	FUNDA-MENTAL	ENSINO MÉDIO	SUPERIOR	ATÉ 2 SM	MAIS DE 2 A 5 SM	MAIS DE 5 SM
Muita frequência	4	6	2	2	4	4	3	2	4	5	3	3	7
Alguma frequência	27	29	25	21	27	27	29	23	25	35	22	27	37
De vez em quando	40	36	43	44	40	38	37	39	40	39	39	42	35
Não acompanha	29	28	29	31	27	30	30	34	30	18	34	27	18
NR	1	1	1	3	2	1	1	1	1	2	1	1	3

Fonte: Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, FGV/IPESPE/AMB

Imagem 6 – Frequência com que acompanha notícias sobre o STF - 2019 - Região (%) SOCIEDADE

	TOTAL	REGIÃO				
		NORTE	NORDESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL
Muita frequência	4	5	4	4	9	1
Alguma frequência	27	13	25	32	28	21
De vez em quando	40	57	42	32	43	50
Não acompanha	29	24	30	30	20	29
NR	1	0	1	2	0	0

Fonte: Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, FGV/IPESPE/AMB

⁹¹ Relação de documentos sigilosos disponível em: <
<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=transpDocSigilosos&pagina=principal>> Acesso em 6 ago. 2020.

Os dados revelam que as notícias sobre o STF chegam aos mais diferentes perfis da população, ainda que de maneira tímida, o que ao nosso ver é um dado positivo. A mesma pesquisa mostra que, questionados sobre o nome do presidente da corte, 64% dos entrevistados disseram que não sabiam, 21% responderam Dias Toffoli (que ocupava a presidência da corte na época da pesquisa) e 15% disseram outro nome.

Por meio da Lei de Acesso à Informação⁹², verificou-se que a equipe da Secretaria de Comunicação do STF conta com 48 servidores, entre técnicos administrativos, redatores, fotógrafos, designers, estagiários, etc. Eles são responsáveis por atuar nas plataformas de comunicação do tribunal, além de atividades como comunicação interna, *clipping*, assessoria de imprensa, etc. Destes, 25 são terceirizados.

Além de um site, desde 2002 a corte conta com uma emissora de televisão (TV Justiça), e em 2004 foi criada a Rádio Justiça. Na sequência, em 2009 o STF criou um perfil no *Twitter*, que atualmente conta com 2,2 milhões de seguidores, e no mesmo ano consagrou-se como a primeira corte constitucional a ter um canal oficial no *YouTube* (STF, 2020) com 393 mil inscritos⁹³. Em 2020, criou uma página no *Facebook* e um perfil *Instagram*, com 7.833 curtidas e 76,9 mil seguidores, respectivamente⁹⁴, em julho de 2021 ingressou no *TikTok*, onde já reúne pouco mais de 18 mil seguidores. Os perfis institucionais em redes sociais são criados e gerenciados pelo setor de Comunicação Digital da Secretaria de Comunicação Social do STF⁹⁵.

A transformação de um tribunal altamente reservado para o modelo atual em que ministros são conhecidos e dão entrevistas a veículos de imprensa, passa por questões políticas, certamente. Porém, há um elemento que merece destaque: a TV Justiça. A Lei 10.461/2002, que criou o canal, foi sancionada pelo então presidente do STF – que exercia temporariamente o cargo de presidente da República – ministro Marco Aurélio de Mello. A norma alterou a Lei do Cabo (8.977/95) para incluir um canal de TV público destinado ao Supremo Tribunal Federal, “para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça”.

Nas palavras do ministro Marco Aurélio, a TV Justiça foi “uma ousadia. Porque na época o colegiado era refratário”. Em entrevista à autora, ele conta que, enquanto o projeto tramitava no Congresso, as obras para montagem da estrutura do canal já estavam em execução. “Foi algo que tinha que dar certo”, afirma. No exercício da Presidência da República (em função de uma viagem ao exterior do então presidente Fernando Henrique Cardoso), o projeto chegou

⁹² Dados obtidos em novembro de 2018, protocolo nº 516888.

⁹³ Dados consultados no dia 5 de maio de 2021.

⁹⁴ Dados consultados em 29 de maio de 2021.

⁹⁵ Vale destacar que a TV Justiça possui perfis próprios nas mesmas redes sociais mencionadas.

às suas mãos. “Eu perguntei a ele [FHC], disse que estava para chegar um projeto e qual seria a visão dele. Ele perguntou o que era – porque se fosse para sancionar eu gostaria de sancioná-lo no exercício. Aí eu disse a ele ‘é a TV Justiça’ ele disse ‘olha, a sanção e veto são seus’”, lembra o ministro. Posteriormente, em entrevista ao jornalista Luiz Maklouf Carvalho, da revista *Piauí*, FHC declarou ter suas dúvidas sobre o modelo de transmissão adotado pelo canal:

Porque a imensa maioria da população não entende aquela linguagem. Nos Estados Unidos, duas coisas são muito diferentes daqui: não sai nada, não pode nem fotografar, e tudo aparece como se fosse consensual. Nós não podemos transformar a Corte Suprema em outro congresso. Congresso é diferente: tem que ser aberto, transparente, refletir até mesmo a certa desordem que há no Brasil. Mas o Supremo? Deveria ser mais litúrgico. (CARVALHO, 2010, p.8).

Com a criação, o canal passou a transmitir ao vivo as sessões do plenário – a primeira corte constitucional do mundo a tomar essa iniciativa⁹⁶. Levantamento feito pelo pesquisador da FGV Felipe de Mendonça Lopes (2018) concluiu que, desde que o sistema de transmissão foi adotado, os votos dos ministros ficaram mais longos, bem como as discussões entre eles. Assim, os acórdãos (documentos que trazem a decisão final do órgão colegiado, com os votos de cada ministro) tiveram aumento médio de 26 páginas – elevando o tempo de leitura e, conseqüentemente, de exposição dos magistrados. “Em conjunto, esses resultados apontam para a noção de que os juízes buscam maximizar sua exposição na televisão, e, neste sentido, se comportam como políticos” (LOPES, 2018, p. 33, tradução nossa). Como disse Thompson: “na era da comunicação de massa, a política é inseparável da arte de administrar a visibilidade” (THOMPSON, 1995, p.28).

No entanto, o ministro Marco Aurélio de Mello discorda deste efeito:

Começaram a atribuir os discursos intermináveis, as delongas, à TV Justiça. Eu por exemplo quando voto eu nem penso que estavam transmitindo. Voto com espontaneidade como penso que deve ocorrer. Até brinquei porque em uma certa altura nós só tínhamos uma ministra [Ellen Gracie] eu disse ‘a TV Justiça só é responsável por duas coisas além da publicidade: as gravatas que melhoraram muito e o penteado da ministra Ellen’ – o coque dela não saía um fio! (MELLO, 2018, informação verbal).

O ministro rebate as críticas ao canal: “Eu tomo a TV Justiça como um veículo educacional. Aproximou o Judiciário e outros ramos do direito da sociedade e a sociedade do Judiciário”. O ex-ministro Cezar Peluso discorda. Em entrevista ao projeto “História Oral do Supremo”, da FGV, Peluso afirma que a TV Justiça “atrapalha muito” as sessões.

Eu acho que não ajuda, não ajuda. Por quê? Porque, primeiro, sabendo que se está exposto ao público, as pessoas pensam várias vezes antes de falar certas coisas.

⁹⁶ Estudo divulgado em 2017 pela C-SPAN em parceria com o Instituto *Penn Schoen Berland* mostrou que 76% dos norte-americanos defendem que a Suprema Corte faça transmissão ao vivo de suas sessões – um aumento de 15% em relação ao último levantamento realizado, em 2009. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2017/03/Pesquisa-CSPAN-integra.pdf>> Acesso em 15 out. 2018

Segundo, mesmo estando expostas ao público, as pessoas às vezes não se contêm, porque é normal que não se contenham. (FONTAINHA; SILVA; ALMEIDA, 2015, p.103).

O ex-ministro afirma que a transmissão ao vivo impede ajustes de pontos de vista durante um julgamento, mas é categórico ao avaliar que se trata de um modelo irreversível:

‘Ah, mas o povo precisa saber...’ O povo precisa saber qual é a opinião da corte. E a opinião de quem diverge, ele escreve: ‘Não concordo com a opinião da maioria por isso, isso’, escreve, está lá no voto dele, vencido, por escrito. Assim acontece nos Estados Unidos. Então eu acho que a exposição ao público inibe algumas posições que poderiam ser tomadas e que beneficiariam a imagem da corte e fortaleceriam a eficácia pública das suas decisões. Mas uma coisa eu preciso dizer para o senhor, é irreversível, não há quem mude a transmissão do Supremo. Não há no país quem mude a transmissão, não há. (FONTAINHA; SILVA; ALMEIDA, 2015, p. 105).

Na mesma linha, o atual presidente do STF, ministro Luiz Fux, não concorda com a existência do canal. Ele acredita que a transmissão das sessões provoca críticas imotivadas e confere descrédito ao Poder Judiciário. “Eu confesso que eu não sou favorável à TV Justiça”, disse Fux em entrevista ao projeto da FGV. Para ele, o modelo de transmissão adotado é um tipo de “transparência hipócrita”, e defende que o resultado do julgamento seja público, mas que as deliberações sejam a portas fechadas.

Às vezes, a imprensa critica a linguagem... Como é que a gente vai agora falar uma linguagem que não é a linguagem jurídica? É claro que a simplificação do Direito é o ideal. Mas há um mínimo de linguagem jurídica que faz parte da reserva mesmo, do vocabulário. Então, a gente não consegue se explicar bem. (FONTAINHA; MATTOS; NUÑEZ, 2016, p. 110).

Em entrevista ao projeto da FGV, o ministro Luís Roberto Barroso pondera os aspectos positivos e negativos da transmissão ao vivo das sessões do plenário do STF. Entre os pontos positivos ele destaca a transparência e a finalidade didática. Entre os negativos, dificulta a deliberação, reduz a espontaneidade e prolonga os votos. “De modo que, sem deixar de reconhecer impactos negativos, eu acho que o saldo é positivo e eu sou a favor” (FONTAINHA; MATTOS; SANTOS, 2016, p. 123).

O magistrado José Néri da Silveira deixou o tribunal um mês antes da criação da TV Justiça (ocupou uma cadeira no plenário entre 1981 e 2002, presidindo a corte entre 1989 e 1991). Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo* em 2017, ele disse concordar com o modelo de transmissão adotado.

Antes do televisionamento das sessões, os ministros quase não eram fisicamente conhecidos. Os juízes passaram a ter uma visibilidade muito grande. Não sou contra a televisão, acho que possibilita o povo conhecer como a Justiça funciona. Mas acho que isso não modificou o sentido de independência do Supremo [...] O STF tem casos, desde o seu início, de graves discussões entre os membros no exame das causas. Não é de causar espécie, é que não estamos ainda habituados. O Brasil é um dos poucos países em que o juiz discute em público. Sou favorável ao sistema brasileiro. (ALBUQUERQUE, 2017).

A ideia do juiz que só se pronuncia por meio dos autos não parece se sustentar nos dias atuais. O ex-ministro Ayres Britto endossa essa opinião, conforme depoimento ao projeto da FGV, quando perguntado se a TV Justiça melhorou o Supremo: “entre perdas e ganhos, há mais ganhos do que perdas”, avalia. E completa: “o modelo de publicidade ampla das sessões do Supremo, eu acho que é o ideal e um dia vai se afirmar no mundo inteiro. Agora, é um período meio transicional. Nós estamos experimentando esse modelo. Ainda há alguns percalços” (FONTAINHA; QUEIROZ; ALMEIDA, 2017, p.104).

Desde fevereiro de 2017 a TV Justiça é gerida pela Fundação para o Desenvolvimento das Artes e Comunicação (Fundac). Com um contrato até o fim de janeiro de 2022, cujo valor atual é de R\$ 20 milhões⁹⁷, a Fundação é responsável pela gestão e produção de programas do canal. Ao todo, 149 profissionais contratados via Fundac atuam na TV Justiça.

Não é só o canal de TV do STF que tem a gestão e produção terceirizada, a Rádio Justiça também. O contrato em vigência atualmente foi firmado com a agência Lage Comunicação Integrada Ltda., com duração até o final de outubro de 2021, no valor de R\$ 3 milhões⁹⁸. A empresa conta com 32 funcionários⁹⁹ que atuam no veículo.

O processo de terceirização da gestão e produção da programação de veículos de comunicação pública enseja uma série de debates. Eles vão desde a liberdade editorial, a precarização do trabalho dos profissionais contratados nesta modalidade¹⁰⁰, até a dificuldade em implementar, executar e avaliar políticas de comunicação a longo prazo. Em relação à liberdade editorial, o ex-secretário de Comunicação do STF Renato Parente afirma que é preciso fazer uma ressalva quando se trata de veículos institucionais.

Eu não acredito que TVs públicas institucionais tenham liberdade editorial. A liberdade editorial é algo que existe e deve existir no jornalismo como um todo. Mas aquilo que as TVs públicas institucionais fazem, na minha opinião, não é jornalismo, é assessoria de comunicação. Eu costumo brincar assim: é a mesma coisa que você querer comparar o ofício de um juiz e de um advogado, ou de um promotor de justiça. Todos usam as mesmas ferramentas, os códigos, a constituição, enfim. As ferramentas que a assessoria de comunicação usa são as mesmas que o jornal usa, são as mesmas que as TVs públicas institucionais usam. Mas não é, o jornalismo tido assim ‘vamos investigar, vamos levar a fundo ali algo que inclusive pode ser contra a nossa instituição’ – não é esse o objetivo, e eu acho que na TV Justiça isso ficou claro desde o início: o objetivo da TV Justiça era divulgar os atos e informações do Poder

⁹⁷ Dados do Portal da Transparência do STF, na aba “Contratos”. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/transparencia/>> Acesso em 5 de maio de 2021.

⁹⁸ As informações referentes à duração e valor atualizado do contrato com a Fundac e com a Lage Comunicação Integrada Ltda. estão disponíveis no Portal da Transparência do STF: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=575abf33-8fb4-4883-bafe-adf120222af4&sheet=61568bb1-85d5-4013-84b0-125e9afae3a7&opt=currsel%2Cctxmenu>

⁹⁹ Protocolo número 25639.

¹⁰⁰ *Jornalismo da TV Justiça ameaça parar por salários atrasados*. Coluna Radar, **Revista Veja**, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/radar/jornalismo-da-tv-justica-ameaca-parar-por-salarios-atrasados/> Acesso em 5 de maio de 2021

Judiciário. E das atividades acessórias, essenciais (Defensoria Pública, advocacia e Ministério Público). [...] Eu entendo que essa autonomia não existe de modo absoluto. Uma TV pública institucional não faz jornalismo no sentido estrito da palavra. (PARENTE, 2020, informação verbal).

Parente também conta que, a princípio, cogitou-se fazer um concurso para que a TV Justiça tivesse uma equipe própria de jornalistas, mas por razões econômicas a ideia foi descartada. “O orçamento de pessoal do Supremo ia ficar um absurdo, então se chegou a desistir dessa ideia de ter um quadro de jornalistas” (PARENTE, 2020, informação verbal). O ex-secretário conta que, quando a TV Justiça ainda estava no papel, foram feitos estudos de viabilidade para o canal, e ele foi consultar a Radiobrás.

A primeira porta que eu bati na época foi a antiga Radiobrás. E eu pensei: ‘Bom, o Supremo é o tribunal da União, vamos buscar a empresa pública do governo federal, da União, que eu imagino que seja uma contratação mais simples’. O presidente da Radiobras na época me recebeu, foi muito gentil comigo e falou assim: ‘Olha Renato, vou te dizer uma coisa: por favor não faça isso’. E aí ele me explicou, se eu contratasse a Radiobrás na época, o Supremo ia pagar por esse serviço, vamos supor, ia custar R\$ 1 milhão por ano. Esse R\$ 1 milhão que eu ia pagar pelo serviço, ia para o orçamento da União, não para o orçamento da Radiobrás. Então era uma despesa que ele ia ter e uma receita que ele não teria. Então ele falou: ‘Olha, por favor procure outro caminho porque não me interessa, a gente não tem como atender vocês, enfim. Você vai me criar um problema’. (PARENTE, 2020, informação verbal).

Após a negativa, ele conversou com outras fundações e empresas, até que o primeiro contrato foi celebrado com a Fundação Padre Anchieta, que gere a TV Cultura.

Em 2015, o STF realizou uma auditoria com o objetivo de avaliar a gestão da prestação de serviços para a TV Justiça. O documento, obtido por meio da Lei de Acesso à Informação¹⁰¹, identificou nove deficiências de controle administrativo (à época a TV era gerida por outra empresa, a Fundação Renato Azeredo). Entre os problemas identificados estão: a inadequação do controle para avaliação de qualidade e de conteúdo dos programas recebidos de parceiros; inadequação do controle para a avaliação dos roteiros e inadequação do controle para avaliação do conteúdo do programa (STF, 2015).

Todos esses aspectos impactam na qualidade do serviço prestado e merecem um olhar atento por parte de pesquisadores da área. Em entrevista à autora, o ex-secretário de Comunicação Márcio Aith explica a divisão de tarefas entre a Secom e as empresas contratadas:

A produção fica por conta deles, mas a gestão e a orientação programática ficam por conta do tribunal. Aliás, ela não fica por conta da cabeça do secretário de Comunicação, tampouco do presidente da corte, ela é mais ou menos esquematizada na licitação, ela tem sua vertente de objetivos pré-estabelecida pela licitação. (AITH, 2019, informação verbal).

Ele avalia que este modelo de gestão é melhor do que o adotado pela Empresa Brasil

¹⁰¹ Protocolo número 530138.

de Comunicação (EBC), por exemplo. Pois a alternância de poder no Executivo possibilitaria uma interferência política maior nos canais de comunicação – ao contrário do que ocorreria no STF, em que os mandatos dos ministros são mais duradouros.

Apesar do pioneirismo da TV Justiça, levantamento do site *Poder 360*¹⁰² mostra que 41 dos 93 tribunais superiores, federais e estaduais transmitem em tempo real seus julgamentos. Entre eles, 29 o fazem pelo *YouTube*, 11 via *streaming* por meio do próprio site e um tribunal transmite os julgamentos pelo *Twitter*. O STF e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) são as únicas cortes cujos julgamentos são transmitidos pela TV Justiça, e o Superior Tribunal de Justiça é o único tribunal superior que não possui um canal de transmissão ao vivo. Vale destacar que, de acordo com o inciso IX do art. 93 da Constituição, todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário são públicos¹⁰³.

A pandemia de Covid-19 provocou impactos nos julgamentos do STF. Até então, apenas as sessões do plenário eram televisionadas e transmitidas ao vivo. As duas turmas do tribunal permaneciam longe dos holofotes – emissoras de TV são autorizadas a fazer imagens das sessões das turmas, mas não podem transmitir ao vivo. O jornalista Felipe Recondo lembra que este aspecto era utilizado pelos ministros quando assumiam a relatoria de alguns casos.

E essa diferenciação sobre a publicidade das sessões é mais um ingrediente – além da diferença de quórum entre turmas e plenário – da estratégia que se estabeleceu no Supremo: se o relator quisesse mais publicidade – e pressão pública – sobre um processo, remetia-o para o plenário. Se não quisesse a superexposição, mantinha o julgamento na Turma, no conforto de uma sala pouco vigiada. (RECONDO, 2020, p.2).

No entanto, com a pandemia, desde abril de 2020 as sessões (das duas turmas e do plenário) passaram a ocorrer por videoconferência e são transmitidas em tempo real. Além disso, a corte intensificou o uso do mecanismo do plenário virtual para decidir um grande número de casos, sem imagens, sem discussões em tempo real, com um grau de publicidade consideravelmente menor (SEIFERT, 2021).

Ao analisar a comunicação do Poder Judiciário brasileiro, o professor da Universidade de São Paulo Eugênio Bucci (2019) questiona até que ponto a transparência de fato é positiva neste âmbito de Poder, concentrando sua argumentação na crítica à adoção de uma linguagem midiática por parte do STF. O autor conta que quando esteve à frente da Radiobrás (de 2003 a

¹⁰² MELO, T. Menos da metade dos tribunais brasileiros transmitem suas sessões ao vivo. **Poder 360**. 16 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/menos-da-metade-dos-tribunais-brasileiros-transmitem-suas-sessoes-ao-vivo/> Acesso em 29 out. 2018

¹⁰³ Art. 93, inciso IX: Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação. (BRASIL, 1988).

2007), recebeu o então presidente do STF, Maurício Corrêa, para tratar da criação da Rádio Justiça.

Na época, vários dos atores envolvidos no processo consideravam a medida radiofônica e televisiva uma providência acertada, justa e mesmo necessária, posição partilhada por este pesquisador. Com efeito, não era despropositado crer na possibilidade de que seria um percurso didático – especialmente para os juízes, fosse qual fosse o grau de jurisdição de cada um deles. Ao se verem falando para audiências ampliadas, eu supunha, os ministros se sentiriam intimados a ser mais claros. (BUCCI, 2019, p. 54).

Bucci faz um balanço das expectativas iniciais e das experiências adquiridas ao longo dos anos de transmissão. Conclui que, por um lado, a TV Justiça cumpriu um papel positivo ao permitir que a população pudesse conhecer e acompanhar a atividade judicial. No entanto, se antes o autor era um entusiasta da ideia, atualmente ele a vê com ressalvas:

Às vezes, fica no ar a sensação de que as vaidades performáticas subiram a cabeça dos meritíssimos, de qualquer instância. Todos se sentiram instados a sair por aí dando entrevistas, aparecendo em revistas de colunismo social, a frequentar *talk shows* quando vai alta a madrugada. Realmente tenho dúvida. O que venceu, afinal, a transparência ou a estridência? (BUCCI, 2019, p. 55).

O autor encerra suas reflexões com o argumento de que a comunicação do Judiciário deve ser entendida como um prolongamento da Justiça, e não como um setor de marketing. “No dia em que os ministros do Supremo aderirem a essa mania de ter conta no *Twitter*, como já o fazem Trump, Bolsonaro e apresentadores de programas de auditório, o que já não anda bem terá piorado”, afirma Bucci (2019). Atualmente, pelo menos três ministros possuem conta no *Twitter*: Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes¹⁰⁴. Além disso, pesquisa da AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018) mostra que a maioria dos juízes de 1ª e 2ª instância afirma utilizar redes sociais.

A TV Justiça não é objeto de pesquisa desta tese, no entanto trata-se de um instrumento simbólico para explicar a relação entre comunicação e transparência, evidenciando as tensões e oportunidades de debate. Como se viu, o modelo de transmissão adotado não é uma unanimidade entre ministros e ex-ministros. Destaca-se em especial a fala do atual presidente, ministro Luiz Fux, que demonstra dificuldade em adotar uma linguagem menos hermética e mais acessível nas discussões. Indispensável relacionar esse depoimento com a ideia de *poder simbólico* dos processos comunicacionais, de Pierre Bourdieu, apresentada anteriormente neste trabalho.

A mera transmissão de imagens das sessões pouco contribui para a aproximação da

¹⁰⁴ O modo como servidores do STF fazem uso de seus perfis em redes sociais é tema de recomendações que constam na própria Política de Comunicação Social da corte (Resolução 730/2021), nos parágrafos 1º, 3º e 4º do Art. 6º, e no inciso I do art. 15º.

corde com a sociedade, se não for acompanhada por um esforço comunicacional mais amplo. Com isso, não se busca defender a tese de que a TV Justiça é dispensável, pois acredita-se em seu aspecto didático mais básico, desde apresentar o interior do plenário da Suprema Corte do país (que a maioria da população não tem oportunidade de conhecer presencialmente), até a própria dinâmica de um julgamento no tribunal constitucional. Identificar os ministros, conhecer seus nomes, suas feições, são considerados aspectos positivos proporcionados pela TV Justiça. Não se aproxima uma instituição da sociedade sem passar por essas etapas. No entanto, como foi dito, tratam-se de etapas, não devem ser consideradas um fim em si mesmas.

3.4.1 O diálogo entre comunicação e transparência

Existe diálogo entre as áreas de comunicação e de transparência no Supremo Tribunal Federal? Esta é uma das perguntas que o presente trabalho busca responder. Em entrevista, o ex-secretário de Comunicação do STF Renato Parente disse que a área não acompanhou de maneira direta o processo de criação da Central do Cidadão, em 2008. E, na opinião dele, os setores de comunicação e de transparência “são áreas completamente diferentes”. Para ele, a instituição produz um grande volume de dados técnicos, que devem ser tornados públicos, mas que não tem como passar pela comunicação para receber algum tratamento de linguagem, por exemplo. “Eu acho realmente que o ideal é que essas áreas sejam separadas, porque muitas vezes a informação que tem que ir [para o público] é uma informação objetiva, técnica, pura, bruta” (PARENTE, informação verbal, 2020).

A jornalista Silvana Freitas¹⁰⁵ chefiou a Secretaria de Comunicação do STF na gestão do ministro Ayres Britto (de abril a novembro de 2012) e avalia que as duas áreas devem estabelecer uma interlocução.

Eu acho que elas devem dialogar. Eu não sei se necessariamente se fundir, mas são duas áreas que têm muita afinidade, ambas têm um olhar voltado para fora, para o público e isso gera uma sensibilidade, uma percepção diferente das unidades administrativas, burocráticas, que têm um olhar mais interno. São áreas mais especializadas que têm sua relevância, mas na hora de entender uma demanda externa, tratar essa demanda, encaminhar uma resposta, eu acho que essa sensibilidade, essa percepção do mundo ajuda [...]. Pode não parecer, mas é muito mais difícil escrever de forma simples do que usando os termos menos acessíveis. (FREITAS, 2020, informação verbal).

Ao longo da pesquisa de campo foram identificadas algumas ações pontuais em conjunto entre as áreas. Por exemplo, localizou-se uma matéria publicada no portal do STF em

¹⁰⁵ Entrevista realizada por vídeo em 11 jun. 2020.

fevereiro de 2010¹⁰⁶, em que o então presidente da corte, ministro Gilmar Mendes, dizia que a Rádio Justiça e a Central do Cidadão atuariam de maneira conjunta para receber reclamações e questionamentos sobre a morosidade de alguns processos que tramitavam na corte. Por meio da Lei de Acesso à Informação, questionou-se se a parceria de fato havia ocorrido, e quantas manifestações foram recebidas pela Rádio Justiça desde então, ao que Secretaria de Comunicação Social do Supremo respondeu:

A mencionada parceria entre a Rádio Justiça e a Central do Cidadão foi uma iniciativa da gestão do ministro Gilmar Mendes, não tendo sido localizados registros de sua formalização no âmbito do Tribunal. Assim, não há registro de recebimento de demandas no período questionado.¹⁰⁷

No entanto, a Secom apontou outras parcerias efetivamente realizadas, como a produção de vídeos sobre como acessar os serviços da Central do Cidadão, que vão desde a solicitação de informações por meio da LAI até o registro de qualquer tipo de manifestação (elogio, reclamação, denúncia, etc.). As peças audiovisuais foram produzidas em 2020, são divulgadas pela TV Justiça e estão disponíveis no YouTube¹⁰⁸. Uma busca nos arquivos de vídeos da TV Justiça em seu canal na plataforma ainda revelou outras iniciativas, como uma edição de 2019 do programa *Reflexões*, sobre publicidade pública, ou ao longo de 2020, uma edição do programa *Artigo 5º* sobre transparência pública; uma matéria do *Jornal da Justiça 2ª Edição* sobre o projeto Transparência de Dados, que oferece diagnóstico de processos que tramitam no STF; e um vídeo curto indicando onde encontrar informações por meio de transparência ativa do site do STF¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Rádio Justiça e Central do Cidadão vão receber juntas as demandas da sociedade. STF, Brasília, 5 fev. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119716&ori=1> Acesso em 29 maio de 2021.

¹⁰⁷ Protocolo número 25641.

¹⁰⁸ Vídeo *STF Cidadão - Central do Cidadão*, disponível em:

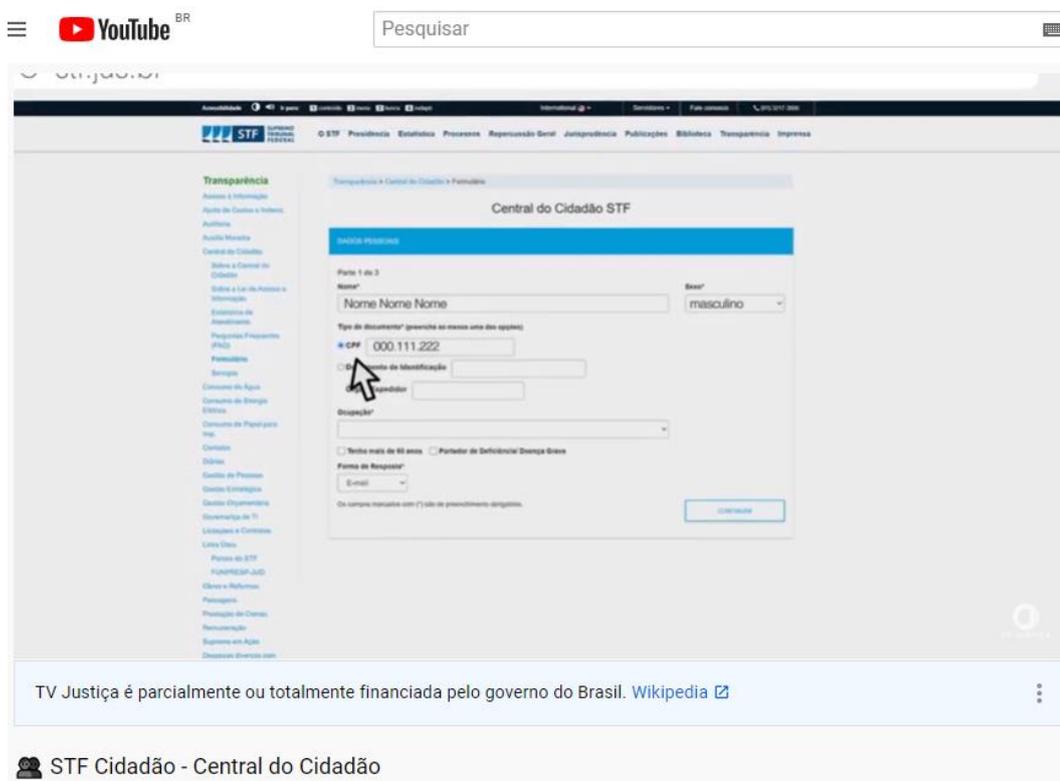
https://www.youtube.com/watch?v=sbN2S1tOBes&list=PLVwNANcUXyA_gRHrvjKr_yUkrQx2f_atx&index=2 Acesso em 29 de maio de 2021

Vídeo *STF Cidadão - Comunicação com Cidadãos*, disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=DmlbHKnkPw4&list=PLVwNANcUXyA_gRHrvjKr_yUkrQx2f_atx&index=17 Acesso em 29 de maio de 2021.

¹⁰⁹ Os links para os vídeos citados: <<https://www.youtube.com/watch?v=JihPI-prKwA> ; <https://www.youtube.com/watch?v=Jj1wQXqO3-8> ; <https://www.youtube.com/watch?v=ftsGJ48SR14> ; https://www.youtube.com/watch?v=vs_D-TnmOB8> Acesso em 29 de maio de 2021.

Imagem 7 – Frame do vídeo que explica como registrar solicitações de acesso à informação via LAI no site do STF



Fonte: TV Justiça Oficial/YouTube, 2020.

A discussão do tema em programas exibidos pela TV Justiça é considerado um exemplo positivo de pautar o tema em um veículo de comunicação do Judiciário, porém, considera-se especialmente relevante a produção de vídeos e matérias jornalísticas que demonstrem como utilizar os canais de transparência da corte, indicando quais informações estão disponíveis e como acessá-las. Assim, não se restringe à discussão conceitual (que é relevante, de fato), e passa-se à aplicação prática, no âmbito do próprio STF.

Ampliando a perspectiva do questionamento anterior sobre a existência de diálogo entre as áreas de comunicação e de transparência, é possível perguntar: por que a interlocução entre essas duas áreas não seria positiva? Em entrevista à autora, o chefe de gabinete da Ouvidoria-Geral da União, Marcos Lindenmayer¹¹⁰ explica o porquê, a princípio, houve uma preocupação em separar esses setores:

Como a política de transparência é toda voltada no ‘vamos dar transparência plena’, e a comunicação tinha a pecha de fazer a maquiagem, então o que foi importante ali foi criar num primeiro momento essa separação plena. Nós não vamos fazer a comunicação de governo, nós vamos comunicar o que é mostrando o que existe. Só que o que existe não era comunicável para a população (LINDENMAYER, 2019, informação verbal)

¹¹⁰ Entrevista realizada na Cidade do México, em 15 de nov. de 2019.

O que significaria essa “pecha de fazer maquiagem” à que se referiu o entrevistado? Recorremos à Brandão (2009) na busca por explicações: “De modo geral, a concepção do trabalho de comunicação nas assessorias governamentais tem como foco principal o relacionamento com a mídia e não com o cidadão” (BRANDÃO, 2009, p.13). Ou seja, perde-se de vista o caráter público da comunicação pública. A título de ilustração, vale a pena recuperar um caso ocorrido em 2017, que envolve a aplicação da Lei de Acesso à Informação e a Assessoria de Comunicação de um órgão público, no caso, da Prefeitura de São Paulo.

Em 2017, foi revelado o áudio de uma reunião da Comissão Municipal de Acesso à Informação da cidade de São Paulo. Na gravação, o assessor de imprensa e chefe de gabinete da Secretaria Especial de Comunicação da Prefeitura, fala em “dificultar a vida” dos jornalistas “chatos” que fazem pedidos de acesso à informação. Após a divulgação da estratégia, o servidor foi exonerado¹¹¹. Além de ser um exemplo claro de uma prática recorrente de tratamento diferenciado conferido a jornalistas no exercício do direito de acesso à informação pública, o episódio revela como profissionais assumem uma lógica de trabalho privada, em que o gestor é encarado como o cliente – e não o público – seguindo, portanto, direção oposta àquela traçada por Pierre Zémor, para quem “a comunicação pública é, ela própria, uma missão do serviço público” (ZÉMOR, 2009, p.225).

Assim, entende-se que este comportamento é resultado do desconhecimento do conceito de comunicação pública por parte dos próprios gestores, que pressionam a equipe para que as atividades do grupo político que ocupa o poder sejam destacadas – em detrimento da agenda do serviço público em si. Em entrevista à *Agência Pública*, o ex-assessor de imprensa da Prefeitura de São Paulo afirma: “É bom deixar LAI e assessoria de imprensa separados: Igreja e Estado” (SALVADORI, 2018).

No entanto, a manutenção da separação das áreas de comunicação e transparência precisa ser revista, avalia o chefe de gabinete da Ouvidoria-Geral da União: “Eu acho que o divórcio foi necessário, o divórcio inicial, acho até que foi um pouco traumático em alguns aspectos, mas essa reaproximação é necessária, ressignificando essa relação” (LINDENMAYER, 2019, informação verbal). Segundo ele, essa reconciliação parte de uma perspectiva mais ampla da comunicação, relacionada à garantia do direito de saber. “Dentro de uma agenda de projeto de linguagem, de criação de capacidades críticas de compreensão da

¹¹¹ TOLEDO, Luiz Fernando. Gestão Doria age para dificultar a Lei de Acesso à Informação. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 nov. 2017. São Paulo. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gestao-doria-dificulta-acesso-a-dados-e-viola-lei-de-acesso-a-informacao,70002075921>> Acesso em 29 de maio de 2020.

informação, e inclusive de combate à desinformação” (LINDENMAYER, 2019, informação verbal).

Ou seja, entende-se que a comunicação produzida por órgãos públicos muitas vezes perde de vista o seu caráter público e age segundo a lógica privada. Como foi visto no início deste capítulo, a formação do Estado brasileiro não carregou a característica de abertura. Pelo contrário, heranças ibéricas e o próprio processo de consolidação de direitos contribuíram para que a relação entre sociedade e Estado fosse distante. O traço patrimonialista perpassa os diversos setores da administração pública, e a comunicação não é exceção. Como afirma Haswani:

O atraso verificado na comunicação pública estatal brasileira tem suas raízes fincadas numa história em que as autoridades constituídas praticamente ignoravam a existência da sociedade situada fora das suas hostes apadrinhadas e, portanto, não desejavam nem necessitavam ser emissoras de mensagens para seu ambiente externo (HASWANI, 2006, p.38).

Por esse motivo, há quem defenda que a área não deve se envolver com o setor responsável por políticas de transparência e de acesso à informação pública. Um efeito dessa visão pode ser observado no distanciamento entre áreas responsáveis pelo relacionamento com a população em geral, como centrais de atendimento e ouvidorias, com o setor de comunicação social, como se observou no STF de maneira geral. No entanto, como Marcos Lindenmayer afirmou, a ideia inicial de promover um acesso à informação “bruta” acabou limitando o seu alcance (“nós vamos comunicar o que é mostrando o que existe. Só que o que existe não era comunicável para a população”). Esse cenário nos faz retomar as contribuições de Zémor:

A coisa pública tem pouca atratividade, e isso se agrava na medida em que ela é cada vez mais apropriada pelos especialistas de um mundo político-administrativo fechado sobre ele mesmo pela seleção, pela cooptação endogâmica, a acumulação e o prolongamento dos mandatos políticos.

A comunicação pode propor os antídotos para banir as ideias preconcebidas e os jargões, para desenvolver a escuta social, multiplicar as reportagens, operações de portas abertas – todas iniciativas que despertam o interesse imediato dos cidadãos e tornam mais acessíveis as instituições políticas, judiciárias e administrativas. (ZÉMOR, 2009, p.230).

Assim, este trabalho não minimiza as preocupações daqueles que preferem manter um distanciamento entre estes setores, motivados pela “pecha de fazer maquiagem” que a comunicação de órgãos públicos possa ter. Afinal, um dos preceitos estabelecidos pela LAI é o direito de obter informação primária, íntegra, autêntica e atualizada (Art. 7º, inciso IV). No entanto, distanciar a comunicação da área de transparência resulta em um reforço do distanciamento da perspectiva da comunicação pública nas organizações, e limita o potencial das ferramentas de acesso à informação, uma vez que apenas aqueles que detém conhecimentos técnicos específicos serão capazes de processar a informação fornecida em estado bruto. Não

se defende aqui a supressão da disponibilização de dados em seu estado bruto, mas sim a reflexão sobre a quem essas informações servem, qual público se alcança com este tipo de metodologia. A partir daí, é possível vislumbrar o papel que a comunicação pública pode exercer, ampliando esse escopo e atraindo um maior número de interessados para conhecer a instituição e acompanhar suas atividades.

4 MÉXICO: O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO RUPTURA COM O PASSADO

Se ao chegarem ao Brasil, os portugueses buscaram criar um mundo à imagem da Coroa, com a colonização espanhola no México não foi diferente. As culturas que ali existiam tornaram-se subsidiárias do império espanhol. Na chamada Nova Espanha, nada era elaborado ou criado, mas sim replicado e adaptado. Com fronteiras difusas entre as esferas pública e privada, entre família e Estado, o patrimonialismo também é uma marca da cultura política mexicana.

Nas palavras do Nobel de Literatura Octavio Paz: “a corrupção governamental é uma característica pré-moderna de nossa sociedade que vem do patrimonialismo da Nova Espanha; a persistência do patrimonialismo, por sua vez, se explica por séculos de simbiose entre o poder e a tradicional família mexicana” (PAZ, 2014, p. 14, tradução nossa). Na obra “*El Laberinto de la Soledad*”, lançada originalmente em 1950, Octavio Paz ajuda a compreender alguns aspectos comportamentais e políticos do país escolhido para esta tese. O livro contribuiu até mesmo para assimilar episódios observados ao longo da pesquisa de campo, como algumas dificuldades na etapa de entrevistas decorrentes de uma constante desconfiança. Algo que o escritor explica: “No México, a suspeita e a desconfiança são enfermidades coletivas” (PAZ, 2014, p. 18, tradução nossa), ou “o hermetismo é um recurso para a nossa suspeita e desconfiança” (PAZ, 2014, p. 57, tradução nossa).

Segundo ele, o violento processo de colonização sofrido pelo país estaria na raiz dessa atitude mais circunspecta. Para a historiadora mexicana Josefina Zoraida Vázquez (2019), a trajetória do México no século XIX foi marcada pelo fracasso de experiências políticas, e por derrotas militares diante de ameaças estrangeiras durante o processo de independência e consolidação republicana. Tudo isso teria contribuído para deixar a sociedade mais desconfiada e cautelosa. Este é um aspecto comportamental que deve ser levado em consideração na análise do desenvolvimento de políticas de acesso à informação pública no país.

No ensaio “*El ogro filantrópico*”, publicado originalmente em 1979, Octavio Paz faz uma análise política e cultural do país, e destaca o perfil de governante que predominou no México ao longo dos anos: “Salvo durante os intervalos de anarquia e guerra civil, os mexicanos temos vivido à sombra de governos alternativamente despóticos ou paternais, mas sempre fortes: o rei-sacerdote asteca, o vice-rei, o ditador, o senhor presidente” (PAZ, 2014, p.317, tradução nossa).

A excessiva valorização do Poder Executivo é outro traço político comum entre Brasil e México. Segundo Carvalho (2012), trata-se de uma herança compartilhada por países de tradição ibérica, que colocam em segundo plano os demais poderes. “O Estado é sempre visto

como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (CARVALHO, 2012, p.220).

Paz (2014) descreve o Estado mexicano como pertencente à duas alas opostas, mas que convivem: a tecnocracia administrativa (a chamada burocracia profissional) e a casta política. Essa característica revela uma enorme contradição entre um corpo de funcionários com valores modernos e dispostos a modernizar o país, e uma sociedade da Corte, formada por amigos, parentes e demais favorecidos que representam a manutenção do patrimonialismo.

A contradição entre a sociedade da Corte e a burocracia tecnocrata não imobiliza o Estado, mas torna sua marcha difícil e sinuosa. Não existem duas políticas dentro do Estado: existem duas maneiras de entender a política, dois tipos de sensibilidade e de moral. (PAZ, 2014, p. 323, tradução nossa).

Diante deste contexto político e cultural, fica claro que a aprovação da primeira Lei de Acesso à Informação do país, em 2002, possui um peso simbólico que ultrapassa o aspecto jurídico.

Para tratar do desenvolvimento de políticas de acesso à informação no contexto mexicano, toma-se como ponto de partida o ano de 1977, e o papel desempenhado pela Suprema Corte de Justiça da Nação à época. Naquele ano, uma reforma constitucional (decorrente de uma reforma política eleitoral, promovida pelo então presidente José López Portillo, do PRI) acrescentou ao texto do artigo 6º da carta magna que o direito à informação seria assegurado pelo Estado. Em 1985, a SCJN foi questionada sobre o alcance desta garantia. A corte estabeleceu que o direito de acesso à informação se traduzia como um direito social, que assegurava espaços midiáticos a partidos políticos para a manifestação da diversidade de opiniões e posicionamentos ideológicos. De acordo com o entendimento da corte, a alteração do texto constitucional em 1977 não pretendia “estabelecer uma garantia individual consistindo em que qualquer governado, no momento em que julgue apropriado, solicite e obtenha de órgãos do Estado determinada informação” (SCJN, 1992, p. 44, tradução nossa).

O entendimento mudou em 1996, conforme dito no capítulo 2. Após o episódio conhecido como *Masacre de Aguas Blancas*, a corte ampliou o alcance do direito de acesso à informação ao reconhecer sua estreita ligação com o direito à verdade. Na nova interpretação, a Suprema Corte se manifestou da seguinte forma:

Tal direito é, portanto, básico para a melhoria de uma consciência cidadã que contribui para torná-la mais consciente, essencial para o progresso de nossa sociedade. Se as autoridades públicas, eleitas ou designadas para servir e defender a sociedade, assumem diante desta atitudes que lhes permitem atribuir comportamentos antiéticos, fornecendo à comunidade informações incompletas e manipuladas, condicionadas aos interesses de grupos ou indivíduos, o que a proíbe de conhecer a verdade para participar livremente na formação da vontade geral, incorre em grave violação de garantias individuais nos termos do artigo constitucional, segundo parágrafo, porque seu processo leva a considerar que existe uma propensão a incorporar em nossa vida

política o que poderíamos chamar de cultura do engano, da maquinação e da ocultação, ao invés de enfrentar a verdade e tomar ações rápidas e eficazes para alcançá-la e torná-la conhecida aos governados. (SCJN, 1996, p. 513, tradução nossa).

O direito de acesso à informação, antes entendido como um direito social, se tornou uma garantia individual. Essa interpretação foi reforçada pelo tribunal em julgamentos subsequentes. Por meio de outras decisões, “a Suprema Corte ampliou a compreensão desse direito, entendendo-o, também, como garantia individual, limitada como é lógico, pelos interesses nacionais e da sociedade, assim como pelo respeito aos direitos de terceiros” (SCJN, 2000, p. 72, tradução nossa). Esses acontecimentos precederam a aprovação da Lei de Acesso à Informação, e fazem parte do contexto que permitiu que as discussões sobre a norma avançassem.

Além da jurisprudência da Suprema Corte, a eleição de 2000 também representou um marco importante para as políticas de acesso à informação no México, pois encerrou a hegemonia do Partido Revolucionário Institucional¹¹² (PRI) no poder após 72 anos de domínio político. O monopólio começou a ser rompido em 1997, com o aumento da diversidade de partidos com representantes na Câmara dos Deputados, e se consolidou com a vitória de Vicente Fox, do PAN (Partido da Ação Nacional), para a Presidência. O mesmo pleito elegeu uma maioria de congressistas opositores ao presidente, em uma configuração política que favorece o desejo de intensificar a fiscalização sobre o novo governo.

Para Sergio López Ayllón (2002), a mudança na coalizão governamental foi um dos principais fatores que permitiram a introdução do debate sobre o direito de acesso à informação pública na agenda nacional.

De fato, uma vez que a equipe de transição do então presidente eleito Fox foi formada, o grupo jurídico identificou a necessidade de elaborar uma iniciativa de lei sobre acesso à informação governamental como um dos aspectos jurídicos prioritários para consolidar e completar a transição política no México. Outros integrantes da mesma equipe de transição concordaram com essa opinião e o tema foi instituído na agenda do novo governo. (LÓPEZ-AYLLÓN, 2002, p. 262, tradução nossa).

O autor também afirma que, com a mudança de governo, o PRI passou a ocupar o papel de oposição, o que fez com que a legenda tivesse “incentivos para mudar sua posição histórica de apoio implícito ao sigilo administrativo para apoiar uma iniciativa que abria enormemente o acesso às informações do governo” (LÓPEZ-AYLLÓN, 2005, p.146, tradução nossa). Além disso, o envio de um projeto de lei de acesso à informação ao Congresso estava entre as promessas de campanha de Fox.

¹¹² Para Octavio Paz, a junção dos termos “Revolucionário” e “Institucional” em uma mesma sigla representa “uma curiosa ilustração dos paradoxos da política mais do que da lógica” (PAZ, 2014, p. 262, tradução nossa).

A professora da UNAM Jacqueline Peschard desempenhou a função de comissária-presidente do então IFAI entre 2009 e 2013. Em entrevista à autora, ela afirma que a aprovação de uma legislação de acesso à informação no país está diretamente relacionada ao cenário político da época. “Com a primeira mudança de partido no poder depois de décadas de domínio do PRI, havia uma ideia de ‘transição democrática’ em curso” (PESCHARD, 2019, informação verbal)¹¹³.

No mesmo ano da eleição, em 2000, foi aprovada a Lei de Aquisições, Arrendamentos e Serviços do Setor Público, e estabeleceu que compras e contratações no setor público deveriam ser efetuadas de maneira transparente. Em 2002, ano em que a lei de acesso foi sancionada, também foi aprovada a Lei de Transparência e Promoção da Concorrência em Crédito Garantido, para dar transparência aos processos de concessão de crédito por instituições financeiras. Essas e outras legislações subsequentes sinalizam um empenho no processo de ruptura com o passado político recente do país (ROBLEDO, 2014).

Quadro 11: Instrumentos normativos anteriores e posteriores à Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública do Governo que tratam da gestão documental e transparência na administração pública

Instrumentos normativos sobre acesso à informação pública	
Instrumento normativo	Conteúdo
Lei de Aquisições, Arrendamentos e Serviços do Setor Público, de janeiro de 2000	Regulamenta as compras e contratos firmados pelo governo federal para que sejam cumpridos de acordo com os princípios da transparência e eficiência.
Lei de Fiscalização Superior da Federação, de dezembro de 2000	Base legal para a criação da Auditoria Superior da Federação, responsável por fiscalizar as contas públicas por meio de auditorias realizadas nos três Poderes da União, nos órgãos constitucionalmente autônomos, nos estados e municípios do país, bem como em qualquer entidade que exerça recursos públicos federais, inclusive pessoas físicas.
Lei de Transparência e Promoção da Concorrência em Crédito Garantido, de dezembro de 2002	Regula os serviços financeiros de concessão de Crédito Garantido, para assegurar a transparência na operação.
Lei de Transparência e Regulamentação de	Estabelece regras de transparência que obrigam o Banco do México a publicar informação relativa à cobrança de comissões sobre os diversos serviços financeiros.

¹¹³ Entrevista realizada na Cidade do México, em 30 de out. 2019.

Serviços Financeiros, de janeiro de 2004	
Lei de Fiscalização e Prestação de Contas da Federação, de maio de 2009	Regulamenta o exercício do controle das contas públicas por meio da revisão das receitas, despesas, entre outros, bem como o supervisão e avaliação de todas as informações financeiras das entidades auditadas.
Lei Federal de Proteção de Dados Pessoais Mantidos por Pessoas Físicas, de julho de 2010	Protege os dados pessoais em posse de particulares com o objetivo de regular o seu tratamento legítimo, controlado e informado, de forma a garantir a privacidade e o direito à autodeterminação informativa das pessoas.
Lei Federal de Arquivos, de janeiro de 2012	Tornou necessário documentar e cuidar das informações que devem ser integradas aos arquivos dos Três Poderes federais e dos órgãos autônomos do Estado.
Lei Federal Anticorrupção nas Contratações Públicas, de junho de 2012	Estabelece as bases para a punição de pessoas físicas por infrações de natureza contratual com o Estado em matéria de compras públicas e por infrações cometidas na participação em transações comerciais internacionais e em contratos federais.

Fonte: ROBLEDO, 2014, tradução nossa.

Soma-se a este cenário nacional o contexto internacional, com acordos comerciais firmados com outros países cuja contrapartida consistia na adoção de medidas de transparência, impulsionadas principalmente pela Organização Mundial do Comércio (OMC) (PLA, 2009).

Para compreender como se deu a construção política que resultou na aprovação da LAI mexicana, é necessário conhecer as discussões que antecederam a elaboração do projeto de lei e as organizações que atuaram para impulsionar sua aprovação. É o que se verá na seção seguinte.

4.1 A ATUAÇÃO DO GRUPO OAXACA

A mobilização por parte da sociedade civil mexicana contribuiu para que o tema do direito de acesso à informação pública deixasse a agenda de interesses para entrar na agenda de ações. Assim, é preciso narrar a experiência do Grupo Oaxaca. Integrada por acadêmicos e jornalistas, a organização foi formada no dia 24 de maio de 2001, após a realização de um Seminário de Direito à Informação, na cidade de Oaxaca. O grupo recebeu esse nome porque assim foi identificado em uma matéria da jornalista Ginger Thompson¹¹⁴, do *The New York*

¹¹⁴ THOMPSON, Ginger. Mexicans Move to Pry Open Potentially Explosive Files. *The New York Times*, 12 out. 2001. World. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2001/10/12/world/mexicans-move-to-pry-open-potentially-explosive-files.html?searchResultPosition=3>> Acesso em 10 out. 2020.

Times. A iniciativa nunca foi formalizada oficialmente, não chegou a se constituir como uma associação civil ou entidade do gênero e se desfez assim que seu objetivo de aprovação da LAI foi alcançado.

Ao fim do referido seminário foi divulgada a Declaração de Oaxaca¹¹⁵, um documento assinado por mais de 70 veículos de comunicação, além de representantes de universidades, que listava alguns parâmetros básicos para uma lei de acesso à informação no país. A iniciativa conseguiu reunir até mesmo veículos de comunicação com posicionamentos editoriais opostos: “O acesso à informação se converteu na causa comum para os jornais de esquerda e de direita” (PLA, 2009, p. 72, tradução nossa).

A aliança entre acadêmicos e veículos de imprensa foi estratégica para o sucesso do grupo. Vale destacar, porém, que este foi um movimento protagonizado apenas por jornais impressos. Emissoras de rádio e de televisão não se juntaram à empreitada. A omissão seria justificada pelo interesse destes canais em outras discussões, como as reformas na Lei de Rádio e Televisão e na Lei de Telecomunicações (PLA, 2009). Ciente disso, o grupo Oaxaca deliberadamente não buscou o apoio destes veículos para evitar a dispersão e manter o foco no debate sobre a LAI.

O grupo foi a principal organização da sociedade civil que atuou em defesa da aprovação de um marco legal do direito de acesso à informação pública. A pesquisadora da Universidade de Brasília Ana Beatriz Lemos da Costa (2017) detalha as quatro principais fases de ação da entidade:

Primeiro com a interpretação do direito de acesso previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e o desenvolvimento da dinâmica interna do grupo; em seguida, houve o posicionamento sobre o tema e elaboração de um projeto de lei; projeto elaborado, foi dado início à divulgação nos meios de comunicação e à promoção de *lobby* com o governo; por fim, o assunto foi colocado na agenda parlamentar. Seus membros organizaram uma comissão técnica para elaborar um anteprojeto, que foi apresentado no dia 31 de setembro de 2001. (COSTA, 2017, p. 76).

No mesmo mês em que o grupo foi criado, estabeleceu-se uma Comissão Técnica formada por dez integrantes dedicados a coordenar as ações. O colegiado logo decidiu elaborar um anteprojeto de lei a ser defendido junto aos parlamentares. O grupo promoveu uma coletiva de imprensa na cidade de Oaxaca no dia 30 de setembro de 2001 para apresentar o “Decálogo do Direito à Informação”, com o objetivo de explicar quais eram os princípios básicos que deveriam balizar uma proposta de lei de acesso à informação. O decálogo foi publicado na íntegra por vários jornais e endossado em editoriais. Os princípios defendidos eram:

1) O direito de acesso à informação é um direito humano universal;

¹¹⁵ Disponível em: <http://www.saladeprensa.org/art262.htm> Acesso em 28 jun. 2018

- 2) A informação pública pertence às pessoas;
- 3) Máxima abertura dos poderes do Estado;
- 4) Obrigação do Estado em publicar e entregar as informações que possui;
- 5) Procedimentos simples, ágeis e com custos mínimos;
- 6) Mínimas exceções à regra;
- 7) Órgão autônomo para promover a abertura e resolver controvérsias;
- 8) Apresentar informações sobre o uso do dinheiro público;
- 9) Consistência jurídica;
- 10) Promoção do federalismo

Há que se fazer a ressalva de que as discussões pelo direito de acesso à informação no México não surgem a partir do grupo Oaxaca. Existiram pesquisadores e ativistas que trataram do tema décadas antes, no entanto, eles não participaram como protagonistas da nova empreitada. A professora da UNAM Issa Luna Pla, que integrou a Comissão Técnica do grupo, avalia que essa foi uma decisão estratégica:

Um ponto importante é que os acadêmicos e ativistas que tentaram regulamentar o direito à informação nos anos 1980 não foram parte crucial, mas sim importantes nas alianças do Grupo Oaxaca. As figuras do movimento pela liberdade de expressão e informação de outrora, por seus vínculos com os temas da reforma de rádio e de televisão, representaram o risco de ampliar o foco no tema de acesso à informação e dispersar a força da campanha em muitas causas. Intencionalmente, a aliança do Grupo Oaxaca recorre a novos atores, a profissionais acadêmicos com um enfoque diferenciado no acesso à informação, que formularam canais inovadores de comunicação com a classe política sobre um discurso de conveniência mútua. (PLA, 2009, p. 75, tradução nossa).¹¹⁶

O grupo também traçou uma estratégia discursiva para tentar desvincular a ideia do acesso à informação como algo relacionado à legislação voltada para os veículos de comunicação. O objetivo era evitar a associação de “informação” a “informação jornalística”, mas sim à informação governamental. Issa Luna Pla (2009) conta que, durante a campanha pela aprovação da lei, utilizou-se a expressão “direito de saber”, em razão de sua fácil compreensão por parte do público e inserção rápida no conteúdo dos jornais impressos engajados. A mensagem sofria algumas adaptações a depender do público para o qual era destinada. Podia assumir ora um discurso de cunho mais administrativo (com argumentos focados em *accountability*, agenda anticorrupção e transparência); ora centrando-se em um eixo de governo democrático, com maior participação cidadã; ou voltado aos direitos humanos e, por fim, aos benefícios midiáticos.

¹¹⁶ A autora cita como exemplo pesquisadoras como Beatriz Solís Lere e Fátima Fernández Christlieb (que integram a Associação Mexicana de Direito a Informação – Amedi) e o jornalista e político Javier Corral Jurado.

O professor da UNAM Ernesto Villanueva (2003), que também integrou a Comissão Técnica, lista algumas razões que, a seu ver, explicam o êxito do grupo Oaxaca enquanto organização social. A primeira delas foi a decisão de concentrar esforços nos temas que eram consenso entre os integrantes, como o direito de acesso à informação pública. Questões que geravam divergências eram deixadas para discussão posterior, com o objetivo de otimizar o trabalho do grupo.

Como, por exemplo, uma vez aprovada a Lei Federal de Acesso à Informação Pública pelo Congresso, o Grupo Oaxaca concordou em seguir promovendo três iniciativas legais relacionadas: uma sobre reuniões abertas, outra sobre a manutenção de arquivos e uma terceira sobre dados pessoais. (VILLANUEVA, 2003, p.7, tradução nossa).

Além disso, o autor lembra que a organização elaborou um esquema de trabalho em que eram designadas tarefas para seus integrantes de acordo com a área de atuação profissional de cada um.

A segunda razão para o êxito se deve ao fato de que a principal demanda do grupo ia ao encontro de interesses da imprensa. Isso propiciou uma fácil inserção do tema na agenda de discussão a nível nacional. Por fim, Villanueva destaca o caráter ativo do grupo, que assumiu uma postura propositiva ao elaborar um anteprojeto: “Pela primeira vez também – e este é um precedente significativo – passou-se da preocupação para a ocupação. Da crítica à proposta” (VILLANUEVA, 2003, p. 7, tradução nossa). No México não existe a possibilidade de apresentar um projeto de lei por meio de iniciativa popular como no Brasil – conforme estabelece o §2º do art. 61 da Constituição Federal¹¹⁷.

Assim, em dezembro de 2001 um grupo de deputados de diferentes partidos políticos encampou o anteprojeto da organização e protocolou a iniciativa, que tramitou em conjunto com outras similares. Vale destacar que, a despeito de ter recebido apoio da maioria das legendas com representantes na Câmara, os políticos agiram para blindar os partidos do alcance da lei. Isso foi revertido em uma reforma realizada em 2007.

¹¹⁷ Há alguns exemplos de leis brasileiras resultantes de iniciativa popular, como a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010) ou a lei que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005), voltado à moradia popular. Apesar de terem surgido a partir de iniciativa popular, essas propostas também foram acolhidas por parlamentares que assumiram sua autoria.

Imagem 8 – Placa em homenagem ao Grupo Oaxaca na sede do INAI, na Cidade do México. O objeto fica na entrada do Salão Luis Javier Solana, jornalista integrante do grupo.



Fonte: A autora.

O jornalista Roberto Rock Lechón, à época diretor do jornal *El Universal*, também participou da Comissão Técnica do grupo. Em entrevista à autora¹¹⁸, Lechón, para quem o Legislativo Federal (e não o Judiciário) é a instância de poder mais opaca, relatou alguns episódios que ocorreram na etapa em que os membros do grupo Oaxaca circulavam pelo Congresso em busca de apoio ao seu projeto.

O coordenador na época da bancada do PAN, que era o partido do governo, me falou, no momento em que começamos a coletar assinaturas (que foi um processo muito divertido), ele me disse: ‘E quando faremos uma lei de transparência para a mídia? Também é necessário’. Este homem era Felipe Calderón, que mais tarde se tornou presidente da República. (LECHÓN, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Antes da iniciativa do grupo Oaxaca, outro projeto de Lei de Acesso à Informação já havia sido apresentado na Câmara. Intitulado Projeto de Lei de Acesso à Informação Relacionada a Atos Administrativos e de Governo do Poder Executivo da União, foi protocolado em julho de 2001 pelo deputado Luis Miguel Barbosa (do PRD - Partido da

¹¹⁸ Entrevista realizada na Cidade do México em 12 mar. 2020.

Revolução Democrática).

O Executivo Federal também vinha se mobilizando naquele mesmo ano. No final do mês de janeiro de 2001, Fox criou o Programa Nacional para Transparência e Combate à Corrupção, que entre seus objetivos contemplava a regulamentação do acesso à informação. Um dos desdobramentos deste programa foi o Acordo Nacional para a Transparência e o Combate à Corrupção, firmado no mês seguinte por 83 instituições públicas e privadas, universidades, sindicatos, partidos políticos e organizações de empresários (PLA, 2009).

No processo de elaboração do projeto do Executivo constituiu-se um grupo de trabalho interministerial que analisou exemplos internacionais de legislações de acesso à informação. A discussão sobre o alcance da lei foi o ponto que mais gerou impasse interno. A princípio, decidiu-se restringir o escopo de aplicação da norma ao governo federal. No entanto, em fevereiro de 2001 uma minuta do anteprojeto em discussão foi divulgada pela imprensa, que criticou a iniciativa por seu escopo limitado.

Para Jorge Islas López¹¹⁹, cônsul geral do México em Nova Iorque, pesquisador da UNAM e integrante de destaque da Comissão Técnica do Grupo Oaxaca, foi o vazamento do anteprojeto do governo que impulsionou a formação do grupo.

Para eles [governo de Vicente Fox] era muito importante tentar provar que eram eles que estavam promovendo e impulsionando uma lei [de acesso à informação]. A realidade é que a primeira proposta deles era muito ruim, e graças a uma proposta tão ruim, tão limitada, tão insuficiente, nasceu o Grupo Oaxaca. (LÓPEZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Após o vazamento, o governo decidiu realizar consultas públicas na internet sobre os termos que deveriam balizar a lei, além de quatro audiências públicas para receber sugestões. O grupo Oaxaca deliberadamente optou por não participar desses fóruns de discussão e até os desqualificou. Viram na iniciativa uma estratégia para protelar o envio do projeto do Executivo, ou de tentar revestir de apoio cidadão um texto que já estava previamente pronto. Um dos integrantes da Comissão Técnica do Grupo Oaxaca, o acadêmico Ernesto Villanueva se opôs à realização das consultas públicas por considerar que “não havia massa crítica no país sobre este tema”, de modo que as conclusões não iriam além do senso comum favorável à abertura (PLA, 2009).

“Do outro lado do balcão”, Sergio López-Ayllon, que atuava na equipe responsável pela elaboração do projeto do governo, comentou a reação do grupo diante da recusa em participar dos fóruns de discussão e a fala de Villanueva. “A implicação dessa afirmação era

¹¹⁹ Entrevista realizada por vídeo em 17 mar. 2020.

óbvia; o único interlocutor válido era o Grupo Oaxaca. Por sua vez, o jornal *Reforma*¹²⁰ publicou em 25 de outubro de 2001 uma página inteira onde dizia ‘NÃO à consulta governamental’” (LÓPEZ-AYLLON, 2005, p.12, tradução nossa).

No dia 30 de novembro de 2001, o governo apresentou formalmente sua nova proposta. O texto abarcava os três Poderes a nível federal e estabelecia que os estados também deveriam instituir suas leis de acesso à informação. Importante destacar que, durante o processo de debates de projetos em âmbito federal, algumas unidades da federação se anteciparam e aprovaram suas próprias LAIs antes do Executivo Federal¹²¹.

No Congresso Nacional, como os projetos apresentavam conteúdos similares, a Comissão de Governança e Segurança Pública da Câmara dos Deputados apensou as propostas de Barbosa, Fox e do Grupo Oaxaca (cuja autoria fora assumida por diversos parlamentares). É interessante observar que o Grupo Oaxaca e o governo não protagonizaram confrontos diretos, mas também não se aliaram. Segundo Issa Luna Pla, tratou-se de uma “oposição naturalmente gerada pela diferença de interesses e correntes ideológicas” (PLA, 2009, p. 89). Governo e ativistas trabalharam em seus próprios projetos e, ao fim, sentaram-se juntos à mesa para negociar ponto a ponto da versão final.

O pesquisador Sergio Lopez-Ayllon representou o governo de Fox na negociação final da Lei. Questionado pela autora¹²² se havia alguma resistência interna ao projeto, ele afirma que havia oposição, mas ela não era explícita. Uma vez aprovado, essa oposição tornou-se mais clara em razão das dificuldades enfrentadas na etapa de implementação:

Onde estava mais forte a oposição: em alguns setores governamentais, a burocracia tinha muito mais resistência à ideia. A burocracia da Fazenda, a burocracia militar, a burocracia judicial. Mas como o presidente e os membros mais importantes do gabinete eram favoráveis, essa oposição era muito mais discreta. Então a oposição começa a operar depois, quando se começa a implementar a Lei. Aí é que as resistências foram mais claras. Em parte era resistência, em parte era desconhecimento também (LOPEZ-AYLLÓN, 2019, informação verbal, tradução nossa).

O jornalista Roberto Rock Lechón também afirma que as resistências não eram explícitas. “Não abertamente. Era como bater na mãe, ou bater em uma avó. Porque politicamente era muito custoso se opor. E politicamente era bom sustentar um princípio dessa natureza dentro de uma grande discussão e de uma atmosfera de mudança democrática” (LECHÓN, 2020, informação verbal, tradução nossa).

¹²⁰ Segunda maior empresa de mídia impressa do México.

¹²¹ Como o estado de Sinaloa (cuja lei de acesso foi aprovada antes mesmo da regra nacional, em abril de 2002). A lei estadual se destaca por trazer aspectos que não são contemplados pela lei federal, como a inclusão do tema nos currículos do ensino fundamental e superior, com o objetivo de educar os cidadãos do estado sobre o direito à informação (artigos 17 e 18).

¹²² Entrevista realizada na Cidade do México, em 5 nov. 2019.

Já para Jorge Islas López, que atuou na negociação final do texto como representante do Grupo Oaxaca, as principais resistências estavam na figura do governo e de seu partido, o PAN. Questionado se o Judiciário teria sido mais reticente à ideia de abertura, ele afirma que não. Todos os poderes eram igualmente reticentes: “Se você me perguntar ‘houve resistência?’, sim, houve resistência. Quais foram? Bom, quando a gente se sentava com qualquer um dos poderes eles sempre questionavam o porquê tanta abertura, alegavam que não era tecnicamente viável, sempre havia objeções” (LÓPEZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Ainda no processo de negociação da lei, estava prevista a criação de um órgão independente para fiscalizar sua aplicação e atuar como instância recursal no âmbito do governo federal. A instituição contaria com cinco comissionados, e o então subsecretário de governo ofereceu duas vagas aos membros do Grupo Oaxaca em troca de mudanças no texto final, como lembra Roberto Rock Lechón:

E teve um momento muito difícil para o Grupo Oaxaca, quando o governo falou ‘bem, o órgão vai ter 5 membros’. E a certa altura, José Luis Durán Reveles me disse ‘vamos tirar essas coisas da lei’ (sinceramente nem lembro o que ele queria que tirássemos, porque as questões eram muito técnicas). ‘Vamos tirar essas coisas da lei e vocês colocam dois comissionados’. Eu não posso fazer isso – ‘Bem, pergunte ao Grupo’, e eu fui ao Grupo e perguntei [...] E um por um eles diziam ‘Não posso aceitar isso’. Se estamos aqui para depois aparecer como comissionados vão dizer que trabalhamos para nós mesmos. (LECHÓN, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Encerradas as negociações, no dia 24 de abril de 2002 o texto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e, uma semana depois, passou pelo Senado. A Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental foi sancionada no dia 10 de junho por Vicente Fox.

A lei determinou a criação de *Unidades de Enlace* em todos os órgãos públicos, setores responsáveis por receber as solicitações e dar andamento aos pedidos internamente, bem como auxiliar os requerentes. Não foi designado orçamento ou mão de obra extra para as unidades, o que, a princípio, gerou uma expectativa de que isso pudesse levar a um “ressentimento burocrático e resistência das entidades” (DOYLE, 2002, p. 4, tradução nossa).

Para além da criação de mecanismos de acesso à informação, delimitação de exceções, prazos de atendimento, etc. vale destacar o artigo 40 da norma. O item estabelece a obrigação do órgão público em auxiliar o usuário caso este seja analfabeto e queira solicitar uma informação. Outro ponto interessante é o artigo 9º, que estabelece que os órgãos devem colocar equipamentos de informática à disposição dos interessados para que eles possam obter as informações diretamente.

Além disso, assim como a lei brasileira (art. 21), a regra mexicana estabelece em seu art. 14 que assuntos relacionados a violações de direitos humanos não podem ser classificadas

ou terem o acesso negado. Após a sanção, a regra começou a vigorar assim que foi publicada no Diário Oficial, porém os órgãos não vinculados ao Poder Executivo tiveram um ano para regulamentar a norma em seu âmbito.

Um dos pontos de maior destaque da Lei de Acesso à Informação mexicana foi a criação¹²³ do Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI), regulado por um decreto publicado em dezembro de 2002. O IFAI foi criado para atuar como órgão fiscalizador, instância recursal no âmbito do Executivo federal e promover treinamento para os servidores públicos atuarem de acordo com os preceitos da nova regra. Seu escopo de atuação não abarcava o Legislativo nem o Judiciário. Para Jacqueline Peschard, isso fez com que o foco de atenção da lei se voltasse majoritariamente ao Poder Executivo:

O que isso fez? Fez com que o centro da agenda de transparência estivesse no Poder Executivo. Embora os outros fossem obrigados a ser transparentes, o foco não estava neles. Nem o foco dos cidadãos, nem o foco dos jornalistas (que foram os que fizeram com que os procedimentos de acesso à informação melhorassem). O foco esteve no Poder Executivo. (PESCHARD, 2019 informação verbal, tradução nossa).

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

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

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

Uma iniciativa digna de observação foi a criação de campanhas publicitárias patrocinadas pelo IFAI para difundir a nova lei de acesso à informação (LÓPEZ, 2007). A ação merece destaque uma vez que um dos principais desafios que se impõem em matéria de legislações de acesso à informação é popularizá-las, de modo que seu uso não se restrinja a

¹²³ Além do IFAI, a Lei de Acesso também determinou a criação de um órgão responsável por fiscalizar a conduta de servidores federais, aplicar sanções quando necessário, auditar gastos públicos e coordenar a política de compras e contratações do governo. Assim, em 2003 foi criada a *Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal* (SFP) – com funções similares à Controladoria-Geral da União, no caso brasileiro.

jornalistas, acadêmicos, servidores públicos ou empresas.

No início de 2007, uma pesquisa junto aos servidores públicos federais revelou que 17% desconheciam a lei de acesso à informação. Entre os entrevistados, 30% acreditavam que, após o advento da regra, menos documentos são guardados, e 53,2% acreditavam que a negativa do acesso à informação se justifica quando se suspeita que ela pode ser utilizada para atacar a instituição (CETA; PROBABILÍSTICA, 2007).

Depois da aprovação da lei, em função de dificuldades observadas na implementação, ocorreram duas reformas constitucionais no âmbito do art. 6º, o mesmo que fora reformado em 1977 para a incluir a garantia do direito à informação por parte do Estado.

4.1.1 As reformas sofridas pela LAI

A primeira reforma, aprovada por unanimidade pelo Congresso mexicano, foi publicada em julho de 2007, com o objetivo de detalhar os princípios e bases que deveriam balizar o direito de acesso à informação em nível federal e estadual. Fora da administração federal, um levantamento divulgado em novembro de 2012 pelo INAI mostrava a diversidade de regulamentações adotadas pelos estados. As normas variavam em relação à especificação do rol de entidades submetidas à lei, prazos e procedimentos para o acesso à informação. Do mesmo modo, a atuação de órgãos autônomos para garantir o cumprimento da lei também variava de acordo com o estado.

Ao analisar as normas adotadas por 31 estados mexicanos e pelo Distrito Federal, os cientistas políticos Daniel Berliner e Aaron Erlich (2015) observaram que disputas políticas locais funcionam como um grande catalizador deste tipo de legislação. Eles identificaram dois mecanismos que aceleram aprovação de leis de acesso em cenários de competição política. Um deles funciona como uma espécie de “seguro” (*insurance*), em que o grupo político dominante antevê a iminente alternância de poder e apoia a criação da lei para se certificar de que poderá monitorar o grupo rival no futuro. O outro mecanismo gira em torno da perspectiva de reeleição do grupo político dominante, em que a aprovação de uma lei de acesso é vista como um ativo na busca de votos, por demonstrar seu comprometimento com a transparência.

Em fevereiro de 2014, foi publicada no Diário Oficial outra reforma constitucional em matéria de transparência. A mudança no artigo 6º implementou o sistema integral de acesso à informação pública e estabeleceu que o Instituto Federal de Acesso à Informação seria transformado em Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção a Dados

Pessoais¹²⁴ (INAI), ampliando seu escopo de atuação para os três Poderes: antes a instituição supervisionava 247 órgãos públicos. Após a mudança, esse número passou para 872 (MORA, 2016).

A reforma também determinou a criação de uma lei geral sobre o tema. Assim, em maio de 2015 foi publicada a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública. A nova regra ampliou de 17 para 48 o número de informações que devem ser publicadas obrigatoriamente por meio de transparência ativa por todos os órgãos públicos do país – além de outras especificações para determinadas instituições de acordo com sua função, como o Poder Judiciário (ao qual se referem os artigos 70 e 73). Enquanto a primeira lei, de 2002, possibilitava que os demais poderes e órgãos autônomos regulamentassem a norma em seu próprio âmbito, a Lei Geral se aplica a todos.

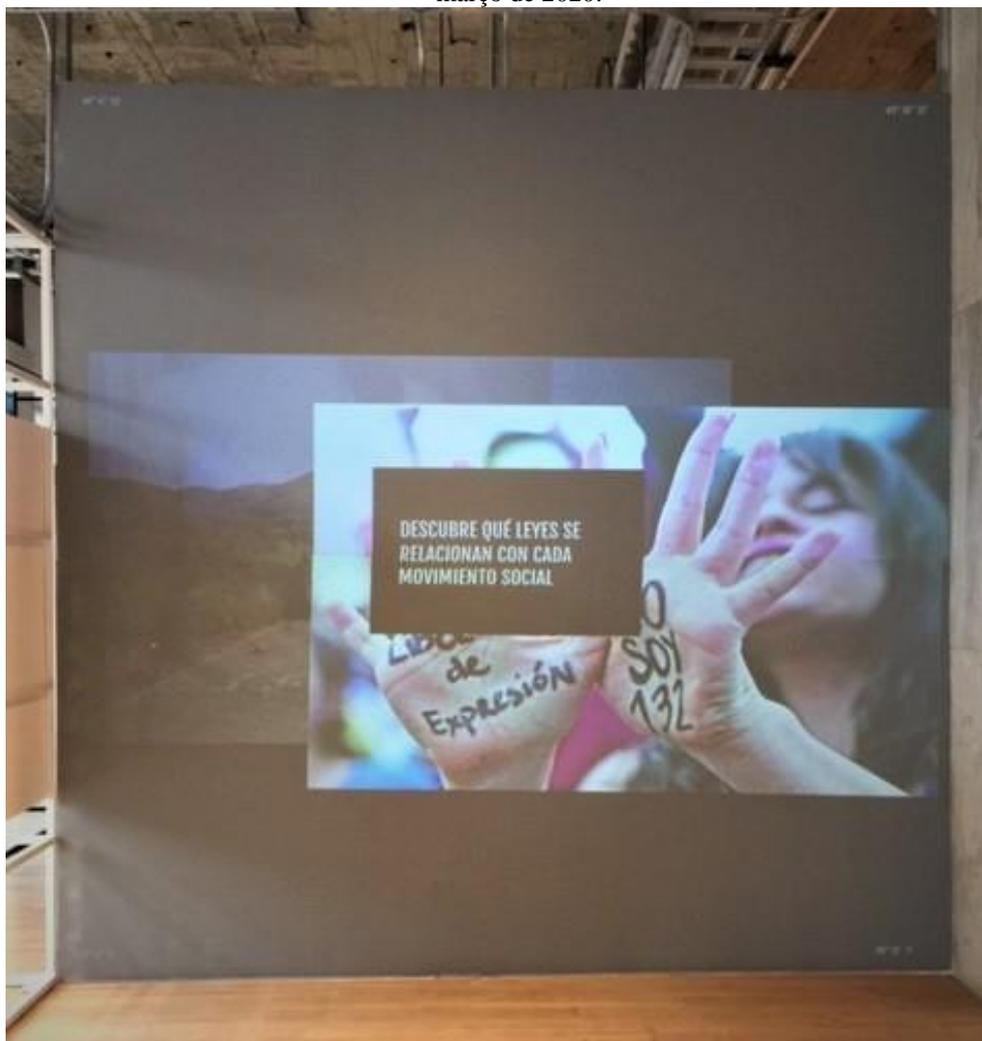
Outra mudança importante trazida pela nova lei, foi a inclusão de partidos políticos e sindicatos no rol de organizações às quais a regra se aplica. Para o presidente da Amedi, Jorge Bravo¹²⁵, eram essas as entidades mais resistentes à adoção de mecanismos de acesso à informação.

Durante o período de pesquisa de campo na Cidade do México, em março de 2020, foi feita uma visita ao Centro Cultural Universitário Tlatelolco, onde havia uma exposição interativa chamada “Cartografia de movimentos e direitos”. A mostra relacionava algumas leis do país a reivindicações de movimentos sociais diversos. Em uma tela *touchscreen*, o visitante escolhia quais direitos gostaria de explorar (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) e a partir daí eram apresentados alguns marcos legais. Dentro do rol de opções disponíveis em “Direitos Políticos” havia “Direito a Informação”, que por sua vez se desdobrava em três marcos legais: Lei Geral do Sistema Nacional Anticorrupção, Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão e Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública. O visitante poderia selecionar um marco legal e obter mais informações sobre ele. Abaixo, algumas imagens da exposição:

¹²⁴ O direito à proteção de dados pessoais passou a constar no art. 16 da Constituição Federal mexicana a partir de 2009.

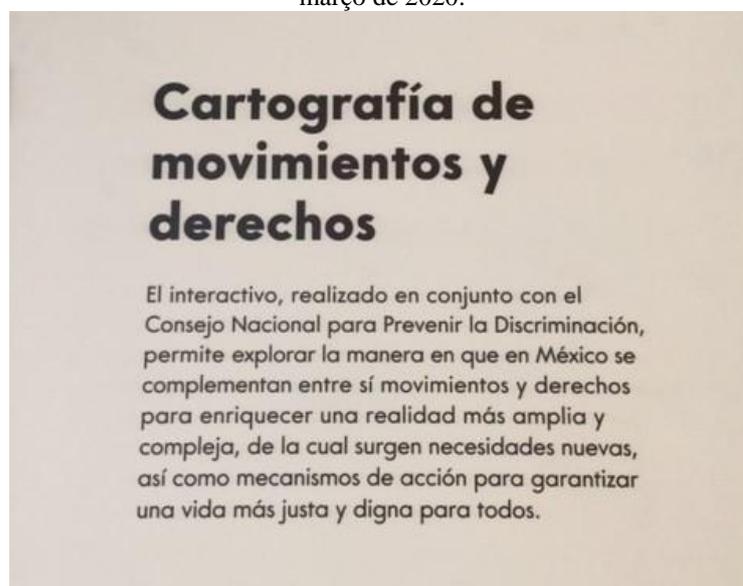
¹²⁵ Entrevista realizada na Cidade do México, em 6 mar. 2020.

Imagem 9 – Exposição *Cartografía de movimientos y derechos*, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.



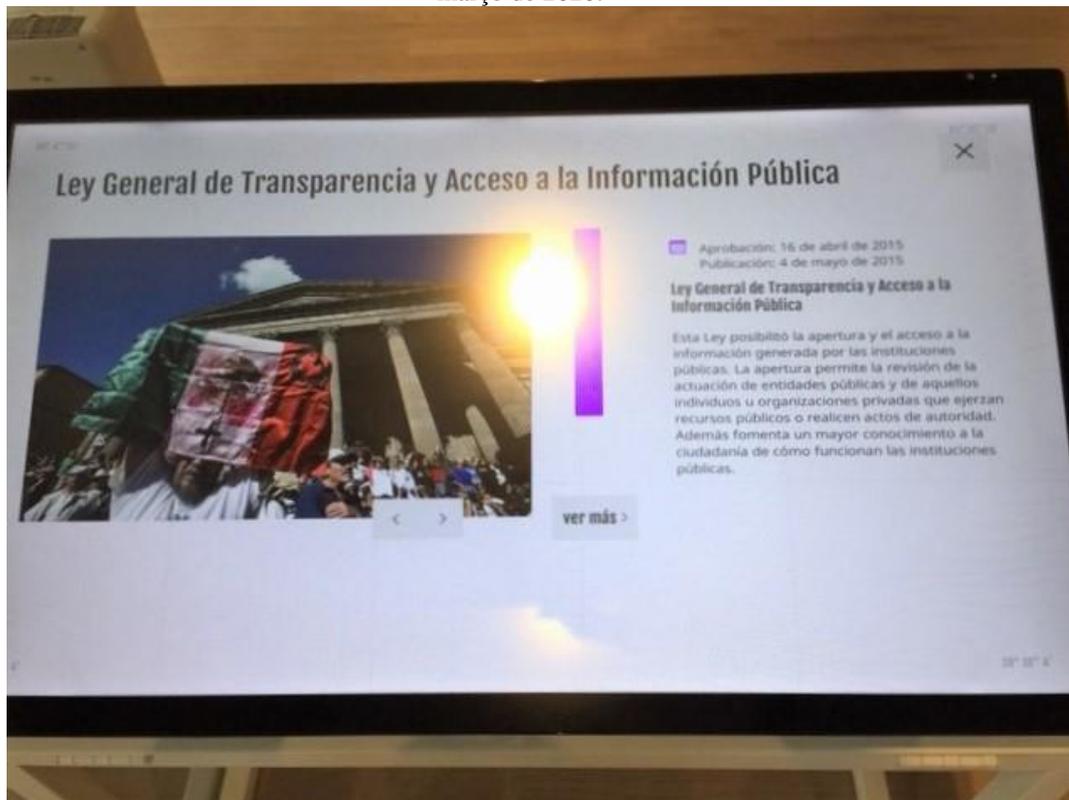
Fonte: A autora.

Imagem 10 – Exposição *Cartografía de movimientos y derechos*, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.



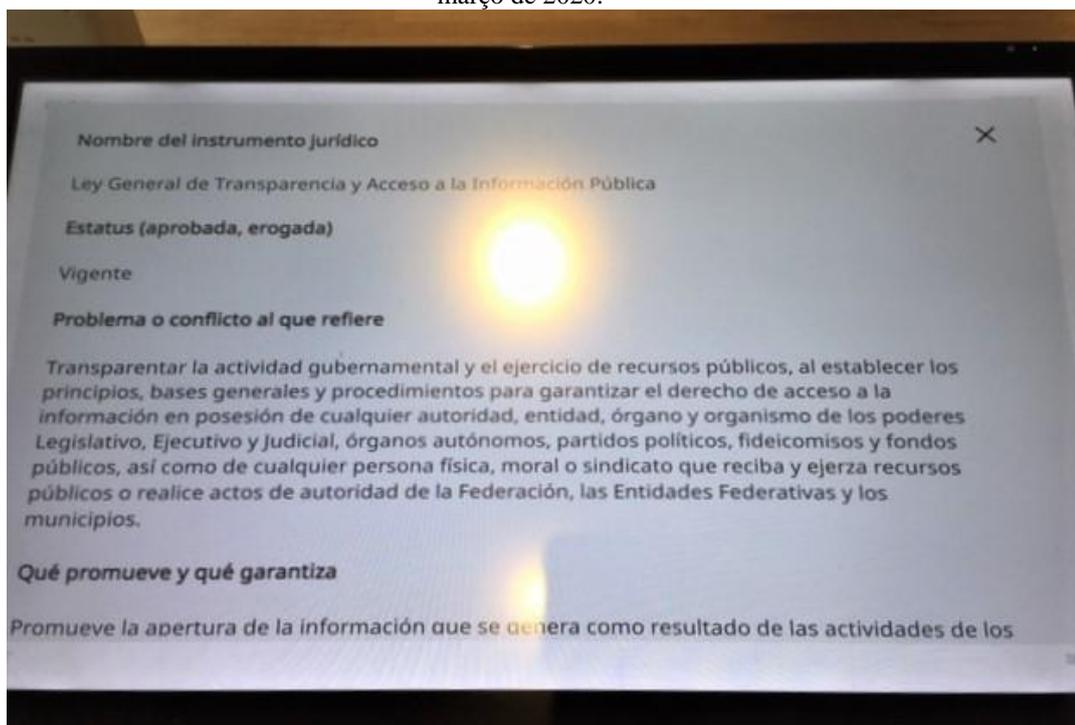
Fonte: A autora

Imagem 11 – Exposição *Cartografía de movimientos y derechos*, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.



Fonte: A autora

Imagem 12 – Exposição *Cartografía de movimientos y derechos*, no CCU Tlatelolco, Cidade do México, 7 de março de 2020.



Fonte: A autora

Foi uma grata surpresa encontrar esta exposição e verificar na prática algumas maneiras lúdicas de apresentar a legislação de acesso à informação à população. Afinal, disseminar este direito é um dos desafios. De acordo com a Pesquisa Nacional de Acesso à Informação Pública e Proteção de Dados Pessoais de 2019 (ENAI, sigla em espanhol), 48,4% da população considera que obter informação governamental é difícil ou muito difícil. Além disso, 54,8% disse que conhecia ou havia escutado sobre a existência de uma instituição de governo que garante o direito de acesso à informação pública (na pesquisa anterior, realizada em 2015, este índice era de 50,6%).

A pesquisa ainda revela que apenas 3,6% da população já fez alguma solicitação de acesso à informação. Deste grupo, 47,9% formalizou o pedido pessoalmente, enquanto 43,1% o fez pela internet. No entanto, entre aqueles que não fizeram solicitações, 77,8% afirmou não ter interesse em fazê-lo, enquanto 21,1% manifestou interesse. Portanto, não se trata somente de esclarecer como solicitar informações públicas, mas conscientizar sobre o porquê fazê-lo – uma tarefa muito mais desafiadora.

De acordo com o relatório de atividades de 2019 do INAI, o perfil de solicitantes (dentre aqueles que informaram os dados) no último ano se caracteriza por serem jovens (menores de 18 anos correspondiam a 18% dos solicitantes, seguido pela faixa etária de 25 a 29 anos, com 14% e 35 a 39 anos, com 13,7%), do sexo masculino (63,4%). Quanto à escolaridade, 51,5% têm ensino superior e 31,2%, pós-graduação. Por fim, em relação à ocupação, a maioria atua no âmbito acadêmico, seguido por empresas privadas, administração pública e, em quarto lugar, meios de comunicação. Para Jorge Bravo, difundir o uso da lei de acesso à informação entre os jornalistas ainda é uma tarefa pendente.

Quem pede mais? Acadêmicos e empresas. Empresas porque querem saber o que o seu concorrente está fazendo, pedem contratos obtidos. Acadêmicos porque queremos escrever sobre os temas. Mas o jornalista é a grande questão pendente. Ainda não é a ferramenta ideal para quem vive no dia a dia, da declaração na rua. Você não quer esperar um mês pelas informações ou não tem tempo. Se o fizessem, realmente melhoraria muito jornalismo no México. (BRAVO, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Durante a pesquisa de campo no México, foi possível participar de um evento promovido pelo INAI que contou com a apresentação do pesquisador Brian Palmer-Rubin, da Universidade de Marquette. Na ocasião, ele exibiu alguns resultados preliminares de um trabalho coletivo de análise de mais de um milhão de pedidos de acesso à informação protocolados no México, entre 2004 e 2015, utilizando métodos de *big data*. Diante dos dados levantados pela ENAI e pelo mais recente relatório de atividades do INAI, é importante agregar as conclusões apresentadas por Palmer-Rubin.

Observamos um processo de aprendizagem onde vemos que os cidadãos se sofisticam cada vez mais na forma de solicitar informações, na linguagem que têm que usar nas suas solicitações e cada vez mais os órgãos públicos respondem melhor os pedidos mais sofisticados. Ou seja, nos dados que temos [...] observamos que a partir de 2008 vemos uma crescente especialização do sistema. Torna-se mais fácil para um especialista utilizar o sistema de acesso à informação e mais difícil para uma pessoa sem tanta sofisticação, sem tanto conhecimento interno da administração pública mexicana. (PALMER-RUBIN, 2020, informação verbal, tradução nossa).¹²⁶

A análise revela que a qualidade da resposta recebida varia de acordo com a linguagem utilizada na solicitação. A partir de 2008, observou-se um aumento de pedidos com linguagem formal, especializada e com referências legais – e justamente estas solicitações levaram menos tempo para serem atendidas, o que não acontecia antes. O cenário evidencia uma crescente importância do domínio de conhecimentos sobre a burocracia estatal e de termos específicos da legislação para fazer valer o direito de acesso à informação pública.

A principal pergunta é: o quanto o México precisa de um sistema de acesso amplo para todo o público, e o quanto o México precisa de um sistema que se preste a um grupo de elites que representam um grupo de intermediários, que são muito sofisticados para solicitar informação, e então eles, esses intermediários, podem filtrar a informação ao público? (PALMER-RUBIN, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Há que se fazer a ressalva de que, o fenômeno da discriminação no atendimento a pedidos de informação de acordo com a identificação do solicitante também é observado no México, em especial quando se tratam de jornalistas (FOX; HAIGHT, 2011).

Em um trabalho anterior, os pesquisadores Berliner, Bagozzi e Palmer-Rubin (2018) utilizaram a mesma amostra de um milhão de pedidos de acesso à informação ao governo mexicano para mapear os principais temas que despertavam interesse entre os usuários da lei. O objetivo era compreender se os assuntos seriam pertinentes sob o viés da *accountability* ou se diziam respeito a interesses particulares¹²⁷.

O levantamento revelou que questões ambientais (relatórios de impacto, informações sobre posse e uso da terra, etc.) foram os temas que mais se mostraram frequentes entre os pedidos. Em seguida aparecem as solicitações agrupadas como “necessidades individuais”, que consistem em pedidos de informação sobre como se inscrever em um determinado programa

¹²⁶ O painel “*Acceso a la Información: Perspectivas y Retos para una Sociedad más Justa*”, que contou com a apresentação de Brian Palmer-Rubin, está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T1jXbT2uWnQ>. Acesso em 12 de mar. 2020.

¹²⁷ Os autores deixam claro que a intenção não é desmerecer pedidos de informação de cunho particular: “Nós não pretendemos denegrir os usos privados. A capacidade de buscar informações para objetivos pessoais pode ajudar a equalizar o acesso a serviços que de outra forma pode ser tendencioso. Oferecer uma plataforma para interação entre cidadão e Estado pode demonstrar a responsividade do governo independente da informação solicitada. No entanto, esse tipo de uso é inconsistente com aqueles que motivaram a criação de sistemas de acesso à informação e podem ser melhor atendidos por meio de um sistema de dados abertos, ao invés de um sistema de solicitação que demanda tempo intensivo” (BERLINER; BAGOZZI; PALMER-RUBIN, 2018, p.227, tradução nossa).

de microcrédito do governo, por exemplo, ou dúvidas sobre procedimentos para ter acesso a benefícios sociais. O terceiro tema mais buscado é referente a orçamentos e despesas do governo federal (em especial, os gastos com publicidade).

Informações comerciais são o quarto assunto mais demandado pelos usuários da lei de acesso mexicana, como registros de empresas, processos administrativos envolvendo pessoas jurídicas e registros de marcas. O levantamento mostra que esse tipo de solicitação vem aumentando com o passar do tempo, o que demonstra que o ambiente empresarial está se apropriando cada vez mais da lei de acesso como uma ferramenta para os negócios.

Por fim, o quinto tema mais buscado pelos usuários é referente à segurança pública, crimes e polícia. Os pesquisadores observaram que o volume de demandas sobre este assunto se mantém estável ao longo dos anos, mas alcança picos em momentos de crise de segurança, como em episódios de guerra contra o narcotráfico¹²⁸. Em entrevista aos pesquisadores, uma autoridade do governo federal resumiu em uma frase a ligação entre os eventos de interesse público e as demandas via LAI: “A manchete de hoje é o pedido de informação de amanhã” (BERLINER, BAGOZZI, PALMER-RUBIN, 2018, p. 231, tradução nossa).

Os autores concluem que os cidadãos mexicanos de fato solicitam informações consideradas relevantes sob o viés da *accountability*:

Assim, oferecemos uma resposta afirmativa retumbante à pergunta ‘Se você construir, eles virão?’. Isso sugere que, dado um sistema de acesso à informação razoavelmente funcional, com poucas barreiras de uso, a demanda por informação não é o obstáculo-chave para o sucesso da *accountability* baseada em informações. (BERLINER; BAGOZZI; PALMER-RUBIN, 2018, p.233, tradução nossa).

A despeito das boas avaliações da lei mexicana, o professor da Universidade Panamericana Guillermo Cueto (2017) questiona porquê o país continua figurando em *rankings* internacionais com altas taxas de corrupção¹²⁹. A resposta, segundo o autor, é simples (e já foi mencionada no capítulo 2): mais transparência não significa, necessariamente, mais *accountability*. É necessário investir em fiscalização e processos de prevenção à corrupção. “Propor um sistema de prestação de contas em que a única figura concreta seja a política de transparência ou o direito de acesso à informação é deixar esse mesmo sistema coxo” (CUETO, 2017, p.97, tradução nossa).

¹²⁸ Neste eixo encontram-se diversos pedidos de informação sobre o famoso caso do desaparecimento de 43 estudantes na zona rural de Ayotzinapa, em 2014. Em 2016 a justiça mexicana afirmou que os alunos foram executados. **El País**. Justiça mexicana afirma que os 43 estudantes de Ayotzinapa foram executados. México, 15 maio 2016. Internacional. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/15/internacional/1463275908_978939.html Acesso em 29 jun. 2018.

¹²⁹ Na edição de 2018 do Índice de Percepção da Corrupção, desenvolvido pela ONG Transparência Internacional, o México somou 28 pontos, ocupando a 138ª posição entre 180 países. O Brasil obteve 35 pontos e ficou em 105º. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2018>> Acesso em 16 jun. 2019.

O autor também destaca a necessidade de difundir os mecanismos de acesso à informação para todos os estratos da sociedade, assim como traduzir as informações disponibilizadas, de forma a lograr um impacto social maior. “Tornar a informação transparente não adianta nada se não conseguimos transformar essa informação em conhecimento” (CUETO, 2017, p.97, tradução nossa).

Durante a pesquisa de campo, foi possível participar de uma conferência realizada no Instituto de Pesquisas Jurídicas da UNAM, na Cidade do México¹³⁰. Na ocasião, o diretor executivo da Transparência Mexicana¹³¹, Eduardo Bohorquez, contou uma anedota que ilustra o paradoxo mexicano que, para ele, transformou o país em líder mundial na elaboração de métricas e índices de corrupção e de transparência, sem que este esforço resulte em uma efetiva mudança na realidade social. Assim, ele faz referência à um suposto diálogo entre um governador e um servidor:

- Ei, o que este índice pede?
- Pede para fazer o *upload* do orçamento para o site.
- Pois vamos fazer.
- Também pede para fazer *upload* dos contratos.
- Então faça!
- Acontece que os contratos são com empresas fantasmas, chefe.
- Não se preocupe. Disponibilize os contratos porque queremos sair bem no índice de transparência orçamentária. (BOHORQUEZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Também existem críticas à Lei Geral de Transparência, que teria se tornado demasiadamente “burocrática” em razão da quantidade de itens obrigatórios a serem informados por meio da transparência ativa por todos os órgãos submetidos à norma.

O problema é que se trata de uma lei muito rigorosa, mas também implica uma enorme responsabilidade do órgão fiscalizador. É um órgão que não chega a vigiar a todos porque lhe deram tantas competências que o que faz então é uma vigilância muito formalista, muito baseada em: preencher estes formulários e com o fato de preencher estes formulários, eu já te fiscalizei. Mas a verdade é que não. (PESCHARD, 2019, informação verbal, tradução nossa).

O diretor do Programa de Direito de Acesso à Informação da ONG Artigo 19 no México, Carlos Dorantes¹³², concorda que a grande quantidade de informações a serem divulgadas em transparência ativa por todos os órgãos públicos é algo que deveria ser revisto.

É uma lei bem avançada, eu digo que tem seus entraves, seus problemas, mas mesmo assim, se essa lei fosse cumprida, seria o ideal. O que acontece é que não se cumpre, então finalmente não importa tanto se está num *ranking* internacional de leis de transparência. Entre as dificuldades que considero que esta lei tem, uma é a transparência judicial, outra é a quantidade de obrigações de transparência que tem

¹³⁰ O evento *Medición Internacional de la Corrupción en México* está disponível no Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=RaI0Iij-phU> Acesso em 18 maio 2021.

¹³¹ Organização da sociedade civil dedicada ao controle da corrupção no México. Fundada em 1999, é associada à Transparência Internacional. Disponível em: <https://www.tm.org.mx/> Acesso em 18 maio de 2021.

¹³² Entrevista realizada na Cidade do México, em 10 mar. 2020.

tornado muito difícil para as instituições cumpri-las (DORANTES, 2020, informação verbal, tradução nossa)

Em entrevista à autora, o pesquisador Gregory Michener¹³³ endossa a crítica:

As obrigações de transparência ativa são tão onerosas e extensas, é uma lista tão grande que ninguém consegue. Você passa o tempo todo atualizando os dados e tentando cumprir com a lei. Eu já falei com muitas pessoas no Executivo Federal e eles falam ‘a gente não está cumprindo porque a gente não consegue’. Então eles foram além do limite. (MICHENER, 2019, informação verbal).

Atualmente, o órgão responsável pelo *enforcement* das políticas de acesso à informação e proteção de dados pessoais enfrenta outro desafio. Eleito em 2018, Andrés Manuel López Obrador, do partido Morena, já questionou a eficácia do INAI em diversas coletivas de imprensa. “Custa um bilhão de pesos manter este órgão, ele foi criado e em que contribuiu para reduzir a corrupção? Ao contrário, a corrupção cresceu como nunca ao mesmo tempo em que se criou este órgão” (REDACIÓN AN/GV, 2018), disse em dezembro de 2018. Dois anos depois, em dezembro de 2020, reafirmou o argumento em outra coletiva de imprensa: “Para que servem estes órgãos? São decorativos. E, antes, para simular que, desta maneira, o governo se preocupava para que não houvesse corrupção” (CAÑA, 2020). Além disso, o número de recursos que chegaram ao INAI, questionando negativas de acesso à informação aumentou consideravelmente desde o início da gestão do novo presidente (LANGNER, 2020).

A sensação de que os escândalos de corrupção aumentaram se deve justamente ao fato de que, com efetivo acesso à informação, é possível trazer à tona irregularidades. É o caso de investigações jornalísticas que utilizaram ferramentas de transparência que revelaram o escândalo conhecido como *La Casa Blanca*¹³⁴ em 2014, na gestão do presidente Enrique Peña Nieto, por exemplo. Ou a descoberta de milhares de fossas clandestinas pelo país, resultantes da política de guerra contra o narcotráfico entre 2006 e 2016¹³⁵.

Como efeito deste contexto político, o orçamento do INAI vem enfrentando reduções nos últimos dois anos, consequência da perspectiva do governo sobre a importância das políticas de acesso à informação pública:

¹³³ Entrevista realizada na Cidade do México, em 14 nov. 2019.

¹³⁴ O escândalo conhecido como “*La Casa Blanca*” foi revelado em 2014 pela equipe da jornalista Carmen Aristegui. Trata-se da aquisição de uma mansão pelo valor de 7 milhões de dólares pelo ex-presidente mexicano Enrique Peña Nieto, que comprou o imóvel de um empreiteiro com negócios no governo. Disponível em: <<https://aristeginoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>> Acesso em 6 maio 2020.

¹³⁵ Em reportagem publicada em 2018, jornalistas revelaram a descoberta de quase duas mil fossas, onde eram enterradas vítimas de criminosos entre 2006 e 2016. A publicação rendeu diversos prêmios jornalísticos internacionais. Disponível em: <<https://adondevanlosdesaparecidos.org/2018/11/12/2-mil-fosas-en-mexico/>> Acesso em 6 maio 2020.

Tabela 2 – Evolução do orçamento do INAI entre 2017 e 2020. Valores em pesos mexicanos.

Ano	Orçamento - INAI
2017	\$ 896.931.201,11
2018	\$ 1.041.623.750,75
2019	\$ 164.715.547,60
2020	\$ 135.847.505,55

Fonte: Base de dados INAI, 2020¹³⁶.

Em 2019, a ONG Repórteres Sem Fronteiras registrou dez assassinatos de jornalistas no México, o que levou o país a compartilhar o primeiro lugar com a Síria (um país em guerra civil) no *ranking* dos lugares mais perigosos para estes profissionais. O número revela estagnação, já que foi o mesmo registrado em 2018. “A probabilidade de os autores destes homicídios um dia serem julgados é quase nula, pois o país também se distingue pelo índice de impunidade dos crimes cometidos contra jornalistas, que ultrapassa os 90%” (RSF, 2019, p. 10, tradução nossa). Em 2020, segundo o barômetro da ONG¹³⁷, 46 jornalistas foram assassinados em todo o mundo, oito deles no México, país que lidera o *ranking*.

Para o presidente da Associação Mexicana de Direito à Informação, a própria postura do presidente diante do trabalho da imprensa contribui, de certa forma, para a criminalização da atividade.

Aumentou o número de assassinatos de jornalistas e o governo também passa uma mensagem em que questiona e desqualifica estes profissionais. Contribui para criminalizar o trabalho deles ao invés de ser solidário, entendendo que eles cumprem uma função crítica. Então você não tem o Estado, você não tem o representante máximo do poder presidencial, defendendo a liberdade de expressão, mas colocando adjetivos e desqualificando os jornalistas. É um clima que não ajuda. (BRAVO, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Estes números e relatos são importantes pois revelam que, ainda que o direito de acesso à informação esteja consolidado no país, não significa que o combate à corrupção ou a liberdade de expressão – considerado um direito complementar (DUTRA et. al., 2020) – serão automaticamente assegurados.

4.2 O JUDICIÁRIO MEXICANO E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No capítulo sobre o Judiciário brasileiro, falou-se sobre as ações do CNJ na promoção de políticas de acesso à informação, portanto vale esclarecer logo de início que há, no

¹³⁶ Disponível em: < <https://micrositios.inai.org.mx/planeacion/> > Acesso em 5 jan. 2021

¹³⁷ Barômetro da Liberdade de Imprensa, disponível em: < <https://rsf.org/pt/barometro> > Acesso em 6 maio 2021.

organograma do sistema Judiciário mexicano, o *Consejo de la Judicatura Federal* (CJF), responsável pela administração, vigilância e disciplina do Poder Judiciário Federal (nos termos do art. 94 da Constituição mexicana). Considerando seu escopo de atuação, pode-se dizer que ele possui mais similaridades com o Conselho da Justiça Federal no Brasil do que com o Conselho Nacional de Justiça, uma vez que seu escopo de atuação se limita ao âmbito federal (e também não contempla a Suprema Corte).

O *Consejo de la Judicatura Federal* foi criado a partir de um conjunto de reformas constitucionais realizadas em 1994. É composto por sete membros, sendo um deles o presidente da Suprema Corte – que também exerce a presidência do Conselho. Cada estado mexicano possui seu próprio conselho, que possui funções similares ao órgão federal, porém atua a nível local. Assim, existe no país um CJF e 31 estaduais.

Villanueva (2002) avalia que o Judiciário é o poder que ostenta, ainda com certo orgulho, a cultura do segredo em sua estrutura. “Pode-se afirmar que o Poder Judiciário é um dos poderes do Estado com os maiores índices de opacidade no México e, conseqüentemente, onde menos penetrou o sentido de porque deve haver transparência e para que” (VILLANUEVA, 2002, p.181, tradução nossa).

A avaliação vai ao encontro do que observa a pesquisadora do programa de Direito à Informação da ONG Artigo 19 no México, Cinthya Alvarado Rivera¹³⁸:

No México, o Judiciário tem sido historicamente um dos poderes mais opacos de todos. Embora tenhamos uma das melhores leis em matéria de transparência, o Poder Judiciário sempre foi visto como um poder muito distante da sociedade. Eles usam muitos tecnicismos, dificilmente vão publicar documentos – e se chegam a publicar, sempre é numa linguagem extremamente técnica. (RIVERA, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Quando a lei mexicana foi aprovada, a analista sênior da *National Security Archive*¹³⁹ Kate Doyle relatou o fato e destacou a necessidade de que os demais poderes regulamentassem em seus respectivos âmbitos normas robustas: “O Judiciário notoriamente disfuncional, corrupto e fechado, em particular, precisa urgentemente de novos padrões de transparência que abram suas operações ao escrutínio público” (DOYLE, 2002, p. 2, tradução nossa).

A ideia de que o Judiciário do país é um poder corrupto se revela na Pesquisa Nacional de Vitimização e Percepção sobre a Segurança Pública¹⁴⁰. A edição de 2019 mostra que o índice

¹³⁸ Entrevista realizada na Cidade do México, em 10 mar. 2020.

¹³⁹ Organização não-governamental fundada em 1985 por jornalistas e pesquisadores, sediada na George Washington University. Seu foco são investigações sobre documentos oficiais desclassificados e acesso público à informação governamental. Disponível em: < <https://nsarchive.gwu.edu/about> > Acesso em 20 dez. 2020.

¹⁴⁰ *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE) 2019, disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/> Acesso em 7 de maio de 2020.

de confiança nos juízes é de 55% no México, e que 68,4% dos mexicanos acreditam que os juízes são corruptos – neste quesito os magistrados só perdem para os policiais de trânsito, que têm 76,6%.

A lei federal de 2002 estabelecia em seu artigo 8º que o Poder Judiciário deveria tornar públicas as sentenças expedidas. No entanto, as partes envolvidas poderiam pedir a ocultação de informações de caráter pessoal no documento. Esta foi a única determinação imposta pela lei aos tribunais, de modo a conferir liberdade para que eles e os demais órgãos constitucionais autônomos regulamentassem internamente suas próprias leis de acesso (art. 61).

Em 2002, o então presidente do Tribunal Superior de Justiça e do Conselho da Magistratura do Distrito Federal, Juan Luis González Alcántara Carrancá, disse, em um Seminário de Acesso à Informação Pública do Poder Judiciário, que os tribunais eram injustamente mal avaliados em termos de transparência por parte da sociedade civil.

É importante destacar aqui algumas críticas provenientes tanto do exterior quanto de alguns grupos sociais do país, no sentido de que nosso sistema judicial funciona sob a cultura do segredo. Parece-me uma crítica infundada ou, na melhor das hipóteses, uma meia verdade. (ALCÁNTARA, 2003, p. 74, tradução nossa).

Na sequência, ele afirma que a determinação de tornar as sentenças públicas “é um avanço louvável, mas nos parece muito restritivo em termos de direitos das partes, além de que sua implementação será complicada” (ALCÁNTARA, 2003, p. 77, tradução nossa). Desde o final de 2018, Juan Luis González Alcántara é ministro da Suprema Corte de Justiça da Nação, e, como se verá na seção seguinte, preside o colegiado de ministros responsáveis por julgar pedidos de acesso à informação encaminhados à SCJN.

No mesmo evento, a então ministra Olga Sánchez Cordero (que deixou a corte em 2015), discordou do colega em relação às críticas ao Poder Judiciário do país. “As informações geradas no Poder Judiciário da Federação por muito tempo caracterizaram-se por um hermetismo quase sepulcral” (SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, 2003, p. 197). No entanto, concordou com o ministro ao antever dificuldades na disponibilização das sentenças. “Há um problema, real e prático, em relação ao número de resoluções emitidas pelo Poder Judiciário da Federal, visto que em sua totalidade ultrapassam 500.000 sentenças por ano” (SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, 2003, p. 203).

Em entrevista à autora, o ex-ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia¹⁴¹, que ocupou uma cadeira na SCJN entre 1995 e 2012, e presidiu a corte de 2007 a 2010, defendeu o Judiciário: “Na verdade, o Poder Judiciário Federal, que compreende o Supremo Tribunal Federal e quase

¹⁴¹ Entrevista realizada na Cidade do México, em 12 fev. 2020.

700 órgãos jurisdicionais, entre tribunais distritais e colegiados, é um dos mais transparentes, embora, curiosamente, os políticos nos acusem de ser obscuros”, e aponta o desconhecimento sobre o trabalho dos tribunais como consequência do desinteresse do público em geral. “O que acontece é que não nos conhecem e nem querem nos conhecer. Todas as informações são colocadas no site do tribunal, as econômicas, a aplicação de despesas, etc. O que teríamos a esconder?” (MAYAGOITIA, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Quando a lei entrou em vigor (em 2003), os órgãos do Poder Judiciário (assim como os demais poderes), criaram as chamadas *Unidades de Enlace*, responsáveis pela gestão interna dos pedidos de acesso à informação. Também foram criadas Comissões para a Transparência e Acesso à Informação, que atuavam como instância recursal e eram responsáveis pela fiscalização da aplicação da norma. Não havia, porém, um órgão que revisasse a atuação dessas comissões, o que era criticado por organizações da sociedade civil (DPLF, 2007).

Os pesquisadores López-Ayllón e Perrilliat (2006) utilizaram a metodologia desenvolvida pelo então IFAI para analisar os portais oficiais na internet de órgãos do Poder Judiciário Federal. O resultado mostrou que a Suprema Corte obteve nota 8, enquanto o *Consejo de la Judicatura* e o Tribunal Federal Eleitoral obtiveram nota 6. Isso indicava que as informações divulgadas eram apenas suficientes, e que ainda existia margem para melhorá-las substancialmente.

Por exemplo, em nenhum caso encontramos indicadores de gestão judicial, estatísticas da atividade judiciária, esforços sistemáticos para informar, em uma linguagem cidadã, os debates judiciais e a importância das decisões, etc. Se isso acontece em nível federal, em nível local a questão é ainda mais crítica, pois quase não há informações básicas e não há uma reflexão sistemática sobre quais informações devem ser apresentadas nem como para melhorar significativamente a transparência judicial (LÓPEZ-AYLLÓN; PERRILLIAT, 2006, p. 243, tradução nossa)

Os autores também ressaltam a dualidade de funções desempenhadas por órgãos do Poder Judiciário na interpretação da lei e na aplicação da regra em seu próprio âmbito. Quanto à primeira função, a avaliação é de que, de modo geral, os tribunais têm adotado uma postura favorável à transparência. Exemplo disto é o consenso adotado em decisões judiciais de que autoridades e servidores públicos não poderiam acionar a justiça para contestar decisões do então IFAI, atual INAI.

Os pesquisadores reforçam que cabe aos tribunais a responsabilidade de garantir aos cidadãos o exercício do direito constitucional de acesso à informação pública. Essa garantia estava expressa no art. 59 da Lei Federal de Acesso à Informação de 2002, e está presente no art. XXX da Lei Geral de Transparência, de 2015, como explicou López-Ayllón em entrevista à autora: “O motivo da criação do INAI foi ter um mecanismo administrativo que resolvesse

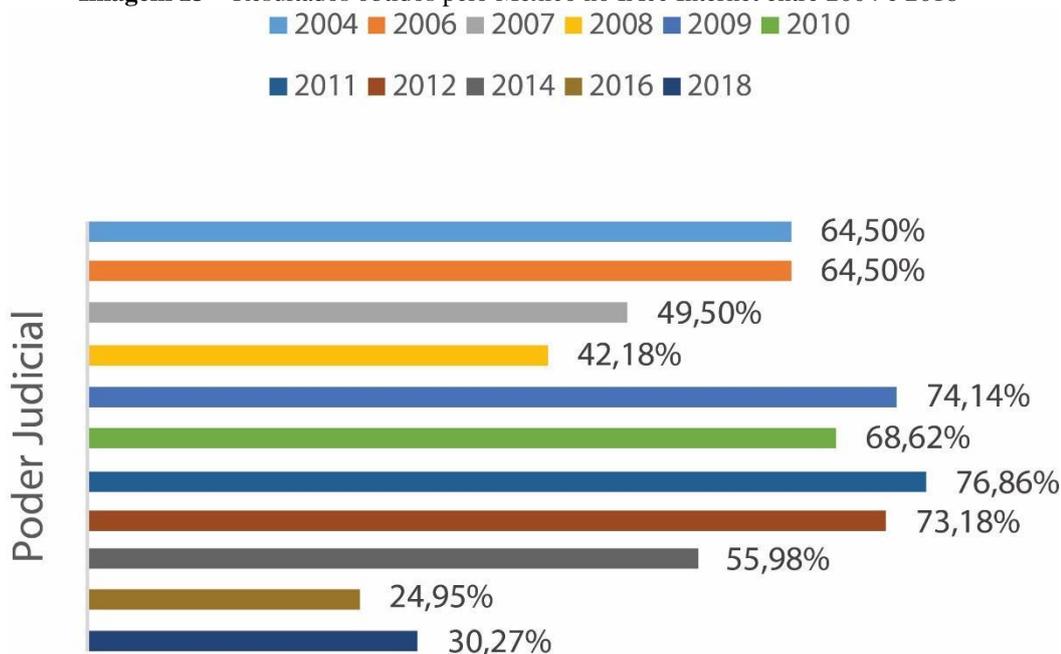
mais rapidamente, porque se tivéssemos deixado apenas para o Judiciário decidir, os julgamentos teriam demorado muito” (LÓPEZ AYLLÓN, 2019, informação verbal, tradução nossa).

O diretor do Programa de Direito de Acesso à Informação da ONG Artigo 19 no México, Carlos Dorantes, afirma que muitas das demandas da organização acabam indo para o Judiciário, que ao fim assegura efetivamente o direito:

O papel do Judiciário é superinteressante porque, o INAI como tal tem muitas deficiências, temos enfrentado muitos obstáculos com eles, no que diz respeito ao exercício do direito à informação [...] e é o Judiciário que garante que possamos exercer esse direito, e não o INAI [...] É o Poder Judiciário que acaba respaldado os cidadãos para que eles possam realmente exercer o direito à informação. (DORANTES, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Como foi dito na seção anterior, o Judiciário mexicano ficou abaixo do brasileiro na edição mais recente do *Índice de Accesibilidad de la Información Judicial en Internet* (IAcc), do CEJA. De acordo com o levantamento, em 2018 o México ficou na 29ª posição, um resultado melhor do que o obtido em 2016, quando ficou em 32º lugar no ranking. O país integra a categoria "Muito Baixo", quanto ao nível de transparência ativa do Judiciário. Vale fazer a ressalva de que, comparado à avaliação brasileira, foram analisados menos tribunais mexicanos: somente os portais da Suprema Corte, e de três tribunais estaduais/distritais. O gráfico abaixo mostra a variação do desempenho do Judiciário do país ao longo dos anos:

Imagem 13 – Resultados obtidos pelo México no IAcc Internet entre 2004 e 2018



Fonte: IAcc 2019 (CEJA)

Comparado aos anos anteriores, observa-se que as instituições do Judiciário mexicano alcançaram seu melhor desempenho em termos de transparência ativa em 2011, e desde então apresentaram sucessivas quedas, sendo a pior registada em 2016. O ano de 2018 representou uma leve melhora em relação à edição anterior do levantamento. Uma possível explicação para essa variação pode estar na aprovação da Lei Geral de Transparência, em 2015.

Quando a Lei Geral de Transparência foi aprovada, trouxe algumas mudanças consideradas inovadoras, como a adoção de medidas de acessibilidade e a determinação para que, na medida do possível, toda informação gerada fosse disponibilizada em línguas indígenas¹⁴² (art. 13). A nova norma também estabeleceu regras específicas para o Poder Judiciário (art. 73). Como a disponibilização proativa de informações sobre o processo de nomeação de juízes e magistrados, lista de acordos publicados e notas taquigráficas das sessões públicas.

Além disso, de acordo com o art. 41 da Lei Geral, o INAI passa a poder atuar como instância recursal em matéria de acesso à informação de órgãos do poder Judiciário estadual em duas situações: quando o demandante discordar de uma decisão do *órgano garante*¹⁴³ relacionada ao Judiciário local, poderá apresentar um recurso de inconformidade ao INAI, que analisará o caso. Outra possibilidade ocorre quando o usuário recorre ao *órgano garante* local, e o tema da demanda é considerado de grande importância. Nestes casos, o INAI pode atrair para si a decisão do recurso.

Houve, no entanto, uma alteração que produziu efeitos negativos. Enquanto a lei federal de 2002 estabelecia que as sentenças deveriam ser tornadas públicas pelos tribunais, a lei geral de 2015 determinou que somente aquelas que fossem “de interesse público” deveriam ser disponibilizadas. Essa alteração gerou uma enorme discricionariedade por parte dos tribunais na definição do que é de interesse público. Não por acaso, o item que recebeu a pior avaliação no *Índice de Accesibilidad de la Información Judicial en Internet* nos portais dos tribunais mexicanos é a publicação e atualização de sentenças, com apenas 14,7% de cumprimento.

Um levantamento¹⁴⁴ feito em 2017 pela ONG mexicana *Equis Justicia para Mujeres*

¹⁴² De acordo com o censo de 2015 do INEGI, 6,6% da população mexicana fala algum idioma indígena. Destes, 12,3% não falam espanhol. Disponível em: < <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/#> > Acesso em 05 jan. 2021.

¹⁴³ Os chamados *Órganos Garantes* são previstos pela constituição mexicana e atuam como institutos autônomos responsáveis pela garantia do direito de acesso à informação e proteção de dados pessoais. Existem 33 *órganos garantes* no México: 31 estaduais, 1 distrital e o INAI, que atua em âmbito nacional.

¹⁴⁴ *Transparencia en la publicación de sentencias*. Disponível em: < http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Transparencia_Sentencias.pdf > Acesso em 29 de abril de 2020.

constatou que, após essa alteração, dez estados mexicanos reduziram o escopo de sentenças passíveis de serem publicadas. Em 2019, a organização realizou uma pesquisa com o objetivo de avaliar o grau da opacidade judicial no país. O relatório chamado *(In)Justicia Abierta*¹⁴⁵ mostra que, de 32 tribunais estaduais de justiça, 18 não registraram sequer o número de sentenças emitidas ao longo do ano de 2017. Somente um estado considera que todas as sentenças emitidas são de interesse público – e, portanto, devem ser divulgadas. Por fim, apenas 12 tribunais de justiça estaduais destinaram recursos específicos para suas unidades de transparência no ano de 2017.

No mesmo ano em que o relatório foi publicado, formou-se uma coalizão de organizações da sociedade civil mexicana¹⁴⁶ para promover a campanha *#LoJustoEsQueSepas* (o justo é que você saiba). O objetivo era reformar o inciso II do artigo 73 da Lei Geral de Transparência para tornar obrigatória a publicação de todas as sentenças dos tribunais (a nível estadual e federal). Em fevereiro de 2020, durante a pesquisa de campo, foi possível acompanhar a apresentação da diretora executiva da *Equis Justicia para las Mujeres*, Ana Pecova, em um evento promovido pelo INAI na sede do instituto.

Como uma organização que trabalha para melhorar o acesso à justiça para as mulheres, temos muito trabalho com o Judiciário, que é um dos poderes fundamentais para garantir o acesso à justiça para as mulheres. E acontece que o Judiciário é justamente o mais opaco de todos os poderes. O mais fechado, o poder que opera em uma caixa preta, dizemos muitas vezes. (PECOVA, 2020, informação verbal, tradução nossa)¹⁴⁷.

Na ocasião, a diretora da *Equis Justicia para las Mujeres* falou sobre a campanha *#LoJustoEsQueSepas*. A mobilização surtiu efeito, e em agosto de 2020 foi publicado um decreto determinando que os órgãos do Judiciário disponibilizem versões públicas de todas as sentenças emitidas a partir de fevereiro de 2021.

No mesmo mês em que o decreto foi publicado, o INAI realizou um seminário virtual para discutir a alteração. Na ocasião, o ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá participou da mesa de abertura e, desta vez, não fez observações sobre o grau de dificuldade de implementação da “nova” regra. Pelo contrário, além de concordar com a obrigação de

¹⁴⁵ *(IN)Justicia Abierta*, disponível em: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/INJusticia_Abierta.pdf. Acesso em 10 out. 2020.

¹⁴⁶ Integraram a iniciativa: *EQUIS Justicia para la Mujeres (EQUIS), México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), Controla tu Gobierno y Fundar Centro de Análisis e Investigación*.

¹⁴⁷ O evento *Nuevos Horizontes de la Transparencia* foi realizado no dia 04 de fevereiro de 2020 e sua gravação está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oyUNiVSMEV4>. Acesso em 05 jan. 2021.

publicação de todas as sentenças, defendeu a adoção de uma linguagem cidadã nestas¹⁴⁸.

Em sua fala, o então comissionado presidente do INAI, Francisco Javier Acuña Llamas, reconheceu que, a princípio, o Poder Judiciário do país era reticente em relação à adoção de medidas de transparência.

Havia uma relutância compreensível, porque naquela época o Poder Judiciário tinha que defender mais sua autonomia diante de um passado em que esteve fechado e discretamente excluído da vitalidade nacional [...] Foi difícil a primeira etapa, em que os senhores ministros e os juizes em geral diziam: ‘não vamos permitir que a transparência venha a perturbar a capacidade de resolução do juiz’. (LLAMAS, 2020, informação verbal, tradução nossa).

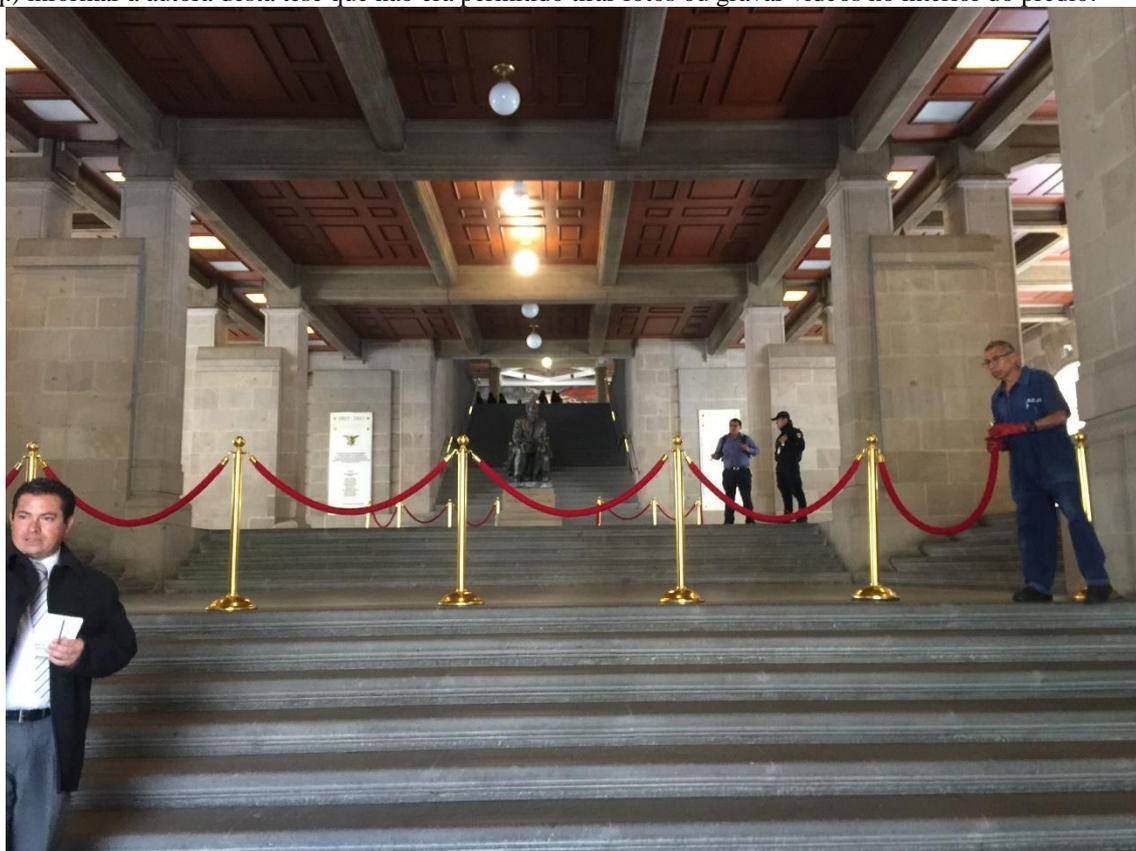
Durante o evento, o comissionado Oscar Guerra Ford afirmou que o INAI auxiliaria os órgãos do Judiciário na elaboração de normas para as versões públicas das sentenças, e para que as mesmas fossem homologadas e disponibilizadas no prazo da lei – respeitando a confidencialidade de dados pessoais.

Feita esta apresentação sobre o direito de acesso à informação pública no Judiciário mexicano de uma maneira ampla, com seu histórico, tensões existentes e o panorama atual, a seguir será analisado como este tema é tratado no âmbito da Suprema Corte de Justiça da Nação.

¹⁴⁸ O evento *La publicidad de las sentencias: una nueva obligación de transparencia* foi realizado remotamente pelo INAI no dia 24 de agosto de 2020 e está disponível em: <
<https://www.youtube.com/watch?v=I4HLgvySKu8>>. Acesso em 05 jan. 2021.

4.3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DA NAÇÃO

Imagem 14 – Foto da entrada da Suprema Corte de Justiça da Nação. O registro foi feito pouco antes do servidor (à esq.) informar à autora desta tese que não era permitido tirar fotos ou gravar vídeos no interior do prédio.



Fonte: A autora

A *Suprema Corte de Justicia de la Nación* é a corte constitucional mexicana, cuja sede é localizada no centro da Cidade do México. A SCJN conta com 11 ministros e, assim como o STF, a quantidade de integrantes do tribunal já variou algumas vezes ao longo dos anos. Entre 1928 e 1934 eram 16 cadeiras, passou para 21, e chegou a 26 em 1967. Em 1994 uma reforma judicial reduziu para 11 o número de ministros da corte.

Os ministros são indicados pelo presidente da República por meio de uma lista tríplice que passa pelo crivo do Senado. Após sabatinar os indicados, os senadores escolhem o nome que ocupará uma cadeira na corte¹⁴⁹. Há uma diferença em relação ao período em que os ministros mexicanos ocupam os cargos: 15 anos no máximo. No Brasil, a chamada “PEC da

¹⁴⁹ De acordo com o art. 96 da constituição mexicana, se a lista tríplice for totalmente rejeitada pelo Senado, o presidente da República deve enviar uma nova lista. Se os três nomes forem novamente rejeitados pelos senadores, o próprio presidente pode escolher um dos integrantes da segunda lista para ocupar o cargo.

Bengala” (Proposta de Emenda à Constituição 457/05, promulgada em maio de 2015) ampliou de 70 para 75 anos a idade da aposentadoria compulsória dos juízes dos tribunais superiores do país¹⁵⁰.

Na Suprema Corte mexicana, a duração do mandato da Presidência é de quatro anos – enquanto no Brasil são dois anos – e ocorre de fato uma eleição entre os ministros, com candidaturas, e o nome escolhido não pode ser reeleito no pleito seguinte. Diferente do Brasil, onde os pares fazem uma eleição secreta simbólica para referendar um nome já conhecido. Tradicionalmente, no STF, o ministro mais antigo que ainda não tenha exercido o cargo é eleito presidente da corte, e a Vice-Presidência é ocupada pelo ministro que assumirá a Presidência no mandato seguinte.

A finalidade básica da corte é tratar de temas e questionamentos relacionados à Constituição Federal. Internamente, os julgamentos também se dividem entre duas turmas (além do plenário). De acordo com o art. 94 da constituição mexicana, as sessões do plenário e das turmas são públicas “excepcionalmente secretas nos casos em que a moral ou o interesse público assim o exijam” (MÉXICO, 1917, tradução nossa).

Como já foi dito, a interpretação do direito de acesso à informação pela Suprema Corte mexicana mudou ao longo dos anos. Antes da aprovação da lei federal de acesso à informação, em 2002, a corte já adotava algumas iniciativas com o objetivo de disponibilizar informações jurisdicionais. Além das sessões públicas, também são disponibilizadas listas de notificações, acordos firmados diariamente e notas taquigráficas das sessões do pleno. Desde 1870 a corte publica o *Semanário Judicial de la Federación*, que reúne critérios adotados pela corte em relação a determinados temas, bem como a íntegra de sentenças emitidas.

No entanto, a adoção de mecanismos de transparência pelo tribunal vai além da questão legal. Durante a hegemonia do governo do PRI, a corte esteve à sombra do Poder Executivo (LÓPEZ NORIEGA, 2019). Assim, com a ascensão de outras siglas ao poder, a corte assumiu a missão de tentar se descolar da imagem de instituição vinculada ao Executivo, e a transparência entrou como uma ferramenta neste novo projeto de fortalecimento de sua legitimidade.

Ao analisar a Suprema Corte mexicana, o cientista político Jeffrey K. Staton (2010) aborda a tensão entre transparência e legitimidade judicial, ao argumentar que, em alguns

¹⁵⁰ A Proposta de Emenda à Constituição 35/2015 tramita no Senado e fixa em 10 anos a duração de mandato dos ministros do STF, além de alterar o processo de escolha dos nomes. Pesquisa encomendada pela AMB (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018) mostra que a maioria dos magistrados brasileiros concordam que os ministros do STF deveriam ser indicados para cumprimento de mandatos.

momentos, quanto maior o grau de transparência, mais fácil para as decisões judiciais conquistarem legitimidade junto público. No entanto, em algumas situações a transparência total pode minar a legitimidade. Ou seja, ao final, os magistrados devem escolher entre adotar uma postura reservada e abrir mão de seu poder de influência, ou buscar a visibilidade e colocar a imagem do tribunal em risco por isso. Para o autor: “Os juízes vão a público para influenciar a legitimidade e a transparência, porque essas são as condições necessárias para o poder” (STATON, 2010, p. 198, tradução nossa).

Este processo de abertura da SCJN teve início um pouco antes, após a já mencionada reforma do Poder Judiciário, de 1994. O jornalista Jesús Aranda esteve entre os primeiros setoristas da corte, e lembra que foi a partir desta reforma que a instituição passou a atrair a atenção de repórteres

Antes [da reforma] a corte era muito fechada. Havia um Departamento de Comunicação Social que de repente emitia algum release [sobre algum tema] mas os repórteres não iam à corte – no final, nada se sabia ou entendia sobre o tribunal. Isso refletia a situação do Judiciário no país. O Poder Judiciário sempre foi visto como um apêndice do Executivo – o Judiciário fazia tudo o que o presidente queria. (ARANDA, apud STATON, 2010, p. 57, tradução nossa).

Em seu livro de memórias, o ex-ministro Genaro David Góngora Pimentel (que ocupou uma cadeira na corte de 1995 a 2009, e presidiu a instituição de 1999 a 2002) menciona uma ocasião em que, durante sua gestão como presidente do tribunal, telefonou para o colunista de um jornal e o convidou para um café. O colunista aceitou o convite e em seguida perguntou pela localização da SCJN. “Claro que expliquei a ele e dei instruções ao segurança do prédio para deixá-lo entrar no estacionamento. Conto essa história para mostrar o grande desconhecimento que existe sobre o mundo que os juízes da Federação governam” (PIMENTEL, 2019, p. 105, tradução nossa)¹⁵¹.

Assim, quando a lei federal de 2002 começou a vigorar, a Suprema Corte mexicana emitiu o Acordo Geral 9/2003. O objetivo era regular os procedimentos de acesso a informações mantidas pelo tribunal. Na semana seguinte, a Comissão de Transparência e Acesso à Informação da corte publicou algumas orientações referentes à gestão e classificação de documentos produzidos e/ou tutelados pela SCJN.

Estas primeiras diretrizes foram fortemente criticadas por pesquisadores e membros

¹⁵¹ A título de contextualização, vale recuperar o que Staton escreveu sobre a gestão de Genaro Góngora no âmbito das diretrizes de comunicação da corte mexicana: “A eleição de Genaro Góngora como presidente mudou o DCS [Departamento de Comunicação Social] em alguns aspectos importantes. Góngora acreditava que o tribunal deveria ser mais acessível à mídia do que seu antecessor pensava [...] Góngora estava ansioso para se encontrar com a imprensa legal e popular. Ao fazer isso, tentou colocar um rosto pessoal na Suprema Corte” (STATON, 2010, p. 61, tradução nossa).

de organizações da sociedade civil, por entenderem que elas apresentavam uma visão muito restrita sobre o direito de acesso à informação. Após as críticas, o Judiciário Federal emitiu um novo regulamento que deixava claro o caráter público das informações sob sua custódia, e estabelecia procedimentos para acessá-las. Após a aprovação da Lei Geral de Transparência, em 2015, a corte se adequou às novas exigências.

Em entrevista à autora, o ex-ministro José Ramón Cossío Díaz¹⁵², que integrou o plenário da SCJN entre 2003 e 2018, disse que a princípio houve resistências internas à adoção de medidas de transparência.

Sempre houve muita resistência interna porque, não sei no Brasil, mas no México a Suprema Corte de Justiça da Nação era um órgão que só interessava a juristas. Não interessava à vida histórica, à vida política, realmente. Portanto, o tribunal estava muito fechado sobre si mesmo e muitos dos ministros não queriam dar informações [...]. Houve muitas discussões se poderíamos dar nomes, datas, que tipo de ato poderíamos divulgar. Isso levou muito tempo, até que foi gerada uma prática que mais tarde foi até mesmo uma fonte de orgulho para o tribunal, de dizer ‘estamos concedendo quase noventa por cento do que pedem’, e isso acabou bem. Mas no início houve também uma resistência – é preciso dizer que não durou muito, para ser sincero – mas no início houve alguns momentos, principalmente entre os ministros que eram magistrados de carreira e os mais tradicionais. (DÍAZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Em seu organograma, a Suprema Corte conta com um Comitê de Transparência, composto por três membros. Em linhas gerais, o grupo atua como uma instância recursal, além de ser responsável pela classificação das informações. Cabe ao comitê decidir, por exemplo, se uma informação deve ter acesso restringido ao público, por quanto tempo e por qual motivo; se as restrições aplicadas por outros gestores devem ser mantidas ou não, se negativas a pedidos proferidas por outras áreas do tribunal se justificam ou não. Em novembro de 2015, um ato normativo detalhou algumas atribuições deste colegiado e regulou normas internas de acesso à informação. Um dos itens estabelece que o Comitê deve atuar como supervisor do cumprimento das determinações de acesso à informação e proteção de dados pessoais.

O Comitê de Transparência da Suprema Corte é composto pelos seguintes servidores: o titular da Direção de Assuntos Jurídicos (que preside o colegiado), o titular da Controladoria e o titular da Unidade Geral de Investigação de Responsabilidades Administrativas. O grupo conta ainda com o apoio administrativo de uma secretaria, e se reúne normalmente a cada 15 dias – podendo fazer mais reuniões, a depender do andamento dos prazos dos recursos.

Em entrevista à autora, o controlador da SCJN, Christian Heberto Cymet López Suárez¹⁵³, explicou que as decisões do Comitê normalmente são unânimes, mas quem desejar

¹⁵² Entrevista realizada por vídeo em 17 mar. 2020.

¹⁵³ Entrevista realizada na Cidade do México em 30 jan. 2020.

pode formular e deixar registrado seu voto contrário. Para ele, o maior desafio do Comitê é cumprir com o preceito de máxima publicidade e, ao mesmo tempo, proteger as informações pessoais. “Isso é sempre conflituoso, dizer ‘até que ponto posso sim dar a informação, e até que ponto vou afetar as pessoas?’. Então acho que esse é o principal desafio. Porque muitas vezes ao fornecer a informação, você pode prejudicar as pessoas” (SUÁREZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Além do Comitê de Transparência, existe uma Unidade Geral de Transparência (UGT) – vale destacar que estas são estruturas que, por determinação da Lei Geral de Transparência, de 2015, todo órgão público deve ter. No caso da SCJN, além de cuidar da operacionalização da transparência passiva e ativa (ou seja, o atendimento às solicitações e a publicação de informações), a UGT também é responsável pelo trabalho de sistematização da informação judicial e realiza atividades relacionadas à política institucional de proteção de dados pessoais. De acordo com informações disponíveis no portal da SCJN, 41 servidores atuam na UGT¹⁵⁴.

A reforma que a lei de acesso à informação mexicana sofreu, em 2015, fortaleceu as Unidades Gerais de Transparência, pois estabeleceu que elas deveriam estar vinculadas diretamente ao titular da instituição. No caso da SCJN, ao ministro presidente. Antes disso, as UGTs eram alocadas em diferentes setores, de acordo com a decisão do gestor.

No passado, eram setores que existiam, mas tinham uma lógica heterogênea. Não eram uma instituição, faziam parte de outra área de comunicação social, em outro lugar faziam parte da área jurídica, da área contenciosa, em outra instituição faziam parte da área de auditoria, de acordo com a maneira como cada instituição presumia que deveria estar (AHUMADA, 2019, informação verbal, tradução nossa)¹⁵⁵.

Por fim, a estrutura organizacional da corte conta ainda com uma terceira área vinculada ao setor de acesso à informação: o Comitê Especializado de Ministros. Este setor é uma particularidade da Suprema Corte em decorrência de sua função, e é previsto na Lei Geral de Transparência:

Artigo 194. Na aplicação do disposto nesta Lei, em relação à informação de assuntos jurisdicionais da Suprema Corte de Justiça da Nação, deverá ser criado um comitê especializado em matéria de acesso à informação integrado por três ministros.

Para resolver os recursos de revisão relacionados às informações de assuntos jurisdicionais, o referido comitê atenderá aos princípios, regras e procedimentos de resolução estabelecidos nesta Lei e terá as atribuições dos Organismos garantes.

Artigo 195. Entende-se por assuntos jurisdicionais aqueles que se relacionam com o exercício da função constitucional de fazer justiça, competência da Suprema Corte de Justiça da Nação, nos termos estabelecidos na Lei Federal. (MÉXICO, 2015, tradução nossa).

¹⁵⁴ A consulta foi realizada em 24 jun. 2021. Disponível em: <
https://www.internet2.scjn.gob.mx/Directorio_Trans/Directorio.aspx?IDADSCRIPCION=1000216&Orden=TODOS>

¹⁵⁵ Entrevista realizada na Cidade do México em 23 out. 2019.

Os integrantes do colegiado são escolhidos pelo plenário da Suprema Corte, que também decide quem irá presidir o grupo. A função do grupo consiste em receber recursos de cidadãos para avaliar se a informação demandada se refere a um tema administrativo ou jurisdicional. Se for identificado como administrativo, segue para análise do INAI. De acordo com a legislação, o INAI pode atuar como instância recursal apenas quando os pedidos de acesso à informação direcionados à Suprema Corte forem referentes a temas administrativos. Solicitações que envolvem questões processuais não são submetidas à análise do instituto.

De maio de 2016 a março de 2020, 190 recursos de revisão sobre a SCJN chegaram ao INAI:

Tabela 3 – Número de recursos sobre a SCJN que chegaram ao INAI e suas resoluções

Resolução	2016*	2017	2018	2019	2020**	Total
Recusada	8	12	13	15	0	48
Confirmada	15	15	10	40	0	80
Modificada	6	3	8	9	0	26
Revogada	1	0	1	1	0	3
Suspensa	6	12	9	3	0	30
Pendente	0	0	0	1	0	3
Total	36	42	41	69	2	190

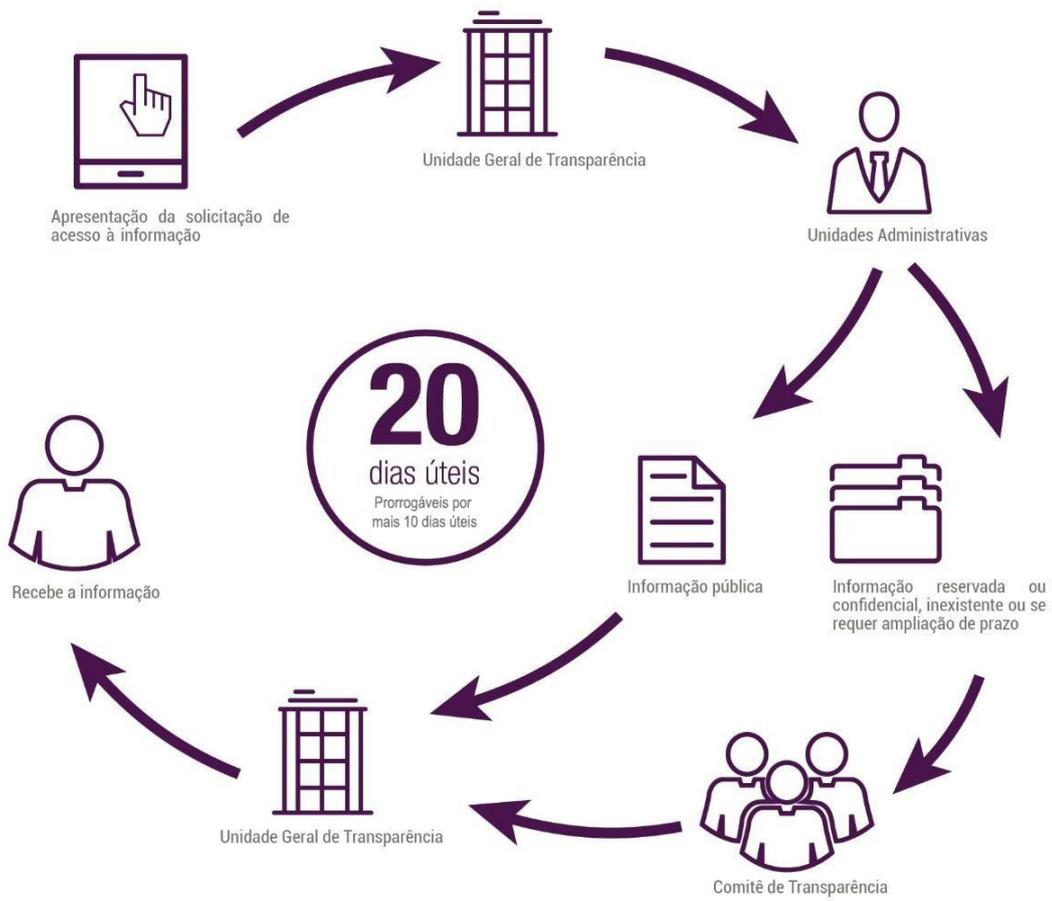
Fonte: Dados fornecidos à autora pela *Dirección de Enlace con los Poderes Legislativo y Judicial*, do INAI

*Dados referentes apenas aos meses de maio a dezembro de 2016

**Dados referentes apenas aos meses de janeiro a março de 2020

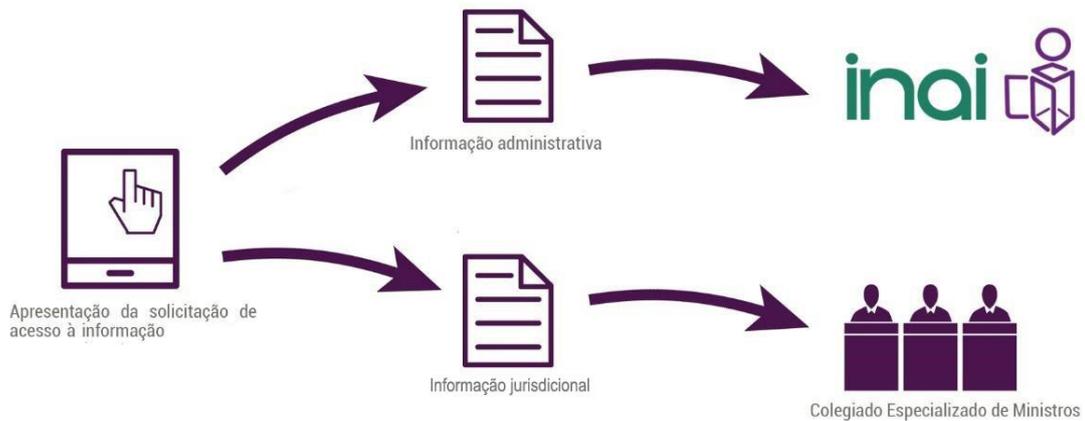
Em termos práticos, as solicitações de acesso à informação dirigidas à Suprema Corte podem ser feitas pessoalmente, por meio dos Módulos de Informação e Acesso à Justiça (o equivalente ao Serviço de Informação ao Cidadão, no Brasil). Ao todo, existem 50 Módulos de Informação e Acesso à Justiça espalhados pelo país. Os pedidos também podem ser feitos por e-mail, carta, telefone ou pela Plataforma Nacional de Transparência, onde também é possível protocolar recursos.

Imagem 15 – Procedimento de acesso à informação na SCJN



Fonte: Elaboração própria, baseada em INAI (2002)

Imagem 16 – Procedimento para apresentação de recursos na SCJN



Fonte: Elaboração própria

Abaixo, um compilado das normativas editadas pela SCJN referentes às suas políticas de acesso à informação pública:

Quadro 12 – Relação de instrumentos normativos editados pela SCJN que tratam do acesso às informações públicas e transparência no tribunal

Instrumento Normativo	Conteúdo
Acordo Geral Conjunto 1/2001, de setembro de 2001 (complementado pelo Acordo Geral Conjunto de outubro de 2002)	Traça diretrizes para o fluxo documental e digitalização do arquivo. As determinações também se aplicam a outros tribunais.
Acordo Geral 9/2003, de maio de 2003	Estabelece os órgãos, critérios e procedimentos institucionais para a transparência e acesso à informação do tribunal.
Lineamentos da Comissão de Transparência e Acesso à Informação da SCJN, de junho de 2003	Traz orientações para a gestão de documentos produzidos ou mantidos pelo tribunal e critérios de classificação/desclassificação.
Acordo Geral 13/2003, de dezembro de 2003	Altera o Acordo Geral 9/2003, ampliando de 12 para 36 anos o prazo para que processos arquivados referentes a questões criminais ou familiares passem a ser de consulta pública.
Regulamento da SCJN e do CJF, de março de 2004	Regulamenta a aplicação da Lei de Acesso à Informação na Suprema Corte e no CJF.
Reforma ao Regulamento da SCJN e do CJF, de dezembro de 2007	Altera a aplicação da Lei de Acesso à Informação para detalhar questões referentes à dados pessoais e privacidade em processos judiciais em seu âmbito.
Acordo Geral de Administração 3/2015, de maio de 2015	Redefine a estrutura orgânica e funcional da SCJN e cria a Unidade Geral de Transparência, vinculada à presidência da corte.
Regulamento Orgânico em Matéria de Administração da SCJN, de maio de 2015	Estabelece atribuições relacionadas aos procedimentos de acesso e à publicação de informações pela Unidade Geral de Transparência, além da promoção de cultura da transparência e programas de capacitação.
Acordo Geral de Administração 4/2015, de agosto de 2015	Alinha a estrutura administrativa da corte às disposições da Lei de Acesso. O Comitê de Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais virou Comitê de Transparência. Já a Comissão para Transparência, Acesso à Informação Pública Governamental e

	Proteção de Dados Pessoais da Corte se transformou no Comitê Especializado de Ministros.
Acordo Geral de Administração 5/2015, de novembro de 2015	Traz orientações sobre procedimentos de acesso à informação pública, funcionamento e atribuições do Comitê de Transparência.

Fonte: Elaboração própria

Na estrutura do INAI existe a *Directoria General de Enlace con los poderes Legislativo y Judicial*, responsável por conduzir avaliações periódicas sobre o cumprimento de requisitos de transparência ativa, por exemplo, publicação de informações em formato aberto e atendimento à solicitações dentro do prazo. Seu alcance é limitado à esfera federal destes poderes, e também avalia o Conselho da Judicatura Federal. Além disso, fornece apoio aos órgãos do Legislativo e do Judiciário por meio de capacitações e assessorias.

Assim, o grau de transparência da Suprema Corte é avaliado periodicamente por duas frentes: pela Unidade Geral de Transparência e pelo INAI. De acordo com o Índice Global de Cumprimento dos Portais de Transparência¹⁵⁶, produzido pelo INAI, em 2017 a SCJN publicou 91,8% das informações previstas por lei. Em 2018 e 2019, este índice se manteve em 100%. Em entrevista à autora, o diretor geral de *Enlace con los poderes Legislativo y Judicial* do INAI, Luis Felipe Nava Gomar¹⁵⁷, avalia que ainda é preciso ir além do mero cumprimento de obrigações de transparência ativa e buscar estabelecer um grau de comunicação maior com a sociedade. Somente assim será possível estabelecer um modelo efetivo de prestação de contas:

De maneira jurídica, podemos dizer que o Poder Judiciário atualmente cumpre integralmente as obrigações de transparência. Mas, politicamente tem havido resistência em mudar este tipo de linguagem, em mudar este tipo de prática que, se você pensar bem, não tem a ver estritamente com um papel de transparência, é algo muito complexo. Uma coisa é a transparência, que, como dissemos, é 100% cumprida. No entanto, além da transparência é uma questão que permite que exista prestação de contas no Poder Judiciário. Enquanto eu não entender a linguagem de uma sentença, não posso pedir prestação de contas. (NAVA GOMAR, 2020, informação verbal, tradução nossa).

A diretora executiva da *Equis Justicia para las Mujeres*, Ana Pecova, afirma que o portal da SCJN é pouco acessível e concorda que a mera disponibilização das sentenças por parte do tribunal não é suficiente.

Acessibilidade que não se refere apenas ao físico, aqui está a sentença, mas como as sentenças estão escritas, como garantir o acesso a elas para pessoas que não têm formação jurídica, que não são advogados e que dificilmente conseguem entender. Para as pessoas que não sabem ler em espanhol, para as pessoas que não sabem ler, por toda a diversidade que temos em nosso país. Portanto, o esforço e o caminho que

¹⁵⁶ Os resultados das avaliações estão disponíveis no site do INAI, em: https://home.inai.org.mx/?page_id=3330
Acesso em 10 jan. 2021.

¹⁵⁷ Entrevista realizada por vídeo em 27 mar. 2020.

you have to go through big ones. Another discussion we had with the Supreme Court of Justice of the Nation was how to make all its decisions accessible to the population. What do I want to say? Suddenly, they say 'well, let's try to make all the decisions that have to do with the rights of people with disabilities in an accessible format so that they can understand them'. No. People with disabilities have the right to all the judgments, just like the indigenous people. They don't just want to see the judgments that have to do with the rights of indigenous people. (PECOVA, 2020, verbal information, translation ours).

To improve its access mechanisms to information, the SCJN and the INAI have signed three cooperation agreements: in 2004, 2012 and 2016. In the first, the court committed to adopting the INFOMEX system (a tool that was later replaced by the National Transparency Platform), and the INAI (then IFAI) would provide training courses for the court's servers to comply with the Federal Access to Information Law. In the second, the court granted the institute a license to use the source code of its System of Jurisprudence and Theses. The objective was to allow the INAI (then IFAI) to use the program to make the organization and consultation of its criteria and precedents easier.

In the end, the agreement signed in 2016 (with a validity of 4 years, which can be renewed for another 4), establishes a partnership to develop and execute activities with the objective of strengthening the culture of transparency, *accountability* and protection of personal data, through training courses and seminars.

In the years 2013, 2014, 2015 and 2016 the Supreme Court held international seminars on judicial transparency. In the last edition, the then president of the court, minister Luis María Aguilar Morales, made it clear, in the opening of the event, that transparency is a means by which judges can achieve legitimacy in their work.

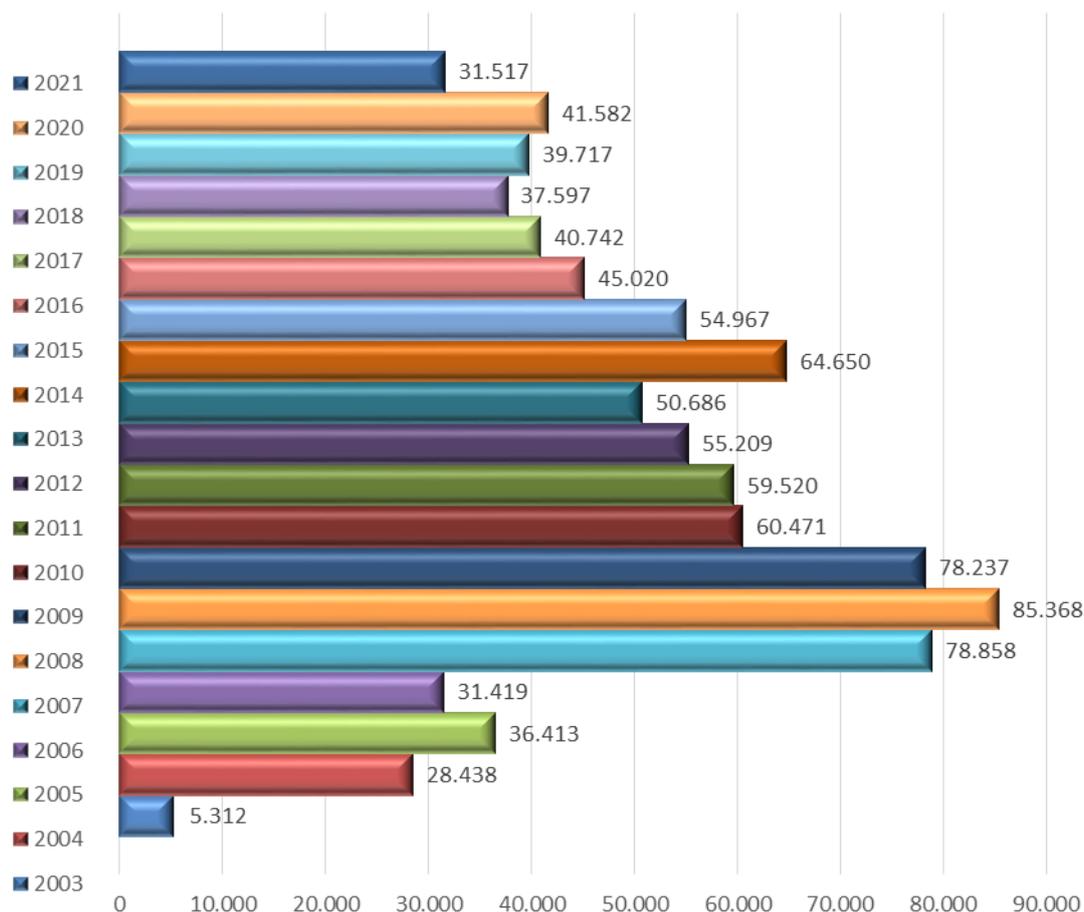
Transparency, the opening, doing things in front of the tribunals is the only, perhaps the only way to obtain the legitimacy of our work. Judges are not elected by popular vote, but every day they are conquering their legitimacy in their work, in consistency and in transparency of their resolutions. (MORALES, 2016, p.4, translation ours).

The minister also informed that in that year of 2016 110 servers of the SCJN were trained through in-person and virtual courses on transparency. There is, on the court's access to information page, a guide to orient the sending of requests – with a translated version for the indigenous language. When asked about the interruption of these seminars, the head of the General Unit of Transparency, Alfredo Ahumada, explained that the 2017 edition was canceled due to the earthquake that hit Mexico City. In the following years, the seminar was not held due to budgetary options.

The SCJN updates monthly the information about the response to the demands for

meio da LAI, e disponibiliza os dados acumulados desde o início da aplicação da norma¹⁵⁸.

Imagem 17 – Acumulado de pedidos de acesso à informação recebidos pela SCJN. Os números de 2021 são referentes aos meses de janeiro a maio.



Fonte: Informes de Transparencia da SCJN¹⁵⁹

Os dados acumulados, porém, não informam quantos pedidos tiveram o acesso concedido ou negado, em qual prazo médio, e número de recursos deferidos/indeferidos pelas instâncias recursais da corte ao longo dos anos. Já no relatório divulgado mensalmente, é informado o número de recursos protocolados naquele mês e o acumulado do ano – mas não diz quantos foram deferidos/indeferidos, nem o prazo médio de atendimento:

¹⁵⁸ O INAI, em seu relatório anual de atividades, divulga os dados de pedidos de acesso à informação pública enviados à SCJN somente a partir da vigência da Lei Geral de Transparência, em 2015. Segundo o instituto, antes disso, a corte utilizava um sistema que não permitia distinguir quais solicitações eram referentes ao acesso à informação pública e quais eram referentes ao acesso a dados pessoais.

¹⁵⁹ Disponíveis em: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/datos-estadisticos-en-la-materia/informes-de-transparencia> Acesso em 6 jan. 2021

Tabela 4 – Solicitações enviadas ao Comitê de Transparência e ao Colegiado Especializado de ministros da SCJN.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Total
Solicitações apresentadas ao Comitê de Transparência	141	222	233	261	224	64	1.145
Recursos interpostos ao Colegiado Especializado de Ministros	58	40	102	113	49	39	401

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Informes de Transparência da SCJN¹⁶⁰

*Os números de 2021 são referentes ao acumulado entre os meses de janeiro a maio

Durante o período de pesquisa de campo no México, foi possível acompanhar presencialmente uma sessão do plenário da corte, no início do mês de outubro de 2019. Havia uma cadeira vazia em razão da recente renúncia do ministro Eduardo Medina Mora, cujo mandato iria até 2030. A renúncia de um integrante da corte era um fato inédito no país, e, a princípio, não se pensou que impactaria na pesquisa de campo a ser desenvolvida no local. Mas o caso proporcionou um episódio interessante sobre a aplicação do direito de acesso à informação envolvendo a corte.

De acordo com o art. 98 da Constituição mexicana, um ministro da SCJN só pode renunciar por “causas graves”. A carta de renúncia deve ser apresentada ao presidente da República e, caso ele aceite o pedido, deve encaminhar o documento para aprovação do Senado. Foi o que Eduardo Medina Mora fez. O presidente Andrés Manuel López Obrador aceitou seu pedido, que foi aprovado pelo Senado. No entanto, um advogado, por meio da Lei de Acesso à Informação, solicitou à Presidência, ao Senado e à SCJN a cópia da carta apresentada por Medina Mora, para saber quais seriam as “causas graves” apresentadas como justificativa para a ação. A SCJN declarou que não era sua competência fornecer essa informação. Já o Senado e a Presidência disseram que não localizaram um documento em que constasse a justificativa do pedido de renúncia.

Diante da resposta recebida, o demandante recorreu e o caso chegou ao INAI. Em janeiro de 2020, o órgão determinou que, em um prazo de 10 dias, a Presidência disponibilizasse

¹⁶⁰Disponíveis em: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/datos-estadisticos-en-la-materia/informes-de-transparencia> Acesso em 6 jan. 2021

a carta de renúncia e as notas taquigráficas de uma coletiva de imprensa realizada pelo presidente da República, em que ele comentou sobre as possíveis motivações que levaram o ex-ministro a tomar essa decisão. A referida carta já era conhecida desde outubro de 2019, e não apresentava qualquer justificativa para o pedido de renúncia. E na conferência junto aos jornalistas, o presidente disse apenas que Medina renunciou para cuidar das denúncias apresentadas contra ele pela Procuradoria-Geral da República. Para pesquisadores (Onofre; Reyes, 2020), o fato de que a justificativa para a renúncia de um ministro da Suprema Corte não tenha sido apresentada de forma clara à Presidência e ao Senado, tal como manda a Constituição mexicana, abre um precedente perigoso.

O caso relatado ilustra de maneira clara como o fato de dispor de uma legislação bem avaliada por pesquisadores, com uma trajetória de quase 20 anos, com um órgão autônomo responsável por fiscalizar sua aplicação e atuar como instância recursal, não garante a efetividade do direito de acesso a informação pública. Há que se construir um comprometimento institucional que vai além dos aspectos jurídicos, caso contrário, a prática fica aquém da letra da lei – que cai em descrédito. Nas palavras de Marco Lara Klahr, jornalista mexicano com larga experiência na cobertura de temas relacionados à segurança pública, justiça e direitos humanos: “A lei [de acesso à informação] mexicana é muito boa, mas é como se você tivesse um automóvel de luxo em uma rua da zona metropolitana da Cidade do México, cheia de buracos. Ou seja, um carro muito bom, em um entorno de pobreza” (KLAHR, 2019, informação verbal, tradução nossa).

4.4 A COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA DA NAÇÃO

Há, no âmbito da gestão do atual presidente do Conselho da Judicatura Federal, ministro Arturo Zaldívar, uma preocupação em aproximar os magistrados da população, e uma das formas de aproximação é a remoção do principal obstáculo da comunicação normativa: a semântica. O magistrado defende a adoção de linguagem cidadã nas sentenças.

No relatório de atividades de 2019 do CJF, entre a série de capacitações oferecidas aos juízes federais, está o curso de redação e etimologia jurídica, com o objetivo de que os alunos adquiram habilidades técnicas para utilizar “uma linguagem jurídica acessível aos réus e à sociedade” (PJF, 2019, p. 17, tradução nossa). O mesmo relatório afirma que as estratégias de comunicação do Conselho foram aprimoradas para oferecer informações de qualidade em uma linguagem cidadã. Como exemplos de iniciativas para se aproximar da população, é mencionada a criação de perfis em redes sociais como *Twitter*, *Instagram* e *Facebook*. No ano

seguinte, o relatório de atividades de 2020 destaca as capacitações de servidores em cursos de Língua de Sinais Mexicana e em idiomas indígenas, para ampliar a acessibilidade dos serviços da justiça federal.

Considerando que as sentenças são o principal instrumento de comunicação dos magistrados com o público, a ideia de que é necessário deixar para trás o modelo tradicional de redação, marcado por um estilo arcaico com formalismos e redundâncias, vem ganhando cada vez mais espaço no Judiciário mexicano. Em parceria com associações de magistrados, o Comitê de Transparência do CJF elaborou em 2017 um guia para a redação de sentenças, com o objetivo de tornar os textos mais amigáveis para o público leigo. A introdução da obra conta como surgiu a iniciativa: a partir de cursos de capacitação ministrados a servidores do Judiciário Federal sobre a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação.

Além de ter sido um assunto que foi abordado nas reuniões regionais e que despertou o interesse dos servidores públicos do Poder Judiciário da Federação, o amparo jurídico que lhe dá viabilização é o artigo 67, inciso II, inciso c) da Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública, ao dispor: ‘Em matéria de governo aberto compete:... II. Aos órgãos do Poder Judiciário da Federação:... Buscar o uso de linguagem simples em suas resoluções...’. (CJF; AMJ; ANMCJDPJF, 2017, p.4).

Há, portanto, um reconhecimento da questão comunicacional no âmbito do direito de acesso à informação pública, e uma atuação, por parte do Comitê de Transparência do CJF no sentido de promover essa interlocução – ainda que a Direção de Comunicação Social não tenha participado da ação. Neste sentido, o diretor geral de *Enlace con los poderes Legislativo y Judicial* do INAI, Luis Felipe Nava Gomar, disse em entrevista à autora que o instituto busca atuar na organização de debates sobre a importância da adoção de uma perspectiva comunicacional mais ampla no âmbito do Poder Judiciário.

É uma questão que ainda está em construção, ainda não existe a obrigação legal de que as sentenças sejam redigidas dessa forma. Portanto, eu acho que o que temos que fazer (os cidadãos e as pessoas interessadas), é continuar a impulsionar. O que nós no INAI temos feito (cientes de que não há uma obrigação legal), é manter continuamente observatórios de justiça aberta, ou seminários de justiça aberta, convidando ministros, convidando magistrados para discutir precisamente este tema. (NAVA GOMAR, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Para compreender se as políticas de comunicação e de transparência do Judiciário mexicano têm algum diálogo, foram examinados os planos estratégicos da Direção Geral de Comunicação Social e da Unidade de Transparência do CJF entre os anos de 2016 e 2021 (todos os documentos estão disponíveis no Portal da Transparência do CJF¹⁶¹). Nos planos estratégicos da Direção Geral de Comunicação Social, a transparência (como ideia, conceito) aparece logo

¹⁶¹ Portal da Transparência do CJF, disponível em: <https://www.cjf.gob.mx/transparencia/index.htm> Acesso em 7 jun. 2021.

na definição da visão do setor:

Nos tornar o órgão facilitador e mediador das informações de interesse público, que são geradas pelas instâncias jurisdicionais, para sua divulgação transparente e adequada, através dos meios de comunicação, para que a sociedade reconheça e identifique o Conselho Judiciário Federal, até através da imagem institucional projetada, como a instituição do Poder Judiciário da Federação, que oferece justiça confiável, transparente e acessível. (CJF, 2016, p.1, tradução nossa).

Quando a presidência da Suprema Corte mudou, em 2019 (e, conseqüentemente, a presidência do CJF), a definição da visão da Direção Geral de Comunicação sofreu alterações pontuais. Mas a perspectiva de uma “justiça confiável, transparente e acessível” permaneceu. Nestes planos estratégicos, verificam-se algumas ações interessantes, como a Formulação da Política Integral de Comunicação Social, cujo objetivo é informar, *de maneira oportuna e transparente*, o trabalho institucional do CJF (como consta no plano de 2016). Nos planos de 2019, 2020 e 2021 há uma ação intitulada “Consolidação de uma política de acesso à informação com o público, com o objetivo de fortalecer a imagem institucional”, que é voltada ao público interno, visando vincular e unificar a comunidade do Poder Judiciário.

Já os planos estratégicos da Unidade de Transparência do CJF entre 2016 e 2021 apresentam ações interessantes relacionadas à gestão documental, formação e capacitação de servidores do Judiciário Federal em matéria de acesso à informação e proteção de dados pessoais, etc. No entanto, não foi identificada nenhuma ação que se relacionasse com a Direção Geral de Comunicação Social, assim como nos documentos daquele setor não foram localizadas atividades a serem realizadas em parceria com a Unidade de Transparência.

Após essa breve apresentação do panorama do tema no âmbito do Judiciário Federal, volta-se agora para a Suprema Corte de Justiça da Nação. Na SCJN, o principal defensor da adoção de uma linguagem cidadã nas sentenças e demais documentos da instituição foi o ex-ministro José Ramón Cossío Díaz, que ocupou uma cadeira na corte entre 2003 e 2018. Antes disso, atuava como acadêmico de Direito e tinha o hábito de comentar sentenças da corte em suas aulas e em publicações na imprensa. Quando assumiu o cargo de ministro, contratou uma professora de redação para dar um curso destinado aos gabinetes dos ministros – muitos dos quais não viram com bons olhos a iniciativa e apresentaram resistências, como ele relatou em entrevista à autora:

Mas eu descobri um truque. Vários amigos da academia e da mídia elogiavam minhas sentenças. As elogiaram muito, o que gerou uma das maiores potências que existem na humanidade, que é a inveja [...]. Então muitos [ministros] começaram a copiar o modelo para serem incluídos nos elogios. (COSSÍO DÍAZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Ainda que tenha sido um defensor da adoção de uma comunicação mais clara e

objetiva por parte da corte, o magistrado conta que não estava a par das discussões sobre linguagem cidadã na administração pública.

E te confesso que naquela época não tinha nada a ver com essas iniciativas de linguagem cidadã. Só soube mais tarde que tais iniciativas existiam em alguns países escandinavos. Eu fiz isso por convicção pessoal, e talvez eu tivesse uma parte moral que dizia: se eu como juiz vou tirar sua liberdade ou sua casa ou seus filhos ou seus bens ou o que for, bem, tem que ficar claro por que estou tirando isso de você. [...]. Então essa história tem que ser muito bem contada para que a pessoa saiba porque a estamos mandando para a cadeia, é um princípio de legitimidade moral do tribunal. (COSSÍO DÍAZ, 2020, informação verbal, tradução nossa).

A perspectiva do ex-ministro vai ao encontro do que Habermas preconiza como aspecto elementar para a manutenção do sistema democrático: a linguagem e a inteligibilidade da comunicação (Reese-Schäfer, 2008).

O titular da Unidade Geral de Transparência da SCJN, Alfredo Delgado Ahumada, avalia que, após conceder acesso às informações públicas, o passo seguinte seria transformar a maneira como se produz essas informações dentro das instituições (e não apenas no âmbito da Suprema Corte, como ele faz questão de frisar). Somente assim elas teriam alguma utilidade, pois seriam melhor compreendidas.

Talvez o próximo passo seja que a informação desde o momento em que é concebida, a partir do momento que é escrita, a partir do momento que está nas mesas dos funcionários, dos servidores públicos, seja gerida com uma visão cidadã. Porque existe uma grande quantidade de informações orçamentárias, de natureza jurisdicional, que são complexas de analisar e, digamos, de eventualmente entender. Justamente porque me parece que existe uma cultura, uma linguagem burocrática profundamente enraizada em todas as áreas das instituições. O que faz com que, embora existam muitos documentos disponíveis, eles são de uma complexidade tremenda para serem compreendidos em todos os seus termos. (AHUMADA, 2019, informação verbal, tradução nossa).

O pesquisador Sérgio López-Ayllón afirma que a Suprema Corte tem um grau satisfatório de transparência, mas critica o alcance limitado das informações disponibilizadas. O motivo: a linguagem.

Se você pesquisar na página do tribunal, há muitas informações. Nem sempre é fácil de encontrar, mas aí estão. Os relatórios dos tribunais são muito interessantes devido à quantidade de informações e estatísticas de que dispõem. Não estou dizendo que é perfeito. A crítica que eu faria hoje é que ainda são informações que só os conhecedores podem entender. Ou seja, o que seria necessário é melhorar a qualidade da informação, ou a linguagem da informação para que pudesse ser mais útil para os potenciais usuários. (LÓPEZ-AYLLÓN, 2019, informação verbal, tradução nossa).

Os relatórios de atividades de 2019 e 2020 da corte mostram que a Direção de Comunicação Social também valoriza a adoção de uma linguagem clara e objetiva: “Através de uma política de comunicação transparente e compreensível é que a sociedade poderá perceber os alcances sociais da administração da justiça e, assim, aumentar o nível de confiança na sociedade mexicana” (PJF, 2020, p. 79, tradução nossa). Em entrevista à autora, o diretor-

geral de Comunicação Social da Suprema Corte, César Castillejos¹⁶², explicou que a pasta se organiza a partir de cinco eixos de trabalho: Análise e Monitoramento, Informação e Atenção aos Meios, Comunicação Digital, Difusão e Comunicação Interna.

Durante a pesquisa de campo no México, chamou atenção da autora a existência de um quiosque de vendas de souvenirs na entrada da SCJN. A variedade de artigos ia de canecas, canetas demais itens de escritório até gravatas, garrafas d'água e jogo de dominó. Ao consultar o Plano Anual de Trabalho do Departamento de Comunicação Social, verificou-se que as vendas deste quiosque são da alçada deste setor, como consta no relatório de atividades de 2019: “Para manter o vínculo entre o STF e a sociedade, o quiosque oferece, a baixo custo, peças promocionais de qualidade, gravadas com os elementos mais representativos da justiça” (PJF, 2019, p. 86, tradução nossa). Em 2019, as vendas do quiosque somaram 2,7 milhões de pesos mexicanos (PFJ, 2020).

A página de transparência da Suprema Corte informa que a Direção de Comunicação Social encerrou o ano de 2020 com 87 funcionários, sendo 21 efetivos e 66 comissionados. Além disso, os balanços orçamentários da instituição mostram que em 2019 foram gastos pouco mais de 16 milhões de pesos mexicanos em serviços de comunicação social e publicidade, mais do que em 2020, quando foram gastos 11,4 milhões. Para 2021, a cifra prevista para a rubrica é de 13,5 milhões de pesos.

A corte também está presente nas redes sociais. A primeira adesão foi ao *Twitter*, em outubro de 2009, que hoje conta com mais 689 mil seguidores. Em junho de 2016, criou uma página no *Facebook*, que tem mais de 1 milhão de curtidas. Em fevereiro de 2019 a corte inaugurou seu canal no *YouTube*, que conta com 59,7 mil inscritos. Em novembro do mesmo ano, criou um perfil no *Instagram*, que soma 51 mil seguidores¹⁶³. Assim como no Brasil, três ministros possuem contas ativas no *Twitter*: o presidente da Corte, Arturo Zaldívar, e as ministras Yasmin Esquivel Mossa e Margarita Ríos-Farjat.

Tal como o STF, a SCJN também tem um canal de TV. Criado em dezembro de 2005, o *Canal Judicial* iniciou suas atividades em maio de 2006 ocupando a chamada “reserva de Estado” do espaço de transmissão estatal. Antes disso, em junho de 2005, ocorreu a primeira transmissão ao vivo de um julgamento do plenário da corte, no canal *Aprende TV*, mantido pela Secretaria de Educação Pública. Vale destacar que o artigo 6º da Constituição Federal mexicana (que estabelece o direito à informação, apresentado no início deste capítulo) foi utilizado como

¹⁶² Entrevista realizada na Cidade do México, em 23 out. 2019.

¹⁶³ Os dados referentes às redes sociais da SCJN foram coletados em 10 jun. 2021. Vale destacar que o canal *Justicia TV* possui suas próprias contas em redes sociais.

argumento para a criação do *Canal Judicial*, transmitido pelo sistema a cabo.

Em 2010, um decreto ampliou o alcance da emissora para todos os canais a cabo, em 2014 foi inaugurada uma sede própria e iniciaram as transmissões em alta definição. Assim como a TV Justiça no Brasil, o canal mexicano exhibe ao vivo as sessões da Suprema Corte e do Tribunal Eleitoral, além de outros programas relacionados ao universo jurídico.

O *Canal Judicial* foi criado com o objetivo de conquistar legitimidade junto ao público, como explica o ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, que chegou à corte em 1995, logo após a reforma do Poder Judiciário que ocorreu em 1994. Ele presidiu a instituição entre janeiro de 2007 e dezembro de 2010, e deixou o cargo de ministro em 2012. Mayagoitia afirma que a imagem dos integrantes da corte que antecederam a reforma do Judiciário era de subserviência ao Executivo:

Era fama, não sei se era verdade ou não, mas era *vox populi*. E quando éramos nós, percebemos que tínhamos que superar essa percepção generalizada de que seguíamos diretrizes do Poder Executivo. Começamos a abrir as sessões do tribunal, que sempre foram públicas, mas os ministros anteriores chegavam com decisões tomadas em privado. E a discussão era... muito de votação e nada mais. Não se debatia. (MAYAGOITIA, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Ortiz Mayagoitia lembra que os ministros decidiram promover uma “discussão autêntica”, ainda que as condições técnicas à época do início das transmissões fossem precárias: “Curiosamente as pessoas começaram a se interessar pelo trabalho da Suprema Corte. Pessoalmente me surpreendia muito que pessoas desconhecidas me identificassem como ministro ‘— Ah eu vejo o senhor na TV quando está falando’” (MAYAGOITIA, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Para ele, o objetivo inicial do canal – fortalecer a legitimidade da Corte junto ao público, simbolizando um rompimento com o passado político do país – foi alcançado. Mas, com o passar dos anos, Ortiz Mayagoitia avalia que a exposição pública começou a gerar um certo “comedimento” por parte dos ministros, o que teria engessado os debates, antes realizados com um grau de espontaneidade maior. Para ele, os ministros não dialogam mais, não mudam seu posicionamento ao se deparar com um aspecto observado por um colega e que eventualmente lhe tenha passado despercebido ao julgar um caso. Assim, as sessões teriam se tornado “monótonas”:

O impacto do Canal Judicial foi gradual, primeiro poucas pessoas viam, depois um pouco mais, depois um pouco mais, e em alguns assuntos especiais como discussões sobre aborto chegamos a ter 5 milhões de telespectadores atentos à decisão do tribunal. Certamente existem riscos deste tipo de protagonismo e com a prática e experiência que foi dada, os ministros depois não quiseram se arriscar a dizer coisas erradas no sentido de não cuidar da forma de expressão [...] porque éramos muito autênticos, enquanto conversávamos surgiram expressões coloquiais. Quando essas expressões coloquiais são motivo para uma nota na imprensa ou motivo de deboche [...] então

isso começa a acontecer: ‘— bem, vou participar, mas é melhor pegar um documento escrito e ler’. E é o que começou a distorcer o sentido de diálogo de uma sessão. A autenticidade do debate se perde quando você está cuidando de sua imagem pública (MAYAGOITIA, 2020, informação verbal, tradução nossa)

A percepção de Mayagoitia coincide com as conclusões do professor do *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) Saúl López Noriega (2019) sobre a redução da qualidade do processo deliberativo na SCJN com o início da transmissão das sessões:

Paradoxalmente, a transparência de um debate pode ter o resultado oposto ao que propõem os mecanismos socrático e democrático: diminuir o nível argumentativo de uma discussão, bem como diluir o interesse geral em um mero teatro demagógico cujo único fim é maquiagem os interesses privados (LÓPEZ NORIEGA, 2019, p.20, tradução nossa)

José Ramón Cossío Díaz foi ministro da SCJN entre 2003 e 2018 e se recorda da implantação do canal, criado na gestão do ministro Mariano Azuela Güitrón. Para ele, as transmissões não provocaram este efeito sobre os ministros mexicanos:

Tive muito a ver com a preparação do Canal Judicial por incumbência do ministro Azuela, e a verdade é que pessoalmente não me parece que atuamos como políticos. No início (eu estou muito calvo como você pode ver) eu costumava pegar uma toalha para que não jogassem tantas luzes. Mas confesso que poucos dias depois esqueci a toalha e de tudo mais. Então aquilo era como deveria ser, uma discussão forte e bem-feita. Não é verdade que se tenha transformado em algo político (COSSÍO DIAZ, 2020, informação verbal, tradução nossa)

O chefe da Direção de Comunicação Social da Corte, César Castillejos destaca a importância das transmissões para o trabalho da imprensa, visto que o espaço na corte é limitado e os profissionais podem acompanhar as sessões de qualquer lugar. Ele classifica o modelo adotado pelo canal como “um exercício democrático, um exercício de transparência, não vejo como um show midiático. Pelo contrário, acho que podem haver debates bastante interessantes e que podem levar mais informação às pessoas” (CASTILLEJOS, 2019, informação verbal, tradução nossa).

Em junho de 2019, o presidente da corte, ministro Arturo Zaldívar, anunciou mudanças no canal, que passou a ter um novo nome: “*Justicia TV*”. O objetivo, segundo Zaldívar, é fazer com que a emissora consiga ampliar seu público para além da comunidade jurídica. “É um projeto de renovação da imagem e dos conteúdos do canal, com o duplo propósito de melhor divulgar o trabalho institucional e contribuir de forma decisiva para os fins da televisão pública” (ZALDÍVAR, 2019, p.1). O relatório de atividades de 2019 da SCJN afirma que aproximadamente 58% do tempo de exibição da programação semanal da *Justicia TV* é de produção própria. Também informa que o canal almeja ser uma referência internacional no setor: “Buscamos que *Justicia TV* possa se posicionar como líder na área de comunicação das Cortes Supremas da América Latina e demais regiões do mundo” (PJF, 2019, p. 90, tradução

nossa).

Diferente do modelo adotado no Brasil, toda a produção do canal é feita por funcionários vinculados à Suprema Corte, sem empresas terceirizadas, como explica o diretor de Comunicação Social:

Toda a produção que você vê na *Justicia TV* é uma produção *in house*. Também existe um orçamento, mas é um orçamento muito limitado. É uma combinação de conteúdo próprio e alguns doados ou comprados de algumas agências ou emissoras públicas de televisão de outras entidades (CASTILLEJOS, 2019, informação verbal, tradução nossa)

Em dezembro de 2020, a emissora contava com uma equipe formada por 152 profissionais, sendo 59 servidores efetivos e 93 comissionados. Ao longo do ano do mesmo ano, o canal executou um orçamento de 27 milhões de pesos mexicanos. Em abril de 2020, em razão da pandemia de Covid-19, *Justicia TV* fez uma parceria com a Secretaria de Educação Pública, do governo federal, e passou a transmitir o programa *Aprende en Casa* destinado aos alunos do ensino básico (PJF, 2020).

A chegada de Zaldívar à presidência da corte, em janeiro de 2019, mudou a política de comunicação da corte, como explica César Castillejos:

De fato, o modelo de comunicação muda com a chegada do ministro Zaldívar. Ainda esta manhã ele deu uma entrevista dizendo que a teoria de que os juízes falam por suas sentenças é muito válida para ele, se tivesse sido no século passado, e que ele a respeita, mas, no modelo atual de comunicação global é muito necessário dar informação e por isso estamos mudando o modelo de comunicação, é por isso que ele está dando entrevistas, é por isso que está abrindo o tribunal, é por isso que estamos debatendo publicamente os assuntos (CASTILLEJOS, 2019, informação verbal, tradução nossa)

Além do perfil ativo no *Twitter*, o ministro possui uma coluna em um jornal e frequentemente participa de programas de TV e concede entrevistas. Já defendeu o uso de tecnologias da informação por parte de juízes como uma forma de se aproximar da sociedade e resgatar a legitimidade dos magistrados do país (Belmont, 2019). Essa nova perspectiva do modelo de comunicação da corte fica evidenciada na abertura do relatório das atividades realizadas em 2019 pela Direção de Comunicação Social:

O México vive um momento inédito em sua história: os cidadãos demandam com maior nível de exigência uma prestação de contas e que as instituições do Estado estejam a serviço do povo, informando as ações que realizam em favor da sociedade. A Suprema Corte de Justiça da Nação não fica alheia a esta legítima exigência cidadã, para a qual assumiu a tarefa de renovar a forma, os canais e os métodos de comunicação com vista a responder à reivindicação social de contar com uma instituição aberta, independente, transparente e próxima da sociedade; com esse objetivo, tem buscado construir pontes que garantam a aproximação com a sociedade. Hoje em dia, a comunicação do Alto Tribunal é mais pró-ativa e sinérgica, com mensagens inclusivas, claras, diretas e oportunas, que além de informar, ouça e motive a participação dos cidadãos (PJF, 2019, p. 79, tradução nossa).

Observa-se, na trajetória da Suprema Corte de Justiça da Nação, um processo gradual de abertura. Desde uma visão mais restrita sobre o alcance do direito de acesso à informação, passando consolidação de uma jurisprudência mais ampla e chegando aos debates sobre a adoção de uma linguagem cidadã em seus comunicados. O fato de que a comunicabilidade das informações produzidas pela corte seja encarada como o próximo passo na caminhada da consolidação do direito à informação é positiva, pois demonstra que existe uma percepção de que disponibilizar as sentenças e os dados orçamentários não é mais suficiente. A comunicação é parte fundamental de uma política de acesso à informação.

Assim como no caso brasileiro, a história do canal de televisão da Suprema Corte mexicana foi apresentada neste trabalho por se tratar de um instrumento simbólico que evidencia a relação entre comunicação e transparência. Há, no entanto, um contexto político que não deve ser desconsiderado ao traçar esta análise: a aprovação de uma reforma do Judiciário, seguida pela mudança na coalizão governamental (com o fim da hegemonia do PRI) e a própria aprovação da primeira Lei de Acesso à Informação. Todos esses elementos cronologicamente próximos estabeleceram um cenário em que os ministros viram a necessidade de conquistar uma legitimidade maior junto ao público, e enxergaram na criação do Canal Judicial, na divulgação das sessões ao vivo uma estratégia para alcançar esse fim. Tal qual a experiência brasileira, o modelo de transmissão adotado não é uma unanimidade entre ex-ministros e pesquisadores.

4.4.1 O diálogo entre comunicação e transparência

Após apresentar as áreas responsáveis por gerir e operacionalizar as políticas de comunicação e de transparência na SCJN, passa-se à etapa seguinte: como esses setores se relacionam? Questionado se havia alguma atuação conjunta a longo prazo ou parcerias pontuais com a Unidade Geral de Transparência, César Castillejos afirmou apenas que a diretoria de Comunicação está sujeita às regras de transparência da corte, de modo que sua equipe se mobiliza para responder as solicitações de acesso à informação dentro do prazo previsto em lei; e que quando surge alguma questão institucional as duas áreas sentam juntas para conversar – mas nada a longo prazo ou de concreto foi apontado.

A mesma pergunta foi feita ao titular da Unidade Geral de Transparência. Questionado se havia alguma atuação conjunta com a área de comunicação, Alfredo Ahumada afirmou que existe diálogo entre os dois setores, e citou como exemplo alguns eventos, como a Feira do Livro Jurídico, em que a Unidade dispõe de um espaço para difundir temas relacionados à política institucional de transparência, como fazer perguntas à Suprema Corte, o que os

cidadãos podem solicitar, etc. Ele ainda lembrou que *Justicia TV* tem produzido alguns vídeos curtos para mostrar o trabalho da Suprema Corte, e que a Unidade de Transparência será tema de uma dessas produções.

Foi possível localizar algumas produções audiovisuais no canal da SCJN no *Youtube* sobre o direito de acesso à informação pública. Em setembro de 2020 a corte produziu um vídeo¹⁶⁴ em comemoração ao Dia Internacional do Acesso Universal à Informação, em que uma integrante da ONG *Equis Justicia para Mujeres* explica do que se trata este direito e a sua relação com o acesso à Justiça. A iniciativa de vincular os dois temas foi considerada uma abordagem positiva e inovadora.

Imagem 18 – Frame de vídeo sobre direito de acesso à informação



Fonte: Suprema Corte de Justicia de la Nación/YouTube, 2020.

Em fevereiro de 2021, a corte produziu outros dois vídeos¹⁶⁵ com especialistas para explicar o direito de acesso à informação enquanto conceito. As peças foram produzidas no âmbito da comemoração aos dez anos da reforma constitucional em Direitos Humanos, e outros vídeos abordaram temas como: liberdade de expressão, direito à saúde, ao meio ambiente, violência contra a mulher, etc.

¹⁶⁴ O vídeo está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9hZ80yarp6U> Acesso em 19 maio 2021.

¹⁶⁵ Os vídeos estão disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=IO-XxLJBrK8> e <https://www.youtube.com/watch?v=INGbKuoVmgY> Acesso em 19 maio de 2021

No canal da *Justicia TV* no *Youtube*, também foi possível identificar uma série de programas que discutiram o tema. Em junho de 2019, o direito de acesso à informação no *Twitter*¹⁶⁶ foi tema de uma edição do programa *Derecho a Disentir*, em outubro do mesmo ano o programa *En el Círculo* discutiu como o direito à informação fortalece a garantia do acesso à justiça, e na semana seguinte o programa *Tus Derechos* abordou o tema do direito à informação. Em fevereiro de 2020 o tema do direito à informação voltou à pauta do programa *Derecho a Disentir*¹⁶⁷. Assim, é positivo ver alguns exemplos de produtos de comunicação que colocam o tema em pauta em uma linguagem direta e acessível.

E quais seriam os conflitos entre uma possível sinergia entre estes dois setores institucionais? Para o pesquisador Jorge Bravo, presidente da AMEDI, tratam-se de duas áreas distintas, com funções diferentes. Ele alerta que, em caso de identificação de pedidos feitos por jornalistas, por exemplo, o setor de comunicação poderia agir para tentar controlar ou censurar as informações.

Não vejo este diálogo porque não lhes convém. Em primeiro lugar, porque ninguém teria que saber quem está solicitando informação, uma coisa é se registrar na Plataforma [Nacional de Transparência], mas tem de haver sigilo, não quero que saibam que eu, Jorge Bravo, estou pedindo arquivos, contratos e informações, eu posso correr riscos. Se eles descobrem quem está pedindo a informação, e a Comunicação Social se inteirar, os funcionários podem exercer algum tipo de tentativa de controle, de censura, se for um jornalista. Portanto, creio que não deveria haver um diálogo justamente para preservar o meu direito de acesso à informação pública, para pesquisar, para divulgar informação e para lhe dar o uso que considero conveniente (BRAVO, 2020, informação verbal, tradução nossa).

Neste sentido, ele acredita que a contribuição que a área de comunicação pode dar é na explicação de sentenças, resoluções, mostrar suas aplicações práticas. Além disso, facilitar o acesso às informações nos canais da Suprema Corte, por meio de plataformas amigáveis, intuitivas e com dados abertos.

Observa-se que a preocupação em torno de uma eventual interferência da área de Comunicação Social dos órgãos públicos nos processos de acesso à informação, se repete no contexto mexicano. É importante reafirmar que se trata de uma preocupação válida, mas ela ocorre quando se entende que o foco da atenção deste setor está voltado para o relacionamento com a mídia, e não para o cidadão – que perde a centralidade no processo comunicacional. Além disso, Duarte (2009) afirma que a Comunicação deveria ser entendida como uma parte

¹⁶⁶ O caso analisado pelo programa em questão foi descrito pela autora desta tese em um artigo: <https://www.jota.info/opinionario/articulos/pode-um-servidor-publico-bloquear-um-cidadao-no-twitter-01122020> Acesso em 20 maio de 2021.

¹⁶⁷ Os quatro programas citados estão disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=tEow1afBIZs> <https://www.youtube.com/watch?v=CmqQBR7aZqI> <https://www.youtube.com/watch?v=AD7JNPiroEo> e <https://www.youtube.com/watch?v=f3U2rrIeY9k> . Acesso em 20 maio de 2021.

estratégica de qualquer projeto ou política pública desde a sua concepção. No entanto, ocorre que o campo ainda é visto como uma “ferramenta tática” ou “tarefa fim de linha”.

O mestre-de obras da comunicação deve conhecer todos os pontos de contato entre organizações e sociedade, os instrumentos possíveis, seu uso e potencial e saber articulá-los no planejamento para depois coordenar ações, orientar especialistas, distribuir, supervisionar e cobrar tarefas em torno do plano previamente definido (DUARTE, 2009, p.69)

Ao longo das entrevistas, foram coletadas perspectivas diferentes sobre este tema. Quando perguntado sobre sua opinião a respeito de uma sinergia entre as áreas de comunicação e transparência nos órgãos públicos, em especial na Suprema Corte, o jornalista Marco Lara Klahr disse ser favorável.

Me parece que este discurso de certo desprezo ou frustração para com o cidadão por não utilizar a informação parece-me uma posição um tanto cínica. Porque as responsabilidades de transparência incluem a alfabetização do cidadão. Em outras palavras, eles não são obrigados apenas a ser transparentes, mas também a fazer campanha e incentivar a sociedade a usar a informação (KLAHR, 2019, informação verbal, tradução nossa).

Vale destacar um trecho da afirmação de Klahr: “eles não são obrigados apenas a ser transparentes”. Observa-se aí um entendimento de que não basta divulgar informações sem de fato informar. Ou, como prefere Wolton (2010), é preciso não apenas informar, mas comunicar. Para isso, é preciso desenvolver atividades de alfabetização do cidadão sobre o trabalho desempenhado pela instituição, por exemplo. Promover campanhas incentivando o uso dos canais de solicitação de informações ou das plataformas de transparência ativa, demonstrar como fazer uso desses meios para que pessoas que não detém conhecimento técnico possam usufruir do seu direito.

Como se viu no início deste capítulo, a formação do Estado mexicano também carregou o traço do patrimonialismo em sua cultura política, que perpassa a administração pública e, conseqüentemente, a área de comunicação. Soma-se a isso, as características do hermetismo e da desconfiança, descritas por Octávio Paz (2014), que convivem em um mesmo país que é reconhecido por seu pioneirismo na região e destaque internacional nas discussões sobre direito de acesso à informação pública. Esse embate de aspectos aparentemente conflitantes proporcionam uma miríade de nuances ao longo da pesquisa, com características únicas, mas também com muitas semelhanças com o cenário brasileiro. É o que se verá no capítulo seguinte.

5 5. PONTOS DE CONVERGÊNCIA E DIVERGÊNCIA ENTRE OS DOIS PAÍSES

Após apresentar as trajetórias de cada país no desenvolvimento de suas respectivas leis de acesso à informação, a atuação da sociedade civil em cada contexto e os mecanismos de transparência e de comunicação das Supremas cortes, chega-se ao momento de pontuar as similaridades e diferenças entre Brasil e México.

O presente trabalho analisou dois países latino-americanos, cuja formação foi marcada por um processo de colonização violento e cujos efeitos ainda se fazem presentes. Tanto Portugal quanto Espanha buscaram aplicar em suas colônias regras e modelos administrativos pré-fabricados em seus respectivos reinos. Tem-se, portanto, uma administração pública marcada pelo patrimonialismo nos dois países e Estados que nasceram fechados, distantes da população. Um sistema político cujas atenções se voltam majoritariamente para o chefe do Executivo, em detrimento dos representantes dos demais poderes.

Cronologicamente, o direito de acesso à informação foi consolidado em períodos próximos nos dois países. No México, o marco ocorre em 1977, com a reforma constitucional do artigo 6º, que incluiu o direito na carta magna do país. Onze anos depois, esta mudança tem lugar no Brasil, com o fim da ditadura militar e promulgação da Constituição Federal de 1988 – e seu inciso XXXIII no artigo 5º. A partir daí, nos anos 1990, o Brasil aprovou uma série de legislações relacionadas à gestão documental, *habeas data* e prestação de contas. Neste período, especificamente no ano de 1996, o México amplia o entendimento de direito à informação no país, vinculando-o com a ideia de direito à verdade, a partir de uma mudança de posicionamento da SCJN a respeito do tema.

A virada dos anos 2000 foi um período de grande importância para os dois países. No México, a ascensão de Vicente Fox, do PAN, ao poder marcou o fim de uma hegemonia de 72 anos do PRI. Iniciou-se, portanto, um período de transição democrática, em que um projeto de lei de acesso à informação começou a ser discutido por organizações da sociedade civil e pelo governo. Concomitantemente, foram aprovados instrumentos normativos com o objetivo de aumentar a transparência na administração pública.

No Brasil, a mudança na coalizão governamental nas eleições de 2002 também foi um marco no cenário político. A transformação da Corregedoria-Geral da União em Controladoria, bem como a criação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção em seu âmbito foram de grande importância para pautar a necessidade do Executivo discutir e elaborar um anteprojeto de lei de acesso à informação. Neste período, os instrumentos normativos aprovados passam a privilegiar o ambiente digital como principal plataforma de prestação de contas.

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

Inspirando-se na experiência mexicana, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi criado em 2003, após a realização de um Seminário de Direito de Acesso à Informação. Constituído por organizações ligadas à imprensa, associações de magistrados e grupos de pesquisa vinculados a universidades, o Fórum atuou junto a representantes do Executivo e do Legislativo, em defesa da aprovação de uma lei de acesso, mas não chegou a elaborar um anteprojeto. O grupo organizou o segundo Seminário de Direito de Acesso à Informação, que contou com a participação de representantes do governo, que anunciaram o envio do projeto ao Congresso. Enquanto o texto tramitava, os integrantes do Fórum adotaram uma estratégia discursiva focada no direito à memória e à verdade (que foi impulsionada pelo julgamento do caso Gomes Lund na Corte Interamericana de Direitos Humanos). Não por acaso, a Lei de Acesso à Informação foi sancionada no mesmo dia em que a Comissão Nacional da Verdade foi nomeada. Diferentemente do Grupo Oaxaca, o Fórum segue ativo. As entidades que o integram atuam na fiscalização da aplicação da LAI e na sugestão de melhorias nas políticas de acesso à informação pública.

O quadro abaixo sintetiza algumas características dos dois países no processo que resultou na aprovação de suas respectivas leis de acesso:

Quadro 13 – Síntese de semelhanças e diferenças entre os dois países no processo de criação de suas respectivas leis de acesso à informação

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

Fonte: COSTA; DUTRA; PAULINO, 2021.

Uma grande diferença entre os dois países foi o tempo necessário para aprovar a LAI. Considerando que, no Brasil, o primeiro projeto a respeito do tema foi apresentado em fevereiro de 2003 e a lei de acesso foi sancionada em novembro de 2011, tem-se um intervalo de mais de 8 anos. No caso mexicano, entre a primeira proposta apresentada, em julho de 2001, e a sanção presidencial em junho de 2002, foram apenas 11 meses. Chama atenção também a quantidade de alterações que a regra mexicana já sofreu desde então: a primeira reforma ocorreu quase cinco anos após sua aprovação, e a segunda em 2014. Esta ampliou o escopo de atuação do órgão autônomo, que deixou de ser IFAI e se transformou em INAI, e determinou a criação de uma lei geral sobre o tema. Assim, em maio de 2015 foi publicada a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública.

A Lei Geral incluiu partidos políticos e sindicatos – setores não abarcados pela Lei de Acesso brasileira¹⁶⁸. Além disso, aumentou o rol de informações a serem divulgadas de maneira proativa por todos os órgãos públicos, o que, na visão de pesquisadores e ativistas mexicanos, “burocratizou” a norma.

Já a lei brasileira passou por duas tentativas de mudanças na gestão do presidente Jair Bolsonaro. A primeira, em janeiro de 2019, por meio de um decreto assinado pelo vice-presidente, General Hamilton Mourão, que ampliava o quadro de servidores autorizados a classificar informações públicas no mais alto grau de sigilo. A segunda, em março de 2020, por meio de uma Medida Provisória que suspendia prazos de pedidos feitos pela Lei de Acesso à Informação, tendo como justificativa o contexto de pandemia de Covid-19. O decreto de 2019 foi derrubado pela Câmara dos Deputados, e o trecho da MP que restringia a LAI foi suspenso pelo STF.

Neste aspecto, encontra-se uma semelhança entre os dois países. Apesar de seus respectivos chefes do Executivo ocuparem polos ideológicos opostos na política, ambos confrontam o direito de acesso às informações públicas. De um lado, Bolsonaro, cuja gestão foi a que mais utilizou justificativas controversas para rejeitar pedidos de acesso à informação, e chegou a ser alvo de uma denúncia junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos por violações aos direitos de acesso à informação e liberdade de expressão. Do outro lado, Andrés Manuel López Obrador, que reiteradamente questiona a eficácia do INAI e vem reduzindo o

¹⁶⁸ Existe um Projeto de Lei que inclui partidos políticos no rol de entidades subordinadas à LAI, o PL 4.178/2019. A proposta ainda estabelece a criação de um Instituto Nacional de Acesso à Informação. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213233>>. Outro projeto inclui os sindicatos entre as instituições subordinadas à LAI, o PL 7709/2017. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2138949>>. Acesso em 22 maio de 2021.

orçamento do órgão. Além disso, desde o início de sua gestão a quantidade de recursos que chegaram ao INAI questionando negativas de acesso à informação aumentou.

A despeito das tentativas de mudanças na Lei de Acesso à Informação brasileira, houve uma alteração no processo de solicitação, que permite que seja resguardada a identidade do requerente¹⁶⁹. A iniciativa, em vigor desde o final de 2018, é importante para evitar a discriminação no acesso à informação – algo que pesquisadores identificaram que também ocorre no México, em especial com jornalistas. Quanto ao perfil dos solicitantes, enquanto no Brasil predominam os homens entre 31 e 40 anos de idade, moradores da região Sudeste e empregados do setor privado, no México, os jovens estudantes do sexo masculino fazem mais pedidos.

Ao analisar o Poder Judiciário de ambos países, foram coletados relatos e avaliações semelhantes. Nos dois cenários as instituições do Judiciário são consideradas opacas, distantes da sociedade. Essa relação de desconhecimento do trabalho nos tribunais gera uma desconfiança sobre seus membros. As ações em prol de maior acesso à informação pública se concentram no Poder Executivo, atividades semelhantes no âmbito do Judiciário são pontuais, quando de fato, promover o acesso à informação neste poder resultaria em pelo menos três consequências de grande impacto: um movimento de aproximação da sociedade, conferindo mais legitimidade às suas ações, e maior acesso à Justiça.

Outro aspecto fundamental ao analisar a aplicação da Lei de Acesso à Informação nos órgãos do Judiciário é a dualidade de funções que estas instituições desempenham: como órgãos subordinados à legislação e como intérpretes da mesma norma, em última instância. Em ambos países, se por um lado as cortes ainda possuem uma grande margem para aprimorar seus próprios mecanismos de acesso à informação, por outro a avaliação de pesquisadores e ativistas é de que elas se posicionam favoravelmente à liberação de informações em suas decisões. A exceção, no Brasil, ocorre quando a abertura é demandada por um próprio ente do Judiciário.

Em termos de métricas internacionais, os dois países estão próximos no ranking do *Índice de Accesibilidad de la Información Judicial em Internet* (IACC). O Brasil ocupa a 24ª posição, e o México a 29ª – ambos na categoria “baixo”. No entanto, enquanto o Brasil piorou sua classificação em relação à medição anterior (quando ocupava a categoria “médio”), o México conquistou uma pequena melhora, que o retirou da categoria “muito baixo”. Os

¹⁶⁹ Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 5531/2020, que inclui no texto da LAI a possibilidade de protocolar pedidos anônimos. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267120>> Acesso em 22 maio de 2021.

tribunais de ambos países possuem, portanto, muito a aprimorar em termos de acesso à informação na internet.

No Brasil, é sintomático que o CNJ tenha levado três anos para regulamentar como se daria a aplicação da LAI nos tribunais. E mesmo após a publicação da regulamentação, levantamentos mostram que os tribunais ainda deixam a desejar no fornecimento de informações, um problema sem muita perspectiva de solução, uma vez que o Conselho não atua no *enforcement* da norma. O Judiciário mexicano, por sua vez, ao se ver “desobrigado” a tornar públicas suas sentenças com a Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, em 2015, deixou de divulgar os documentos por não considera-los “de interesse público”. Foi necessária uma mobilização por parte da sociedade civil para que, a partir de fevereiro de 2021, fossem disponibilizadas versões públicas de todas as sentenças.

Chegando, por fim, aos objetos de pesquisa desta tese, as Supremas Cortes do Brasil e do México, observam-se similaridades na organização das duas instituições. Compostas por 11 ministros indicados pelo presidente da República, organizados em duas turmas além do plenário, mas com diferenças nas regras sobre o tempo de permanência no cargo, na duração da gestão do presidente e na própria eleição deste. Ambas apresentam um histórico de desconhecimento e distanciamento da sociedade, o que começa a mudar principalmente a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000.

No caso do STF, a partir de 2004 é possível observar que a corte começa a se abrir ao público externo, e políticas de acesso à informação começam a ganhar fôlego, como regras para gestão documental, criação da Central do Cidadão, realização de audiências públicas e a criação da TV Justiça. No entanto, quando a Lei de Acesso à Informação começa a vigorar, em maio de 2012, a corte ainda leva dois anos para regulamentar a norma internamente. Coube à Central do Cidadão, com 20 funcionários, cuidar dos aspectos operacionais da norma (além de outras demandas relacionadas à manifestação do público em geral), e à SEFAG (à época com três servidores), atuar como órgão fiscalizador.

Não há, na estrutura de atendimento à LAI no STF, um órgão recursal colegiado, diferente do que ocorre na Suprema Corte mexicana (não por iniciativa da instituição, mas por determinação da lei). Além disso, as auditorias realizadas pela corte não são disponibilizadas em transparência ativa (outra diferença identificada em relação à SCJN). Os canais para solicitação de informações são limitados ao atendimento presencial disponível apenas na sede do tribunal em Brasília, carta ou formulário no site. Acredita-se que não seria difícil implementar algumas medidas como a criação de um e-mail para receber as demandas, assim como um número de telefone.

Observou-se ainda relatos de envio de pedidos de acesso à informação feitos por jornalistas à Secretaria de Comunicação, ainda que estes profissionais não se identifiquem como jornalistas na plataforma. Trata-se de uma prática discriminatória no acesso à informação que deve ser rechaçada.

No entanto, o que mais chamou atenção durante a pesquisa de campo junto ao STF foi o dispositivo que autoriza a destruição de dados sobre o relacionamento com o público externo depois de dois anos de armazenamento – coincidentemente, mesmo prazo da gestão do presidente da corte. Não se conserva, portanto, informações sobre as políticas de acesso da corte. Evidente que o quantitativo de solicitações/recursos recebidas/respondidas e o prazo de atendimento equivale apenas à uma das possíveis métricas de cumprimento das regras da LAI, e entende-se que os gestores não devem limitar suas avaliações a esta única métrica, mas tratam-se de dados relevantes e sua conservação é imprescindível para análises que buscam olhar além do período de uma gestão. São informações importantes para saber se o volume de pedidos tem aumentado ou diminuído, se o perfil de solicitantes sofreu alguma alteração com o tempo, se o número de negativas se manteve estável, etc.

Por fim, as barreiras cognitivas no acesso à informação são reconhecidas por servidores que atuam na área. Mas não parece haver um esforço proativo em dirimir essas dificuldades, ou seja: reconhece-se o problema, mas não se identifica uma solução no horizonte de ações.

Na corte mexicana, havia algumas iniciativas anteriores à legislação de acesso à informação que permitiram tomar conhecimento sobre suas atividades, mas a instituição também era conhecida por seu distanciamento da sociedade. O cenário começa a mudar a partir de 1994, com a reforma do Poder Judiciário e com a indicação de novos ministros para compor o tribunal. Diante do fim da hegemonia do PRI (consolidada na eleição de 2000), a nova composição da corte entendeu que deveria trabalhar para deixar para trás a imagem de subserviência ao Executivo Federal e conquistar legitimidade junto ao público, investindo em transparência.

Diante deste contexto político, aprova-se a primeira LAI mexicana, em 2002. A norma estabeleceu o prazo de um ano para que órgãos não vinculados ao Executivo a regulamentassem em seu âmbito. O prazo foi cumprido pela SCJN, mas as regras iniciais não foram bem avaliadas por pesquisadores à época, e foram alteradas em regulamento posterior. Houve resistências inicialmente à adoção dos mecanismos de transparência por parte de alguns magistrados, que, segundo relatos coletados, logo foram vencidas.

A Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública, de 2015, estabeleceu

três instâncias para administrar os pedidos enviados à SCJN. A Unidade Geral de Transparência é uma delas, com pouco mais do que o dobro de funcionários de sua equivalente no STF, a Central do Cidadão (vale destacar que a UGT não se dedica somente ao atendimento da LAI, mas também é responsável pelo trabalho de sistematização da informação judicial e por atividades relacionadas à política institucional de proteção de dados pessoais). Além da UGT a corte conta com um Comitê de Transparência, composto por três servidores, responsáveis por revisar a classificação de documentos e negativas de acesso à informação.

Por fim, o tribunal ainda conta com um Comitê Especializado de Ministros, composto por três membros da corte, responsáveis por receber pedidos de acesso à informação que digam respeito a questões jurisdicionais, como teses jurisprudenciais, versões textuais, estenográficas, bem como as atas das sessões do Plenário e das Câmaras. O INAI atua como instância recursal para solicitações de temas administrativos. O órgão conta com uma diretoria responsável pela relação com órgãos federais do Judiciário e do Legislativo, que avalia periodicamente o cumprimento da LAI por parte da SCJN – avaliação cujos resultados têm alcançado 100% de aprovação.

O aspecto que mais chamou atenção ao analisar as políticas de acesso à informação da SCJN do México é o volume de pedidos que chegam à corte (que são atualizados mensalmente, divulgados de maneira proativa e conservados a longo prazo). A título de comparação, enquanto nos seis primeiros meses de 2021 o STF recebeu 193 solicitações, a SCJN recebeu mais de 31 mil em apenas 5 meses. Considerando os dados disponíveis, sabe-se que o auge das demandas enviadas à Central do Cidadão foi em 2017, com 1.581; enquanto na Suprema Corte mexicana o pico ocorreu em 2008, com mais de 85 mil pedidos recebidos. É preciso ter em mente que a aplicação da legislação mexicana tem 10 anos de vantagem em comparação à vigência da lei brasileira, mas ainda assim, em seu primeiro ano de aplicação o número de demandas recebidas pela SCJN é muito superior ao que já foi registrado até então pelo STF.

Quando se volta o olhar para a estrutura de comunicação de ambas as cortes, observa-se um diagnóstico comum: a linguagem é vista como um obstáculo na aproximação com a sociedade. Essa percepção parte de magistrados e servidores brasileiros e mexicanos. Neste sentido, foram identificadas algumas ações nos dois países. No Brasil, campanhas e pesquisas promovidas pela Associação dos Magistrados Brasileiros buscaram chamar atenção para a necessidade da adoção de uma linguagem mais acessível por parte das instituições do Judiciário de modo geral. E somente em 2020 este tema foi incluído no planejamento de gestão estratégica do Judiciário pelo CNJ, pois compreendeu-se que seria um meio para fortalecer a transparência institucional e a relação do com a sociedade.

Em relação ao STF, a importância do aspecto comunicacional nos atos da corte aparece em documentos como regulamento da secretaria, no Planejamento Estratégico, e, como não poderia deixar de ser, na Política de Comunicação Social da instituição.

Em termos de estrutura de trabalho, a Secretaria de Comunicação do Supremo conta com 48 servidores, dos quais mais da metade (25) são terceirizados. Além do site, a corte se comunica com o público externo por meio de perfis nas mídias sociais, pela Rádio Justiça e pela TV Justiça. Ao longo da pesquisa, foi dada uma ênfase maior na análise da TV Justiça, por se tratar de um canal de comunicação cuja criação foi baseada no argumento da transparência, e por demonstrar de maneira clara as tensões e oportunidades de debates que a relação entre essas duas áreas geram.

Criada em 2002, o canal foi o primeiro a adotar o modelo de transmissão ao vivo de sessões do plenário da corte constitucional de um país – que até hoje é questionado por ministros e pesquisadores. Sua produção é terceirizada, e atualmente conta com uma equipe de 149 profissionais. O principal ponto de divergência a respeito do modelo de transmissão adotado é o questionamento se o processo deliberativo deveria ser televisionado, ou apenas a decisão final do plenário deveria vir a público. Não se busca, neste trabalho, ignorar a discussão, no entanto, o ponto pacífico entre ambos os lados é de que é improvável que este modelo, uma vez adotado, seja alterado.

O mesmo debate ocorre no México. O Canal Judicial (atual *Justicia TV*) deu início às suas transmissões apenas três anos depois da TV Justiça, seguindo o mesmo modelo do canal brasileiro. A equipe de profissionais tem um tamanho semelhante, com 158 servidores, no entanto, a produção não é terceirizada. A corte também se comunica com o público externo por meio de site, newsletters e redes sociais. A Direção de Comunicação tem mais funcionários (são 87, em sua maioria comissionados).

Há uma percepção, por parte de funcionários da corte, que vencer a barreira da linguagem é o próximo desafio a ser vencido nas políticas de acesso à informação, para que os dados que já são divulgados por meio da transparência ativa ou passiva sejam efetivamente compreendidos pelo público. Este processo deve ter início na própria elaboração dos documentos por parte de magistrados e servidores da instituição. Neste sentido, o ministro Cossío Díaz foi o principal defensor da adoção de uma linguagem cidadã nas sentenças da SCJN, e chegou a contratar uma profissional para dar lições de redação aos gabinetes dos ministros.

O tema também é tratado de maneira mais ampla pelo Conselho da Judicatura Federal, que realiza cursos de capacitação destinado a juízes federais, com o objetivo de difundir a

importância do uso de linguagem cidadã em suas comunicações, e torná-las compreensíveis para réus e para a população em geral. Ainda oferece aulas de idiomas indígenas e Língua Mexicana de Sinais para servidores de órgãos do Judiciário, para facilitar a comunicação com todos os jurisdicionados. Além disso, disponibiliza um guia para elaboração de sentenças, cuja sugestão surge a partir de cursos de capacitação sobre a Lei Geral de Transparência, oferecidos a servidores da Justiça Federal. Fica evidente, portanto, que, ao se discutir as regras de acesso à informação pública, a comunicação com o demandante é um aspecto fundamental, o que leva ao entendimento da necessidade de desenvolvimento de outras capacidades por parte dos representantes do Estado.

Este é um dos aspectos de maior interesse no presente trabalho: o grau de relação entre os setores responsáveis pela Comunicação e pelos mecanismos de acesso à informação pública nos órgãos analisados. Em comum, é possível afirmar que em ambas instituições, são áreas que não dialogam, nem possuem projetos ou parcerias de trabalho. Mas há que se destacar que essa separação não é uma unanimidade nos dois países.

Nas pesquisas de campo realizadas tanto no Brasil quanto no México, a partir dos relatos coletados foram identificados três argumentos apresentados por aqueles que defendem que a manutenção dessa separação: 1) o fato de que as informações disponibilizadas pelos canais de acesso à informação são técnicas, e devem ser fornecidas em seu estado bruto, sem qualquer tratamento ou “maquiagem”; 2) as informações poderiam ser censuradas ou controladas por servidores da área de Comunicação, caso identificassem que o requerente fosse jornalista; 3) diante do volume de dados produzidos pelo órgão, o setor de comunicação não teria condições de dar a sua contribuição dando um tratamento da linguagem para o público externo.

Iniciando a análise destes argumentos de trás para frente, a terceira justificativa é baseada num aspecto operacional válido que merece um esclarecimento. Este trabalho não defende que os pedidos de acesso à informação sejam recebidos e respondidos pelas Secretarias/Diretorias de Comunicação das Supremas Cortes. No entanto, acredita-se que este setor pode contribuir em aspectos mais voltados à transparência ativa, ou seja, na maneira como as instituições oferecem suas informações: se estão organizadas de maneira intuitiva nos portais, se estão em linguagem clara, se foram disponibilizadas em formato aberto. Ademais, um balanço das informações mais demandadas pela Lei de Acesso à Informação no órgão pode sugerir lacunas em que o setor de comunicação pode atuar de maneira mais estratégica. Por exemplo, se dados sobre contratos são constantemente requisitados por meio da LAI, apesar de já estarem disponíveis nos sites das instituições, possivelmente essa informação não está

organizada de maneira a ser facilmente localizada.

O segundo argumento dialoga com a explicação anterior, uma vez que não se defende que os pedidos de acesso à informação de modo geral sejam gerenciados pelo setor de Comunicação, em especial àqueles que forem feitos por jornalistas – a exceção, claro, são as situações em que o setor detém a informação buscada, mas ainda assim a identificação do requerente não deve vir à tona. A LAI cria um novo canal de comunicação para todos os cidadãos com o Estado, e os jornalistas (nem qualquer outra categoria profissional) não devem ser discriminados no exercício deste direito.

Finalmente, o primeiro argumento para manter a separação entre as áreas de comunicação e acesso à informação pública nas instituições é o mais revelador. A justificativa indica uma percepção de que as ações das áreas de comunicação dos órgãos públicos são focadas no relacionamento com a mídia, em não com o cidadão. Ao enfraquecer esse vínculo, perde-se o caráter público da comunicação pública, e o setor passa a agir segundo uma lógica privada.

Por outro lado, as pesquisas de campo nos dois países também forneceram argumentos em defesa de uma maior interlocução entre as duas áreas, que podem ser reunidos em três pontos principais: 1) o fato de que são setores cujo trabalho está voltado para o público externo, compartilham, portanto, de uma mesma perspectiva de diálogo com o cidadão; 2) a informação bruta, sem tratamento não é comunicável, ou seja, não chega àqueles que não detém os conhecimentos técnicos necessários para compreendê-la e interpretá-la; 3) o caráter pedagógico da comunicação.

A primeira justificativa vai ao encontro da perspectiva da comunicação pública, em que o cidadão ocupa a centralidade do processo comunicacional. Difere, portanto, da ideia de uma comunicação concentrada no relacionamento da mídia, cuja principal preocupação é a imagem do gestor titular da instituição a partir da cobertura midiática que ele recebe. As áreas responsáveis pelo atendimento às manifestações do público externo (como a Central do Cidadão, no caso do STF, e a Unidade Geral de Transparência, no caso da SCJN) e a Secretaria/Diretoria de Comunicação compartilham, portanto, deste ponto em comum que é o relacionamento com o público, e podem, assim, trocar informações e estabelecer parcerias com o objetivo de aprimorar a prestação de serviço. Por exemplo, oferecer capacitações conjuntas aos servidores das demais áreas administrativas das instituições sobre a Lei de Acesso à Informação e como redigir documentos de forma clara e objetiva, para que não sejam necessários dispor de conhecimento técnico específico para compreender as informações que constam ali.

O segundo e o terceiro argumento apresentados se relacionam, uma vez que existe a percepção em ambos países de que houve um ganho de transparência nas informações produzidas/tuteladas pelas instituições públicas, mas que as mesmas não são acessadas ou não são utilizadas de maneira ampla. Neste sentido, duas posturas podem ser adotadas: acreditar que, uma vez disponibilizada a informação, o Estado já cumpriu seu papel, e cabe aos interessados buscarem aquilo que os interessa; ou compreender que divulgar documentos, sentenças, arquivos em geral é apenas uma etapa no processo de garantia do direito de acesso à informação, que vai muito mais além do que a mera transparência. Se o interesse da instituição é manter o caráter fundamental de intermediários no processo de acesso à informação (ou seja, jornalistas, membros de ONGs, pesquisadores, profissionais com conhecimento técnico em geral), que irão desbravar o grande volume de dados fornecidos e filtrá-los para o público, a primeira postura é a mais adequada. No entanto, se o objetivo é efetivamente estabelecer um amplo acesso para todo o público, independentemente do nível de conhecimento técnico, a segunda opção é a mais indicada. Como afirmou o então conselheiro de Comunicação e Informação para o Mercosul da UNESCO, Guilherme Canela em uma conferência realizada na Cidade do México em 2019¹⁷⁰:

A comunicação é parte fundamental na política de acesso. E essa é uma das dívidas dessa política em muitos países. Se as pessoas não sabem que têm esse direito, pensa que o funcionário público está lhe fazendo um favor [...] A comunicação tem que ser forte e clara de que não se trata de favores, se trata de um direito e, portanto, de um dever do funcionário público. Nisto creio que temos muito a avançar, em parte porque temos que fazer mais, mas em parte porque temos que fazer diferente. Somos muito burocráticos em nossa comunicação (CANELA, 2019, informação verbal, tradução nossa).

A despeito da falta de diálogo entre estes dois setores nas suas instituições pesquisadas, é preciso destacar as produções de programas televisivos e demais peças audiovisuais exibidas na TV Justiça e *Justicia TV*. No caso brasileiro, considera-se especialmente positiva a produção de vídeos curtos sobre a Central do Cidadão e seus serviços oferecidos (indicando inclusive como protocolar um pedido de acesso à informação pelo site do STF), bem como sobre como localizar as informações divulgadas em transparência ativa no portal da corte. Este é um exemplo claro de um diálogo entre os dois setores que não passa pela análise de pedidos de acesso à informação por parte da Secretaria de Comunicação. É uma mensagem que estimula os telespectadores do canal a buscarem informações sobre o tribunal, indicando como fazê-lo. No caso da *Justicia TV*, ainda que não tenha sido localizada produção semelhante, considera-

¹⁷⁰ A conferência ocorreu dentro da programação da *Semana Nacional de Transparencia*, promovida pelo INAI entre os dias 13 e 15 de novembro de 2019, e está disponível em: <
<https://www.youtube.com/watch?v=39A3DUk1j4s>> Acesso em 28 set. 2020.

se igualmente positivo que os programas que abordaram o tema do direito de acesso à informação, estabeleceram o paralelo com o direito de acesso à Justiça.

Assim, a despeito das singularidades da trajetória histórica de cada país, Brasil e México compartilham de um traço comum: o patrimonialismo. No Brasil, observa-se que essa característica perpassa diferentes setores da administração pública, e com a Comunicação não é diferente. No México, aspectos culturais como o hermetismo e a desconfiança descritos por Octavio Paz dividem espaço com políticas de acesso à informação que alcançam destaque internacional. Todas essas particularidades conferem aos dois países muitos pontos de congruência no que tange às políticas de acesso à informação pública e comunicação nas Supremas Cortes, e proporcionam oportunidades de aprendizado nas diferenças.

6 CONCLUSÕES

Em 1925, foi lançado postumamente o romance *O Processo*, do escritor tcheco Franz Kafka. A obra chegou ao Brasil na década de 1980 e, na etapa final da redação deste trabalho, ela foi recuperada para uma releitura mais atenta. Pareceu oportuno para os fins desta pesquisa retomar a história do protagonista, Josef K., que na véspera de seu aniversário de trinta anos é surpreendido por dois guardas à porta de seu quarto, que comunicam que ele está detido. Josef K., que ocupava um cargo importante em um banco, não compreendia qual era o crime que poderia ter cometido, e o leitor acompanha seu périplo em busca de respostas e de tentar, em vão, se defender de uma acusação que ele desconhece.

Qual o interesse desta pesquisa por esta obra literária? Basicamente, observar como o autor retratou, há quase cem anos, o sistema de justiça e seus mais diversos integrantes. Os guardas, presentes logo na primeira cena do livro, são hostis e corruptos. Ao conduzirem K. à audiência com o inspetor, lhe orientam a respeito das regras de vestimenta (“precisa ser roupa preta”). O inspetor, por sua vez, também não lhe esclarece sobre o crime pelo qual K. deverá responder em liberdade. Ao comparecer ao tribunal pela primeira vez para prestar depoimento, o protagonista se irrita com a falta de informações precisas sobre a sala de sessões à qual deveria comparecer, e se vê perdido em um labirinto de corredores, escadarias e portas. Ao localizar a sala, ele argumenta aos presentes:

Por trás das manifestações desta justiça, e no meu caso, por trás de minha detenção e do interrogatório de hoje, move-se uma grande organização, uma organização que não somente emprega guardas subornáveis, inspetores e juízes de instrução petulantes, senão que além disso sustenta um corpo de juízes de alta hierarquia com um cortejo inumerável e indispensável de criados, amanuenses, agentes de polícia e outras potências auxiliares, e porventura também verdugos. Sim, não me intimido diante de tal palavra. E qual é a finalidade desta grande organização, meus senhores? Consiste em deter inocentes e em mover-lhes um processo insensato e, na maioria das vezes, como é o meu caso, carente completamente de resultados. Pois bem, em meio da falta absoluta de sentido em tudo isto, como não se iria manifestar o caráter corruptível dos funcionários? É impossível que isto não aconteça mesmo com o juiz de maior hierarquia. (KAFKA, 2011, p. 79)

Em outro momento, o protagonista se sente mal no tribunal e é amparado por uma funcionária. Ela lhe apresenta seu colega de trabalho, o “secretário de informação”: “É ele quem dá às partes em litígio todas as informações de que precisam, e como nosso sistema de justiça não é muito conhecido pela população, continuamente se estão pedindo informes. Para todas as perguntas que são feitas tem resposta” (KAFKA, 2011, p. 102). Por ter contato direto com o público (diferente dos demais funcionários do tribunal), o secretário recebia roupas elegantes, adquiridas pelos próprios colegas de trabalho, “para produzir no público uma primeira impressão de dignidade”. Neste trecho da história, Josef K. é ajudado pela funcionária e pelo

secretário de informação, que o conduzem até à saída do tribunal, e ela desabafa: “Talvez nenhum de nós tenha o coração duro; talvez todos nós apreciemos socorrer os acusados; apenas, como funcionários da justiça, muito facilmente assumimos a aparência de ter o coração duro e de não querer ajudar ninguém. Aí está algo que eu lamento muito” (KAFKA, 2011, p. 103).

Finalmente, o último trecho que se destaca na obra (para os fins deste trabalho) é uma parte do diálogo entre Josef K. e Titorelli, um pintor especializado em retratar magistrados:

- Como chegou a relacionar-se pela primeira vez com os juízes? – perguntou K.; antes de torná-lo decididamente a seu serviço queria conquistar a confiança do homem.
- Foi muito simples – disse o pintor –, simplesmente herdei essas relações. Já meu pai era pintor da justiça. Este é um posto que sempre se herda; por isso nunca chegam a ele pintores novos. Para representar pela pintura as diferentes hierarquias dos funcionários da justiça existem regras tão diversas, múltiplas e, sobretudo, secretas, que não são conhecidas fora de determinadas famílias. (KAFKA, 2011, p.179)

Assim, Kafka, formado em direito, descreve o sistema de justiça como um labirinto burocrático, com regras pouco claras e informações indisponíveis, de modo que é preciso contar com relações pessoais estabelecidas entre advogados e funcionários da justiça para esperar que seu processo não tenha um desfecho ruim. Não é o foco deste trabalho traçar paralelos sobre os aspectos jurídicos da obra, como o direito à ampla defesa e a presunção de inocência. Mas sim, sobre alguns pontos dos trechos destacados que se relacionam com esta tese.

A começar pelos guardas corruptos, que remete à Pesquisa Nacional de Vitimização e Percepção sobre a Segurança Pública (2019), que revela o fato de que policiais de trânsito são considerados corruptos por 76,6% dos mexicanos. Em segundo lugar aparecem os juízes, com 68,4%. Em seguida, a observação sobre a cor da vestimenta a ser utilizada pelo acusado para comparecer à audiência com o inspetor, bem como a elegante indumentária do secretário de informação. Estes trechos ilustram os signos de autoridade e de exercício do poder simbólico constantemente presentes no Judiciário.

O secretário de informação é apresentado como uma pessoa muito demandada, uma vez que o sistema de justiça em questão não é conhecido pela população. E ele efetivamente auxilia o protagonista (não com informações, mas amparando-o durante seu mal-estar, e, com o auxílio da colega de trabalho, conduzindo-o até a saída do tribunal). A despeito desse gesto, a mulher diz que os funcionários da justiça aparentam ter o coração duro e não querer ajudar ninguém. Demonstrando, portanto, um distanciamento do restante da população, que os vê com desconfiança.

Por fim, o diálogo entre Josef K. e Titorelli mostra como o trabalho de retratar juízes não é acessível a qualquer artista que deseje se especializar no ramo. É preciso herdar o posto, bem como tomar conhecimento das técnicas sigilosas de pintura – específicas para cada grau

hierárquico do funcionalismo. É possível traçar um paralelo com a análise feita por Bourdieu (1989) sobre o campo do Direito, em que ele destaca a origem social dos magistrados. No caso do romance de Kafka, até mesmo os pintores da Justiça devem pertencer a círculos familiares específicos.

Este trabalho não busca afirmar que a imagem do sistema de justiça apresentado em *O Processo* há quase cem anos é a mesma encontrada no Judiciário brasileiro ou mexicano nos dias atuais. Afinal, como lembra Pierre Zémor, mencionando Foucault: “Ainda que lentamente, a identidade evolui: ela é uma trajetória” (ZÉMOR, 2009, p. 238). A referência ao romance na conclusão desta tese se deve ao fato de que alguns trechos dialogam com aspectos levantados nesta pesquisa. Representam um sistema confuso, obscuro e ininteligível para aqueles que não estão familiarizados com sua linguagem e sua dinâmica de funcionamento.

Trata-se, portanto, de um grande desafio para comunicadores dos órgãos deste Poder, criar mecanismos que ampliem o acesso às informações de maneira clara e objetiva. Neste sentido, a pergunta que guiou este trabalho foi: *Como a Lei de Acesso à Informação dialoga com os princípios da comunicação pública nas Supremas Cortes do Brasil e do México?* Tomando-se como parâmetro os princípios estabelecidos por Duarte (2011), a saber: transparência, acesso, interação e ouvidoria social.

Em relação à transparência, trata-se de um princípio ao qual as LAIs se relacionam de maneira direta, ao instituir prazos, regras e procedimentos para que o Estado forneça informações ao público. Ao longo da pesquisa conclui-se que ambas as cortes cumprem este quesito. Quanto ao princípio do acesso, que consiste na facilidade na obtenção de informações e no estímulo a buscá-las (bem como dar sua opinião a respeito), observou-se que ambas as LAIs estabelecem textualmente a importância da adoção de linguagem de fácil compreensão por parte dos órgãos públicos e de mecanismos de acesso claros. No caso da legislação mexicana, destacam-se todas as ações previstas no art. 54, que tratam especificamente da promoção da cultura da transparência e do acesso à informação por parte dos organismos garantes. O inciso VII, por exemplo, estabelece que eles poderão “elaborar programas de capacitação dos usuários deste direito para incrementar seu exercício e uso, favorecendo integrantes de setores vulneráveis ou marginalizados da população” (MÉXICO, 2015, tradução nossa). Direcionando o olhar para as Supremas Cortes, constatou-se que, embora existam normativas internas no âmbito do STF que privilegiem a clareza das informações produzidas, na SCJN houve um comprometimento institucional maior capitaneado por ministros.

O princípio da interação consiste na promoção de canais de comunicação que viabilizem fluxos bilaterais ou multilaterais, nos quais os envolvidos tenham oportunidade de

falar e de serem ouvidos. Ele também está presente textualmente nas legislações de ambos países. Tanto no Brasil quanto no México, há a obrigação de auxiliar, atender e orientar o público no processo de busca por informações. Há ainda na LAI brasileira a previsão de “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação” (Art. 9º, inciso II). E na LAI mexicana há a determinação para que órgãos públicos entreguem a informação em língua indígena, braile ou qualquer formato acessível correspondente (Art. 45º).

No STF, a função de interação com o público é desempenhada pela Central do Cidadão, que teria espaço para ampliar seus canais de atendimento para outras plataformas, como telefone e e-mail. Há registros de estados que recebem pedidos de acesso à informação até mesmo por redes sociais e aplicativos de mensagens (como os governos do Ceará e do Maranhão). Na SCJN, existem canais como e-mail e telefone específicos para protocolar pedidos por meio da LAI (além da possibilidade de fazê-lo pessoalmente, por carta ou por meio da Plataforma Nacional de Transparência).

O último princípio da comunicação pública listado por Duarte (2011) é a ouvidoria social, que consiste no interesse em conhecer a opinião do público e os diversos segmentos que o compõem. A legislação brasileira estabelece a obrigatoriedade da publicação anual de “relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes” (Art. 30, inciso III).

Não foi localizado, tanto na SCJN quanto no STF informações sobre os perfis os usuários da LAI. Este é um dado que, no caso mexicano, a Plataforma Nacional de Transparência dispõe – o usuário pode preencher informações sobre sexo, profissão e faixa etária, por exemplo. No entanto, elas não aparecem nos relatórios de acesso à informação da corte. Já as opiniões sobre a qualidade das informações fornecidas são contabilizadas pelos sistemas de ambos tribunais.

Assim, é possível afirmar que as Leis de Acesso à Informação do México e do Brasil dialogam com os princípios da Comunicação Pública, que também estão presentes na aplicação da norma pelas Supremas Cortes de ambos países (em maior ou menor grau). Assim, ao constatar que este diálogo normativo existe, segue-se para o objetivo geral da pesquisa: a partir das experiências das Supremas Cortes do Brasil e do México, avaliar potencialidades e limites de interlocução entre os setores responsáveis pela Lei de Acesso à informação e pela Comunicação Social destas instituições.

Com base nas informações coletadas na pesquisa de campo junto às duas instituições, e na revisão de literatura, conclui-se que a norma estabelece um novo canal de diálogo entre o

Estado e a sociedade, em que o cidadão se encontra na centralidade do processo comunicacional, princípio-chave da comunicação pública. No entanto, a despeito disso, os setores responsáveis pela comunicação nas referidas cortes têm um nível de interlocução baixo com a LAI.

No âmbito das potencialidades, foram identificadas ações recentes e pontuais nos canais da TV Justiça e *Justicia TV* que merecem destaque. Programas que discutem o tema do direito de acesso à informação, que estabelecem a relação entre este direito e o acesso à Justiça e, em especial, que indicam como obter informações produzidas pela corte. Além disso, ainda que os referidos canais não tenham correlação direta com as legislações de acesso à informação dos respectivos países (no Brasil a TV Justiça antecedeu a LAI, enquanto no México o Canal Judicial veio depois), elas estão diretamente associadas à ideia de promoção da transparência. Foram criadas com base neste argumento, que também justificou a adoção do modelo de transmissão ao vivo das sessões do plenário. Ainda que o modelo escolhido seja alvo de críticas, defende-se que o saldo é positivo, visto que possui um aspecto didático de apresentar à população o mais alto órgão de Justiça de ambos países, seu funcionamento e integrantes.

Ademais, no México foram identificadas experiências positivas no âmbito do Conselho da Judicatura Federal, como capacitações sobre a Lei Geral de Transparência oferecidas a servidores (também há registro deste tipo de iniciativa no STF), e curso de redação para juízes federais, com o objetivo de tornar a linguagem das sentenças mais acessível para a população de um modo geral. A própria SCJN passou por experiência similar, como relatou o ex-ministro José Ramón Cossío Díaz.

Já em relação aos limites de interlocução, entende-se que esta não deve se dar ao ponto de que pedidos de acesso à informação sejam geridos pela área de comunicação. Claro que o setor deverá responder àquelas perguntas concernentes à sua área de atuação, mas deve se limitar a isso. Assim, busca-se evitar que pedidos feitos por jornalistas recebam tratamento diferenciado dos demais cidadãos, por exemplo. O potencial de atuação da Secretaria de Comunicação Social (no caso do STF) e da Direção de Comunicação Social (no caso da SCJN) está concentrado na transparência ativa, não na transparência passiva. As demais áreas administrativas das cortes é que devem ter em mente o aspecto comunicacional ao serem demandadas por meio da transparência passiva. Ou seja, devem adotar uma linguagem clara e objetiva ao atender os pedidos de acesso à informação, de modo que o requerente não necessite de conhecimentos técnicos específicos para compreender a resposta recebida, afinal, como Pierre Zémor explica: “o direito à informação estabelece um dever de comunicação” (ZÉMOR, 2009, p. 220).

Dando continuidade ao exame dos aspectos epistemológicos deste trabalho, o primeiro objetivo específico listado consistiu em analisar como se deu o processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação nas Supremas Cortes do Brasil e do México, bem como traçar um panorama dos contextos político e cultural que permearam a formulação e implementação das normas nestes países. Como ficou demonstrado, a SCJN teve um papel de destaque ao mudar seu entendimento sobre o alcance do direito de acesso à informação pública, o que contribuiu para que ele fosse regulamentado pela primeira LAI, de 2002. Esta, por sua vez, contou com forte participação da sociedade civil, e assumiu um caráter simbólico de rompimento com o passado político do país e de uma nova etapa na transição democrática. A regulamentação no âmbito da Suprema Corte foi editada dentro do prazo previsto, e sofreu alguns ajustes ao longo dos anos – até para se adequar ao novo marco legal aprovado em 2015.

No Brasil, o STF (e o Judiciário, na figura do CNJ) demorou a regulamentar a LAI em seu âmbito, o que gerou frustrações por parte de jornalistas e pesquisadores que tentavam utilizar os mecanismos de acesso à informação instituídos pela nova regra. Em comum com o México está o fato de que foi necessária uma mudança de liderança do Executivo (ainda que sob o mesmo partido político) para que a regulamentação do direito de acesso à informação pública deixasse a agenda de intenções e passasse à agenda de ações. Em razão da estratégia discursiva adotada por grupos da sociedade civil e por elementos do contexto político nacional, houve uma forte vinculação inicial entre a LAI e o direito à memória e à verdade.

O segundo objetivo específico deste trabalho consistiu em apresentar a estrutura de comunicação das referidas instituições. Constatou-se que ambas utilizam as mesmas plataformas para disseminar informações – com a diferença de que o STF ainda dispõe da Rádio Justiça. A equipe da Direção de Comunicação Social da SCJN é consideravelmente maior do que a do STF (87 e 48 funcionários, respectivamente). O tipo de vínculo empregatício com os tribunais varia entre servidores efetivos, comissionados ou terceirizados. O primeiro grupo é o mais reduzido nas duas cortes, o que suscita um debate sobre liberdade editorial, a precarização do trabalho, e até a dificuldade em implementar, executar e avaliar políticas de comunicação a longo prazo.

Por fim, o terceiro objetivo listado consistia em identificar articulações e/ou tensões entre a garantia do direito de acesso à informação e as práticas de comunicação adotadas nestes órgãos. A partir de entrevistas com ex-secretários de comunicação do STF, observou-se a existência de um entendimento de que não cabe ao setor se envolver em temas relacionados à transparência. Ainda que este entendimento não seja unânime entre os entrevistados, a sua exposição merece destaque, pois a partir dele depreende-se que a área concentra seu trabalho

no diálogo com um público que compreende o funcionamento da instituição e não necessita de auxílio na apreensão das informações produzidas pela corte. Além disso, houve relatos de envio à Secretaria de Comunicação de pedidos de acesso à informação protocolados por jornalistas – mesmo que as informações requisitadas não dissessem respeito às atividades da secretaria, mas pelo fato do demandante ser jornalista. Esta preocupação com o tratamento diferenciado aos pedidos protocolados por jornalistas também se revelou no México, mas não foram identificadas ocorrências do tipo nos relatos coletados.

A hipótese de que existe pouco diálogo entre a área responsável pela gestão e operacionalização das políticas de transparência (e pela aplicação da LAI) e o setor de Comunicação Social nas Supremas Cortes foi verificada e confirmada. A explicação inicialmente formulada para este cenário se baseava na estratégia adotada pelos gestores da área de Comunicação, que não compartilhavam da premissa da centralidade do cidadão nos processos comunicacionais.

Ao longo desta pesquisa, foram identificados três desafios que se apresentam no caminho da aplicação das LAIs no Brasil e no México. O primeiro e o segundo dizem respeito à métricas: 1) Medir a eficácia das leis de acesso com base no número de solicitações recebidas/respondidas é importante, mas não pode ser o único parâmetro. O grande desafio é diversificar os perfis de solicitantes, estabelecer de fato uma relação de diálogo entre Estado e sociedade, e não apenas preencher uma lista de dados a serem obrigatoriamente disponibilizados ao público; 2) Como mensurar o impacto das leis de acesso à informação no dia a dia das pessoas? Seus efeitos são difusos, o que pode dificultar a defesa de investimentos perante gestores; 3) Como transpor a lógica de “governo aberto” para chegar ao “estado aberto”, ou seja, fazer com que o direito de acesso à informação pública deixe de ser uma política de governo e torne uma política de Estado. Os desafios listados requerem o aprofundamento de pesquisas sobre o tema, e suas soluções transcendem o escopo delimitado por esta pesquisa. Tratam-se de oportunidades a serem amadurecidas para futuras investigações.

O esforço central deste trabalho consistiu em demonstrar que, ter acesso à informação é importante, porém não é o suficiente. A informação carece de ser comunicada. Apenas torná-la disponível não necessariamente a torna útil ou compreensível. Este é apenas o primeiro passo rumo ao estabelecimento de um processo de comunicação que pressupõe o diálogo, ou seja, a participação da cidadania de maneira ativa, efetivando o papel da comunicação pública na garantia de direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, John M. (coord.). **Más allá del acceso a la información**: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI, 2008.
- ACKERMAN, John M., SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The Global Explosion of Freedom of Information Laws. **Administrative Law Review**. v. 58, n. 1, pp. 85-130, 2006.
- ALBUQUERQUE, Ana Luiza. 'Brasil é raro país onde juiz discute em público', diz ex-presidente do STF. **Folha de S. Paulo**, Porto Alegre, 30 de nov. 2017. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1939422-brasil-e-raro-pais-onde-juiz-discute-em-publico-diz-ex-presidente-do-stf.shtml> Acesso em 8 jun. 2020.
- ALCÁNTARA, Juan Luis González. Transparencia y acceso a la información judicial. **Reforma Judicial**, pp. 67-82, jul.-dez. 2003.
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- _____. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- _____. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- ARTIGO 19 BRASIL. **Identidade revelada: entraves na busca por informação pública no Brasil**. São Paulo: Artigo 19, 2018.
- _____. **A Lei de Acesso à Informação nos tribunais brasileiros**. São Paulo: Artigo 19, 2017.
- _____. **Caminhos da transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça**. São Paulo: Artigo 19, 2016.
- _____. **Monitoramento da lei de acesso à informação pública em 2013**. São Paulo: Artigo 19, 2014.
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC). **Acceso a la Información y Transparencia en el Poder Judicial: guía de buenas prácticas en América Latina**. ADC: Argentina, 2009
- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB); FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV); INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS (IPESPE). **Estudo da imagem do Judiciário brasileiro**. AMB, FGV, IPESPE: 2019,
- BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- BANISAR, David. **The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts**. Washington: TheWorld Bank, 2011. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23022/TheRightToInformationProgram.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 8 ago. 2020.

BELMONT, José Antonio. Jueces ya no pueden vivir en una “esfera de cristal”: Zaldívar. **Milenio**, Ciudad de México, 15 out. 2019. Política. Disponível em: <https://www.milenio.com/politica/jueces-ya-no-pueden-vivir-en-una-esfera-de-cristal-zaldivar> Acesso em 8 jun. 2020.

BENTHAM, Jeremy. Da Publicidade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.6, Brasília, jul-dez.2011, pp. 277-294.

BERLINER, Daniel; BAGOZZI, Benjamin E.; PALMER-RUBIN, Brian. What information do citizens want? Evidence from one million information requests in Mexico. **World Development**, v. 109, 2018, pp. 222-235.

BERLINER, Daniel; ERLICH, Aaron. Competing for transparency: political competition and institutional reform in Mexican states. **American Political Science Review**, v. 109, n.1, 2015, pp. 110-128.

BERTI, Bianca. **Governo federal é denunciado à CIDH por violações ao acesso a informação e transparência na crise da Covid-19**. Transparência Brasil. Blog. São Paulo, 15 jul. 2020. Disponível em: < <https://www.transparencia.org.br/blog/governo-federal-e-denunciado-a-cidh-por-violacoes-ao-acesso-a-informacao-e-transparencia-na-crise-da-covid-19/>> Acesso em 28 jul. 2020

BIRKINSHAW, Patrick. Transparency as a human right. *In*: HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.) **Transparency: The key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006. PP. 47-57.

BLANTON, Thomas. The world’s right to know. **Foreign Policy**, [SL], n. 131, p. 50-58. jul./ago. 2002.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. O conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BUCCI, Eugênio. Dissonâncias estruturais na comunicação do Poder Judiciário no Brasil: perguntas. **Matrizes**. v.13, n. 2, maio/ago. 2019, São Paulo, pp. 45-60.

CAÑA, Pedro Villa y. Organismos de transparencia, como el INAI, son floreros: AMLO. **El Universal**, Ciudad de México, 7 dez. 2020. Nación. Disponível em: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/organismos-de-transparencia-como-el-inai-son-floreros-amlo> Acesso em 6 maio 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO, Luiz Maklouf. Data Venia, o Supremo: Como funciona e o que acontece no STF. **Piauí**, São Paulo, Agosto 2010. Questões Jurídicas. Disponível em: < <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/data-venia-o-supremo/>> Acesso em 8 jun. 2020.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Políticas públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira. In: CANELA, G. (org.). **Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo**. Brasília: ANDI, Cortez Editora, 2008. p. 66-80.

CÁZARES, Alejandra R.; CEJUDO, Guillermo M. El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. **Revista de Gestión Pública**, v. 2, n. 2, p. 335-381, Jul./Dez. 2013.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA). **Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet**. 11ª ed. Santiago: CEJA, 2019.

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (CETA); PROBABILÍSTICA. **La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información pública**. Encuesta, 2007.

CHADA, Daniel; HARTMANN, Ivar A. Mais transparência sobre algoritmo do STF é mais segurança. **O Globo**, Rio de Janeiro, 3 fev. 2017, Opinião.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (CRE). **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41 de 2010**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/94838.pdf> Acesso em 5 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Ata da 222ª sessão ordinária**. Brasília, 1 dez. 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2232> Acesso em 5 set. 2020.

_____. **Ata da 209ª sessão ordinária**. Brasília, 26 maio. 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2160> Acesso em 5 set. 2020.

_____. **Ata da 150ª sessão ordinária**. Brasília, 3 jul. 2012. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1623>> Acesso em 5 set. 2020.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF); ASOCIACIÓN MEXICANA DE JUZGADORAS (AMJ); ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (ANMCJDPJF). **Pautas para la elaboracion de resoluciones**. Ciudad de México, 2017.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL (CJF). **Planeación Estratégica de la Dirección General de Comunicación Social**. Ciudad de México, 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Ata da 10ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 25 mar. 2009, 6p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf> Acesso em 5

ago. 2020.

_____. **Ata da 9ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 9 set. 2008, 6p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-9a-reuniao-set-2008.pdf> Acesso em 5 ago. 2020.

_____. **Ata da 7ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 29 jun. 2007, 7p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-7a-reuniao-jun-2007.pdf> Acesso em 5 ago. 2020.

_____. **Ata da 5ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 23 mar. 2006, 10p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf> Acesso em 5 ago. 2020.

_____. **Ata da 3ª reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Brasília, 16 ago. 2005, 11p. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-3a-reuniao-ago-2005.pdf> Acesso em 5 ago. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil**. São José, 24 nov. 2010, 124p. Disponível em: < https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf > Acesso em 5 ago. 2020.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da; DUTRA, Luma Poletti; PAULINO, Fernando Oliveira. Derecho de acceso a la información en Brasil y México: entre cabestros, jefes y sociedad civil. **Millcayac - Revista Digital De Ciencias Sociales**, v. 15, n. 8, pp. 117-142, 2021.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. **Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México**. 2017. 232f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

CUETO, Guillermo A. Tenorio. El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional: El caso mexicano. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 17, maio, 2017, pp. 79-99, Madri, Espanha

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DAMATTA, Roberto (coord.). **Sumário Executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no poder executivo federal brasileiro**. [SL]: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46417/1/pesquisadiagnostico.pdf> > Acesso em 4 ago.

2020.

DANTAS, Matheus. **Uso de justificativas controversas para negar informações aumenta sob Bolsonaro**. Transparência Brasil. Blog. São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/blog/uso-de-justificativas-controversas-para-negar-informacoes-aumenta-sob-bolsonaro/#more-1501>> Acesso em 4 ago. 2020.

DOWNS, Anthony. **Economic theory of democracy**. Nova Iorque: Harper & Row Publishers Inc., 1957.

DOYLE, Kate. Mexico's new Freedom of Information Law. **The National Security Archive**. Cidade do México, 10 jun, 2002.

DUARTE, Jorge; THEORGA, Andréa Brito. O processo de implantação da Lei de Acesso à Informação em órgãos do Poder Executivo Federal. **Revista Comunicação & Informação**, Goiânia, v.15, n.2, pp. 67-79, jul./dez. 2012.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (orgs.) **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1 ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

_____. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF). **Comparing Transparency: A study on access to information in the Judiciary**. Estados Unidos, 2007.

DUTRA, L. P. et al. **Complementariedad entre los derechos de las audiencias, libertad de expresión y acceso a la información: experiencias en México y Brasil**. In: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, 15, 2020.

DUTRA, Luma Poletti. **Accountability e saúde: desafios do direito de acesso à informação na pandemia de Covid-19**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 18, 2020.

DUTRA, Luma Poletti; PAULINO, Fernando Oliveira. **Mecanismos de transparência digital: análise do portal do Supremo Tribunal Federal**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 41. 2018, Joinville.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à informação em pauta: os usos da Lei de Acesso por jornalistas**. 2015. 141f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES. **(IN) Justicia abierta: ranking de opacidad judicial en México**. Ciudad de México: EQUIS, 2019.

_____. **Transparencia en la Publicación de Sentencias**

¿Retrosesos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública? Ciudad de México: EQUIS, 2017. Disponível em: < https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Transparencia_Sentencias.pdf> Acesso em 6 jun. 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FENSTER, Mark. Transparency in search of a theory. **European Journal of Social Theory**, Vol. 18, n.2, 2015, pp. 150-167.

_____. Seeing the State: transparency as a metaphor. **Administrative Law Review**, Vol. 62, n. 3, 2010, pp. 617-672.

FONTAINHA, Fernando de Castro; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ALMEIDA, Fábio Ferraz de (orgs.). **História oral do Supremo (1988-2013), v.19: Carlos Ayres Britto**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017.

FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; NUÑEZ, Izabel Saenger. (orgs.). **História oral do Supremo (1988-2013), v.12: Luiz Fux**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016.

FONTAINHA, Fernando de Castro; MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de; SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos (orgs.). **História oral do Supremo (1988-2013), v.11: Luis Roberto Barroso**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016.

FONTAINHA, Fernando de Castro; SILVA, Angela Moreira Domingues Da; ALMEIDA, Fabio Ferraz de. (orgs.). **História oral do Supremo (1988-2013), v.4: Cezar Peluso**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby. Mexico's transparency reforms: theory and practice. **Government Secrecy**, V. 19, 2011, pp. 353–379.

FOX, Jonathan. Transparencia y rendición de cuentas. *In*: ACKERMAN, J. M. (org.). **Más allá del acceso a la in-formación: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho**. México: Siglo XXI, 2008.

GENTILLI, Victor; DUTRA, Luma P. *Arcana imperii e accountability: Jornalismo, segredo e transparência*. *In*: GUERRA, Josenildo L.; ROTHBERG, Danilo; MARTINS, Gerson L. (orgs.). **Crítica do Jornalismo no Brasil: Produção, qualidade e direito à informação**. Covilhã: LABCOM.IFP, 2016.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos à informação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GERALDES, E.; SOUSA, J. **As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à**

Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIRARDI JÚNIOR, Liráucio. Pierre Bourdieu: mercados linguísticos e poder simbólico. **Revista Famecos.** Porto Alegre, v. 24, n. 3, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2017.

GONÇALVES, Francisco Eduardo. **A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de apuração: uma análise do uso da LAI por jornalistas.** 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAN, Byung-Chul. **A Sociedade da Transparência.** Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2014.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. **Organicom,** Vol. 3, n.4, 2006, pp. 24-39.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.) **Transparency: The key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOOD, Christopher. Transparency in a Historical Perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, p. 4-23

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). **Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019.** México: 2020.

_____. **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019.** México: 2019.

_____. **Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2016.** México: 2017

KAFKA, Franz. **O Processo.** Trad. Torrieri Guimarães, 5 ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua.** Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

KRAEMER, Luciana; NASCIMENTO, Solano. **A utilização da Lei de Acesso pela imprensa: análise dos jornais Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo.** In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM JORNALISMO INVESTIGATIVO, 1., 2014, São Paulo.

Anais... São Paulo: ABRAJI, 2014.

LAMBLE, Stephen. Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy. **Freedom of Information Review**, vol. 97, 2002, pp. 2-8.

LANGNER, Ana. Aumentan declaraciones de inexistencia de información: Inai. **La Jornada**, Ciudad de México, 22 jan. 2020. Política. Disponível em: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/22/aumentan-declaraciones-de-inexistencia-de-informacion-inai-3551.html> Acesso em 6 jun. 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOPES, Felipe de Mendonça. **Essays on judicial behavior**. 2018. 115f. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Economia, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

LÓPEZ, Genaro Luis García. El acceso a la información de la administración pública en los Estados Unidos Mexicanos: la regulación del principio de libre información. **Investigación bibliotecológica**, vol. 21, n. 43, 2007, México.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; SALGADO PERRILLIAT, Ricardo. El Poder Judicial federal y la transparencia: crónica de un derecho en construcción. **Revista Latinoamericana de Derecho**, n. 6, jul.-dez. 2006, pp. 237-262.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sérgio. Democracia y rendición de cuentas: La Ley mexicana de transparencia y acceso a la información. **Documentación Administrativa**, n. 273 (set-dez 2005), Espanha.

_____. Comentario a la iniciativa de ley federal de transparencia y acceso a la información presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión. **Cuestiones Constitucionales**, v.7, 2002, 261-274.

LÓPEZ NORIEGA, Saúl. **La Suprema Corte y su proceso de decisión: ni transparencia ni calidad deliberativa**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTELL, Lenin. La Fragmentación del Espacio Público Global. **Razón y Palabra**, n. 55, V. 12, 2007.

MASHAW, Jerry, L. Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. In: ACKERMAN, John M. (coord.). **Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho**. México: Siglo XXI, 2008.

MATOS, Pedro Arcanjo. **O uso da LAI por servidores públicos federais como instrumento de informação trabalhista: formas de se pensar a transparência do Estado**. 2018. 156 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. **International Review of**

Administrative Sciences, vol. 75, n. 2, 2009, pp. 255-269.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009a.

_____. **El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica**. Quito: UNESCO, 2009b.

MESQUITA, Wákila Nieble Rodrigues de. **A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. 2015. 129 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MÉXICO. **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf> Acesso em 8 jun. 2018.

_____. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 1917. Disponível em: <<https://www.gob.mx/indesol/documentos/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-97187>> Acesso em 8 jun. 2020.

MICHENER, Gregory. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics and Society**, University of Miami, v. 57, n. 3, p. 77-99, 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M; VELASCO, R. **Avaliação de Transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário**. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2016.

_____. **Estado Brasileiro e Transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2014.

MICHENER, Gregory. FOI Laws around the world. **Journal of Democracy**, [SL], v. 22, n. 2, p. 145-159, abr. 2011.

_____. **The Surrender of Secrecy: explaining the emergence of access to public information laws in Latin America**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Universidade do Texas, Austin, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro**. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

MORA, Ximena Puente de la. Implementación de la Reforma en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas para el Poder Judicial de la Federación. **Seminario Internacional de Transparencia Judicial, ‘El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta’**, 6, Cidade do México, 2015. Disponível em: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina_transparencia/documento/2018-01/Memorias_Seminario_Internacional_de_Transparencia_Judicial_2015.pdf>

MORALES, Luís Maria Aguilar. Apresentação. In: CONSEJO DE LA JUDICATURA

FEDERAL. **Memorias del Seminario Internacional de Transparencia Judicial**, Ciudad de México, 2016.

NAURIN, Daniel. Transparency, Publicity, Accountability – The missing links. **Swiss Political Science Review**, vol. 12, n. 3, 2007, pp. 90-98.

NEGRINI, Vanessa. **Comunicação Pública e Efetividade da Justiça: uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal**. 2017. 211 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

NEGRINI, Vanessa; SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. **Políticas de comunicação e efetividade da Justiça à luz das teorias de comunicação pública e da lei de acesso à informação**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38., 2015, Rio de Janeiro.

NOGUEIRA, Rose Dayanne Santana. **Hermenêutica de Profundidade aplicada aos estudos de direito e política de comunicação**. In: Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, 15, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: Cenpec, n. 44, p. 27-52, 1998.

OLIVEIRA, Vitor Costa. **O Conselho Nacional de Justiça e a cultura política brasileira: entre o controle do Estado e o poder nas relações sociais**. 2010. 177f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão

OLIVEIRA, Gislaine Ferreira; DINARTE, Priscila Valduga. O poder judiciário na sociedade em rede: a transparência passiva como nova de democratização da justiça. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, v.1, n.2, Minas Gerais, Jul/Dez. 2015, pp. 276-308.

O'NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.). **Transparency: the key to better governance?** Nova York: Oxford University Press, 2006, pp.75-90.

ONOFRE, Juan Jesús Garza; REYES, Javier Martín. El procedimiento de renuncia de Medina Mora: mal por donde se vea. **Animal Político**, 15 jan. 2020. Plumaje. Disponível em: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-procedimiento-de-renuncia-de-medina-mora-mal-por-donde-se-vea/> Acesso em 8 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> Acesso em 9 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração de Nuevo León**, 2004. Disponível em: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/CumbreAmericasMexico_DeclaracionLeon.pdf Acesso em 18 dez. 2020.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas**: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 67-95.

PAZ, Octavio. **El peregrino em su pátria: historia y política de México**. 2 ed. México: FCE, 2014.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. *In*: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). **Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.

PIMENTEL, Genaro David Góngora. **Memorias: los supremos de la corte**. México: Editorial Porrúa, 2019.

PLA, Issa Luna. **Movimiento social del derecho de acceso a la información en México**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (PJF). **2 Informe Ministro Presidente Arturo Zaldívar**. Ciudad de México, 2020.

_____. **1er Informe Ministro Presidente Arturo Zaldívar**. Ciudad de México, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2017. Disponível em: < <http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>> Acesso em 15 dez. 2020.

RECONDO, Felipe. A decisão mais moderna do STF: a transmissão ao vivo das sessões de Turma. **Jota**, Brasília, 15 abr. 2020. Análise. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/a-decisao-mais-moderna-do-stf-a-transmissao-ao-vivo-das-sessoes-de-turma-15042020> Acesso em 8 jun. 2020.

_____. **Tanques e togas: O STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REDACIÓN AN/GV. AMLO critica sueldos del Inai; "corrupción creció a la par" de que se creó este organismo, dijo. **Aristegui Noticias**, Ciudad de México, 7 dez. 2018. México. Disponível em: < <https://aristeguinoticias.com/0712/mexico/amlo-critica-sueldos-del-inai-corrupcion-crecio-a-la-par-de-que-se-creo-este-organismo-dijo/>> Acesso em 8 jun. 2020.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Comprender Habermas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

REIS, L. M. S. L. **A Lei brasileira de Acesso à Informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal**. 2014. 151f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

REPORTEROS SIN FRONTERA (RSF). **Balance 2019 de periodistas asesinados, detenidos, secuestrados y desaparecidos en el mundo**. RSF, 2019. Disponível em: https://rsf.org/sites/default/files/rsf_2019_es2.pdf Acesso em 20 out. 2020.

ROBERTS, Alasdair. Spin control and freedom of information: lessons for the United Kingdom from Canada. **Public Administration**, [SL], Vol. 83, n.01, p. 1-23, 2005.

ROBLEDO, Marybel Martínez. Acceso a la información, transparência y rendición de cuentas em Mexico: 37 años de evolución. **El Cotidiano**. Universidad Autónoma Metropolitana: Azcapotzalco, México, set./out.2014, pp 203-215.

SABA, Roberto P. El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. **Derecho Comparado de la Información**, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, p. 145-185, n. 3, jan./jun. 2004.

SALVADORI, Fausto. Comunicação pública, lógica privada. **Agência Pública**, São Paulo, 3 de jul. 2018. Especial. Disponível em: <https://apublica.org/2018/07/comunicacao-publica-logica-privada/> Acesso em 8 jun. 2020.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. La transparencia de los jueces: algunas notas sobre el acceso a la información pública en el Poder Judicial de la Federación. **Reforma Judicial**, pp. 195-206, jul.-dez. 2003.

SANTOS, Helen Rose Lopes dos. **Lei de Acesso à Informação e comunicação em Universidades Federais: conexões, perspectivas e desafios**. 2018. 165f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas Públicas: coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHEDLER, Andreas. Qué es rendición de cuentas? In: **Cuadernos de transparência**, n.03. México: IFAI, 2008.

SEIFERT, Priscila. **Um jeito mais discreto de julgar? O Supremo, a mídia e o plenário virtual**. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 9, 2021, Remoto.

SILVA, Marcos Alegre. Central do Cidadão do Supremo completa cinco anos. **Consultor Jurídico**, Brasília, 3 jul. 2013.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. In: MENDONÇA, Ricardo F.; PEREIRA, Marcus A.; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Democracia digital: Publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, pp. 27-54.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; RIGHI, Lucas Martins. Transparência pública e a ação normativa do CNJ. **Revista Direito GV**. São Paulo, jul-dez 2013, pp. 489-513.

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen; PAULINO, Fernando Oliveira. A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei de Acesso à Informação. **Matrizes**, São Paulo, V.10, n.1, jan./abr. 2016, pp. 165-179.

STATON, Jeffrey K. **Judicial Power and Strategic Communication in Mexico**. Estados Unidos: Cambridge University Press, 2010.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN). **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo XI, Abril de 2000, tesis P. XLV/2000**, p. 72. Registro: 191981. <https://bityli.com/6cU11>

_____. (SCJN). **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96**, p. 513. Registro: 200111. <https://bityli.com/3YfZy>

_____. (SCJN). **Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992, Tesis 2a. I/92**, p. 44. Registro: 206435. <https://bityli.com/AaKDd>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Resolução nº 730, de 8 de abril de 2021**. Institui a Política de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO730-2021.PDF>> Acesso em 8 jun. 2021.

_____. Contas no Twitter e no YouTube permitem conferir informações oficiais do STF. **Portal do STF**, Brasília, 27 jan. 2020. Notícias. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=435509&ori=1>> Acesso em 8 jun. 2020.

_____. **Relatório de fiscalização 09/2018 – Monitoramento (2ª etapa) Recomendações da auditoria na Política de Transparência no STF Processo nº 003698/2016**. Brasília, ago. 2018, 19p.

_____. **Relatório de fiscalização 08/2015 – Auditoria transparência no STF Processo nº 357.481**. Brasília, 22 de jan. 2016, 58p.

_____. **Relatório de fiscalização 10/2015 – Avaliação de Controles Internos – Gestão da prestação de serviços técnicos sob demanda para a TV Justiça – SCO Processo nº 357.418**. Brasília, 26 de nov. 2015, 27p.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social e crítica da era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Global corruption barometer Latin America & the Caribbean: citizens' views and experiences of corruption**, 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org/pt/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019> Acesso em 15. Dez. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de auditoria, Acórdão 1832/2018**. Brasília, 8 de ago. 2018, 70p. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1832%2520E%2520transpar%25C3%25Ancia/ANOACORDAO%253A%25222018%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5/%>

[2520?uuid=c2533fc0-3a81-11eb-b4be-a3a34487ed81](#)> Acesso em 20 set. 2020.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. De la independencia a la consolidación republicana. In: ESCALANTE, Pablo [et al.]. **Nueva historia mínima de México**. Ciudad de México: El Colegio de México, 2019.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Hermenêutica de Profundidade na pesquisa social. **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 42, n. 2, maio/agosto 2006, pp. 85-93.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; BURGOS, Marcelo Baumann. **Quem somos – a magistratura que queremos**. Rio de Janeiro: AMB, 2018.

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México. **Derecho Comparado de la Información**. México, 2003.

_____. **Derecho de acceso a la información en el poder judicial: Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada**. México: 2002.

WOLTON, Dominique. **Informar não é comunicar**. Tradução: Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2010.

ZALDÍVAR, Arturo. Justicia TV: una apuesta por la televisión pública. **Milenio**, 25 jun. 2019. Los derechos hoy. Disponível em: <https://www.milenio.com/opinion/arturo-zaldivar/los-derechos-hoy/justicia-tv-una-apuesta-por-la-television-publica> Acesso em 8 jun, 2020.

ZÉMOR, Pierre. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO



Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a),

Esta entrevista é parte integrante de um projeto de pesquisa de doutorado em Políticas de Comunicação e Cultura, que tem o objetivo de compreender como se dá a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Supremo Tribunal Federal e como esta norma contribui para efetivar o direito à comunicação na corte.

Essa pesquisa é realizada pela doutoranda Luma Poletti Dutra sob orientação do Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino, ambos vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (PPG-FAC UnB). Ao conceder a entrevista, você concorda em participar desta pesquisa. Assim, solicitamos que assine as duas vias deste documento e guarde uma delas com você.

Nessa entrevista falaremos de forma aberta, isto é, não direcionada em termos de perguntas e respostas estritas, sobre os assuntos de interesse da pesquisa, conversando sobre temas amplos e explorando e aprofundando seu conhecimento, experiências, percepções e opiniões sobre eles. Para possibilitar as análises posteriores, informamos também que o áudio desta entrevista será gravado.

Por fim gostaríamos de esclarecer que a transcrição de trechos da entrevista poderá ser apresentada na tese de doutorado, com o objetivo de ilustrar resultados. Agradecemos muito sua contribuição para essa pesquisa. Futuramente entraremos em contato para lhe informar sobre a defesa da tese e sua divulgação.

Cordialmente,

Luma Poletti Dutra
lumadutra@gmail.com
(61) 99952-3535

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino
paulino@unb.br

Nome do(a) entrevistado(a):

Assinatura:

Data:



Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação



Universidad Pedagógica Nacional
Política de los Procesos Socioeducativos

Formulario de Consentimiento

Estimado(a),

Esta entrevista es parte integrante de un proyecto de investigación de doctorado en Políticas de Comunicación y Cultura de la Universidade de Brasília (UnB), en Brasil, en asociación con el programa de doctorado en Política de los Procesos Socioeducativos de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), en México. El objetivo es comprender como se aplica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como esta regla contribuye para tornar efectivo el derecho de acceso a la información pública en la corte.

Esta investigación es desarrollada por la estudiante de doctorado Luma Poletti Dutra, bajo la supervisión del Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino, ambos vinculados al Programa de Posgrado en Comunicación de la Facultad de Comunicación de la Universidade de Brasília. La estancia de investigación en la Universidad Pedagógica Nacional está bajo la dirección de la Prof^a. Dr^a. Luz María Garay Cruz. Al conceder esta entrevista, usted está de acuerdo en participar de esta investigación. Así que se solicita que firme las dos copias de este formulario y conserve una de ellas.

Durante la entrevista, hablaremos de forma abierta acerca de temas de interés de la investigación, abordando temas amplios y aprovechando su conocimiento, experiencias, percepciones y opiniones acerca de ellos. Para permitir un análisis posterior, informamos que el audio de esta entrevista será grabado y la transcripción de partes de la entrevista podrá ser presentada en la tesis de doctorado, con el objetivo de ilustrar resultados.

Desde ya agradecemos su contribución para esta investigación. Futuramente vamos a contactarle para informar acerca de la presentación de la tesis y su divulgación.

Saludos cordiales,

Luma Poletti Dutra

lumadutra@gmail.com

+55 61 99952-3535

+52 1 556071-8169

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

paulino@unb.br

Nombre del entrevistado:

Firma:

Fecha:

APÊNDICE B – ÍNDICE COM LINKS DE DOCUMENTOS CONSULTADOS**Decretos, Medidas Provisórias e Projetos de Lei**

Decreto 8.783/2016: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8783.htm

Decreto 10.160/2019: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13

Lei Modelo de Acesso à Informação (OEA):

https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/americas_model-int-am-law-on-ati_portuguese

Medida Provisória 928/2020

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=23/03/2020&totalArquivos=6>

Plano Nacional de Governo Aberto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm

Projeto de Lei 219/2003:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>

Projeto de Lei 4.178/2019:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213233>

Projeto de Lei 7709/2017:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2138949>

Projeto de Lei 5531/2020:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267120>

Documentos:

Acordo de Escazú.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf

Declaração de Atlanta:

http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf

Declaração de Oaxaca: <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>

Sentença do caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Relatórios

Barômetro da Liberdade de Imprensa: <https://rsf.org/pt/barometro>

EQUIS Justicia para Mujeres: Transparencia en la publicación de sentencias.
http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Transparencia_Sentencias.pdf

EQUIS Justicia para Mujeres: (IN)Justicia Abierta. https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/INJusticia_Abierta.pdf

Global Corruption Barometer da América Latina e Caribe:
https://images.transparencycdn.org/images/2019_GCB_LatinAmerica_Caribbean_Full_Report_200409_091428.pdf

Global Right to Information Rating: <https://www.rti-rating.org/country-data/>

Índice de Percepção da Corrupção 2018: <https://www.transparency.org/cpi2018>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2018: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019.
<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: Censo 2015
<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: Censo 2015
<https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/#>

Painel Correição em Dados: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

Painel da Lei de Acesso à Informação: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

Regulamenta LAI: <https://www.regulamentalai.org/>

Reportagens/Sites de notícias:

Adonde van los desaparecidos: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2018/11/12/2-mil-fosas-en-mexico/>

Aristegui Notícias: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

El País: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/15/internacional/1463275908_978939.html

Folha de São Paulo:
<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1939422-brasil-e-raro-pais-onde-juiz-discute-em-publico-diz-ex-presidente-do-stf.shtml>

G1: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/21/itamaraty-orienta-turistas-brasileiros-no-mexico-a-antecipar-retorno-ao-brasil.ghtml>

Jota: <https://www.jota.info/jotinhas/carmen-lucia-eu-e-a-ministra-rosa-nao-nos-deixam-falar-10052017>

Jota: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/site-do-stf-esta-fora-do-ar-ha-dois-dias-e-ataque-hacker-e-investigado-07052021>

Jota: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pode-um-servidor-publico-bloquear-um-cidadao-no-twitter-01122020>

O Estado de São Paulo: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gestao-doria-dificulta-acesso-a-dados-e-viola-lei-de-acesso-a-informacao,70002075921>

O Globo: <https://oglobo.globo.com/brasil/sistema-de-transplantes-no-brasil-sofre-com-falta-de-transporte-aereo-19444859>

Poder 360: <https://static.poder360.com.br/2017/03/Pesquisa-CSPAN-integra.pdf>

Revista Veja:

<https://veja.abril.com.br/blog/radar/jornalismo-da-tv-justica-ameaca-parar-por-salarios-atrasados/>

Supremo Tribunal Federal:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119716&ori=1>

Supremo Tribunal Federal:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=403002>

The New York Times: <https://www.nytimes.com/2001/10/12/world/mexicans-move-to-pry-open-potentially-explosive-files.html?searchResultPosition=3>

UOL: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/06/30/fhc-diz-que-assinou-sigilo-eterno-de-arquivos-politicos-sem-ler.html>

Sites institucionais

Agencia de Acceso a la Información Pública (Argentina): <https://www.argentina.gob.ar/aaip>

Consejo de la Judicatura Federal. Portal da Transparência:

<https://www.cjf.gob.mx/transparencia/index.htm>

Consejo para la Transparencia (Chile): <https://www.consejotransparencia.cl/>

Conselho Nacional de Justiça: informações sobre salários de magistrados de todos os tribunais do país < <http://www.cnj.jus.br/transparencia/remuneracao-dos-magistrados> >

Conselho Nacional de Justiça: Atos normativos da Gestão Estratégica

<https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/atos-normativos-da-gestao-estrategica/>

Conselho Nacional de Justiça: Resolução nº 85 de 2009 que trata sobre a comunicação social no Poder Judiciário:

<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado232814202007085f06568e2ed4f.pdf>>

Conselho Nacional de Justiça: Portaria 198, de 2019 que cria o Comitê de Comunicação do Poder Judiciário <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3134>

Conselho Nacional de Justiça: Portal da Transparência do Judiciário.

<http://www.portaltransparencia.jus.br>

Conselho Nacional de Justiça: Sistema de Remuneração. <http://www.cnj.jus.br/remuneracao/>

Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas: www.informacaopublica.org.br

Instituto de Acceso a la Información Pública (Honduras):

<https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=1>

Instituto de Acceso a la Información Pública (El Salvador): <https://www.iaip.gob.sv/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): <https://home.inai.org.mx/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Informações orçamentárias: <https://micrositios.inai.org.mx/planeacion/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Índice Global de Cumprimento dos Portais de Transparência:

https://home.inai.org.mx/?page_id=3330

National Security Archive: <https://nsarchive.gwu.edu/about>

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): <http://www.agenda2030.com.br>

Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/>

Suprema Corte de Justiça da Nação: Informações sobre servidores.

https://www.internet2.scjn.gob.mx/Directorio_Trans/Directorio.aspx?IDADSCRIPCION=1000216&Orden= TODOS

Suprema Corte de Justiça da Nação: Informes de Transparência.

<https://www.scjn.gob.mx/transparencia/datos-estadisticos-en-la-materia/informes-de-transparencia>

Supremo Tribunal Federal: Ata da sessão administrativa.

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/2014.02.doc>

Supremo Tribunal Federal: RCL 11.949

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312435614&ext=.pdf>

Supremo Tribunal Federal: SS 3.902-A

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SS3902.pdf>

Supremo Tribunal Federal: Resolução 361 de 2008

<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/RESOLUCAO361-2008.PDF>

Supremo Tribunal Federal: Manual de Organização do Supremo

<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/INSTRUCAONORMATIVA-C-007.PDF>

Supremo Tribunal Federal: Tabela de temporalidade.

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/intranetNavegacao/anexo/Manuais_documentos/2016/Codigo de Classificacao e Tabela de Temporalidade de Documentos.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/intranetNavegacao/anexo/Manuais_documentos/2016/Codigo_de_Classificacao_e_Tabela_de_Temporalidade_de_Documentos.pdf)

Supremo Tribunal Federal: Regulamento da Secretaria.

<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGULAMENTODASECRETARIA-C-2003.PDF>

Supremo Tribunal Federal: Plano Estratégico Ciclo 2015-2020.

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/PEConsolidadoRevisoJan_2019_.pdf

Supremo Tribunal Federal: Relação de documentos sigilosos.

<http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=transpDocSigilosos&pagina=principal>

Supremo Tribunal Federal: Dados do Portal da Transparência do STF.

<http://portal.stf.jus.br/transparencia/>

The Carter Center: <http://www.cartercenter.org/index.html>

Transparência Brasil. <https://www.transparencia.org.br/blog/organizacoes-pedem-que-estados-e-municipios-aceitem-pedidos-de-informacao-anonimos>

Transparência Mexicana: <https://www.tm.org.mx/>

Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

<https://www10.trf2.jus.br/institucional/magistrados/a-toga/>

Vídeos:

Evento: *Acceso a la información para una sociedad más justa*, painel que contou com a apresentação de Brian Palmer-Rubin: <https://www.youtube.com/watch?v=T1jXbT2uWnQ>

Evento: *La publicidad de las sentencias: una nueva obligación de transparencia*.

<https://www.youtube.com/watch?v=I4HLgvySKu8>

Evento: *Medición Internacional de la Corrupción en México*

<https://www.youtube.com/watch?v=RaI0Iij-phU>

Evento: *Nuevos Horizontes de la Transparencia*

<https://www.youtube.com/watch?v=oyUNiVSMEV4>

Evento: *Semana Nacional de Transparencia*, conferência de abertura.

<https://www.youtube.com/watch?v=39A3DUk1j4s>

Evento: *Semana Nacional de Transparencia, Painei “Experiencias internacionales en acceso a la informaci3n como derecho humano”*. <https://www.youtube.com/watch?v=4Jghf8y5xPM>

Justicia TV: <https://www.youtube.com/watch?v=tEow1afBlZs>

Justicia TV: <https://www.youtube.com/watch?v=CmqQBR7aZqI>

Justicia TV: <https://www.youtube.com/watch?v=AD7JNPiroEo>

Justicia TV: <https://www.youtube.com/watch?v=f3U2rrIeY9k>

Suprema Corte de Justi3a da Na33o: <https://www.youtube.com/watch?v=9hZ80yarp6U>

Suprema Coorte de Justi3a da Na33o: <https://www.youtube.com/watch?v=IO-XxLJBrK8>

Suprema Corte de Justi3a da Na33o: <https://www.youtube.com/watch?v=INGbKuoVmgY>

Supremo Tribunal Federal:

https://www.youtube.com/watch?v=sbN2S1tOBes&list=PLVwNANcUXyA_gRHrvjKr_yUkrQx2f_atx&index=2

Supremo Tribunal Federal:

https://www.youtube.com/watch?v=DmlbHKnkPw4&list=PLVwNANcUXyA_gRHrvjKr_yUkrQx2f_atx&index=17

TV Justi3a: <https://www.youtube.com/watch?v=JihPI-prKwA>

TV Justi3a: <https://www.youtube.com/watch?v=Jj1wQXqO3-8>

TV Justi3a: <https://www.youtube.com/watch?v=ftsGJ48SR14>

TV Justi3a: https://www.youtube.com/watch?v=vs_D-TnmOB8