

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO (ENAP)

ÓRGÃOS GARANTIDORES DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL, NO MÉXICO E NO CANADÁ

ARRANJO E CAPACIDADES

Cristiana Martinello da Costa – OGU/GAB

Banca:

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza

Prof. Dr José Eduardo Elias Romão

Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior - ENAP

OBJETO DE ESTUDO

Estudo comparativo dos arranjos institucionais das Políticas de acesso às informação no Brasil, no México e no Canadá.

Análise do arranjo e das capacidades institucionais dos órgãos garantidores do acesso à informação nos três países no âmbito do Executivo Federal.

ÓRGÃO GARANTIDOR/SUPERVISOR

“aqueles órgãos que tem o poder de revisar as decisões de autoridades públicas relacionadas aos pedidos de acesso à informação”

Conceito de *oversight bodies* apresentado por Toby Mendel em *Right to Information Oversight Bodies: Design Considerations*.

POR QUE MÉXICO?



É reconhecido internacionalmente por ter uma das Leis mais progressistas do mundo.



Tempo curto de sigilo

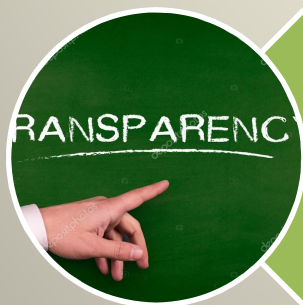


1º Lugar no RTI Rating – 2018 (Brasil – 22º lugar e Canadá – 48º)



Estado Federado

POR QUE CANADÁ?



8º lugar no índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional publicado em fevereiro de 2018 (Brasil - 96º e o México - 135º). País mais transparente das Américas pelo ranking.



Estado Federado



Dialogo com Brasil e México na temática no âmbito da OEA e da OGP.

BRASIL, MÉXICO E CANADÁ



Estruturas organizacionais substancialmente diversas

BRASIL, MÉXICO E CANADÁ

Estruturas organizacionais substancialmente diversas

Abrangência da Lei

Nível de
centralização das
decisões

Na integração por
sistema

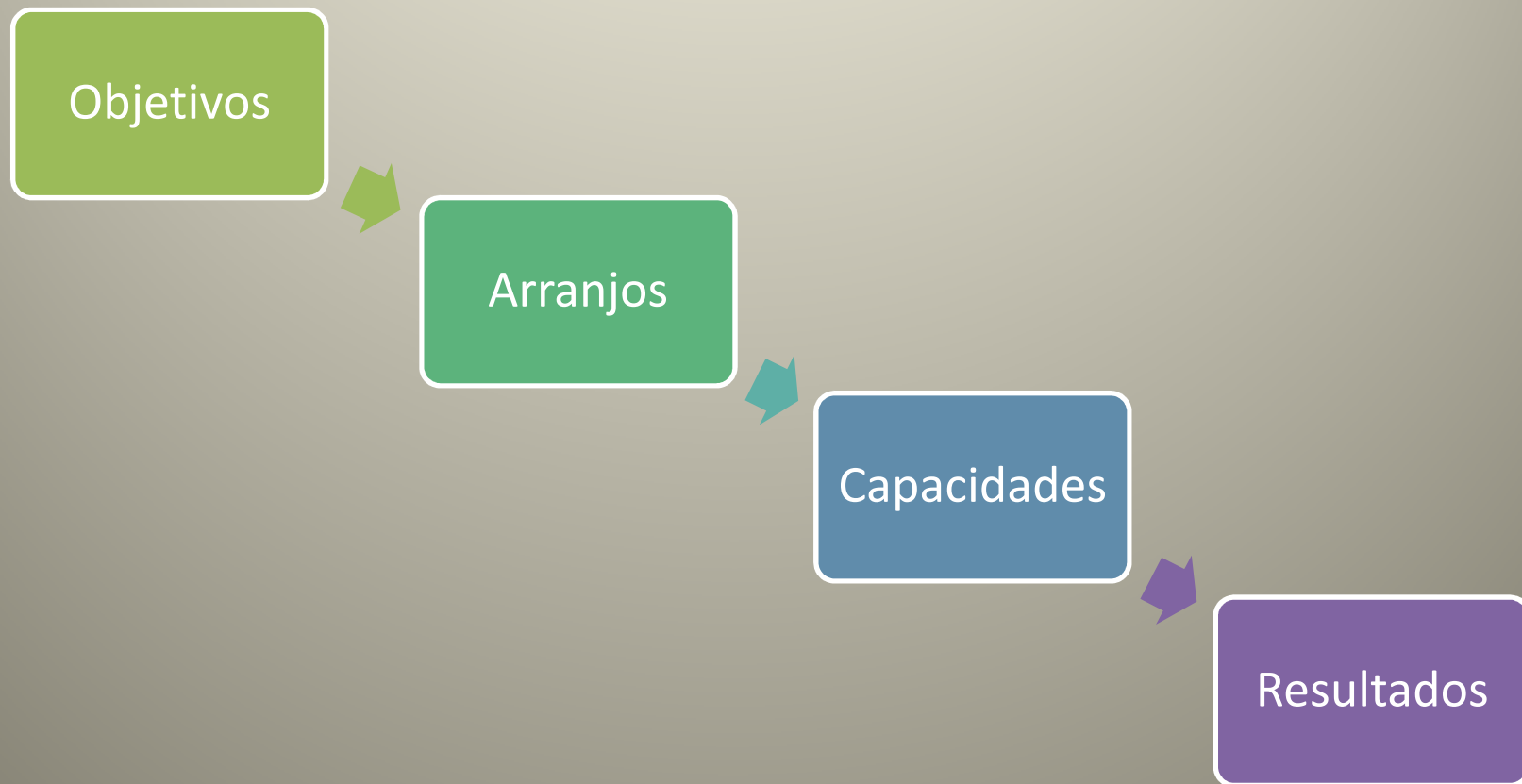
No formato do
órgão garantidor

No fluxo dos
pedidos

Cobrança de taxas

Abrangência do
público detentor
do direito de
acesso

OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA



OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

- ✓ Além da pesquisa documental e bibliográfica, foram realizadas 23 entrevistas no Brasil, no México e no Canadá
 - ✓ Representantes do Estado, da academia e da sociedade civil
 - ✓ Entrevistas semiestruturadas e direcionadas a cada ator entrevistado

Arranjo Institucional das Políticas de Acesso à Informação

Etapas	Parâmetros de análise	Elementos de análise
Identificação dos objetivos da política	Objetivos da política	1) Objetivos constantes em normas 2) Visão dos atores em relação aos objetivos
Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente na política	Composição do sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação Composição do órgão garantidor da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal	1) Quais são os órgãos e entidades que compõem o sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação no âmbito do Executivo Federal? 2) Qual o papel conferido a cada órgão ou entidade? 3) Há um órgão ou entidade central no sistema? Qual? Há compartilhamento do papel por mais de um órgão? 4) Quais entidades tem papel decisório sobre os rumos da política? 5) Há conselhos comissões ou outras entidades colegiadas no sistema? Em caso afirmativo, há representante da sociedade civil nessas instâncias? 1) O órgão está vinculado a algum dos Poderes, qual? 2) O órgão garantidor é um órgão colegiado? Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade? 3) Se for um órgão colegiado, este é composto por quantos membros e de quais origens? 4) Quais são as atividades assumidas pelo órgão? 5) Qual a amplitude formal e informal de atuação do órgão (nacional, federal ou restrita somente ao Executivo Federal)?
Identificação dos processos, mecanismos e espaços em que se organizam as relações entre os atores	Modo de atuação dos atores no sistema Modo de atuação do órgão garantidor. Canais de interação com o cidadão	1) São realizadas consultas ao Legislativo ou outras instâncias eletivas? Em que momentos? 2) Há uma rede entre os órgãos do Poder Executivo? Essa rede é formal ou informal? 3) Há uma rede entre os órgãos dos diferentes Poderes e Entes Federativos em que haja diálogo a respeito da Política de acesso à informação? Essa rede é formal ou informal? 4) Há compartilhamento de entendimentos e de interpretações legais entre os órgãos e entidades e entre os órgãos e entidades do Executivo Federal e diferentes Entes Federativos e Poderes? 5) Há possibilidade de transferência por sistema de pedidos de acesso à informação entre os membros da rede (se existente)? 6) Há mais de uma instância recursal para os casos de recusa de acesso à informação? Destas, quais são internas e quais são externas ao órgão demandado? 7) Nas hipóteses em que há mais de uma instância de revisão externa, órgão demandado também pode recorrer a uma instância externa, caso não concorde com a decisão proferida ou somente o cidadão? 8) Quais são os prazos legais para o atendimento do pedido e dos recursos? 9) Há um sistema informatizado e único no Poder Executivo que permita a transferência online de pedidos de acesso entre os órgãos e entidades? 10) Há um sistema informatizado único para a apresentação de pedidos e de recursos? 1) O órgão garantidor possui autonomia política formal? 2) No caso de órgão colegiado, qual a periodicidade das reuniões entre os membros? 3) Ao se tratar de órgão colegiado, todos tem direito de voto e decidem conjuntamente? 4) Caso não se trate de órgão colegiado, a decisão fica a cargo de somente uma autoridade? 5) Como é efetuada a nomeação do titular ou dos titulares do órgão ou entidade? 6) Há uma equipe de servidores que prestam apoio aos titulares? 7) Há formação de jurisprudência? 8) Como são preenchidas lacunas na legislação, quando existentes? 9) Há interlocução com o demandante da informação? 10) Há interlocução com o órgão ou entidades demandadas? 11) As decisões do órgão garantidor são obrigatórias? 1) Tem uma única denominação em todo o Estado? 2) Todo o contato com o cidadão é realizado pelo intermédio de um único setor ou o cidadão realiza o recurso diretamente junto às instâncias recursais? 3) Há previsão de escuta de terceiro no caso de solicitação de informação relativa a ele? 4) Há previsão de entrega em formato diferenciado para pessoas com deficiência? 5) Há previsão de pagamento de taxas por pedido de acesso à informação?
	Uniformidade da política a nível do Executivo Federal	1) Há previsão de cursos para capacitação dos servidores responsáveis por responder os pedidos de acesso à informação? 2) Existe a possibilidade de interpretações da Lei que resultam em respostas diferentes para pedidos de acesso de acesso a informações semelhantes? 3) Há uma política institucionalizada relativa a procedimentos de atendimento e tipo de linguagem utilizada? 4) Existe uma página que centralize a transparência de todos os gastos? Ela é separada por Poder ou unificada a nível federal? 5) As decisões do órgão garantidor são disponibilizadas aos demais órgãos para disseminação de entendimentos?

ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Objetivos da política

Composição do sistema de gestão, controle e execução da Política de acesso à informação

Composição do órgão garantidor da política de acesso à informação

Modo de atuação dos atores no sistema

Canais de interação com o cidadão

Uniformidade da política a nível do Executivo Federal

OBJETIVOS DAS POLÍTICAS

- ✓ Nos três países pesquisados, verifica-se, entre os vários objetivos apontados, a recorrência entre os entrevistados de dois objetivos comuns na implementação das respectivas políticas de acesso à informação:





MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL MÉXICO

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

- Tem a função de garantir que qualquer autoridade no âmbito federal, órgãos autônomos, partidos políticos, fundos fiduciários, fundos públicos e sindicatos, ou qualquer pessoa física ou jurídica que receba recursos públicos, entreguem as informações públicas que lhe são solicitadas
- Órgão central da Política Nacional de Acesso à Informação

Secretaría de la Función Pública

- Secretaria da Presidência da República que realiza o controle interno das atividades do Executivo
- Tem competência para executar políticas de acesso, de transparência e abertura governamental no âmbito do Executivo Federal.



MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL MÉXICO

*Sistema
Nacional de
Transparencia,
Acceso a la
Información
Pública y
Protección de
Datos
Personales
(SNT)*

Coordena, direciona e avalia as ações relativas à política pública transversal de transparência, acesso à informação e proteção de dados pessoais.

Instância de decisão e também uma rede de comunicação que congrega os diferentes entes federativos

Composto pelo INAI, que o preside; pelo *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*; pela *Auditoría Superior de la Federación*; pelo *Archivo General de la Nación* e pelos órgãos garantidores dos estados



MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL CANADÁ

Treasury Board Secretariat (TBS)

Monitoramento das Instituições

Prescreve os formulários

Diretrizes e orientações

Consolidação de relatórios estatísticos

Fixa o número de servidores do OIC

Portal de Transparência

Office of the Information Commissioner (OIC)

Análise das reclamações

Department of Justice

Presta orientação relativa à interpretação da Lei

Designa os chefes das instituições para os fins da Lei.

Emenda o anexo 1.

Clerk of the Privy Council

Responsável pelas informações de gabinete (Cabinet Records), que não estão submetidas à Lei pelos primeiros 20 anos

Federal Court

Instância revisora prevista na Lei



MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL BRASIL

Controladoria-Geral da União

Monitoramento

Define o formulário padrão (gere o e-SIC)

Orientações e capacitação

Consolidação de relatórios estatísticos

Instância Recursal no âmbito do Executivo Federal

Portal da Transparência

Comissão Mista de Reavaliação de Informações

Decide recursos apresentados contra decisão proferida pela CGU

Decide recursos de revisão de classificação de informações

Revisão de classificação (grau ultrassecreto ou secreto)

Prorrogação do prazo de classificação de informações ultrassecretas.

Súmulas

Ministério da Economia

Portal de Dados Abertos do Governo Federal

Definições relativas aos SICs (função compartilhada com a CGU)

Definições relativas à transparência ativa (função compartilhada com a CGU)

Gabinete de Segurança Institucional

estabelece as regras de indexação relacionadas à classificação de informações

Credenciamento de segurança

FORMAÇÃO DE REDES/FÓRUNS DE ATUAÇÃO



Rede Nacional de Ouvidorias

Programa Brasil Transparente

Rede SIC

Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)



ATIP Community

Federal, Provincial, Territorial Committee



Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Conselho Consultivo

Sistema Nacional Anticorrupción

MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL



Lei com abrangência nacional



Nomenclatura única do setor responsável pelo recebimento de pedidos de acesso



Existência de sistema informatizado único que inclua as instâncias recursais



Estrangeiros não residentes podem solicitar informações



Ausência de taxa para realização do pedido de acesso



MACRO-ARRANJO INSTITUCIONAL



Mais de um órgão central no sistema



Mérito do sigilo de informações classificadas analisado no âmbito do processo de pedido de acesso

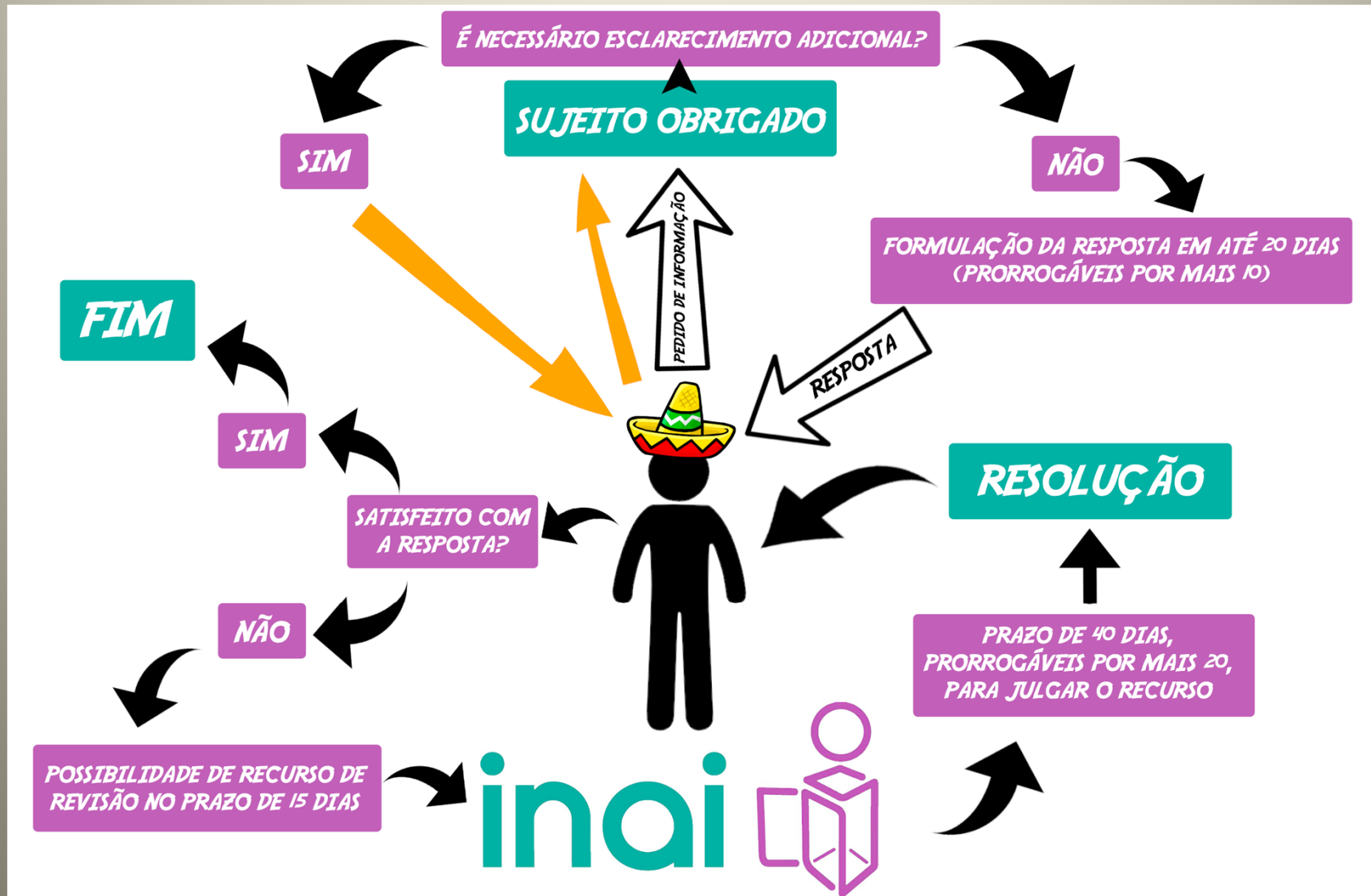


Membros da OGP

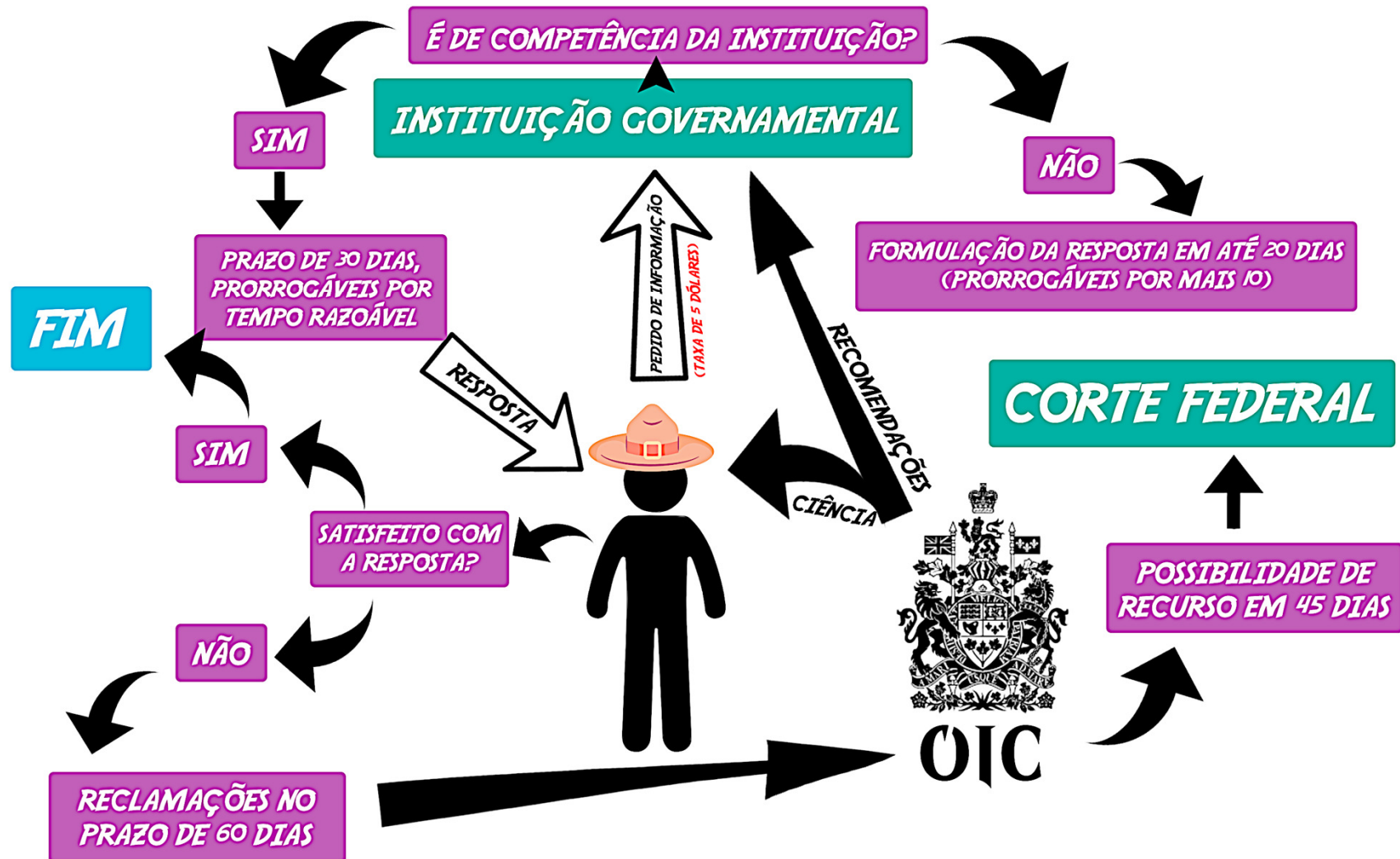
Consultas à sociedade civil

Relatórios anuais ao Parlamento

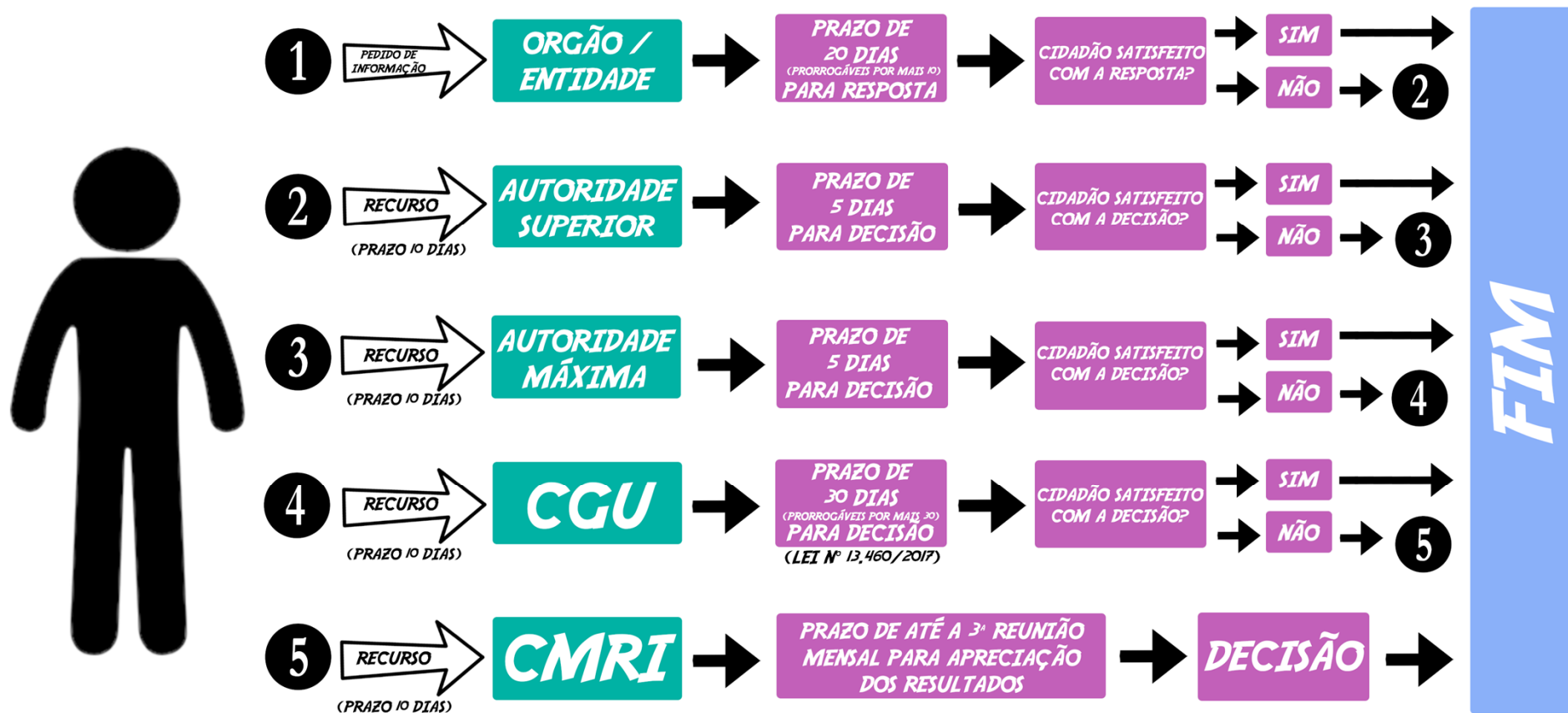
FLUXO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO MÉXICO



FLUXO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO CANADÁ



FLUXO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASIL



ARRANJO - ÓRGÃO GARANTIDOR

Enquanto instância recursal

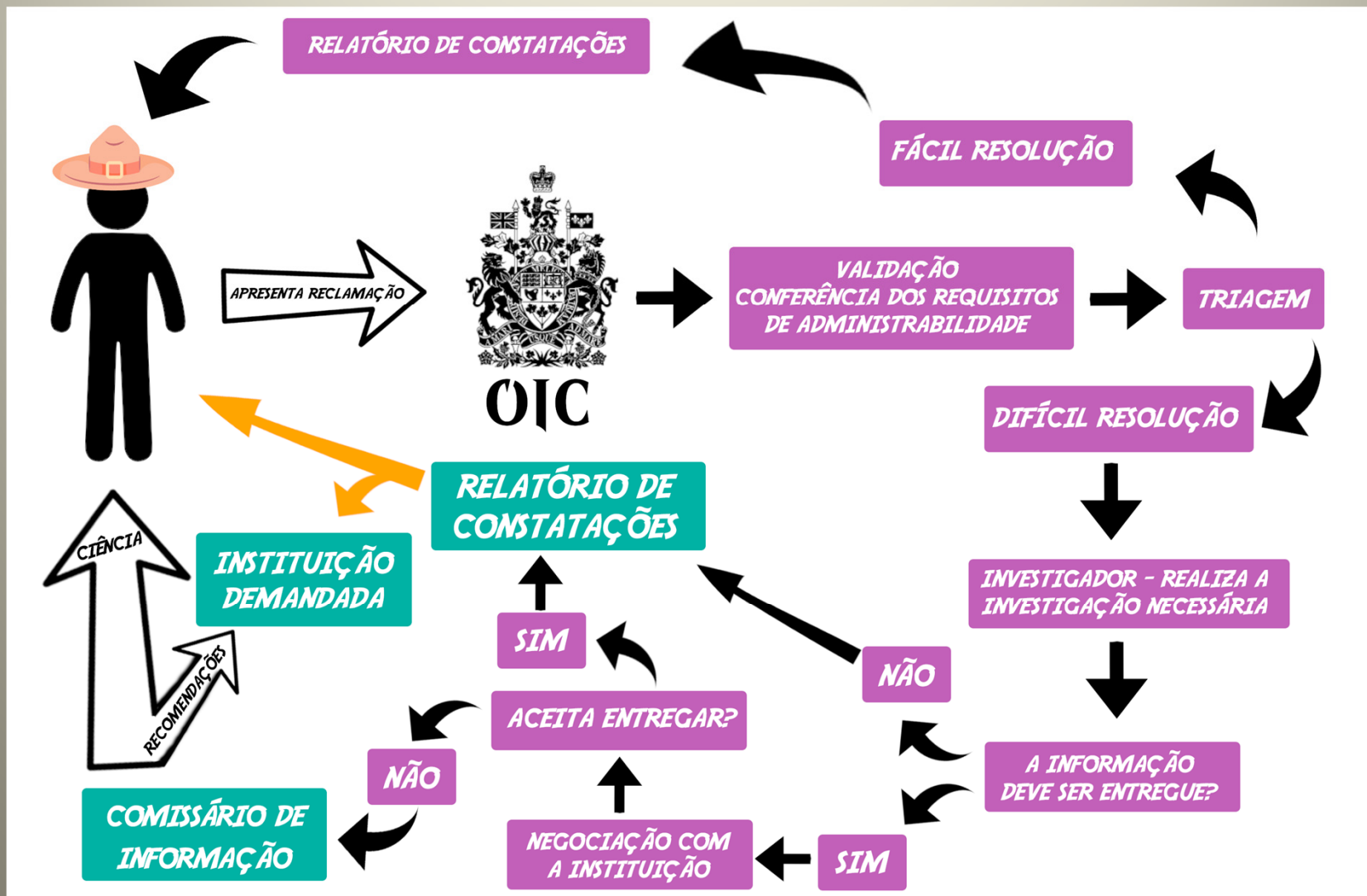


Órgão Garantidor	CGU	INAI	OIC
Competência de análise recursal	Executivo Federal	Nacional	Federal *
Órgão colegiado			
Número aproximado de servidores na análise de recursos	23	151	100
Número aproximado de recursos ou reclamações concluídos por ano	2.353	9.579	1.974
Prática de resolução negociada			
Decisões obrigatórias.			
Capacitação promovida pelo órgão			
Monitoramento da transparência ativa			

FLUXO DA INSTÂNCIA RECURSAL - INAI



FLUXO DA INSTÂNCIA RECURSAL - OIC



CAPACIDADE – ÓRGÃO GARANTIDOR/SUPERVISOR

- ✓ Modelo formativo – Os indicadores (um conjunto de variáveis observadas, causam ou formam a capacidade estatal).
- ✓ Os parâmetros de estudo foram:
 - 1) grau de autonomia;
 - 2) especialidade diretiva;
 - 3) organizações administrativas;
 - 4) capacidade operativa
 - 5) capacidade impositiva.
- ✓ Cada elemento de análise foi avaliado por meio de um índice binário 0-1, com exceção dos cursos internos que o índice variou de 0 a 2.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Capacidades do Órgão Garantidor da Política de Acesso à Informação

Parâmetro de Análise	Elementos de análise	Brasil		México		Canadá	
Grau de autonomia	Mecanismo de nomeação do titular do órgão ou entidade: (1) Envolve mais de um Poder da Federação na escolha (0) Não envolve	0		1		1	
	Existência de mandato fixo: (1) O cargo é exercido por mandato fixo (0) Livre nomeação e exoneração	0	0	1	3	1	2
	Autonomia orçamentária: (1) Tem autonomia (0) Não tem	0		1		0	

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Parâmetro de Análise	Elementos de análise	Brasil	México	Canadá
Especialidade diretiva	Mandato dos titulares ou do titular do órgão garantidor: (1) É exclusivo para a atividade (0) O tempo é compartilhado com atividades diversas sob responsabilidade do titular	0	0	1
	Existência requisitos legais de qualificação mínima para os titulares (1) Sim (0) Não	0	1	0

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Parâmetro de Análise	Elementos de análise	Brasil	México	Canadá
Organização administrativa	Manuais de operação, procedimentos e gestão de arquivos (1) Existem manuais para orientação dos dirigentes e dos servidores (0) Não existem	1	1	1
	Jurisprudência ou banco de precedentes (1) Existe e é facilmente acessível aos servidores e dirigentes (0) Não existe ou não é facilmente acessível aos servidores e dirigentes	1	1	1
	Se existem cursos internos para ampliação de conhecimento e uniformização de entendimentos e com qual periodicidade. (2) Dois ou mais por ano (1) Um por ano (0) Menos de um por ano	2	2	2

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

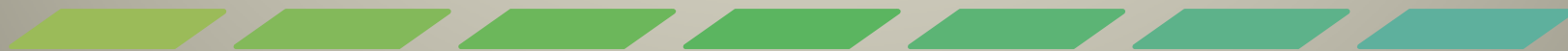
Parâmetro de Análise	Elementos de análise	Brasil	México	Canadá		
Capacidade operativa	Os recursos humanos disponíveis são suficientes (1) Sim (0) Não	1	1	0		
	Há estabilidade de equipe (a equipe se alterou menos de 50% nos últimos 2 anos) (1) Sim (0) Não	0	1	1		
	Há recursos suficientes para o exercício das atividades planejadas (1) Sim (0) Não	1	4	5	0	2
	Há um sistema informatizado para recebimento de recursos e resposta ao cidadão que apresente o histórico de pedidos e respostas anteriores: (1) Sim (0) Não	1	1	0		
	Há um sistema informatizado interno de gestão de processos: (1) Sim (0) Não	1	1	1		

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Parâmetro de Análise	Elementos de análise	Brasil		México		Canadá	
Capacidade Impositiva (Enforcement Capacity)	Obrigatoriedade de cumprimento das decisões da instância recursal pelo órgão ou entidade demandados: (1) Há previsão legal (0) Não há previsão legal	1	3	1	3	0	1
	Há mecanismos de monitoramento do cumprimento da decisão proferida: (1) Sim (0) Não	1		1		1	
	Há mecanismos disponíveis para responsabilização em caso de descumprimento da Lei: (1) Sim (0) Não	1		1		0	
Total		11		16		10	

RESULTADOS EFETIVAMENTE TANGÍVEIS DO ÓRGÃO GARANTIDOR:

Porcentagem de cumprimento das decisões
do órgão garantidor



Cumprimento dos prazos estabelecidos em
Lei.



RESULTADOS



90% de
cumprimento
das decisões

Média de 71
dias de análise

Capacidade:
11/17



98% de
cumprimento
das decisões

Média de 40
dias úteis de
análise (cerca de
54 dias corridos)

Capacidade:
16/17



90% das
recomendações
cumpridas

203 dias de
análise após a
distribuição
(efetivamente 331
dias)

Capacidade:
10/17



BILL C-58

- *Bill C-58 – emendas ao Access to Information Act – ratificado (recebeu royal assent) em 21 de junho de 2019.*
- Confere ao Information Commissioner o poder de proferir decisões obrigatórias.
- Estabelece uma lista mínima de informações a serem publicadas em transparência ativa.

PONDERAÇÕES



Especialidade – México e Brasil



Comissário X Comissão
(cooptação?)



Cooperação X
Desconhecimento

BOAS PRÁTICAS de simples aplicação

OIC

- Solução de casos simples no âmbito da própria triagem, com decisões pré-formuladas enviadas ao cidadão.
- Especialização dos analistas

INAI

- Esclarecimentos adicionais pelo mesmo sistema.

Cada arranjo é único e está intimamente ligado ao contexto político de cada país no momento de publicação de cada Lei de Acesso à Informação (e alterações), assim como da conjuntura política da implementação desta.

Difícilmente um modelo adotado em um dos países funcionaria em outro desses países se adotado em sua integralidade.

Obrigada!

Cristiana Martinello da Costa
Gabinete da Ouvidoria-Geral da União

cristiana.martinello@cgu.gov.br
(61) 2020-7070