

DIVULGAR, SOLICITAR E RESTRINGIR: OS VERBOS CONJUGADOS NO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NOS PAÍSES DO CONE SUL

TO DISSEMINATE, TO SOLICIT AND TO RESTRICT: CONJUGATED VERBS IN ACCESS TO
PUBLIC INFORMATION IN THE COUNTRIES OF THE SOUTHERN CONE

¹Thiago Gomes Eirão

²Fernando César Lima Leite

Universidade Brasília^{1,2}

Correspondência

Thiago Gomes Eirão
Universidade de Brasília

Brasília, DF - Brasil.

E-mail: thiagoe@gmail.com

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8462-9425>

Submetido em: 11/07/2019

Aceito em: 27/11/2019

Publicado em: 20/01/2020



JITA: BG. Information dissemination and diffusion.

e-Location: e020002

RESUMO

Trata do estudo do acesso à informação pública no contexto dos países do Cone Sul. A partir do estudo das leis que disciplinam a questão em cinco países do Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, o presente trabalho investiga as características e a consonância dos textos legais com as diretrizes teóricas de acesso à informação pública preconizadas por Braman (2004, 2006, 2011), Mendel (2009) e o Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012). Os dados coletados permitem inferir que há um núcleo que sustenta o acesso à informação nesses países tendo como foco a divulgação, a solicitação e a restrição de informações como conceitos mais identificados com a literatura.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à informação. Lei de acesso à informação. Informação pública. Cone Sul.

ABSTRACT

Deals with the study of access to public information in the context of the countries of the Southern Cone. From the study of the laws that treat the issue in five Southern Cone countries: Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, the present work explore the characteristics and similarities from the legal texts with the theoretical guidelines of the access to public information defined by Braman (2004, 2006, 2011), Mendel (2009) and the Inter-American Model of the Access to Information Law (2012).

KEYWORDS

Access to information. Public information. Southern Cone. Access to information law.

1 Introdução

Ao se falar da constituição de uma nação, alguns conceitos veem logo à mente, tais como: Estado, política e poder. De acordo com Bobbio; Matteucci e Pasquino (1995), o conceito de política, necessariamente, toca na ideia de poder que, segundo Higinio; Araújo e Scott (2008), relaciona-se diretamente a uma situação impositiva, que depende de meios para se efetivar.

Os poderes econômico, político, ideológico e tantos outros são os meios disponíveis para que o Estado conduza a sociedade que o forma. Segundo Braman (2004) o uso da informação, enquanto instrumento da política, faz-se em um ambiente de choque entre correntes ideológicas diferentes em busca da afirmação de preceitos que os lados julgam serem os corretos para a sociedade. Palco propício para esse embate, a democracia tem se deparado com vários desafios para se constituir enquanto forma de governo ao longo dos anos, já que de acordo com Tocqueville (2010, p. 51), “a democracia constitui o estado social, a lei das leis que determina o direito político”.

Entendidos como parceiros, democracia e direito se entrelaçam com o intuito de produzir relações por meio de políticas igualitárias, cristalinas e de aplicação comum. Pode-se citar como um exemplo a política de informação, que se debruça sobre questões acerca da circulação, divulgação e influência da informação no bem-estar social, na manutenção da democracia e na manutenção do direito universal à informação (FONSECA, 1999).

Designando bem menos um regime político que um modelo de sociedade que corresponde a um tipo de mentalidade, ela [democracia] se situa, em sua própria essência e desde sempre, sob o signo da ambivalência. Rica em esperanças, a democracia é para o homem uma promoção política: em sua marcha lenta, ela demarcou a conquista da liberdade dos povos e tornou possível o reconhecimento dos direitos do homem. (GOYARD-FABRE, 2003, p.1).

Falar de política e de informação é tratar, dentre outros aspectos, do direito à informação, ideia amplamente preconizada desde o século XX com a consolidação maior dos regimes de governo centrados na democracia e na construção dos ideais de Estados democráticos de direito.

Consagrado no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949), o direito à informação, embora, segundo Melo e Sathler (2005, p. 7), “ainda sob o impacto do pavor”, já que se tratava de um período posterior à Segunda Guerra Mundial, é uma das obrigações que os governos têm para que seja possível a promoção e a proteção dos direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos, e esse é um direito já reconhecido universalmente pelos sistemas regionais de direitos humanos, tais como: a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa e a União Africana (MALHEIRO, 2018).

A liberdade de informação e os correlatos direitos à informação e de acesso à informação, além de direitos humanos e fundamentais de alta relevância, representam técnicas democráticas de alta densidade na conformação das relações humanas numa determinada comunidade política e social. Na atualidade, é possível reunir tais direitos e os deveres que lhes são inerentes numa disciplina jurídica que acabou por ser denominada Direito da Informação. (SARLET; MOLINARO, 2016, p. 11).

O direito à informação baseia-se em um tripé - direito de informar, direito de se informar e direito de ser informado - (CANOTILHO, 1992; WEICHERT, 2006) e constitui um ordenamento jurídico informativo. O acesso à informação, dentro de uma sociedade democrática, é um direito com enfoque na busca da informação e na possibilidade de recebê-la, assumindo um papel preponderante diante das demandas crescentes de participação popular e do aumento do controle das ações dos Estados modernos.

O direito à informação, enquanto um direito humano subjetivo, considera todas as normas que regulam as atividades informativas, dessa forma, constitui-se como o saber jurídico que se ocupa de estudar, sistematizar e ordenar os instrumentos e instituições jurídicas que incorporam e regulam esse direito. (ZAFFORE, 2000, p. 178, tradução nossa).

Tendo o conceito de transparência como um dos pontos de foco (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014) e da *accountability*¹ (ANGÉLICO, 2012), o direito à informação² representa o conjunto de ideais em prol de ações e regras jurídicas que permitam a exposição das ações do Estado e, ao mesmo tempo, possibilitem a prestação de contas com a sociedade. Embora o direito à informação já esteja constituído em grande parte do mundo como parceiro de outros direitos, como o de expressão e da pessoa humana (LIMA, 2015), ainda há particularidades a serem observadas para que seja possível afirmar que exista um ambiente propício para o acesso e a transparência da informação pública. Entre essas particularidades estão as três dimensões da informação definidas por Batista (2010) que interferem diretamente no acesso à informação. Segundo a autora, essas dimensões estão divididas em:

Dimensão física: representada pela dificuldade em acessar fisicamente o documento, ocasionada principalmente pela má qualidade da organização da informação.

Dimensão intelectual: a transparência pressupõe compreensão do indivíduo sobre o documento acessado. Nesse caso, a linguagem e o formato da publicação podem inviabilizar o direito à informação.

Dimensão comunicacional: devido à pouca eficiência do fluxo da informação pública ou ao excesso de informação, o acesso e a transparência são diretamente prejudicados.

¹ Exprime o dever do Estado em prestar contas dos seus atos de maneira clara e acessível ao cidadão.

² Embora o direito à informação possa assumir ampla aplicação em várias áreas do conhecimento, neste trabalho ele está circunscrito ao contexto de prestação de informação governamental.

Além das dimensões assinaladas acima, é possível trazer para esse grupo a transparência e a publicidade, itens presentes no direito de acesso à informação em um contexto mundial (LIMA, 2015, tradução nossa).

De maneira ampla, transparência, *accountability*, divulgação de informação e participação do cidadão são os mecanismos essenciais para a consecução do direito à informação e mais precisamente do acesso à informação pública.

Quando falamos de direito de acesso à informação pública, campo legítimo para a discussão da informação e seu relacionamento com a sociedade, não falamos de outra coisa, senão do direito que todos os cidadãos possuem de tomar conhecimento sobre as realizações, atos e documento emanados do Estado. (REYES, 2009, p. 179).

De acordo com a Declaração de Atlanta (2008, p. 2), informação é um direito humano fundamental e todos os Estados devem promulgar legislação específica para efetivação do acesso à informação, conhecidas como leis de acesso à informação. A informação, por sua vez, é o item importante no processo de consolidação da transparência da administração pública, processo esse que envolve os meios de produção, guarda e comunicação da informação, bem como seu acesso livre e irrestrito para os cidadãos. Em consequência do que foi preconizado nessa declaração, o número crescente de políticas voltadas para o acesso às informações públicas criou grandes desafios relacionados à organização, ao processamento e à disseminação da informação (CORRÊA, 2012).

Partindo das premissas apresentadas acima e tendo as leis de acesso à informação, como os instrumentos preferenciais e legítimos na concretização do acesso à informação pública, o presente trabalho pretende propor uma maneira de compreensão do tema a partir de três verbos: divulgar, solicitar e restringir.

2 Diretrizes de Acesso à Informação

De acordo com a literatura, a maneira mais aplicada para compreender como se dá o acesso à informação, seja em um país seja em vários, consiste na análise dos instrumentos que disciplinam tal questão, ou seja, leis específicas que tratem sobre a informação e suas formas de divulgação e acesso. Estudos realizados por Paterson (2015); Birkinshaw, Varney (2011) e Rodrigues (2006) são exemplos de iniciativas em torno do entendimento do fenômeno de acesso à informação pública a partir da utilização dos textos legais sobre esse tema. Esses tipos de pesquisas focam, principalmente, no estudo de três quesitos: a obrigação de informar, a promoção da cultura de acesso à informação e as formas pelas quais a sociedade pode solicitar determinada informação.

Entende-se por obrigação de informar o dever dos órgãos públicos em publicar periodicamente e manter atualizada a informação alvo da transparência pública, ou seja, relacionada ao funcionamento e ao controle da atuação dos órgãos e agentes públicos (MONTILLA MARTOS, 2016). A obrigação de informar está englobada no conceito de transparência ativa, que designa o conjunto de ações proativas a serem desempenhadas pela administração pública no intuito de fortalecer o acesso à informação.

Nos tempos atuais, com a possibilidade de utilização dos meios de comunicação digital, especialmente a Internet, a transparência ativa ganhou importância, para que a informação esteja publicada, disponível e acessível para todos. De acordo com Feinberg (2004), a publicação das informações públicas na Internet é uma tendência devido ao uso menor do suporte de papel para sua produção e armazenamento, além de ter se tornado uma realidade diante da demanda da sociedade por informações mais complexas e em tempo hábil.

Já a promoção da cultura de acesso à informação pode ser entendida como um objetivo, uma filosofia que precisa estar incorporada nos normativos jurídicos sobre o tema (GRUMAN, 2012). De acordo com Fuenmayor Espina (2004), não basta apenas constituir o acesso à informação legalmente ou juridicamente, ele deve ser promovido como um valor dentro da sociedade, para que o cidadão compreenda do que se trata e saiba a importância dessa questão. Conhecer e fiscalizar as ações da administração pública não é uma concessão, mas sim um direito que deve estar à disposição de todos.

A questão do acesso à informação pública é uma ação de caráter amplo na sociedade, que propõe algumas mudanças na estrutura da informação, especialmente nas questões de armazenamento e disponibilização. Sucintamente, fomentar a cultura do acesso à informação pública é construir caminhos para uma nova forma de relação entre indivíduos, informação, Estado e democracia. Embora de alta importância, a materialização do acesso à informação é um processo longo, lento e árduo. Nesse princípio, os conceitos de educação e cidadania caminham juntos em prol da construção da cultura de acesso não apenas como mais um item de obrigação dos agentes do Estado, mas sim como um direito inalienável e irrevogável para todos os cidadãos em um regime democrático.

Por fim, as formas pelas quais a sociedade pode solicitar determinada informação constitui um dos princípios obrigatórios que deve existir nas leis de acesso à informação. Contido no grupo chamado de transparência passiva, definida como o conjunto de regras e condutas que a administração pública deve seguir mediante uma requisição de informação sob sua guarda (PORRAS RAMÍREZ, 2016), a declaração dos mecanismos à disposição do cidadão para solicitar uma informação, prazos e formas de atendimento e recebimento da informação devem estar contidas nas leis de acesso. Dessa maneira, a solicitação de

informação, se constitui como um item fundamental para que o direito à informação se solidifique e seja efetivo na sociedade.

Ao se observarem esses os quesitos: obrigação de informar, promoção da cultura de acesso e interação Estado-sociedade na solicitação de informação – a partir de uma realidade empírica vivenciada nas leis de acesso à informação – é possível reconhecer seu relacionamento com a Ciência da Informação –que estuda questões relativas ao direito de acesso. Em uma rápida análise, é possível encontrar semelhanças com as ideias propostas por Braman (2004, 2006, 2011), que dialoga sobre as disputas que há no processo da construção de políticas de informação, que tocam, necessariamente, nesses três quesitos. De maneira análoga e mais abrangente, Mendel (2009) tratou desses quesitos e colocou-os junto com outros, nomeando-os como diretrizes norteadoras para a construção de um governo voltado para o direito à informação.

Nessas diretrizes, Mendel (2009) detalha como esses itens devem estar presentes no texto legal para que haja uma efetiva promoção do acesso à informação pública. Resultado das discussões provocadas por esses dois autores e outros mais na literatura, somado às iniciativas e aos compromissos assumidos pelos trinta e cinco governos que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA). A OEA é um organismo que constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social dos países americanos e tem como seus pilares de atuação a promoção da democracia, dos direitos humanos, da segurança e o desenvolvimento sustentável e racional dos povos americanos. Perante tal atuação e com o intuito de promover legalmente garantias em torno do direito de acesso à informação, a OEA desenvolve o Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), cuja intenção é delinear limites e exigências cabíveis na construção de textos legais que possuem a intenção de garantir o acesso à informação e promover a divulgação das ações governamentais.

Esse modelo foi criado mediante ações pretéritas desse organismo as quais pode-se destacar: a Declaração de *Nuevo León* – estabelece o compromisso dos Chefes de Estado e de Governo das Américas em proporcionar arcabouços jurídicos para o acesso à informação - e a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) que em 2009 encarregou o Departamento de Direito Internacional de elaborar um projeto de Lei Modelo sobre Acesso à Informação e um guia para sua implementação com a cooperação dos Estados membros, a sociedade civil e outros peritos, para servir como modelo de reforma no Hemisfério;

Ante o exposto, é possível identificar que há um denominador comum, um pensamento convergente entre as ideias de Braman (2004, 2006, 2011); Mendel (2009) e o Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), no tocante à constituição do que se pode chamar de diretrizes de acesso à informação. As diretrizes propostas por Braman (2004, 2006, 2011) e Mendel (2009) que possuem caráter teórico e o Modelo Interamericano de Lei

de Acesso à Informação (2012) de caráter teórico/prático já que foi elaborado a partir da análise da realidade por agentes dos governos da América e atores da sociedade civil, relacionam-se de maneira direta com os principais itens concernentes à temática do acesso à informação pública.

Tendo essas diretrizes como fontes basilares quanto ao acesso à informação pública, é possível esboçar uma proposta de modelo que forneça meios de caracterizar como os textos legais se relacionam com essas diretrizes, como contribuem para o acesso à informação pública e, de maneira mais ampla, caminhar para a construção de uma fotografia da temática de acesso à informação no continente americano.

O Quadro 1 apresenta as ideias preconizadas por Braman (2004, 2006, 2011); Mendel (2009) e pelo Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), bem como o relacionamento e as similaridades identificados entre eles:

Quadro 1. Relação entre as diretrizes propostas por Mendel (2009); Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012) e Braman (2004, 2006, 2011).

Mendel (2009)	Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012)	Braman (2004, 2006, 2011)	Conceito norteador
Divulgação máxima	1. Medidas de promoção de acesso.	1. Acesso à informação.	A legislação deve ser guiada pelo princípio de divulgação máxima das informações, o sigilo deve ser uma exceção.
Obrigação de publicar	1. Medidas de promoção de acesso. 2. Acessando informações mantidas pelas autoridades públicas.	1. Formato do regime. 2. Infraestrutura global da informação.	Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais ³ .
Promoção de um governo aberto	1. Medidas de promoção de acesso.	1. Interação de processos sociais.	Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo.
Limitação das abrangências de informação	1. Exceções de acesso. 2. Apelações. 3. Comissão de informação.	1. Mecanismos de regulação.	As exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”.
Procedimentos que facilitam o acesso	1. Comissão de informação. 2. Medidas de conformidade e atualização da lei. 3. Acessando informações mantidas pelas autoridades públicas.	1. Precedência das políticas.	Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente, caso haja recusa.
Custos	1. Acessando informações mantidas pelas autoridades públicas.	Não há correlação.	As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos

³ A definição de informações essenciais tende a ser diferente de acordo com o contexto, mas elas geralmente englobam informações sobre competência, estrutura, funcionamento, registro de despesas, procedimentos licitatórios e recursos financeiros utilizados pelos órgãos.

	2. Medidas de conformidade e atualização da lei.		custos envolvidos.
Reuniões abertas	Não há correlação.	Não há correlação.	As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público.
A divulgação tem precedência	1. Medidas de conformidade e atualização da lei. 2. Medidas transitórias.	1. O que você vê não é tudo que vai receber.	As leis que não estejam de acordo com a ideia da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas.
Proteção para os denunciante	1. Comissão de informação.	1. Infraestrutura global da informação.	Os indivíduos que trazem ao público informações sobre atos ilícitos – os denunciante – precisam ser protegidos.

Fonte: Os autores

Como é possível verificar no Quadro 1, embora cada texto use uma nomenclatura diferente para definir suas ideias, há entre elas uma similaridade no tocante à questão do acesso à informação. Agrupando-se todos os conceitos em torno de nove diretrizes de acesso à informação, chega-se ao seguinte conjunto:

1. Divulgação máxima: diretriz que preconiza a ideia de que a lei de acesso à informação deve ser o item catalisador e deve garantir que nenhuma informação pública seja ocultada, com exceção daquelas explicitamente definidas com nível de acesso diferenciado.
2. Obrigação de publicar: diretriz que define que toda informação produzida ou custodiada deva ser publicada sem a necessidade de solicitação.
3. Medidas de promoção de acesso: diretrizes que definem que o Estado tem a função de concretizar o acesso à informação, além de fomentar ações educacionais para formalizar o acesso como um direito do cidadão.
4. Exceções de acesso: diretriz que defende a declaração explícita daqueles tipos de informação que devem sofrer algum tipo de restrição de acesso, os motivos e a duração da exceção de acesso.
5. Procedimentos que facilitam o acesso: diretriz que trata de como o Estado deve receber e atender as solicitações de acesso à informação emanadas da sociedade.
6. Custos de acesso à informação: diretriz que define as questões relativas à existência ou não de custos para solicitação e acesso à informação.
7. Rotinas de trabalho: diretriz relacionada ao acesso e à divulgação das reuniões

realizadas nos órgãos e decisões tomadas.

8. Aspecto legal de acesso à informação: diretriz relacionada à organização do ordenamento jurídico sobre a questão.
9. Proteção à denúncia: diretriz relacionada à proteção ao denunciante e ao processo de análise de acusação de descumprimento da lei de acesso à informação.

Sendo assim, com as nove diretrizes postas, emerge um questionamento acerca da representatividade delas nas leis de acesso à informação e se haveria alguma preponderância de uma diretriz sobre a outra ou aquelas tidas como mais importantes. Dessa forma, com o intuito de responder tal questionamento, partiu-se para uma análise comparativa das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul para encontrar uma possível resposta.

3 O Cone Sul

Resultado de uma visão de identidade regionalista, o Cone Sul, formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (CERVO; RAPOPORT, 2015), é um agrupamento que serve para designar geograficamente aqueles países que ocupam uma porção específica da América do Sul, os quais, política e economicamente, formam o núcleo decisório do Mercosul.

Oriundo do Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai no ano de 1991, o Mercosul é a iniciativa de formação de um bloco regional que mais prosperou na história recente da América Latina (ARAÚJO, 2018). Criado primeiramente como um espaço de livre comércio para que os países membros pudessem fortalecer a circulação de mercadorias entre si, o Mercosul, ao longo dos últimos 20 anos de sua existência, aprofundou essa interação para além da área econômica e, dessa forma, produziu modificações significativas na maneira pela qual tais países se relacionam com os países vizinhos, seja no plano político, cultural ou social. Nas palavras do então presidente do Brasil, José Sarney, à época da criação do Mercosul são claras as declarar:

Tínhamos um ideal, criar um mercado comum nos moldes europeus. Integração econômica, estratégica, política e cultural, e, no futuro, a livre circulação de bens, serviços, capitais e mão-de-obra. Nosso projeto não era retórico, mas deveria ter passos firmes, para evitar recuos. [...] o futuro do Mercosul é consolidar-se. Não há como retroceder. (SARNEY, 2010, p. 20).

A partir das modificações geradas plano político, cultural ou social, o Mercosul passou a representar mais que um mero bloco com intuito de fomentar a economia, passando a criar

um ambiente onde há uma convergência de interesses mútuos na condução da vida dos cidadãos envolvidos.

Com o aumento gradativo do relacionamento entre os países, o bloco ganhou importância, enquanto formador de tendências para a América do Sul. Ao todo, doze países (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname); fazem parte desse bloco, seja como membro efetivo seja como Estado associado. Em outras palavras, falar sobre esse bloco é lidar, conforme a OEA, com mais de 270 milhões de habitantes, número altamente expressivo ao tentar entender ou caracterizar uma identidade dos países da América do Sul.

4 Metodologia

Tendo como base empírica os textos normativos dos países representantes do Cone Sul - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – chegou-se a um conjunto de cinco textos normativos. Em seguida partiu-se para a verificação e análise da existência e de que maneira havia a representação das nove diretrizes elencadas na presente pesquisa. O Quadro 2 apresenta os países pesquisados e seus respectivos textos legais:

Quadro 2. Países pesquisados e suas leis de acesso à informação

País	Lei de acesso à informação
Argentina	Lei nº 27.275, de 14 de setembro de 2016
Brasil	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011
Chile	Lei nº 20.285, de 11 de julho de 2008
Paraguai	Lei nº 5.282, de 18 de setembro de 2014.
Uruguai	Lei nº 18.381, de 7 de outubro de 2008

Fonte: Os autores.

Ressalta-se que não fez parte da análise a Bolívia por não possuir uma lei de acesso à informação formal, já que o tema é tratado de forma difusa em outros itens normativos. Para a coleta dos dados, foi utilizado o método da pesquisa documental para a seleção dos normativos estudados. Também conhecida como análise documental, esse tipo de pesquisa tenta esgotar todas as pistas sobre determinada informação, ou seja, não se restringindo apenas a documentos meramente bibliográficos (CELLARD, 2008). Após a pesquisa documental, utilizou-se a análise comparativa para compreender como as leis de acesso à informação tratam as diretrizes. O método comparativo nas ciências sociais baseia-se no estudo e na pesquisa, de maneira a ampliar uma determinada visão conferida a um documento com o intuito de permitir uma observação muito maior para além do registro estabelecido individualmente nos documentos.

Para a apreciação do texto, decidiu-se que, as fontes de informação oficiais de cada país forneceriam as melhores condições para o prosseguimento da pesquisa. As páginas de internet dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário foram consideradas como fonte oficial.

Para a classificação das diretrizes e a partir das ideias de Braman (2004, 2006, 2011); Mendel (2009) e pelo Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), foi elaborado um sistema de pontuação com 45 (quarenta e cinco) indicadores divididos em 9 (nove) diretrizes, para que fosse possível evidenciar as características particulares das leis. O sistema de pontuação adotou como nota máxima 45 (quarenta e cinco) pontos, que representa o total das notas atribuídas a cada uma das nove diretrizes. Cada diretriz teve como total cinco pontos, somados de acordo com os respectivos indicadores determinados para cada diretriz.

A pontuação seguiu a escala de 0 a 1 ponto, onde 1 representava a pontuação máxima quando se verificou a existência da diretriz e quando o texto normativo encontrou perfeito espelhamento e identificação com o preconizado pelo indicador. 0,5 ponto representava a existência das diretrizes e alguma semelhança com a ideia existente no indicador. Já a pontuação igual a 0 (zero) significava a não existência da diretriz no texto normativo. Para pontuações inferiores a 1 ponto, foi adicionada justificativa por escrito para demonstrar a razão da perda de ponto. O Quadro 3 apresenta um exemplo do sistema de pontuação.

Quadro 3. Exemplo do sistema de pontuação

Diretriz 1 Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	0-1
1.2 Website para a divulgação da lei.	0-1
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	0-1
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	0-1
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	0-1

Fonte: Os autores.

5 Análise dos dados

A partir da aplicação da análise comparativa das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul é possível vislumbrar um eixo de sustentação do tema “acesso à informação” na realidade desses países. O estudo permitiu identificar que os textos legais concentram esforços, ou seja, apresentam maior pontuação, em quatro diretrizes principais: Diretriz 1 (divulgação máxima), Diretriz 3 (medidas de promoção de acesso), Diretriz 4 (exceções de acesso) e Diretriz 5 (procedimentos que facilitam o acesso). O Quadro 4 apresenta o somatório de pontos obtidos por todos os países em cada diretriz.

Quadro 4. Pontuação de todos os países acumulada em cada diretriz.

Diretriz	Total da pontuação em todos os países	Pontuação Máxima
Diretriz 1: Divulgação máxima	24,5	25
Diretriz 4: Exceções de acesso	21,5	25
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	19,5	25
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	19	25
Diretriz 2: Obrigação de publicar	16	25
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	15	25
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0,5	25
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	13	25
Diretriz 9: Proteção à denúncia	1,5	25

Fonte: Os autores.

Como é possível observar, as diretrizes 1, 3, 4 e 5, detalhadas no Quadro 4 obtém pontuação maior em comparação com as demais analisadas. Dessa forma, verifica-se que os legisladores desses países definiram um conjunto de diretrizes principais no direito de acesso à informação, isto é, a diretriz de divulgação (Diretriz 1), de promoção (Diretriz 3), de sigilo como exceção (Diretriz 4) e facilitação do acesso (Diretriz 5), constituem a centralidade dessas leis.

Uma análise ainda mais microscópica da representatividade dessas diretrizes nos textos legais, demonstra que, individualmente, elas são mais bem pontuadas em cada lei, quando comparadas às pontuações das demais diretrizes. O Quadro 5 apresenta um panorama geral da pontuação individual de cada país.

Quadro 5. Pontuação dos países por diretriz.

Diretriz	País/Pontuação				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Diretriz 1: Divulgação máxima	5	5	5	4,5	5
Diretriz 2: Obrigação de publicar	4,5	4,5	3	2	2
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	3	5	5	2	4
Diretriz 4: Exceções de acesso	4	5	5	2,5	5

Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	4	4	4	4,5	3
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	3	4	3	2	3
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0	0,5	0	0	0
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	4	3	2	1	3
Diretriz 9: Proteção à denúncia	0	0	0	0	1,5

Fonte: Os autores.

Alguns autores (FROHMANN, 1995; PINTO, 2001; PINHEIRO, 2014; SILVA E TOMAÉL, 2012) apontam que, paulatinamente, as discussões sobre o acesso à informação pública começaram a se concentrar em alguns aspectos como forma de defesa necessária do tema diante das ações dos Estados. Ou seja, para garantir ao mesmo tempo o fortalecimento e a expansão do acesso à informação como direito, houve a escolha de algumas diretrizes como fundamentais para a sua existência.

Embora ainda não haja exatamente a quantidade de diretrizes consideradas obrigatórias, nos estudos sobre acesso à informação, já há alguns apontamentos no sentido que aquelas relacionadas à transparência ativa e passiva são as mais determinantes para um ambiente de acesso à informação. Considerando que as Diretrizes 1 e 3 referem-se à transparência ativa e as Diretrizes 4 e 5 à transparência passiva, é possível verificar que, ao analisar quantitativamente a representatividade dessas diretrizes nas leis de acesso à informação, pode-se constatar que elas podem ser consideradas como o ponto predominante nas leis de acesso à informação analisadas.

Tais diretrizes - Divulgação máxima (Diretriz 1), medidas de promoção de acesso (Diretriz 3), exceções de acesso (Diretriz 4) e procedimentos que facilitam o acesso (Diretriz 5), podem ser compreendidas e organizadas a partir de três conceitos: divulgação/promoção (Diretriz 1 e 3), solicitação (Diretriz 5) e restrição (Diretriz 4). A análise dos dados permite inferir que esses três conceitos formam a base que organiza a questão do acesso à informação na realidade dos países do Cone Sul.

6 Conclusão

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foi possível constatar que, no âmbito dos países do Cone Sul, com exceção da Bolívia, já que o país não possui uma lei de acesso à informação, o entendimento do que vem a ser o direito de acesso à informação perpassa, necessariamente, pela utilização de conceitos-chave, identificados e classificados nessa pesquisa: divulgação (Diretriz 1), promoção (Diretriz 3), solicitação (Diretriz 5) e restrição de acesso (Diretriz 4). Aqui configurados como uma tríade (divulgação/promoção-solicitação-restrição).

A tríade de acesso à informação: divulgação/promoção, aqui representada pelas ações da entidade pública, que, de maneira ativa, disponibilizam as informações geradas ou sob sua guarda, caracteriza-se como a criação de tudo. Já a solicitação, representada pelas formas e maneiras pelas quais o cidadão pode obter informação da administração pública a qualquer tempo, caracteriza-se como o princípio da manutenção. Por sua vez, a restrição de acesso, que é representada pela obrigatoriedade dos entes públicos em declarar explicitamente os motivos de uma negativa de acesso ou porque determinada informação possui alguma restrição, aqui se caracteriza como a destruição.

De maneira sucinta, divulgar, solicitar e restringir são verbos corriqueiramente conjugados no âmbito do acesso e do direito à informação. Esses verbos formam o centro das questões que envolvem o tema do acesso à informação pública para os países do Cone Sul. Tais países que por diversas vezes são atingidos por conflitos e instabilidades no interior de seus regimes democráticos, apresentam leis de acesso à informação condizentes com a prática internacional sobre a transparência das informações públicas. Além disso, os países estudados ainda demonstram que a garantia do direito à informação ainda é um processo em desenvolvimento e que há barreiras e principalmente mudanças de cultura para que o acesso à informação de torne algo amplamente à disposição da sociedade.

Retomando a ideia de Bobbio (1996), que afirmou que a liberdade não é tomada ou concedida para sempre, o acesso à informação é um dos itens que estarão em constante discussão seja para sua expansão seja para sua delimitação. Sua sobrevivência dependerá primeiramente da manutenção das instituições democráticas, da criação de garantias legais existentes e atualizadas e por fim da atuação firme e organizada da sociedade no intuito de sustentar e fortalecer esse conceito como um bem irrevogável do indivíduo.

Referências

- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARAÚJO, Ricardo Guerra de. **O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. 391 p.
- BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. **Transinformação**, v. 22, n. 3, p. 225-231, 2010. Disponível em: <http://www.ciinf/article/view/845/878>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- BIRKINSHAW, Patrick; VARNEY, Mike. **Government and information: the law relating to access, disclosure and their regulation**. London: Bloomsbury Publishing, 2011. 1078 p.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. v. 2. 1076 p.
- BRAMAN, Sandra. **The emergent global information policy regime**. New York: Palgrave Macmillan, 2004. 262 p.
- BRAMAN, Sandra. **Change of state: information, policy, and power**. Cambridge: MIT Press, 2006. 576p.
- BRAMAN, Sandra. A economia representacional e o regime global da política de informação. In: MACIEL, Maria Lucia; ALBAGLI, Sarita (Org.). **Informação, conhecimento e poder: mudança tecnológica e inovação social**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 41-66.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. Ed. Coimbra: Almedina, 1992. 1214 p.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008. p. 298-320.
- CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Org.). **História do Cone Sul**. 2. ed., rev., ampl., atual. Rio de Janeiro: Revan, 2015. 382 p.
- CORRÊA, Elisa Cristina Delfini. A apropriação social da Internet pelo bibliotecário catarinense: o retrato de uma década. **Transinformação**, v. 24, n. 1, p. 27-37, jan./abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tinf/v24n1/a03.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

DECLARAÇÃO de Atlanta e Plano de Ação para o avanço do direito de acesso à informação. 2008. Disponível em: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 1949. Disponível em: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

EIRÃO, Thiago Gomes; SILVA, Terezinha Elisabeth da; CAVALCANTE, Raphael da Silva. Lei de acesso à informação (LAI): investigação da transparência ativa nos três poderes. **E-legis**, n. 13, p. 43-56, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/160>. Acesso em: 30 nov. 2019.

FEINBERG, Lotte E. FOIA, federal information policy, and information availability in a post-9/11 world. **Government Information Quarterly**, v. 21, n. 4, p. 439-460, 2004.

FONSECA, Maria Odila. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da Informação**, v. 28, n. 2, p. 146-154. 1999. Disponível em: http://revista.ibict.br/scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862010000300003&script=sci_abstract&tIng=pt. Acesso em: 30 nov. 2019.

FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. *In: ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ANNUAL CONFERENCE*, 23, 1995. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.517.5320&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

FUENMAYOR ESPINA, Alejandro. **El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública**: análisis jurídico y recomendaciones sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. San José: UNESCO, 2004. 192 p.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003. 365 p.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012.

HIGINO, Anderson Fabian Ferreira; ARAÚJO, Ronaldo Ferreira de; SCOTT, Carolina de Souza Paes. Construção de políticas de informação: aspectos epistemológicos e metodológicos. **Liinc em revista**, v. 4, n. 2, p. 281-297, set. 2008.

LIMA, Marcia Heloisa Tavares de Figueiredo. El derecho a la información mediante el estatuto teórico epistemológico en la era contemporánea. **Revista Interamericana de Bibliotecología**, v. 38, n. 2, p. 121-135, maio/ago. 2015.

MALHEIRO, Emerson Penha; ROSSETTO, Guilherme Ferreira. A liberdade de expressão como direito difuso na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, v. 107, n. 994, p. 133-147, ago. 2018.

MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (Org.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UESP, 2005. 288 p.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação um estudo comparado**. Brasília: UNESCO, 2009. 172 p.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. Transparencia y acceso a la información en España. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MONTILLA MARTOS, José Antonio; RUARO, Regina Linden. **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 53-70.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Model inter-American law on access to public information and its implementation guidelines**. Washington: Organization of American States, 2012. 114 p.

PATERSON, Moira. **Freedom of information and privacy in Australia information access 2.0**. Sydney: LexisNexis, 2015. 829 p.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr Pinheiro. O processo de construção de políticas de informação. *In*: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 27-46.

PINTO, Wagner de Souza. **Análise das práticas administrativas de uma fundação empresarial aberta**. 2001. Dissertação (Mestrado executivo em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3732>. Acesso em: 30 nov. 2019.

PORRAS RAMIREZ, José María. Los límites a la transparencia en la Unión Europea: el menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MONTILLA MARTOS, José Antonio; RUARO, Regina Linden. **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2016. p. 89-114.

REYES, P. El derecho de acceso a la información pública: desafíos de un mundo globalizado y democrático. **Revista de Direito das Novas Tecnologias**, Edição Especial, p. 175-190, 2009.

RODRIGUES, Charmaine. **A practical guide for operationalizing freedom of information laws**. New Dehli: Commonwealth Human Rights Initiative, 2006. 31 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; MONTILLA MARTOS, José Antonio. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos; *In*: SARLET, Ingo Wolfgang;

MONTILLA MARTOS, José Antonio; RUARO, Regina Linden (Coord.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 11-26.

SARNEY, José. Uma tese sobre o Mercosul. *In*: QUINTÃO, Aylê-Salassié Filgueiras. **Americanidade: Mercosul passaporte para a integração**. Brasília: Senado Federal, 2010. p. 19-20.

SILVA, Terezinha Elisabeth da; TOMAÉL, Maria Inês. Política de informação: tendências internacionais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 10, 2012. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: enancib.ibict.br/index.php/enancib/xenancib/paper/view/3257/2383. Acesso em: 30 nov. 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. 324 p.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Dicionário de direitos humanos**. 2006. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php>. Acesso em: 30 nov. 2019.

ZAFFORE, Jorge J. **Información social: derecho y regulación**. Buenos Aires: Depalma, 2000. 423 p.

