



Universidade de Brasília

Faculdade de Ciência da Informação - FCI

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - PPGCINF

THIAGO GOMES EIRÃO

**Acesso à informação pública nos países do Cone Sul: estudo
sobre a adesão às diretrizes de acesso à informação**

BRASÍLIA
2018

THIAGO GOMES EIRÃO

**Acesso à informação pública nos países do Cone Sul: estudo
sobre a adesão às diretrizes de acesso à informação**

Tese apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência da Informação.

Professor Orientador: Dr. Fernando César Lima Leite

BRASÍLIA
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

E E135a Eirão, Thiago Gomes
Acesso à informação pública nos países do Cone Sul: estudo sobre a adesão às diretrizes de acesso à informação / Thiago Gomes Eirão; orientador Fernando César Lima Leite. -- Brasília, 2018.
164 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Ciência da Informação) -- Universidade de Brasília, 2018.

1. Acesso à informação. 2. Lei de acesso à informação. 3. Informação pública. 4. Transparência pública. I. Leite, Fernando César Lima, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: "Acesso à informação pública nos países do Cone Sul: estudo sobre a adesão às diretrizes de acesso à informação"

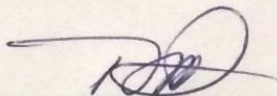
Autor (a): Thiago Gomes Eirão

Área de concentração: Gestão da Informação


Linha de pesquisa: Comunicação e Mediação da Informação

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Doutor** em Ciência da Informação.

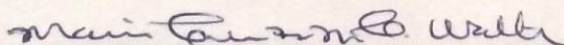
Tese aprovada em: 13 de março de 2018.



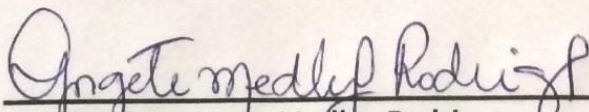
Prof. Dr. Fernando César Lima Leite
Presidente (PPGCINF/UnB)



Profª Drª Terezinha Elisabeth da Silva
Membro Externo (Câmara dos Deputados)



Profª Drª Maria Tereza Machado Teles Walter
Membro Externo (STF)



Profª Drª Georgete Medleg Rodrigues
Membro Interno (PPGCINF / UnB)

Profª Drª Fernanda Passini Moreno
Suplente (PPGCINF / UnB)

AGRADECIMENTOS

Obrigado a você que leu, está lendo ou irá ler esse trabalho. Um texto dessa natureza ganha mais vida a cada página virada por você, assim como, significa uma conquista para as ideias registradas nos próximos parágrafos. Não prometo verdades absolutas ou respostas prontas, já que tais itens nem sempre andam de mãos dadas com a ciência, no entanto, posso afirmar outras coisas: que existirão e, às vezes, persistirão indagações a serem feitas e respondidas por você ou por outras pessoas. Alberto Manguel, escritor argentino, uma vez disse que o ponto de partida é uma pergunta, pois bem, aqui está ele.

As exigências para a realização desse tipo de trabalho impedem que ele possa ser feito apenas por duas mãos. Para as múltiplas vozes que se fazem presentes ao longo do texto, agradeço todas as manifestações e contribuição enviadas durante os quatro anos de pesquisa. Registro um agradecimento especial ao meu orientador, o professor doutor Fernando César Lima Leite, pelo acolhimento oferecido em um momento conturbado de mudança e pelos longos debates que permitiram a existência desse texto, assim como, às professoras doutoras Terezinha Elisabeth da Silva, Maria Tereza Walter Teles Walter e Georgete Medleg Rodrigues, pelas contribuições criteriosas e enriquecedoras na banca de avaliação que conferiram maior sentido e legitimidade para as ideias registradas.

Por fim à Universidade de Brasília minha *alma mater*, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação – PPGCINF/UnB e sua equipe de secretaria pela recepção calorosa, pelas oportunidades ofertadas e pelo processo de crescimento propiciado durante os anos de nossa interação.

Faz algum tempo li que as palavras salvam vidas, às vezes. Espero que as que se encontram a seguir tenham sua vez.

*O homem que acredita que os segredos do mundo estão escondidos para sempre vive em
mistério e medo.*

Cormac McCarthy

RESUMO

Trata do estudo sobre a adesão às diretrizes de acesso à informação pública preconizadas pela literatura das respectivas leis de acesso à informação nos países pertencentes ao grupo chamado Cone Sul. Esse grupo, composto por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, parte de um contexto maior, a América Latina, e representa uma reunião de nações de natureza heterogênea, no que se refere aos aspectos políticos, econômicos e culturais. Portanto, apresenta-se como um terreno fértil para investigação e debate em torno do fenômeno do direito de acesso à informação, que se expandiu, especialmente na metade final do século XX e início do século XXI, por meio da edição de normas jurídicas específicas conhecidas como leis de acesso à informação. Tais itens normativos regulam o acesso à informação pública pela sociedade e a obrigação do Estado de ofertar informações que estão sob sua custódia e de fomentar a cultura da transparência de suas atividades. A presente pesquisa, além da proposição de um modelo baseado em diretrizes preconizadas por Braman (2004, 2006, 2011), Mendel (2009) e pelo Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), teve como objetivo descrever as características constituidoras das leis de acesso à informação e seus aspectos quanto a possíveis similaridades e diferenças. A aplicação do modelo, aliada ao diálogo realizado com a literatura, permitiu constatar que há alta correlação entre as diretrizes de acesso à informação e as leis de acesso à informação, e que as leis dos países do Cone Sul possuem entre si mais similaridades do que dessemelhanças tanto em seus aspectos estruturais quanto na organização dos preceitos. Por fim, identificou-se que o direito de acesso à informação representado nos textos normativos se concentra em três itens principais: divulgação/promoção, solicitação e restrição de informação.

Palavras-chave: Acesso à informação. Lei de acesso à informação. Informação pública.

ABSTRACT

The present study focus on the adherence to the guidelines for access to public information recommended by the literature and manifested in the respective access to information act from the countries belonging to the group called the Southern Cone. This group, composed of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, of a larger context, Latin America, represent a gathering of nations of heterogeneous nature in the political, economic and cultural aspects, hence presents itself as a fertile ground for the investigation and debate around the phenomenon of the right of access to information that has expanded itself, especially in the late half of the 20th century and the beginning of the 21st century with the publication of specific legal norms known as information access law. Such normative items regulate the access to public information by the society and the obligation of the State to offer information guarded by it and to foment the culture of the transparency of its activities. The present research, besides the proposal of a model based on theoretical guidelines advocated by Braman (2004, 2006, 2011) Mendel (2009) and the Model Inter-American Law on Access to Information (2012), aimed to describe the constitutive characteristics of the information access laws and its aspects regarding possible similarities and differences. The application of the model allied with the literature dialogue, allowed to verify that there is a high correlation between the theoretical guidelines of information access laws; the laws of the countries of the Southern Cone have among themselves more similarities than dissimilarities both in its structural aspects and in the organization of the precepts. Finally, after all analyses, it is clear that the right of access to the information represented in the normative texts concentrates on three items concepts: divulgation/promotion, solicitation and restriction of information.

Keywords: Access to information. Information access law. Public information. Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Classificação dos países do Cone Sul de acordo com o <i>Centre for Law and Democracy</i>	47
Figura 2 - Aspectos de análise das leis de informação segundo Salha (2014)	48
Figura 3 - Modelo conceitual da pesquisa.....	87
Figura 4 - Matriz de dados preenchida	105
Figura 5 - Representação da adesão às diretrizes de acesso à informação nos países do Cone Sul. .	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Relação entre as diretrizes propostas por Mendel (2009); Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012) e Braman (2004, 2006, 2011).	25
Quadro 2 - Movimentos de independência na América Latina.	57
Quadro 3 - Concepções filosóficas da pesquisa.	89
Quadro 4 - Relacionamento entre os objetivos e ações da pesquisa	94
Quadro 5 - Indicadores da Diretriz 1 (da divulgação máxima).....	95
Quadro 6 - Indicadores da Diretriz 2 (obrigação de publicar).....	96
Quadro 7 - Indicadores da Diretriz 3 (medidas de promoção de acesso).....	97
Quadro 8 - Indicadores da Diretriz 4 (exceções de acesso)	97
Quadro 9 - Indicadores da Diretriz 5 (procedimentos que facilitam o acesso).	98
Quadro 10 - Indicadores da Diretriz 6 (custos de acesso à informação).	99
Quadro 11 - Indicadores da Diretriz 7 (rotinas de trabalho).....	99
Quadro 12 - Indicadores da Diretriz 8 (aspecto legal de acesso à informação).....	100
Quadro 13 - Indicadores da Diretriz 9 (proteção à denúncia).	101
Quadro 14 - Sistema de pontuação para a adesão aos princípios nas leis de acesso à informação. .	101
Quadro 15 - Fontes selecionadas pela pesquisa documental.....	103
Quadro 16 - Leis de acesso à informação estudadas	103
Quadro 17 - Pontuação obtida pelos países e sua relação com a pontuação máxima.....	109
Quadro 18 - Somatório da pontuação das diretrizes de acesso à informação.	111
Quadro 19 - Pontuação de todos os países acumulada em cada diretriz.	112
Quadro 20 - Pontuação dos países por diretriz.....	113
Quadro 21: Pontuação total de África do Sul, Finlândia, Nova Zelândia e Japão por diretriz.	120
Quadro 22 - Relação dos objetivos específicos e os resultados obtidos.	123

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	22
2.1 OBJETIVO GERAL	28
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	28
2.3 JUSTIFICATIVA	29
3 REVISÃO DE LITERATURA	34
3.1 DEMOCRACIA, DIREITO E ACESSO À INFORMAÇÃO.....	34
3.1.1 DIRETRIZES DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	42
3.2 TRANSPARÊNCIA, OPACIDADE E <i>ACCOUNTABILITY</i>	49
3.3 UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA	54
3.4 O CONE SUL.....	60
3.4.1 ARGENTINA	62
3.4.2 BRASIL.....	67
3.4.3 CHILE	70
3.4.4 PARAGUAI.....	73
3.4.5 URUGUAI	76
3.5 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CONE SUL.....	78
4 METODOLOGIA.....	86
4.1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	86
5 DESENHO DA PESQUISA	88
6 COLETA DOS DADOS.....	102
7 DISCUSSÃO DOS DADOS.....	106
7.1 ABORDAGEM QUANTITATIVA	107
7.2 ABORDAGEM QUALITATIVA.....	115
8 CONCLUSÃO	124
9 INDICAÇÃO DE ESTUDOS FUTUROS	128
REFERÊNCIAS.....	129
ANEXO A - Matriz de coleta da Argentina preenchida.....	150
ANEXO B – Matriz de coleta do Brasil preenchida.....	153
ANEXO C – Matriz de coleta do Chile preenchida.....	156
ANEXO D – Matriz de coleta do Paraguai preenchida	159
ANEXO E – Matriz de coleta do Uruguai preenchida	162

1 INTRODUÇÃO

Informação, palavra de múltiplas acepções é aquele item responsável por transmitir uma ideia que confere significado e sentido, constituindo-se uma condição para a existência e sobrevivência do indivíduo (SHERA, 1977). Estado é o agente responsável por zelar pelo bem-estar social e conduzir a sociedade, por meio de políticas, ao longo do tempo. Política é resultado de um embate de ideias e convicções em torno da garantia do poder de decisão e da condução das ações de um Estado. De acordo com Bobbio; Matteucci e Pasquino (1995), o conceito de política necessariamente toca na ideia de poder, que, segundo Higino; 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. 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.

Democracia, que deriva da junção das palavras gregas *demos* (povo) e *kratos* (poder) e possui várias acepções, pode ser entendida como uma forma de governo que se baseia em três princípios: soberania popular, distribuição equitativa de poder e designação de direitos e deveres para todos dentro da sociedade. Em outras palavras, de acordo com Tocqueville (2010, p. 51), “a democracia constitui o estado social, a lei das leis que determina o direito político”.

Nascido na Grécia antiga, o conceito de democracia percorreu um longo caminho até que, nos tempos modernos, firmou-se como um regime político a ser adotado pelas nações “mesmo com sua ambiguidade geradora de esperanças e de ameaças” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 58). Transformada em uma força responsável por legitimar governos e produzir um sistema equitativo com a finalidade de trazer equilíbrio entre as forças presentes na sociedade, evitando a soberania de uma ideia individual em detrimento da coletiva, a democracia se organiza em torno de um sistema representativo (BRAY; SLAUGHTER, 2015) baseado na

alternância do poder por meio de eleições e na institucionalização das relações através de políticas asseguradoras de direitos.

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. A esse respeito, Bento (2015) considera que:

De fato, um dos principais riscos para a boa governança, e mesmo para a democracia, principalmente na América Latina, consiste na utilização da autoridade e dos recursos públicos (financeiros e organizacionais) para fins privados, em prejuízo do interesse público, por meio da corrupção, do clientelismo e da captura. (BENTO, 2015, p. 65).

De acordo com a teoria clássica do direito, liberdade de informação e direito à informação possuem algumas diferenças¹. A primeira, de caráter individual e nem sempre contemplada nas leis, e a segunda, de caráter coletivo, que encontra abrigo em documentos legais (ROTHBERG; NAPOLITANO; RESENDE, 2013), relacionam-se profundamente com a ideia de um fluxo de informação livre, tanto na manifestação quanto na obtenção de qualquer informação. Sendo assim, é possível definir o direito à informação como o “coração da democracia” (CYRANEK et al., 2009, p. 2).

Aprofundando a discussão em torno dessa questão, Villanueva (2006, p. 10, tradução nossa) argumenta que o direito à informação representa um amadurecimento da sociedade

¹ Para fins de uniformização, utilizou-se a expressão “direito à informação” para designar a informação enquanto um direito.

quanto ao livre fluxo de informação definido como um direito, já que “[...] nasceu ante a necessidade de regulamentar e organizar o exercício de um direito natural do homem, reconhecido com essas características nas leis fundamentais de diversos países [...]”.

Segundo Khan (2009), o livre fluxo de informações e ideias são conceitos associados à democracia, e esses conceitos são centrais para o direito e acesso à informação. De acordo com Mendel (2009, p. 3), “a importância do direito à informação ou do direito a saber é um tema cada vez mais constante no discurso dos especialistas em desenvolvimento, da sociedade civil, dos acadêmicos, da mídia e até dos governos. Que direito é este?”. Exatamente na definição do direito à informação é que se concentram os estudos recentes.

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.

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).

Circunscrito nos ideais de bem-estar econômico e social das sociedades (ROWLANDS, 1996), o direito à informação constitui o ponto norteador para a construção de políticas públicas de informação voltadas para o ato de fomentar o acesso e a disponibilidade das ações do Estado. Informação pública pode ser entendida como aquele conjunto de documentos/informação gerados ou custodiados pela entidade pública, os quais dizem respeito à atividade governamental. Além disso, significa prestar contas de como o bem público é gerido, não importando o seu suporte, seja ele “impresso, ótico, eletrônico, físico, químico, biológico ou qualquer outro formato que forem criados” (EQUADOR, 2003). De maneira mais ampla, Batista (2015, p. 60) a define como:

Assim, informação pública, além de ser a informação produzida pelo Estado, é a informação sobre o Estado, a qual também é de interesse público. Nesse sentido, as informações que organizações não governamentais divulgam sobre o funcionamento do Estado também são públicas, no sentido de interesse público, embora não sejam estatais. Nesse aspecto, o conceito de informação pública descrito acima envolve não apenas a informação produzida pelo Estado (informação estatal), mas também aquela que se refere a ele e a que é mantida por ele e gera direito de acesso à sociedade. Desse modo, informação estatal é uma categoria de informação pública. (BATISTA, 2015, p. 60).

No que diz respeito à informação pública e, por consequência, às políticas de informação, de acordo com Silva e Tomaél (2012), os primeiros anos voltaram-se para as “infovias”, ou seja, debate em torno dos processos de comunicação no mundo digital ou virtual de informações. Ainda segundo as autoras, os últimos 30 anos trouxeram para a política de informação outras disciplinas que a fizeram ter um poder de penetração maior na sociedade.

Segundo Braman (2011, p. 42), “[...] a política de informação é definida pelo conjunto de leis e regulações pertinentes a qualquer criação, processamento, fluxos e usos de informação”. Nesse rol de regulações, leis específicas que tratem sobre o acesso à informação são diplomas legais que vinculam ao mesmo tempo três conceitos: política (por representarem o caráter que o legislador deseja conferir a determinado assunto), direito (no tocante à garantia de determinado item importante) e cidadania (por permitir que indivíduos possam atuar ativamente nas decisões do Estado que os conduz).

Além dos conceitos citados, é no equilíbrio entre dever e direito que as normas jurídicas² orbitam, com a incumbência de garantir o desenvolvimento e a liberdade no seio da sociedade. Apesar de o conceito de liberdade carregar consigo múltiplas formas de ser observado e sentido (BITTAR; ALMEIDA, 2011), não há como dissociá-lo de seu valor fundamental para uma sociedade baseada no princípio democrático de direito. Embora de importância indiscutível, a liberdade, conforme apontada por Bobbio (1996, p. 75), não é “[...] usurpada para sempre muito menos concedida para sempre”, ela é resultado de embates de forças, e a história da humanidade pode ser resumida como “[...] uma trama dramática de liberdade e de opressão” (BOBBIO, 1996, p. 75). Apontada como um item caro ao indivíduo, a liberdade é uma conquista que precisa ser renovada e mantida de tempos em tempos.

² Embora a expressão “norma jurídica” sirva para designar vários atos jurídicos, no contexto deste trabalho, designará especificamente apenas leis.

De acordo com Frota (2014), não há que se falar de liberdade em um Estado autoritário. Para o autor, a existência da liberdade pressupõe, entre outras coisas, um ambiente de livre circulação de ideias e de informação, ou seja, um Estado que tem a democracia como seu regime político. Para Tremblay (2000), o funcionamento da democracia implica a existência e a preservação da diversidade de fontes de informação. Essa questão também é apontada por Valim (2015, p. 35). Para o autor, “[...] é na multifacetada liberdade de expressão que encontramos a gênese histórica do direito de acesso à informação pública”. É exatamente na circulação e no acesso à informação que reside um dos pontos latentes da ciência do direito: o direito à informação. De maneira complementar, Coelho (2006) afirma que:

Como em nenhuma outra época, a democracia vem constituindo-se em um ideal de governo e uma tendência a ser estimulada, mesmo naqueles países marcados por longa história de autoritarismo. Sem sombra de dúvida, a opção democrática tem sido a característica central do mundo contemporâneo, apesar das guerras localizadas e das profundas dificuldades em se estabelecer uma convivência pacífica entre os países, tamanha as divergências entre religiões, valores e princípios. (COELHO, 2006, p. 11).

Itens valiosos para a democracia, a informação e a comunicação podem não apenas conduzir à estabilidade, mas também ao enfraquecimento do regime. Melo (2005, p. 245, tradução nossa), ao afirmar que “a exclusão comunicacional constitui um sério risco para a estabilidade democrática e conseqüentemente para a governabilidade”, deixa clara a relação entre a falta de acesso à informação e a manutenção de um Estado democrático de direito. Omitir informações ou impedir sua comunicação são ações desestabilizadoras, que podem levar ao rompimento com os valores presentes nas democracias.

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 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*³ (ANGÉLICO, 2012), o direito à informação⁴ 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, que interferem diretamente no acesso à informação, as quais, segundo Batista (2010), dividem-se em:

1. Dimensão física: representada pela dificuldade em acessar fisicamente o documento, ocasionada principalmente pela má qualidade da organização da informação.
2. 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.
3. Dimensão comunicacional: devido à pouca eficiência do fluxo da informação pública ou ao excesso de informação, o acesso e a transparência são diretamente prejudicados.

Além das dimensões assinaladas, é possível trazer para esse grupo a transparência e a publicidade, itens presentes no direito de acesso à informação, que se baseia em regras próprias (LIMA, 2015, tradução nossa)

De maneira ampla, transparência, *accountability*, divulgação de informação e participação do cidadão formam o grupo ideológico e, ao mesmo tempo, 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).

³ Exprime o dever do Estado em prestar constas dos seus atos de maneira clara e acessível ao cidadão.

⁴ 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.

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. 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).

Para Braman (2006), há um sistema de poder instaurado, cuja participação é fragmentada em vários setores da sociedade. O Estado cria mecanismos de regulação dos sistemas de informação e medidas de controle sobre as atividades da sociedade. Tentando equalizar tal realidade, surgem iniciativas para aproximar o cidadão das instituições públicas e deixar claro cada movimento e ações dos agentes políticos.

Em razão da crescente necessidade de informação, faz-se necessário um marco regulatório, a fim de delimitar e esclarecer as ações do Estado e do cidadão. A partir desse pensamento, surgem as leis de acesso à informação, que, entre outras ações, regulam o processo de comunicação e disponibilização de informações públicas para acesso do cidadão.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2011, p. 8), o primeiro país a possuir uma lei nesses moldes foi a Suécia, que, em 1766, iniciou a regulação das informações de acesso público. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira nessa área, pois, em 1888, criou regras para acesso a documentos do Estado. Já o México, com sua lei aprovada em 2002, é considerado referência por ser o primeiro país a criar um órgão independente para gerenciar o sistema de acesso às informações públicas.

Conforme Malin (2012), o Brasil foi o 90º Estado no mundo a ter uma lei de acesso à informação. Isso se deu em decorrência da aprovação da Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação no âmbito do Brasil, exigido pelo art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988. De acordo com a Controladoria-Geral da União (2012), após um ano de vigência da Lei nº 12.527/2011, foram registradas mais de 10 mil solicitações de informação aos mais diversos órgãos do Poder Executivo brasileiro.

Sobre esse aspecto global de leis de acesso à informação, Silva (2012) acrescenta que:

Em todo o mundo, há leis nacionais que regulamentam o acesso às informações, que geralmente está previsto na constituição de um país. A América Latina é um território interessante para tratar do assunto, pois a grande maioria dos países conta com leis de acesso à informação e o Brasil, em especial, pode render frutífera análise por ser o último país da região a aprovar uma lei com esse teor. Independente do motivo – demanda da sociedade, influência de outras nações ou pressão de organizações internacionais –, o fato é que muitas democracias têm buscado se adequar à exigência de transparência da esfera governamental, seja por admitir tal acesso como dever do Estado, como direito do cidadão, ou ambos. (SILVA, 2012, p.1).

Embora sejam agentes naturais do direito à informação, de acordo com a intenção da política de informação implementada, essas leis podem ser utilizadas para evitar a transparência e o acesso à informação a partir do momento em que impõem ao cidadão uma série de exigências e condições para prover o acesso, tornando-o penoso ou até mesmo impossível de ser realizado.

Em análise sobre a gênese que leva à construção de uma política de informação, Braman (2004, p. 3) afirma que “[...] disputas em torno do formato do regime da política de informação incluem não apenas os conflitos entre as opções de política e as partes interessadas, mas também disputas no interior dos próprios processos de formulação”. Ou seja, o desenho de uma política de informação é um ato complexo que provoca embate entre as forças desde o momento inicial de sua proposição até sua criação enquanto instrumento normativo.

González de Gómez (2011, p. 183) também considera que as leis de acesso à informação têm potencial para serem utilizadas como limitadores de acesso. A autora afirma que informação, política e economia sempre foram itens interligados, e suas relações são “[...] históricas, construídas e mutáveis”. Nesse sentido, as normas de acesso à informação, resultado de interesses políticos e regimes de governo, podem ser utilizadas para limitar o acesso à informação.

Apesar de um número grande de países da América Latina viver à luz de democracias representativas, não se pode afirmar que os preceitos democráticos sejam respeitados em sua plenitude, mesmo naqueles países onde já existem normas jurídicas específicas que regulam o acesso à informação pública. Essa questão encontra-se refletida na afirmação de Silva (2012), ao considerar que:

Apesar de várias iniciativas em prol da transparência e de maior participação da sociedade nas ações dos governos, a relação entre ambos ainda é assimétrica, o que significa também assimetria de informação, que fragiliza o cidadão e os movimentos coletivos em favor da democracia. (SILVA et al., 2012, p. 6).

Em uma região marcada por lutas por independência e liberdade, a dicotomia entre acesso e sigilo é constante nos países latino-americanos que desfrutam de democracias jovens, os quais se encontram em processo de amadurecimento político que, por diversas vezes, é ameaçado por questões como corrupção, abuso de poder e populismo, itens que fazem “[...] com que a população perca a fé na democracia” (DIAMOND, 2017, p. 13).

Considerando toda a questão referente ao direito, ao acesso e à transparência da informação pública, bem como a indagação de como esse fenômeno ocorre em uma região tão heterogênea e marcada por várias sutilezas em torno da adoção da democracia, um regime frágil, difícil de manter e vulnerável a choques (SNYDER, 2017), surge o ponto essencial de estudo do presente trabalho.

A partir do exame dos países que formam o Cone Sul – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (CERVO; RAPOPORT, 2015) –, países pertencentes ao grupo que forma a América Latina, com histórico de influência regional marcante e processos político-históricos igualmente representativos e inter-relacionados, pretende-se entender como a informação pública é tratada nesse grupo de países a partir da análise de suas respectivas leis de acesso à informação.

Para a realização da pesquisa a Bolívia não fez parte da amostra, já que, embora o país possua dois normativos que tratam do tema: Decreto Supremo nº 27329⁵, de 31 de janeiro de 2004 e a Lei nº 28168⁶, de 17 de maio de 2005, não são entendidos como leis de acesso à informação nos mesmos moldes das demais leis, tanto na forma e abrangência dos normativos (BUSTILLOS ZAMORANO, 2016). Devido a essas razões e o entendimento que utilizar tais normativos poderia gerar dados incoerentes quando comparados com as demais leis dos outros países, optou-se por não incluir a Bolívia na amostra por se entender que o país não possui uma lei de acesso à informação.

⁵ <https://bolivia.infoleyes.com/norma/2578/decreto-supremo-27329> . Acesso em: 31 jan. 2018.

⁶ <https://www.ine.gob.bo/index.php/transparencia/marco-normativo?download=359:normativa> . Acesso em: 31 jan. 2018.

Em suma, o intuito da análise dos normativos sobre o acesso à informação é possibilitar a construção de um panorama que explique e represente como tais normas jurídicas interagem e se relacionam em relação às diretrizes sobre a informação pública existentes.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

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, reside 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 Moira (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. 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 estrutura de informação, especialmente nas questões de armazenamento e disponibilização. Tais mudanças, embora reconhecidas como benéficas, não são necessariamente fáceis de serem aplicadas na realidade.

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.

Sobre esse quesito, embora ainda existam divergências acerca de alguns aspectos sobre a formalização da solicitação de informação, não há dúvida de que ele é o item fundamental para que o direito à informação se solidifique e seja efetivo na sociedade.

Ao se observarem esses três 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 o campo teórico 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 mais seis, 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 governos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁷ de prover legalmente garantias que assegurem o direito de acesso à informação, surge 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.

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. Tais diretrizes, de caráter teórico, relacionam-se de maneira direta com os principais itens concernentes à temática da 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 na região.

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:

⁷ Organismo regional que constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social dos países americanos e tem como seus pilares de atuação a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento. Fonte: <http://www.oas.org/pt/>. Acesso em: 31 jan. 2018

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.
Obrigações 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 ⁸ .
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	Não há correlação.	As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação

⁸ 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.

	<p>mantidas pelas autoridades públicas.</p> <p>2. Medidas de conformidade e atualização da lei.</p>		em razão dos altos custos envolvidos.
Reuniões abertas	Não há correlação.	Não há correlação.	As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público.
A divulgação tem precedência	<p>1. Medidas de conformidade e atualização da lei.</p> <p>2. Medidas transitórias.</p>	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 denunciantes	1. Comissão de informação.	1. Infraestrutura global da informação.	Os indivíduos que trazem ao público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

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.

Cabe ressaltar que, embora a diretriz nº 7 – rotinas de trabalho – esteja respaldada apenas no texto de Mendel (2009), não havendo uma correlação com as ideias de outros autores, ela foi mantida como uma diretriz por ter relevância sobre a questão do acesso à informação. Essa diretriz, que está relacionada às ações diárias dos órgãos públicos, ao dever de informar o que se fez ou deixou-se de fazer, guarda estrito relacionamento com os princípios de transparência da administração pública (MARTINS, 2015) e com os ideais, tidos em muitos países como constitucional, da publicidade das ações governamentais.

Dessa forma, tendo os trabalhos citados anteriormente como referenciais teóricos e o entendimento do processo que envolve a informação pública enquanto direito, a presente pesquisa parte do pressuposto de que, quanto maior o número de diretrizes identificadas no texto legal e a similaridade com o preconizado pela diretriz teórica, mais efetiva será a lei na promoção do acesso e, conseqüentemente, mais próximo da concretização do direito à informação determinado Estado estará.

Além disso, tendo como hipótese que as leis de acesso à informação dos países do Cone Sul podem guardar semelhanças entre si em virtude da proximidade das datas de sua criação, bem como, ao fato de haver uma influência recíproca, especialmente pela história política e econômica recentemente criada no âmbito regional, supõe-se que essa semelhança resulta,

em última análise, em igual proximidade dos países quanto à promoção do acesso à informação.

A partir das questões supracitadas, especialmente com base nos pressupostos e na hipótese constituídos, este trabalho tem como problema de pesquisa a seguinte indagação:

Tendo em vista o texto legal, em que medida os países pertencentes ao Cone Sul aderem às diretrizes de acesso à informação pública?

A presente questão de pesquisa advém da intenção de entender o quanto essas diretrizes se fazem presentes não apenas numericamente, mas também de que maneira e em que medida elas foram incorporadas pelas leis de acesso à informação dos países do Cone Sul, vizinhos geográficos que trabalham para a congruência de suas atuações no âmbito regional. O intuito é compreender o fenômeno citado a partir de uma análise que observe dados quantitativos e qualitativos, para que assim esse evento complexo possa ser entendido com a maior abrangência possível.

2.1 OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar o grau de adesão das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul às diretrizes de acesso à informação.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Propor, com base na literatura, modelo que permita aferir o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação pública nas leis de acesso à informação.
2. Descrever as características das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul tendo em vista as diretrizes de acesso à informação pública.
3. Estabelecer pontos comuns e distintos entre as leis de acesso à informação do Cone Sul e as diretrizes de acesso à informação.

2.3 JUSTIFICATIVA

De acordo com Kelsen (2013, p. 16), dizer que uma norma vale, ou seja, está vigente é completamente diferente de afirmar “[...] que ela é efetivamente aplicada e respeitada”. Corroborando esse pensamento, a organização não governamental Artigo 19 (2013, p. 7) observa em seus estudos que “[...] a regulamentação do direito à informação não é garantia de que esse direito seja respeitado. Além do compromisso institucional da Administração Pública, cabe à sociedade civil e a cada indivíduo participar desse processo”. Em suma, a simples existência de uma lei não garante por si só sua efetividade, é preciso que haja mecanismos que garantam seu funcionamento e que ela seja aceita por todos os envolvidos.

Especificamente no que diz respeito à informação pública, tende-se a buscar o equilíbrio entre o que se entende por desejável e aquilo que é possível de ser realizado, tendo como alvo fortalecer os princípios democráticos de transparência administrativa e publicidade das ações do Estado.

É exatamente sobre essa questão que o problema de pesquisa surge, ou seja, do interesse em entender qual é o cenário da articulação entre o campo teórico, representado pelas diretrizes constantes dos trabalhos de Mendel (2009); Braman (2004, 2006, 2011) e do Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), com a materialização desse direito na realidade, representada nesta pesquisa pelas leis de acesso à informação vigentes nos países do Cone Sul. Ressalta-se que, no âmbito do presente estudo, está a se falar de leis no âmbito federal, nesse caso não estão englobadas leis estaduais, municipais, de províncias ou de outras instâncias que não sejam a autoridade superior.

A base empírica do trabalho são as leis pelo fato de esses diplomas serem a principal fonte de representação e revelação do direito à informação (SANSEVERINO, 1995). A partir desse entendimento, como um dos resultados da pesquisa, pretende-se chegar a um modelo que possibilite classificar os países do Cone Sul quanto ao acesso à informação pública e, ao mesmo tempo, entender como os integrantes desse grupo relacionam-se entre si no tocante à garantia da informação pública.

O universo de pesquisa concentra-se nos países do Cone Sul justamente por esse grupo apresentar grande heterogeneidade tanto na sua formação cultural quanto na organização política e social, tornando assim a própria abordagem sobre esses países, enquanto um conjunto harmônico, difícil. Essa região formada por países que, em sua maior parte,

obtiveram sua independência apenas no século XIX, constitui um grupo de Estados que ainda se encontra em processo de amadurecimento político, principalmente no tocante aos princípios democráticos que são, de tempos em tempos, ameaçados por ações de caráter autoritário.

A ideia da união dos povos da América encontrou sempre um embaraço fundamental: a questão da identidade, devido à configuração, envolvendo uma multiplicidade de raças, etnias, práticas culturais e, não raro, atitudes políticas intempestivas, que contribuíram para fragmentar o continente em pequenos espaços de autonomia regional [...]. (QUINTÃO, 2010, p. 37).

Iniciativas de união entre os Estados americanos, como o caso do Cone Sul, são fenômenos curiosos e que despertam o interesse por entender em que ponto se dá a articulação em torno do direito e do acesso à informação em países marcados por uma união que tem como característica mais forte a diferença entre os integrantes desse grupo.

Diferentemente da realidade europeia, na qual há uma forte tendência à homogeneidade de ações e ideias, fruto da construção de uma identidade europeia (ORNELAS, 2008), a realidade americana não possui tal nível de sofisticação de pensamento unificador. Dividido em três partes (sul, central e norte), o continente americano ainda não venceu as barreiras geográficas e culturais existentes e caminha a passos curtos e lentos em direção à construção de uma identidade comum.

No que se refere à tentativa de aproximação das nações americanas, nas últimas décadas foi possível vivenciar, especialmente no campo econômico, tentativas de união entre os Estados do continente. Acordos comerciais como o Nafta (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) e o Mercosul (Mercado Comum do Sul) são iniciativas tipicamente relacionadas à economia, que possuem potencial ou intenção de evoluir para a consolidação de países em torno de um núcleo comum de organização em vários aspectos.

Entre esses acordos citados, o Mercosul é o que possui declaradamente a intenção de constituir, enquanto bloco, uma só identidade de seus membros e, dessa maneira, elaborar políticas sociais e econômicas comuns, a fim de fortalecer o processo de integração. Daí que advém o grupo conhecido como Cone Sul, formado por países integrantes do Mercosul, os quais, já há bastante tempo, aparecem como potências regionais na América do Sul.

O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. (MERCOSUL, 2016).

Sendo assim, havendo o intuito de harmonização de legislações em áreas pertinentes dos países membros, o Cone Sul desponta com um terreno fértil para discussão e investigação a respeito de como o direito à informação e, mais especificamente, o acesso à informação pública são entendidos pelos respectivos ordenamentos jurídicos dos países integrantes do grupo.

De caráter global, o direito de acesso à informação, quando entendido de maneira ampla e coletiva, em vez de analisado apenas como um fenômeno isolado, tende a enriquecer o debate em torno do tema, de modo que seja possível analisar a interpretação individual dos Estados sobre a questão e verificar se há alguma relação entre os normativos legais dos países vizinhos que tendem a enfrentar realidades parecidas sobre o evento da informação pública enquanto direito do cidadão e obrigação do Estado.

Além disso, a análise comparada a partir do estudo da representação legal das diretrizes de acesso à informação pode contribuir para a compreensão geral dos traços característicos que permeiam as políticas de informação implementadas no contexto latino-americano.

O nome Cone Sul é objetável, pois utiliza uma forma e um volume geométrico e um ponto cardeal, isto é, não alude a qualquer categoria histórica, política, econômica ou cultural em que, de algum modo, estaria se enunciando o homem como protagonista, como habitante, como portador de uma forma específica de vida. (HEREDIA, 2015, p. 119).

Mais resultante de uma convenção do que uma real junção de ideias entre as nações, o Cone Sul e os países que o compõe surgem como incógnitas quanto ao seu relacionamento e à existência desse grupo em torno da informação pública, temática que cada vez mais é discutida em termos regionais, principalmente a partir de contribuições possíveis entre países vizinhos (GARRETÓN, 2013). Questões relacionadas aos fenômenos da informação, seu acesso e disponibilização são vitais para o estudo da informação enquanto uma ciência constituída. Levando-se em conta essa realidade, a Ciência da Informação desponta como a disciplina propícia para debater o assunto.

Nascida no momento em que o mundo passava por uma mudança de paradigma no campo técnico e científico, em que o crescimento exponencial de produção de conhecimento impossibilitava o registro e a organização dessa produção, a Ciência da Informação surge pela necessidade de haver uma disciplina capaz de ao mesmo tempo lidar com a organização e a disseminação do conhecimento registrado produzido no mundo ou, nas palavras de Fonseca (2007, p. 11), lidar com a “gênese e comunicação da informação”.

A Ciência da Informação nasceu para resolver um grande problema, que foi também a grande preocupação tanto da Documentação quanto da recuperação da Informação, que é o de reunir, organizar e tornar acessível o conhecimento cultural, científico e tecnológico produzido em todo o mundo. (OLIVEIRA, 2011, p. 13).

Inicialmente surgida para tratar dessas questões, a Ciência da Informação expandiu seu campo de atuação e sua lente de observação sobre os fenômenos referentes à informação para fronteiras mais amplas, relacionando-se, dessa forma, de maneira interdisciplinar com outros campos do conhecimento. Dessa interação com outras disciplinas, surgiram outros itens de estudo para essa ciência, tais como a informação enquanto um direito fundamental do indivíduo e suas formas de acesso.

Para a Ciência da Informação, o direito e o acesso à informação são temas que aparecem já há algum tempo com alguma relevância, especialmente após o fortalecimento dos movimentos em torno da democratização da comunicação científica e do acesso aberto às publicações (COSTA; KURAMOTO; LEITE, 2013). Alia-se a esses movimentos a ação de abertura dos arquivos do Estado, que, segundo Rodrigues (2011, p. 257), criou ao mesmo tempo "memória, por conseguinte, testemunhas de ações passadas [...]", ou seja, trouxe à tona ações e informações de pessoas e agentes do Estado classificadas como sigilosas e desconhecidas do conhecimento público.

Dessa forma, a reclassificação de documentos sigilosos e a transparência como um valor máximo da administração pública criaram para essa ciência uma área de atuação bem mais ampla, por exemplo: a discussão em torno do conceito do que é uma informação reservada ou pública. Quais são os limites de cada uma? Como caracterizá-las? E, principalmente, por quanto tempo deve-se impedir o acesso e a divulgação dessa informação para a sociedade?

O debate acerca dessas e de outras questões orbitam em torno da Ciência da Informação, que pode, de maneira, ampla e multifacetada, encontrar respostas para o

entendimento dessa nova realidade que se apresenta para os governos no mundo. A busca das fronteiras entre a informação pública, irrestrita e de acesso livre, que possui a finalidade de fortalecer o regime democrático com aquela informação sensível, de interesse para a segurança nacional, a qual o Estado não pode prescindir de cuidados especiais, emerge como um desafio para a compreensão e definição por parte da Ciência da Informação. Estudos realizados por Vieira (2007); Hott (2005) e Henriques (2007) já produziram alguns achados para essa discussão de forma embrionária, que ainda carece de aprofundamento especialmente no que tange à comparação das realidades encontradas em nível mundial.

Seja por questões de natureza política, social, histórica ou profissional, a temática do acesso à informação pública, enquanto um direito coletivo, configura-se não só como um campo de interesse para a Ciência da Informação, mas, acima de tudo, como uma missão para essa ciência jovem e dinâmica, que carrega consigo, entre outros princípios, a construção de uma sociedade centrada na democratização do conhecimento, na informação enquanto sustentáculo da sociedade e na aprendizagem como fator de desenvolvimento dos indivíduos.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo apresentará as definições e discussão sobre os principais temas dessa tese e sua articulação com a literatura escolhida como base para o desenvolvimento do trabalho.

3.1 DEMOCRACIA, DIREITO E ACESSO À INFORMAÇÃO

O ato de comunicar é inerente à condição humana. Mesmo de maneira não proposital, os indivíduos estão transmitindo mensagens e informações entre si como parte de um contrato social firmado nas bases da formação da sociedade. Comunicação e informação são conceitos que não caminham separados.

Comunicação é um ato moral e um ato de relacionamento interpessoal, bem como um ato político e um ato de construção social. Comunicação e padrões de coexistência são dois caminhos fundamentais, essenciais e relacionados, pelos quais as pessoas se unem no relacionamento humano. (PASQUALI, 2005, p. 22).

Seja por meio da fala e de gestos seja por um simples posicionamento corporal, as pessoas estão transmitindo sinais que serão interpretados e registrados de diferentes maneiras. Exatamente centrada no registro de informação, aqui entendida como o conjunto de códigos e símbolos que unidos são capazes de encapsular uma ideia que será entendida e produzirá um efeito em outro indivíduo, é que a sociedade humana se desenvolveu ao longo dos séculos, utilizando várias formas com o intuito de permitir a passagem de informação para as futuras gerações. Segundo Higounet (2003, p. 9), “[...] a escrita é mais que um instrumento. Mesmo emudecendo a palavra, ela não apenas a guarda, ela realiza o pensamento que até então permanece em estado de possibilidade”.

O ato de escrever por meio de símbolos gráficos conhecidos como letras, sílabas e palavras é um dos marcos da civilização. Para Higounet (2003, p. 10), “a escrita faz de tal modo parte de nossa civilização que poderia servir de definição dela própria. A história da humanidade se divide em duas imensas eras: antes e a partir da escrita”.

Foi o registro dos pensamentos que catalisou o surgimento do conceito de direito à liberdade dentro da sociedade e na constituição dos Estados. Sobre o aspecto do registro, o

livro, por muitos séculos, apresentou-se como o principal e legítimo instrumento de propagação da escrita, guardião da liberdade e transmissor do conhecimento (DARNTON, 2010). Tal posição de destaque fez com que o livro tivesse em sua história uma relação de amor e ódio com os poderes governamentais no mundo, sejam eles democracias ou ditaduras.

Segundo Báez (2006, p. 24), “[...] o livro não é destruído como objeto físico, e sim como vínculo da memória [...] O livro dá consistência à memória”. É exatamente com a finalidade de atacar a memória, o conhecimento e a liberdade que os séculos mais recentes da história humana registram destruição de grandes locais de informação, tais como bibliotecas e arquivos.

O livro é destruído com a intenção de aniquilar a memória que encerra, isto é, o patrimônio de ideias de uma cultura inteira. Faz-se a destruição contra tudo o que se considera ameaça direta ou indireta a um valor considerado superior. O livro não é destruído por ser odiado como objeto. A parte material só pode ser associada ao livro numa dimensão circunstancial: a princípio foi uma tableta entre os sumérios, um osso entre os chineses, uma pedra, um pedaço de couro, uma prancha de bronze ou ferro, um papiro, um códice, um papel e, agora, um CD ou um complicado dispositivo eletrônico. (BÁEZ, 2006, p. 24).

De acordo com Dupuis (1968), a palavra “liberdade” é historicamente a mais citada no direito junto com a palavra “amor”. De maneira mais ampla, Braud (1968, p. 2), afirma que “A liberdade é também a inspiração profunda que confere significação permanente, estabilidade às instituições”. Liberdade em um conceito mais amplo pode ser entendida como o ato de conferir poder aos indivíduos para que exerçam sua individualidade e possam ser aquilo que desejam ser dentro da sociedade, expressando suas opiniões de maneira livre e espontânea. Decorrente dessa ideia, surge a liberdade de expressão, definida como um direito humano, que consagra a possibilidade de todas as pessoas conhecerem e exprimirem suas opiniões e pontos de vista (ALFONZO, 2004).

O direito à liberdade de expressão é considerado pela comunidade internacional como um direito primário e base fundamental de todos os direitos humanos. Dessa forma, a primeira manifestação da vida é a expressão do pensamento, que tem sido o grande construtor das ideologias e sistemas políticos das democracias representativas. (FUENMAYOR ESPINA, 2004, p. 11, tradução nossa).

Baseando-se na liberdade de pensamento e expressão, como item que compreende a “liberdade de buscar, receber e difundir informações de todas as índoles” (PACTO DE SAN JOSE, 1969), a imprensa buscou marcar sua posição na sociedade por meio da ação de

registrar e informar as ações das instituições públicas. Para Bessone (1999), a imprensa de comunicação de massa trouxe uma nova era para a civilização humana, centrada na publicidade dos fatos, na difusão de assuntos de interesse comum e no respeito aos valores democráticos.

Já sobre o estudo da democracia, levando-se em conta aspectos temporais e espaciais, o exercício é complexo (GUIMARÃES, 2013) tanto pela análise sociológica quanto pelo aspecto legal. Aristóteles (2009) lançou o primeiro apontamento sobre democracia ao afirmar que a liberdade não é o único fundamento dessa forma de governo. Montesquieu (2010, p. 19) trouxe outro fundamento ao afirmar que “[...] o povo em seu conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma democracia”.

Miranda (1979, p. 136) faz uma análise mais profunda ao defini-la como “[...] a participação do povo na ordem estatal: na escolha dos chefes, na escolha dos legisladores [...]”. Já Silva (2003) vai além e afirma que democracia é aquilo que possibilita a concretização dos valores e a convivência humana com base principalmente nos direitos fundamentais do indivíduo.

Baseada no fortalecimento do direito coletivo, da representatividade popular e da forma de governo “do público para o público” (BOBBIO, 2009, p. 84), a democracia, segundo Guimarães (2013, p. 109), “[...] está ligada à evolução histórica da humanidade”. Cultuada como o regime de governo ideal e resultante da experimentação ao longo dos séculos pela sociedade (DIAS, 2013), a democracia tem em sua história uma relação intrigante com os Estados, principalmente no contexto latino-americano. Formada por um grupo de 20 países (BETHELL, 2009), a América Latina guarda consigo um histórico conturbado com esse regime.

A ditadura e a democracia lutam entre si como forças contraditórias. O crescimento de uma, no entanto, implica o desenvolvimento da outra, como reação antagônica. Foi assim no Brasil, antes de 1964, na Argentina e também no Chile. A democracia vai inchando feito bexiga e de repente, como se todo mundo esperasse, mas ninguém acreditasse, arrebenta e se transforma no seu contrário - uma bruta ditadura. (SADER, 1984, p. 7).

Segundo Bethell e Roxborough (1996, p. 35), com o fim da Segunda Guerra Mundial, cada república da América Latina possui sua própria história, portanto é difícil identificar um padrão, já que por todo lado havia quedas de ditadores, mobilização de forças populares e eleições na região. No entanto, pode-se afirmar que “pelo fim de 1948 os regimes democráticos tinham sido varridos por golpes militares e substituídos por ditaduras militares”.

Segundo Sorj (2010), não é possível entender a sociedade civil na América Latina fora do contexto político e social de cada país.

No final de 1954, havia nada menos que onze ditaduras na América Latina (BETHELL; ROXBROUGH, p. 39). Entre períodos democráticos longos ou curtos na América Latina, o século XX representou o momento de reconstrução política da região.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, e em larga medida por causa dela, esperava-se na América Latina, como no resto do mundo, que uma nova era de governo democrático estava para começar. E para muitos a democracia implicava a participação popular, sobretudo da classe trabalhadora, na política, bem como melhorias sociais e econômicas para os setores mais pobres da população. Cada vez mais a democracia se identificava com o desenvolvimento e o bem-estar social. (BETHELL; ROXBROUGH, 1996, p. 306).

Embora ainda se registrem alguns regimes autoritários (SILVA, 2014) no século XX, este pode ser compreendido como o século que marcou definitivamente a ruptura da barreira que separava a existência do Estado e da sociedade. Essa separação foi modificada pelo reconhecimento do papel do cidadão em uma democracia, fato disso é o surgimento de convenções e pactos no contexto latino-americano em torno da necessidade de acesso às informações públicas do Estado. Embora Sorj (2010, p. 10) afirme que a sociedade civil é heterogênea e que, dentro dela, “alojam-se as mais variadas organizações, tipos de atividades, formas de financiamento e tendências ideológicas”, é possível identificar uma agenda comum em torno da liberdade à informação pública.

Desde a época da luta contra as ditaduras – quando surgiu na América Latina e tornou-se símbolo e trincheira da luta democrática – até o momento atual, o lugar e o papel da sociedade civil mudaram profundamente. Ainda que ela nunca tenha sido homogênea ou totalmente virtuosa, no contexto político de sua época heroica, foi vista desta forma. (SORJ, 2010, p. 7).

Ainda que a realidade moderna possa aparentar um momento extremamente propício à liberdade e às ideias democráticas, Guimarães (2013) e Heinen (2014, p. 13) alertam que a “democracia deve ser construída porque ela não está pronta [...] Sem democracia a informação pública torna-se uma mera aparência”. Corroborando essa ideia de que a concepção da democracia é uma constante, Gurovitz (2017) alerta para os estudos de três *rankings* que medem a democracia no mundo (*Economist Intelligence Unit*, *Freedom House* e *Polity Project*), os quais demonstram um recuo da democracia na última década, apesar do amplo espaço de interação, comunicação e liberdade criado com a Internet.

Quando a internet entrou na vida de todos nós – ou na vida de quem viveu antes dela -, era vista como força libertadora. [...] A multiplicidade de vozes traria força à democracia, sufocaria o autoritarismo, o chauvinismo, o comunismo e todos os “ismos” dependentes do controle da informação. O mundo ficaria ainda mais globalizado, com um grau de integração entre os povos jamais visto. (GUROVITZ, 2017, p. 62).

O cerne do debate entre governos e a sociedade reside exatamente sobre os conceitos de interação e liberdade. De acordo com Dupuis (1968, p. 11): “Liberdade pública no sentido político e social é suscetível de se revestir em duas acepções: liberdade-autonomia, liberdade-participativa. Essas duas formas propõem igualmente a distinção entre os governantes e governados”. A materialização dessas duas acepções se fez possível pela mudança de posicionamento advindo especialmente da própria sociedade.

Pode-se apontar como principal sintoma dessa mudança o crescimento do engajamento civil, especialmente com o fortalecimento da figura do chamado Terceiro Setor. Segundo Berger (2009), o engajamento civil é um traço característico de democracias em desenvolvimento, que envolve politicamente, socialmente e moralmente os indivíduos da sociedade nas esferas de decisões públicas e privadas, por meio das entidades representativas do Terceiro Setor. Para Perondi (2007, p. 13), ao se falar de Terceiro Setor, fala-se de:

[...] entidades sem fins lucrativos, as organizações difusoras da cultura do voluntariado, as organizações não-governamentais (ONGs) [...] situadas no conjunto do assim chamado Terceiro Setor e os partidos políticos envolvem uma combinação de elementos políticos, ideológicos, econômicos e sociais. (PERONDI, 2007, p. 13).

De maneira simples, Salamon (1998) define que organizações desse setor são aquelas que conferem assistência ou serviço à sociedade, tendo como características a estruturação, a autogovernabilidade e o envolvimento de indivíduos através do voluntariado. Tais organizações surgiram a partir da divisão dos setores da atividade humana em três: setor primário (representado pelo mercado), setor secundário (o Estado) e o terceiro com características oriundas dos dois anteriores.

Coelho (2000) afirma que o termo Terceiro Setor surgiu na década de 1970 com pesquisadores nos Estados Unidos e que, a partir da década de 1980, passou a ser usado por pesquisadores europeus. Dessa forma, a autora afirma ainda que as discussões acerca do tema e das múltiplas denominações para o grupo específico que compõe esse setor são relativamente antigas e que “[...] apenas há pouco tempo ganharam visibilidade junto à opinião pública” (COELHO, 2000, p. 17).

Regules (2006) ressalta que a criação e o funcionamento das organizações desse setor decorrem da autonomia de vontade, satisfação das necessidades de grupos sociais ou da coletividade. Franco (1997) reforça essa ideia de necessidades específicas de grupos sociais, ao alertar que se deve tomar cuidado ao se definirem as ONGs apenas como entidades voltadas para o pensamento público, já que, segundo o autor, existem entidades pertencentes ao Terceiro Setor que não possuem fins públicos, mas sim fins coletivos privados, “[...] que não têm pretensão ou a obrigação de atender a um interesse comum da sociedade e, portanto, que não estão voltadas para o bem comum ou para a chamada utilidade pública” (FRANCO, 1997, p. 59).

Nos Estados Unidos, a relação entre os órgãos governamentais e o Terceiro Setor é tradicional e está baseada em práticas culturais relacionadas ao associativismo. No Brasil, esse relacionamento vem sendo construído, embora de forma não tão visível e nem tão consistente. (COELHO, 2000, p. 149).

De acordo com Sorj (2010, p. 11): “Dentro das ONGs, podemos distinguir dois tipos ideais no que se refere aos seus focos de atividade: as que se dedicam a influenciar a opinião pública pela promoção de valores e políticas públicas, e as de intervenção social”.

Na sociedade civil coexistem sindicatos de assalariados, organizações indígenas, de camponeses, de empresários, de vizinhos, de mulheres de redes sociais, movimentos sociais e culturais, grupos de opinião, de pressão, instituições cívicas, religiosas, de ação para o desenvolvimento regional ou local. (ÉROSTEGUI, 2009, p. 220).

Foi o engajamento crescente de pessoas e entidades, principalmente das ONGs no cotidiano do Estado, que permitiram o crescimento do movimento de transparência das contas públicas e do conceito de *accountability*. O crescimento em número e em expressão de organizações privadas, sem finalidade lucrativa e com interesse no bem público, criou um fenômeno chamado “revolução associativa global” (SALAMON, 1998, p. 5).

Tal revolução, segundo Pinto (2001, p. 44), “[...] pode significar uma alteração substantiva na relação entre os cidadãos e o Estado, com interessantes desdobramentos políticos, ao sugerir o surgimento de uma sociedade mais participativa no debate e a definição de seu próprio destino”. Experiências como Transparência Brasil⁹, Observatório Social do Brasil¹⁰ e *National Council of Nonprofits*¹¹ são apenas algumas das ações que representam essa

⁹ <http://www.transparencia.org.br/> . Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁰ <http://osbrasil.org.br/> . Acesso em: 31 jan. 2018.

¹¹ <https://www.councilofnonprofits.org/> . Acesso em: 31 jan. 2018.

revolução em busca de instrumentos que permitam a democracia participativa e o acesso à informação pública, com o intuito de contribuir para a transparência da gestão pública e para o combate à corrupção e à prática da cultura do segredo.

Todo esse conjunto de ações levou a uma modificação do estado informacional (PINHEIRO, 2014) e do chamado regime de informação, que, segundo Braman (2004), representa um conjunto de princípios, sejam eles explícitos ou implícitos, regras, normas e outros procedimentos que permitem a convergência de expectativas e ações dos vários atores envolvidos no ambiente político-informacional. Para Frohmann (1995), os regimes de informação são os impulsionadores das políticas de informação, que são os instrumentos capazes de materializar esses regimes.

“Regime de informação” seria o modo de produção informacional dominante em uma formação social, o qual define quem são os sujeitos, as organizações, as regras e as autoridades informacionais e quais os meios e recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os modelos de sua organização, interação e distribuição, vigentes em certo tempo, lugar e circunstância, conforme certas possibilidades culturais e certas relações de poder. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2003, p.61).

Na tentativa de convergência de regimes de informação e políticas, o próprio Estado moldou-se a uma nova realidade: deixa de ser burocrático e torna-se Estado informacional ou Estado digital (PINHEIRO, 2014), ou seja, passa a ter a transparência e a participação da sociedade como preceitos e, concomitantemente, incentivam a atividade fiscalizadora dos cidadãos em relação às ações da esfera pública.

Essa mudança do regime de informação impôs um cenário novo no relacionamento dos setores governamentais com os cidadãos, principalmente por intermédio das iniciativas denominadas E-gov ou governo eletrônico, que representaram grandes avanços para o estabelecimento de parâmetros mais equilibrados de disponibilização e acesso às informações de interesse público via Internet (SILVA et al., 2012, p. 4).

Fruto da mudança do regime de informação, as políticas de informação tornam-se cada vez mais pujantes no discurso do Estado, embora sejam pouco percebidas pela sociedade (PINHEIRO, 2014), através da consolidação dos diplomas legais sobre o acesso à informação pública, conhecidos como leis de acesso à informação. Para Pires Júnior (2014, p. 13), “não há que se reconhecer a democracia em ambiente onde o cidadão não é capaz de acessar a

informação que se encontra sob a guarda do estado, e conseqüentemente, onde o agente público não presta conta do exercício da sua função”.

Embora não seja novidade dentro do ordenamento jurídico, já que a primeira lei desse tipo foi criada em 1766 na Suécia (BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011), foi especialmente no século XX que Estados do mundo inteiro começaram a legislar sobre o tema de forma mais expressiva e clara.

Para Heinen (2014), o acesso à informação é um direito fundamental e configura-se como uma prática claramente democrática, que caso ela não ocorra, não existe um poder praticado de forma justa e temperada, sendo a participação popular uma exigência da democracia moderna.

A lei de acesso à informação, um diploma normativo, eleva a transparência a um patamar jamais alcançado, formatando, realçando, assim, o próprio princípio da publicidade [...] anseia compor a preservação concomitante da autonomia provas e pública, associando republicanismo e democracia, em uma ação democrática e diálogos, que pressupõe um amplo acesso à informação, em uma compressão qualitativa e quantitativa dos dados públicos. (HEINEN, 2014, p. 13).

Com todas essas alterações implementadas na sociedade e no Estado, especialmente ao longo do século XX, seria esperado que elas reverberassem em várias áreas do conhecimento. Segundo Rowlands; Eisenschitz e Bawden (2002), a política de informação é composta por vários subdomínios e, segundo Pinheiro (2014), a Ciência da Informação concentra seus estudos em diversos desses subdomínios.

Segundo Le Coadic (2004, p. 26), trata-se de “uma ciência social rigorosa que se apoia em uma tecnologia igualmente rigorosa. Tem por objeto de estudo as propriedades gerais da informação (natureza, gênese, efeitos), ou seja, processo de construção, comunicação e uso da informação”. A Ciência da Informação surgiu da explosão informacional no mundo após a Segunda Guerra Mundial, tendo sua origem na biblioteconomia das sociedades anglo-saxônicas e como objeto a recuperação da informação (SARACEVIC, 1996).

Embora nascida no século XX, a Ciência da informação consolidou suas bases apenas no fim do século com o fortalecimento da Sociedade da Informação, que, para Masuda (1980, p. 38), representa uma sociedade “[...] de alta criatividade intelectual [...]”, centrada no consumo e na produção de informação, que encontrou um lar numa sociedade altamente tecnológica voltada para a manipulação da informação como atividade principal (SQUIRRA,

2000) e num sistema político baseado nos preceitos democráticos de livre circulação de informação, ideias e conhecimento.

Segundo Tremblay (2000, p. 51, tradução nossa), a sociedade da informação repousa em sua fundamentação no “desenvolvimento tecnológico oriundo do tratamento e da transmissão da informação e da importância estratégica crescente da informação e do conhecimento nas atividades humanas”. Para Suaiden Neto (2011), nessa nova sociedade, a informação é vital para todos, já que se configura como um recurso econômico, de bem social, sendo uma ponte para a cidadania e a democracia.

Mais do que Sociedade da Informação, a nossa é, mais precisamente, uma civilização “computadorizada”, ou uma sociedade dependente da informação, em grau diretamente proporcional à riqueza de um país. No último meio século, muito conhecimento foi democratizado graças às comunicações: a produção, a conservação e a disseminação do conhecimento devem muito às tecnologias de informação e comunicação. (PASQUALI, 2005, p. 43).

Tendo como base a comunicação da informação, políticas de informação, a democracia e a sociedade da informação, a Ciência da Informação encontra abrigo e uma ampla área de estudo sobre a interação dessas quatro forças na constituição das sociedades e no papel da informação em seu desenvolvimento.

Precisamente focada no entendimento da dinâmica de informar, ser informado e de se informar, o direito à informação, que não existe fora de um ambiente democrático (LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014), desponta há alguns anos como uma das áreas férteis de estudos para a Ciência da Informação. Entender a dinâmica informacional existente nos países da América Latina e, principalmente, compreender o estado das políticas de informação implementadas nesses países, configura-se como uma das premissas para o fortalecimento e a consolidação do direito à informação como vertente de estudo para a Ciência da Informação.

3.1.1 DIRETRIZES DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A partir dos estudos de Braman (2004, 2006, 2011) e González de Gómez (2011), é possível vislumbrar, do ponto de vista conceitual, o relacionamento entre política, economia, informação e poder. O entendimento dessa dinâmica é o ponto inicial para se entender como os países organizam suas ações em torno do acesso à informação pública.

Gonzalez de Gómez (2011, p. 184) considera a política de informação, por razões intrínsecas ao seu papel social, como uma política pública, que carrega consigo, conforme apontado por Jardim (2008), questões relacionadas com o processo de elaboração, agentes implicados e condições de implementação e vigência.

Para Braman (2004), a análise de uma política de informação é um exercício que envolve um entendimento muito além do que consta do texto legal. A autora aponta as seguintes questões:

- O que você vê não é tudo o que vai receber.
- As características-chave do regime nem sempre são visíveis.
- A política não visa apenas à infraestrutura global da informação – ela ajuda a criar essa infraestrutura.
- Processos sociais precisam ser “desempacotados” para fins de um tratamento analítico e de políticas.
- Se, por um lado, os processos sociais interagem, por outro eles não necessariamente vão se modificar no mesmo ritmo.
- À medida que nenhuma política dá conta sozinha de ser implementada ou se efetuar, uma análise do regime de informação deve levar em conta a precessão de políticas.
- Disputas em torno do formato do regime da política de informação incluem não apenas os conflitos entre as opções de política e as partes interessadas, mas também disputas no interior dos próprios processos de formulação.

Embora Braman (2004) afirme que textos legais não sejam instrumentos únicos para o entendimento das políticas de informação, eles são o maior recurso de representação e materialização do tratamento conferido por cada Estado sobre a temática. Os textos normativos são os locais que explicitam e dão publicidade à política de informação pública implementada.

Por possuírem uma aplicação ampla na sociedade, políticas de informação demandam que sua investigação abranja um processo de grande entendimento, desde seu nascimento como texto legal até a efetivação dos preceitos constantes do texto normativo. Nessa seara, enquanto instrumentadores dessas políticas, as leis de acesso à informação surgem como terreno fértil para a compreensão das políticas disseminadas em cada sociedade.

Considerando uma maneira de estruturar o processo de estudo das políticas de informação, com a finalidade de construir uma base teórica em torno do tema relacionado à

disponibilização e ao acesso à informação pública, Mendel (2009) elaborou os “9 princípios de um regime de direito à informação”. Trata-se de uma proposta para um conjunto ideal e necessário a fim de que determinada lei de acesso à informação, e, conseqüentemente, política de informação instaurada, favoreça com maior ou menor intensidade, dependendo do número de princípios observados, o acesso à informação em poder do Estado. De acordo com o autor, os princípios são os seguintes:

- Princípio 1: Divulgação máxima – preconiza a disponibilização maior possível das informações produzidas e custodiadas pelo Estado.
- Princípio 2: Obrigação de publicar – os órgãos públicos devem dar publicidade de seus atos e ações.
- Princípio 3: Promoção de um governo aberto – o Estado deve incentivar e educar a sociedade sobre a importância e necessidade do acesso à informação pública.
- Princípio 4: Abrangência limitada das exceções – o acesso à informação somente deve ser restrito em casos especiais e explicitamente declarados.
- Princípio 5: Procedimentos que facilitam o acesso – a administração pública deve criar condições amigáveis e fáceis para que o cidadão acesse a informação.
- Princípio 6: Custos – não se deve impor barreiras monetárias para o acesso à informação.
- Princípio 7: Reuniões abertas – as atividades e decisões do Estado devem ser públicas.
- Princípio 8: A divulgação tem precedência – deve-se impedir a criação e revogar leis antigas com disposições contrárias ao acesso à informação.
- Princípio 9: Proteção para os denunciadores – fornecer acolhida aos denunciadores e garantir a lisura no processo de investigação sobre ações contra o acesso à informação.

Ao tentar identificar a existência dos princípios propostos na legislação sobre direito à informação dos países analisados por meio de um estudo comparado das legislações de 14 países de vários continentes, Mendel (2009) apontou, de maneira superficial, a presença e a extensão com que esses princípios são descritos nos diplomas legais de cada país.

Embora haja uma análise sobre o acesso à informação pública, Mendel (2009) não classifica ou não tenta criar uma maneira de identificar, entre os países estudados, aqueles que conferem maior ou menor acesso à informação. De qualquer forma, o estudo realizado pelo autor constitui um trabalho inicial na organização de um eixo de ideias em torno do regime de direito à informação e, conseqüentemente, das formas de promoção do acesso à informação pública. A esse respeito, Mendel (2009) declara:

É importante reconhecer o devido estatuto do direito à informação, porém, assim como ocorre com outros direitos humanos complexos, o diabo mora nos detalhes. Este livro procura explicar, em certo nível de pormenorização, princípios específicos derivados de padrões internacionais do direito à informação, a saber: forte presunção em favor do acesso; bons meios de procedimentos para o exercício do direito, inclusive por meio de obrigações de publicação proativa; regime de exceções claro e estrito; e o direito de apelar contra violações das regras perante órgãos de supervisão independentes. (MENDEL, 2009, p. 162).

Em 2012, surge o Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação. Esse instrumento foi aprovado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, membro da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O documento é fruto de anos de debates e análises de representantes dos Estados membros, da sociedade civil e de especialistas de vários países latino-americanos, em busca de linhas gerais que possibilitem destacar, ao mesmo tempo, três questões. A primeira é o fortalecimento dos regimes democráticos. A segunda é a consolidação de uma política de informação em favor do acesso à informação pública. A terceira e principal é a tentativa de construção de uma unidade dos países membros em prol da *accountability* e da liberdade de informação. Dessa forma, a Organização dos Estados Americanos (2012) explicita que:

Desde sua criação, o Modelo Interamericano de lei para o acesso público à informação tem fomentado iniciativas de reformas legislativas na área de vários países das Américas. Esse documento tem prestado um serviço de orientação aos membros da Organização dos Países Americanos no sentido de diminuir a lacuna legal existente em suas nações sobre o acesso à informação. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012, p. 6, tradução nossa).

O Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação é baseado em sete pilares fundamentais [tradução nossa]:

1. Medidas de promoção de acesso: os Estados devem organizar suas ações em torno da divulgação do acesso à informação.
2. Acesso a informações mantidas pelas autoridades públicas: os Estados devem criar ambientes e condições que forneçam o acesso à informação.
3. Exceções de acesso: os Estados devem ter o sigilo como exceção e declarar suas condições para tal.
4. Apelações: os Estados devem organizar instâncias recursais para denegação de acesso.

5. Comissão de informação: os Estados devem constituir órgãos independentes consultivos e de deliberação sobre o acesso à informação.
6. Medidas de conformidade e atualização da lei: os Estados devem organizar seu ordenamento jurídico para que seja assegurado o acesso à informação.
7. Medidas transitórias: os Estados devem prever momentos de adequação e transição de suas estruturas para se adequarem às regras de acesso à informação.

Ao declarar os itens que cada documento legal deve possuir para que se possa permitir o acesso às informações públicas do Estado, de maneira transparente e correta, o modelo define expressamente para os membros da organização princípios que denotam o caminhar rumo ao acesso à informação.

Com o fortalecimento das discussões em torno de questões como liberdade de informação e direito de acesso, estudos comparativos entre leis de acesso à informação têm despontado como uma maneira de entender como são representados esses conceitos em uma escala global. Em 2011, o *Centre for Law and Democracy*¹² desenvolveu o *Global Right to Information Rating*, uma classificação da força dos instrumentos legais para a promoção do direito de informação. Essa classificação baseia-se em sete categorias [tradução nossa]:

1. Direito de acesso: a lei garante as condições para o acesso à informação.
2. Escopo: a lei declara quem tem direitos e deveres sobre o acesso à informação.
3. Procedimento de solicitação: a lei estabelece as condições para se ter acesso à informação.
4. Exceções e recusas de informação: a lei explicita as razões e formas que uma informação pode ser negada.
5. Apelação: a lei estabelece uma instância independente para a apelação em caso de recusa de acesso à informação.
6. Sanções e proteções: a lei declara formas de punição aos órgãos e indivíduos que atuem em desacordo com o acesso à informação.
7. Medidas de proteção: a lei garante um sistema de apoio e proteção ao acesso à informação.

¹² Entidade não governamental canadense que promove, protege e desenvolve a participação democrática em todos os níveis de organização do Estado Fonte: <https://www.law-democracy.org/live/> Acesso em: 31 jan. 2018.

Por meio de uma metodologia própria que elencou 61 indicadores¹³, o *ranking* indica a posição dos 110 países que possuem leis sobre o direito à informação e de que forma elas garantem mais ou menos acesso a esse direito. O valor máximo possível de ser alcançado é de 150 pontos. De acordo com Orme (2017), as leis latino-americanas estão entre as melhores do mundo. A Figura 1 apresenta a classificação dos países do Cone Sul de acordo com a metodologia desenvolvida pelo órgão.

Figura 1 - Classificação dos países do Cone Sul de acordo com o *Centre for Law and Democracy*

RANKING POSITION	COUNTRY
22	Brazil
44	Chile
46	Uruguay
47	Argentina
96	Paraguay

Fonte: *Global Right to Information Rating* com adaptações.

Salha (2014), utilizando-se das classificações dos países a partir do *Global Right to Information Rating*, do *Corruption Perception Index*¹⁴ (ferramenta que divulga a percepção sobre corrupção nos países), do *Freedom on the Net*¹⁵ (organismo que estuda a liberdade de expressão e acesso à informação na Internet) e do *The CIVICUS Civil Society Index*¹⁶ (apresenta dados sobre o respeito aos direitos civis no mundo), ampliou a discussão ao analisar as leis de acesso à informação de nove nações (Sérvia, Índia, Eslovênia, Itália, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e Suécia). O intuito era identificar de que maneira específica nações com *rankings* diferentes tratavam as questões de liberdade de informação para, assim, identificar um caminho ideal. O autor fez sua análise a partir das seguintes categorias [tradução nossa]:

¹³ <http://www.rti-rating.org/methodology> . Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁴ <https://www.transparency.org/research/cpi/overview> . Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁵ <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-net> . Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁶ <https://www.civicus.org/index.php/what-we-do/knowledge-analysis/civil-society-index> . Acesso em: 31 jan. 2018.

1. Direito fundamental: conjuntos de garantias para o acesso à informação.
2. Direito de acesso: estabelecimento de formas e condutas para o acesso à informação.
3. Garantias procedimentais: declaração dos direitos e deveres dos indivíduos e do Estado no processo de acesso à informação.
4. Obrigação de publicar: exigência da disponibilização das informações do Estado sem a necessidade de solicitação.
5. Privilégios: garantia de que todos terão acesso à informação independentemente de sua condição ou posição social.
6. Exceções: declaração do que não pode ser divulgado ou acessado com esclarecimento registrado.

Para a realização deste estudo, Salha (2014) baseou seu levantamento de dados no texto constitucional e na legislação específica de cada país. A Figura 2 apresenta a distribuição do tema nos respectivos itens pesquisados.

Figura 2 - Aspectos de análise das leis de informação segundo Salha (2014)

Country	Sweden	UK	US	India	Serbia	Slovenia	Germany	Italy
Constitution Protection	Protected	Not protected	Not protected	Not protected	Protected	Protected	Not protected	Not protected
Legislation	Freedom of the Press Act 1766	FOI Act 2000	FOI Act 1966	RTI 2005	FOI Act 2003	API Act 2003	FOI Act 2005	AAD 1990
Right of Access	Not limited by nationality or residence ¹	Not limited by nationality or	Not limited by nati. or resi. But with	Limited only to citizen ⁴	Not limited by nationality or residence ⁵	Not limited by nationality or residence ⁶	Not limited by nat. or residence ⁷	Limited only to citizen ⁸

Fonte: Salha (2014).

Isso posto, os estudos e registros contidos em Braman (2004, 2006, 2011); González de Gómez (2011); Mendel (2009), bem como no Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), no *Global Right to Information Rating* (2011) e em Salha (2014), apresentam elementos indicativos para a construção de uma espécie de conteúdo-núcleo quando se estuda a temática de acesso à informação, não importando seu contexto ou abrangência. Dessa forma, esse núcleo é composto pelos os seguintes elementos:

1. Questões referentes à divulgação de informações.
2. Formas de promover e incentivar o acesso à informação.

3. Quando e de que forma a informação pode ser negada.
4. Como é feito o acesso à informação.

Sendo assim, esses quatro itens podem ser entendidos como os elementos básicos dos estudos sobre o acesso à informação e, conseqüentemente, formadores das diretrizes para o direito à informação.

3.2 TRANSPARÊNCIA, OPACIDADE E ACCOUNTABILITY

Para Platão (2014), o Estado, enquanto uma estrutura organizada de poder, possui três características que o determinam: a ocultação, a transparência e a invisibilidade. Segundo o filósofo: “O poder que oculta corrompe, o poder que transparece tolera, o poder que é invisível não legitima”. Essa afirmação feita há muitos séculos encaixa-se bem na análise da existência e da atuação dos Estados nos tempos atuais, especialmente quando se trata do tema em torno de sua capacidade e intenção em ser transparente em suas ações e relação com a sociedade.

Ser transparente, entre outras acepções, é deixar perceber um sentido oculto, tornar evidente determinado item ou situação. É conceder o acesso para aquilo que habitualmente estava escondido e, ao mesmo tempo, apaziguar a ansiedade em torno do desconhecido, inacessível (CHEVALIER, 1988). A transparência é um atributo, no âmbito da organização social, do conceito da racionalidade do Estado, que “[...] exige relação objetiva e transparente entre ações e finalidades, atadas por nexos causais que devem assumir significados indisputáveis [...] de maneira impessoal e sistemática” (ROTHBERG; NAPOLITANO; RESENDE, 2013, p. 109). O ato de ser transparente é uma particularidade do Estado moderno em contraposição à cultura do segredo semeada por arranjos políticos em torno das relações de poder estabelecidas ao longo do tempo.

De acordo com Isacch (2007, p. 411, tradução nossa), no contexto da organização pública: “Transparência administrativa refere-se à obrigação exigida de todo órgão público de ser tão aberto aos cidadãos quanto possível sobre as decisões e atos adotados”. Assim como informação e conhecimento são itens que coadunam forças em benefício mútuo, informação e transparência são partes de uma mesma equação que resulta no equilíbrio e na existência

da democracia. Logo, para que haja uma boa transparência, é necessário que haja um bom nível de acesso e disponibilidade de informação.

Uma democracia avançada requer que a atuação dos órgãos públicos seja dirigida pelo princípio do bom governo e isso exige, entre outras coisas, que sejam incentivadas a participação do cidadão nas instituições públicas, a clareza nas ações governamentais e o enriquecimento da vida democrática a partir da transparência administrativa. (MARÓN; GOMEZ, 2011, p. 118, tradução nossa).

Seja pelo princípio da disponibilização seja por mecanismos que assegurem o acesso à informação, a transparência, no contexto moderno, ascendeu ao status de direito, assim como a própria informação, ou seja, um item que deva ser protegido e um padrão a ser observado na relação dos agentes públicos com a sociedade.

Com o surgimento da ideia de que o homem está inserido em uma sociedade global (ANDRADE, 2001), o Estado deve prestar contas do bem público (GONZALEZ DE GÓMEZ, 2003), e a sociedade tem o direito de saber e fiscalizar a conduta dos agentes públicos (PEREIRA, 1999). A relação entre Estado e cidadão passa a se basear não mais na relação de poder de um sobre o outro, mas sim no equilíbrio de direitos e deveres estabelecidos para ambos os agentes, Estado e sociedade, em torno da questão da informação a ser revelada.

A informação é um dos recursos naturais que está crescendo a taxas exponenciais quando qualquer outro recurso natural está decrescendo: combustíveis fósseis, carvão e petróleo. A informação está crescendo e o que já aconteceu, está acontecendo e irá acontecer transformará completamente o mundo e as vidas de todos que dependem dela. (BENN, 1995, tradução nossa).

Segundo Abramovich e Cortis (2000, p. 197, tradução nossa), a informação está circunscrita a um conjunto de bens imateriais e intangíveis entendidos como direitos personalíssimos que apenas há pouco tempo se tornaram passíveis de proteção jurídica. Ainda de acordo com os autores, a informação em um nível mais essencial possui a característica fundamental de ser um instrumento que serve de meio para o exercício de outros direitos, diferenciando-a, dessa forma, da já consagrada proteção jurídica à propriedade intelectual, às patentes e às marcas.

Funcionando como uma ponte para outros direitos, a informação é o catalisador do processo de transparência das ações dos organismos públicos. No entanto, o que determina

a existência da transparência ou o que faz com que um órgão seja transparente? De acordo com Manrique (2014), a resposta para essa questão reside na junção de três conceitos:

1. Disponibilização da informação: o Estado deve ter como princípio divulgar todas as suas informações e, quando houver exceções, elas devem ser claramente declaradas por razões especiais.
2. Concessão de acesso: apenas disponibilizar a informação não é suficiente, é necessário assegurar, legalmente e de maneira explícita, o direito e o mecanismo para que o cidadão possa obter e chegar à informação desejada.
3. Ação educativa sobre o direito à informação: além de fornecer informações e acesso, o Estado deve criar condições para que o cidadão entenda que é um direito saber das ações do Estado, não se configurando como uma benesse.

Embora a existência desses três conceitos não garanta a efetiva transparência do Estado, já que os elementos normativos e humanos podem ainda afetar essa situação, eles são os principais indicadores que demonstram um processo de publicidade das ações públicas. Segundo Jardim (1999), para que haja real transparência administrativa, chamada pelo autor de transparência verticalizada, ela precisa estar contemplada nas políticas públicas para que não acabe transformando a ação de ser transparente em um ato de opacidade.

Opacidade e transparência, no campo de acesso à informação, são temas controversos, importantes e que influenciam a existência do verdadeiro acesso à informação. De acordo com Bobbio (1990), enquanto a transparência é o fundamento do “poder visível”, a opacidade é a marca do “poder invisível”. Segundo o autor, o segredo é o instrumento que impede o controle do Estado pela sociedade, transformando aquilo que deveria ser transparente em opaco.

A ideia de transparência é uma construção exatamente oposta à ideia de opacidade, que vinha dominando os sistemas públicos de administração já há algum tempo, mantendo-os afastados da ideia da democracia administrativa (DOMINGUEZ LUIS, 1995) tão necessária para a existência da transparência e do acesso à informação. Passados vinte três anos da afirmação do autor, esse ainda é um tema que domina as discussões.

De acordo com Bobbio (1990, p. 97), “a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventando sempre novos modos de se esconder, de ver sem ser visto”.

Esse fenômeno foi o que Jardim (1999) chamou de informação “confiscada”, ou seja, por meio de artifícios e pelo manto do sigilo como forma de defesa do interesse nacional, informações seriam relatadas, mas seu acesso negado. Ou seja, o fenômeno da opacidade surge como uma espécie de defesa do Estado autoritário, que, vendo-se obrigado a prestar conta das suas ações, lança mão de artifícios para que essa prestação se dê de maneira frágil, com impedimentos e, conseqüentemente, de maneira opaca.

A informação “confiscada” pelos governantes e os funcionários seria o indicador de uma democracia “podada”, na qual os cidadãos “considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos”, permanecem “administrados”, sem verdadeiramente adquirir a cidadania. Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anônima, sem rosto e “impenetrável. (JARDIM, 1999, p. 52).

Toda instrumentalização do segredo e, conseqüentemente, troca do fenômeno de transparência por opacidade ocorrem nas esferas das políticas públicas de informação de Estado, representadas principalmente pelas leis que disciplinam o acesso à informação. De acordo com Travica (2005), as políticas públicas de informação representam uma inovação na definição da agenda de poder e da filosofia que guiará as ações do Estado. No entanto, a criação de tais políticas, que por natureza tendem a representar uma grande inovação na estrutura dos governos, sem a reforma estrutural do próprio aparelho estatal (ROBERTS, 2000), conduz ao insucesso, não pela má construção de uma lei, mas sim pela incapacidade física, lógica e de consciência do próprio Estado em cumprir as exigências legais.

Cita-se como exemplo disso o caso do governo do Canadá, que criou sua lei de acesso à informação no início dos anos de 1990. O novo governo recém-empossado deparou-se com inúmeras dificuldades em conferir a transparência das ações governamentais. Embora fosse um valor coerente com a filosofia do novo governo, verificou-se que a própria máquina administrativa não se mostrava apta a corresponder às exigências criadas pelo legislador.

Embora o lapso existente entre sociedade e Estado, no tocante ao desejo de um e à responsabilidade do outro, tenha diminuído e esses dois entes possam ser entendidos como um sistema inter-relacionado (SOLA, 1999), há de ser ter em mente que o Estado possui uma capacidade de reação mais lenta em relação às novidades demandadas pela sociedade.

Estado e sociedade civil são considerados *locus* privilegiados, onde predominam determinadas configurações de atores, integrados por diferentes arenas decisórias, nas quais se observam diferentes estratégias para definir/alterar o processo de alteração das políticas públicas. [...] que por consequência correspondem a uma verdadeira transformação na agenda dos setores democráticos. (SOLA, 1999, p. 26).

Entendendo a transparência como o direito que tem o cidadão de realizar o controle sobre a atividade do Estado (SAULLES, 2007), ela é complementada pelo conceito de *accountability*, que, segundo Śledzińska-Simon e Jorna (2013), é ao mesmo tempo uma virtude e um mecanismo. Constitui uma virtude porque sua função é promover a melhoria da administração pública. Constitui um mecanismo pelo fato de sua existência resultar em um instrumento de controle da sociedade sobre o Estado.

Falar de *accountability* é discorrer sobre princípios democráticos maiores, como a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados. Em suma, *accountability* é o mecanismo tipicamente presente nos regimes democráticos que possuem políticas de informação voltadas à transparência e ao acesso à informação, cuja finalidade é garantir à sociedade e a qualquer cidadão o direito de exercer o controle das atividades dos agentes públicos e fiscalizar como o bem público é administrado, com o intuito de coibir a prática da corrupção e permitir que o cidadão possa participar de maneira mais ativa na administração pública.

Segundo O'Donnell (1988, p. 28), existem dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal. *Accountability* vertical seria aquela representada por “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva”, ou seja, ações de cunho externo à administração pública. Citam-se como exemplo os meios de comunicação e as ações dos indivíduos ou organizações da sociedade civil.

Já *accountability* horizontal é representada por “agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais” (O'DONNELL, 1988, p. 40). Nesse caso, trata-se de um órgão dentro da administração pública que possui a incumbência de exercer a fiscalização e a tomada de contas do agente público. Citam-se como exemplo os Tribunais de Contas e as agências fiscalizadoras.

Salienta-se que, embora *accountability* seja um conceito difundido, alguns autores como Mainwaring (2003); Abrucio e Loureiro (2004) relatam que a palavra ainda sofre com dois problemas: um consenso maior em torno de seu significado, que, por consequência, cria

o segundo problema, a dificuldade em traduzi-la para outro idioma. Embora haja sinônimos para essa palavra na língua portuguesa, sua tradução é controversa na literatura brasileira, bem como em outras línguas.

O termo *accountability* ganha força no Brasil no mesmo momento em que a democracia se torna princípio fundamental do sistema político, após a queda do regime militar. Desde então, o termo circunda a literatura em companhia de expressões como controle social, participação e a própria democratização do Estado. Apesar de sua notoriedade, ainda não existe uma palavra no idioma brasileiro que traduza completamente o termo, gerando uma série de debates e diferentes interpretações [...]. (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013, p. 1).

Tendo como ideal a transparência pública, as políticas públicas de informação explicitam esse ideal por meios de mecanismos de prestação de serviços e acesso à informação. A transparência pública como parte integrante das questões do direito à informação é uma conquista de vários anos de enfrentamento entre o poder visível e o poder invisível, representado pela cultura do sigilo e da ocultação de informação (LAURE, 2017).

3.3 UM OLHAR SOBRE A AMÉRICA LATINA

Em 1492, o navegador genovês chamado Cristovam Colombo fez uma descoberta que alteraria profundamente a visão do velho mundo europeu. Com a necessidade de novos mercados, os europeus se lançaram ao mar em busca de novas posses territoriais e novos caminhos para as Índias, principal fornecedora de matéria-prima mundial. Após alguns meses em alto mar, esse navegador encontrou uma porção de terra e pensando que tinha alcançado as Índias, imaginou que sua missão estava cumprida, no entanto Cristovam Colombo não fazia ideia de que entraria para a história como o descobridor de um continente: a América.

Segundo Schmidt (2010, p. 11), embora vários historiadores ressaltem que o continente americano não foi “descoberto” já que nele viviam povos indígenas há vários séculos, o pensamento e a cultura europeia ajudaram a moldar a imagem do novo continente. Fruto de anseios comerciais, a América foi envolvida nas pretensões europeias e rapidamente seus territórios foram divididos e conquistados pelos Estados espanhol, português, inglês, holandês e francês.

Começava ali um novo período da história comercial e mercantil do ser humano com a abertura de novos mercados, novos produtos a serem descobertos e a possibilidade de expandir o conhecimento sobre o mundo. Schmidt (2010, p. 19) ressalta que algumas nações europeias passavam por graves dificuldades e que a exploração do continente americano, embora fosse uma fonte de grandes riquezas, não representou, em longo prazo, desenvolvimento econômico e serviu apenas para reforçar o arcaísmo das estruturas dos Estados europeus. Situação não muito diferente foi vivida pelas recentes nações americanas.

A conquista da América foi um processo longo e complexo, envolvendo elementos como a dominação militar imposta pelos espanhóis; o extermínio da maior parte da população indígena; a desorganização das sociedades pré-colombianas; a aculturação e o sincretismo resultantes do contato entre universos simbólicos tão distantes e as diversas formas de resistência empreendidas pelos ameríndios contra os conquistadores. (SCHMIDT, 2010, p. 25).

Nas nações americanas, a dominação e os fortes choques culturais, segundo Romano (1972), ainda permanecem como traço da sua realidade. Wasserman (2010) afirma ainda que os fatores aglutinadores forjados de cima para baixo foram decisivos para a formação da identidade nacional dos povos latino-americanos.

A origem da expressão “América Latina” é alheia à própria América Latina e procede do desejo étnico dos Estados Unidos de diferenciar a sua própria América da de seus vizinhos do Sul. Até depois da Segunda Guerra Mundial, os países latino-americanos não haviam experimentado, a não ser em um vago sentido geocultural, sua unidade regional. (JAGUARIBE, 1976, p. 4).

Segundo Meneses (2015, p. 17, tradução nossa), a identidade da América Latina “flutua no ar, sem lugar onde possa pousar e achar raízes [...]”. De acordo com Narloch e Teixeira (2011, p. 17), os franceses criaram a expressão “América Latina” em 1860 para que o imperador Napoleão II conseguisse aumentar sua influência no México, que acabara de libertar-se da dominação espanhola. A intenção era mostrar que França e México tinham culturas próximas, já que compartilhavam a origem de seus idiomas, o latim, e assim permitir que a influência francesa fosse aceita, já que, na teoria, eram países muito próximos.

‘América Latina’ se tornou assim uma ideia tão vaga quanto abrangente. Reúne sujeitos e povos dos mais diversos: o que há em comum entre ribeirinhos amazônicos, vaqueiros gaúchos, executivos da Cidade do México, índios das ilhas flutuantes do lago Titicaca e haitianos praticantes de vodu? Eles falam línguas derivadas do latim, mas... e daí? (NARLOCH; TEIXEIRA, 2011, p. 18).

Segundo a Biblioteca Virtual da América Latina (2009), o termo América Latina designa o conjunto de países que guardam entre si a semelhança de línguas originárias do latim, especialmente o espanhol, o português e o francês. Os países latino-americanos estão espalhados pela América Central, América do Sul e América do Norte. Segundo Bethell (2009, p. 10), existem 20 países considerados latino-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Sob um regime colonialista e exploratório, as nações latino-americanas foram criadas, forjadas e educadas por alguns séculos. Segundo Osório (2010), incidiram na sociedade latino-americana colonial duas ordens: as práticas econômicas do Estado europeu (sistema colonial) e o contato-confronto das estruturas econômicas e sociais entre europeus, indígenas e africanos (através do tráfico de escravos).

A conquista e posterior colonização forjaram de cima, a partir do poder colonial, por mais de duzentos anos, uma extensa comunidade de idioma, religião e raça; apesar disso o império espanhol na América foi, principalmente, uma ordem política construída sobre profundas discontinuidades econômicas, geográficas, culturais e sociais: uma nação atada por cima e solta por baixo. (TORRES RIVAS, 1977, p. 65).

Com o objetivo de ser um entreposto comercial e fonte de sustentação da metrópole, tais nações experimentaram períodos de crescimento populacional, comercial e econômico descolados do desenvolvimento educacional, cultural e social, já que, nas nações colonizadas, a intenção do Estado europeu não era o desenvolvimento de um Estado autônomo, mas sim um local para atender interesses comerciais e econômicos.

Por muito tempo, as nações latino-americanas permaneceram sob o jugo europeu, tanto no aspecto econômico quanto no político, dificultando a ideia da construção de uma identidade nacional, fato que levou Sarmiento (1883, p. 11) a se indagar: “O que é a América?”. A resposta para essa pergunta teve sua origem nas ações desencadeadas no fim do século XVIII e início do século XIX, e mais especificamente no ano de 1810. Descontentes com a relação metrópole-colônia e influenciadas pela independência dos Estados Unidos em 1776 e a Revolução Francesa em 1789, as nações latino-americanas lançam-se em movimentos de independência que “[...] se desenvolveram sob circunstâncias em que o conflito militar e a derrota das autoridades realistas foram inevitáveis” (PAMPLONA; MÄDER, 2007, p. 17).

Personagens como José de San Martín, José Gervasio Artigas e Simón Bolívar foram alguns de muitos indivíduos que entraram para a história da região por lutarem pela independência dos países latino-americanos (CAMACHO, 1973). O século XIX foi marcado por lutas dos movimentos de independência por todo o continente americano, e a maior parte consistia em luta armada entre a nação dominante e a dominada. Sobre esse tema, o Quadro 2 apresenta as informações acerca do processo de independência dos países latino-americanos de acordo com Pozo (2009, p. 38); Pamplona e Doyle (2008, p. 15).

Quadro 2 - Movimentos de independência na América Latina.

País	Início do processo	Proclamação da independência	Obtenção real da independência
Argentina	1810	1816	1816
Bolívia	1809	1825	1825
Brasil	1822	1822	1822
Chile	1810	1817	1818
Colômbia	1810	1819	1819
Cuba	-	-	1903
Equador	1809-1812 1820-1822	1822	1822
Haiti	1791	1802	1804
México	1810	1821	1821
Paraguai	1810	1811	1811
Peru	1814-1815 1821-1824	1821	1824
Porto Rico	-	-	Não corresponde
Rep. Dominicana	-	-	-
Uruguai	1810	1825	1828
Venezuela	1810	1811	1821

Fonte: Pozo (2009, p. 38), Pamplona e Doyle (2008, p. 15) com adaptações.

Segundo Donghi (1975, p. 99), o processo de independência da América Latina é um tema repleto de problemas, já que a ruptura das estruturas coloniais causou grande transformação nos sistemas comerciais e tinha-se a esperança de que “[...] das ruínas desse regime, surgisse uma nova ordem, cujas linhas fundamentais haviam sido previstas desde o início das lutas pela independência. Mas a nova ordem tardava a nascer”.

A mudança, tão aguardada pela sociedade recém-declarada independente, demorou a ser construída. Após vários anos de luta armada, essas nações encontravam-se fragilizadas, fato que tornou a independência mais fictícia do que realmente concreta, já que as estruturas político-administrativas não existiam de fato ou ainda não havia um consenso ou ideia sobre a questão.

Para Pozo (2009, p. 9), a história da América Latina é repleta de paradoxos. O primeiro observa-se na sua própria estrutura colonial. Comparada com a Ásia e a África, a América tornou-se a primeira região a libertar-se do domínio europeu em um processo de ruptura acelerado. Contudo, o início da experiência de governos próprios das nações latino-americanas foi uma tentativa “[...] marcada por processos tumultuados que envolveram ocupações militares e intervenções externas, fazendo da sua soberania um elemento mais teórico que real” (POZO, 2009, p. 9).

Outro paradoxo reside na evolução política interna. Após longos anos de dominação, os povos latino-americanos ansiavam por um governo representativo, próprio e que defendesse seus interesses e sua soberania perante outras nações. No entanto, a realidade foi um pouco diferente, já que a prática se mostrou um pouco descolada do ideal de igualdade e liberdade difundido pela Revolução Francesa.

Ao iniciar sua vida independente, a América Latina adotou os princípios básicos da organização política, jurídica e institucional dos países da Europa Ocidental e América do Norte. Com isso, os países entraram teoricamente na trilha que os levaria à organização de uma vida pública norteada de certos pressupostos fundamentais: respeito à decisão dos eleitores na formação dos governos, à igualdade dos cidadãos perante a lei e aos direitos humanos. Como já dissemos, na prática isto tem sido cumprido apenas parcialmente. (POZO, 2009, p. 9).

Vencida a dificuldade inicial da construção desses países como nações independentes, no século XX houve a consolidação dos Estados e de fortes mudanças no jogo do poder. Whitehead (2009, p. 31) afirma que, entre 1930 e 1990, os povos da América Latina sofreram inúmeras transformações sociais, e uma delas diz respeito ao conceito de cidadania. Seja em

governos com aspectos ditatoriais seja em aparentes democracias, houve um avanço do pensamento no tocante à necessidade do aumento da participação popular e de inclusão do cidadão.

Segundo Hartlyn (2009, p. 127), a democracia instaurada no século XX na América Latina era uma espécie de “democracia oligárquica”, regimes baseados em competições políticas francas, porém nem sempre totalmente limpas. De acordo com Jaguaribe (1976, p. 6), “de um modo geral, porém, a região é caracterizada por uma sociedade dualista que envolve uma concentração muito grande de riqueza, educação e influência nos 5% superiores da população”.

Em última instância, o que parece permitir a consolidação da democracia ao longo do tempo (diferentemente da instauração de práticas democráticas) é a própria prática da democracia, um complexo processo de aprendizagem que é reforçado pela percepção contínua, por parte dos atores políticos pertinentes, de que seus interesses fundamentais serão mais bem atendidos por um sistema que resolva o conflito político por meio do acordo e da conciliação [...]. (HARTLYN, 2009, p. 133).

Dessa forma, desenrolou-se a realidade da América Latina durante todo o século XX: flertes com formas híbridas de regimes ditatoriais e democracia. Segundo Whitehead (2009, p. 32), a consolidação do Estado democrático de direito ocorreu na América Latina nos anos de 1980, quando os últimos resquícios de ditaduras militares começaram a desaparecer, dando espaço à ideia de que uma nação não era uma ilha isolada em seu território, mas sim um ator dentro de uma política coletiva, regional e mundial.

O processo de rompimento das relações com a metrópole e o surgimento dessas nações como entes independentes e soberanos já se mostravam bastante tortuosos e complexos. Os anos que se seguiram refletiram as decisões tomadas durante os processos de independência e formação de governos, culminando em várias trocas de regimes de governo.

Com efeito, como bem sabem por experiência própria as pessoas da minha geração, a América Latina viveu continuamente sob governos ditatoriais, alçados ao poder por meio de revoluções, guerras civis, golpes militares ou intrigas palacianas [...] Portanto, é indubitável que a fragilidade da democracia – num sentido amplo, tanto político quanto social – constitui não só um problema central, mas também uma constante que permite acompanhar as trajetórias diversas, mas afinal paralelas, de todos os países da região ao longo do tempo. (POZO, 2009, p. 8).

Com o passar dos anos e com o amadurecimento dos preceitos democráticos como o fio condutor de uma sociedade mais justa e igualitária, verificou-se que apenas uma política

democrática não seria suficiente para abarcar todas as necessidades dessas nações em pleno crescimento. Dessa forma, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a relação com países vizinhos tornaram-se foco da discussão dos Estados da região.

Resultante do processo de rompimento com a metrópole, a regionalização dos países viria a ser a grande mudança gestada durante o século XX. Segundo Souza (2015), esse processo de integração regional reforçou o caráter nacional de cada Estado e, ao mesmo tempo, provocou parcerias entre os países rumo à junção de esforços tanto políticos como econômicos, para a construção de uma identidade regional. Dentro dessa realidade, o bloco regional conhecido como Cone Sul é, ao mesmo tempo, um agrupamento de países em torno de interesses econômicos e sociais.

3.4 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. 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.

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 nesses três planos citados anteriormente, o Mercosul passou a representar muito 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. Exemplo disso pode ser encontrado em acordos sobre a circulação de pessoas entre os países membros, acordos de fornecimento de residência e seguridade social multilateral, bem como a integração educacional, que está em implementação desde o início dos anos 2000.

Com o aumento gradativo do relacionamento entre os países, o bloco ganhou importância, enquanto formador de tendências para a América do Sul. Todos os países da América do Sul fazem parte desse bloco, seja como membro efetivo seja como Estado associado. Em outras palavras, falar sobre esse bloco é lidar com mais de 270 milhões de habitantes, número altamente expressivo ao tentar entender ou caracterizar uma identidade dos países da América do Sul.

Tendo isso exposto, o Cone Sul, grupamento de alta relevância dentro do Mercosul, possui influência e representatividade tanto dentro do bloco quanto na história da América do Sul. Possuindo mais da metade da população do continente e formado por potências regionais desde a consolidação dos seus processos de independência, o Cone Sul é o grupo que dita o *modus operandi* no contexto sul-americano. O direito à informação, mais especificamente o acesso à informação pública, é um fenômeno de aplicação ampla que sofre influência de aspectos políticos, econômicos e culturais. Para entender como esse fenômeno ocorre no contexto sul-americano, é necessário analisar a realidade dos cinco países que possuem textos normativos sobre a questão da informação em relação ao direito de acesso.

Ao abordar a elaboração de uma história do Cone Sul, temos a impressão de estar inaugurando uma etapa da historiografia americana. Escreveram-se sobre essa área histórias provinciais, regionais, nacionais, continentais e outras, mas não existe ainda uma história que compreenda globalmente a grande região que recebeu a denominação de Cone Sul. Obviamente, essa não pode ser uma mera adição da história de cada uma das regiões ou nações que, natural ou convencionalmente, o compõem: se assim o tentássemos, estaríamos incorrendo em um engano intelectual. (HEREDIA, 2015, p. 118).

Sendo assim, para entender o que significa o Cone Sul para a formação da identidade da América do Sul, bem como sua influência no plano decisório regional, é necessário conhecer a história individual de cada Estado e assim compreender os motivos e fatos que conduziram cada país à sua realidade atual.

3.4.1 ARGENTINA

Responsável por representar o segundo maior território da América do Sul e a terceira população do continente, a Argentina possui uma história marcada por acirradas lutas internas em torno da afirmação de sua identidade e conflitos com os países vizinhos. De acordo com Viana (1990), o país foi construído a partir da prata, minério abundante na região, que moldou a vida, a economia e o destino argentino.

Plata. A Argentina nasceu da matéria-prima dos sonhos. Em Madri, até as pedras conheciam as lendas. Naquele pedaço de Novo Mundo espremido entre o Oceano Atlântico e os Andes, o rio que avançava desafiador pelo horizonte infinito, indefinido, fugaz, escondia montanhas e montanhas de prata. (VIANA, 1990, p. 8).

O território que hoje forma a Argentina foi ocupado por conquistadores espanhóis em 1516, que encontraram uma região habitada por índios querandis, charruas, quíchuas e guaranis, grandes porções de terras férteis e prata de maneira abundante para ser explorada. Sob a perspectiva colonialista extrativista e tendo a cidade de Buenos Aires como seu porto, com posição privilegiada para navegação no rio da Prata, a nação argentina floresceu nos séculos seguintes em tamanho e em consciência sobre a falência desse modelo.

Entretanto, apenas em 1810 os movimentos de independência ganharam corpo e força suficientes para terminar o jugo espanhol sobre o território. Como a grande maioria dos processos de independência da região, a autonomia argentina levou alguns anos para se concretizar e deu início a um processo de reorganização político-administrativa e territorial, que representou um forte embate de ideologias existentes no período. Sobre esse processo, citam-se como exemplo dos conflitos os territórios perdidos para países como o Paraguai e Bolívia, além da briga pela hegemonia política das várias divisões dentro da sociedade argentina (DAVID, 1989).

Buenos Aires é uma aldeia, a República Argentina uma estância. As colônias espanholas tinham sua maneira de ser e transmitiam bem o seu estilo, sob a branda tutela do rei; mas inventaram estes reis com longas esporas nazarenas, apenas apeados dos potros que dominavam as estâncias. (SARMIENTO, 1998, p. 36).

Os anos que se sucederam após a independência argentina e os séculos XIX e XX foram determinantes para que a República Argentina atingisse o estado de maturidade política e de consolidação do regime democrático vigente. No entanto, para que a democracia fosse eleita

como a ideologia de governo, sucederam-se longos períodos ditatoriais, como o regime liderado pelo general Juan Manuel Rosas entre os anos de 1829 e 1852. Segundo Romero (2006), a história do Estado argentino pode ser dividida em quatro grandes momentos: governos radicais (1916-1930), peronismo (1943-1955), regime militar (1976-1983) e redemocratização (1983-).

O período dos governos radicais foi representado por governos da União Cívica Radical (UCR) nas pessoas de políticos eminentes na história argentina: Hipólito Yrigoyen (1916-1922) e Marcelo T. de Alvear (1922-1928). Esse período foi marcado por fortes crises econômicas, pela Primeira Guerra Mundial e por constantes indagações sobre a validade do regime democrático, fatos que catalisaram a insatisfação popular sobre o governo.

Democracia e radicalismo surgiram no momento exato em que as circunstâncias propícias para seu florescimento mudavam bruscamente, por mais que a sociedade tenha tardado a perceber. [...] quem governava o país não podia se conformar com fórmulas antigas e devia inventar respostas criativas. Se, além disso, pretendia governar democraticamente, tinha que encontrar as formas institucionais para solucionar os conflitos. (ROMERO, 2006, p. 62).

Diante da ausência de criatividade e de uma proposta de solução de conflito, forças militares conservadoras conduziram a Argentina novamente para um novo golpe militar em 1930. Esse regime durou até 1932, quando o poder foi devolvido para o regime civil, por um curto período de tempo, para retornar, em 1943, sob o comando de Juan Domingo Perón.

Perón, como era conhecido por todos, foi um dos membros importantes do movimento e, diante de sua capacidade de mobilização e visão política, é eleito presidente em 1946, dando início ao peronismo que comandaria as ações do Estado argentino durante nove anos. Segundo Sindicaro (1996), o peronismo foi uma marca criada em torno do populismo, da intervenção estatal na economia, da reforma trabalhista e da promoção do bem-estar social.

A força e a resistência do Peronismo não podem ser atribuídas somente às melhorias nas condições de trabalho ou às coligações populistas. Se o peronismo foi capaz de redefinir a identidade social e política de importantes setores da sociedade argentina, isso foi possível principalmente pela poderosa cultura política que continuou a existir mesmo após o exílio de Perón. (NOUZEILLES; MONTALDO, 2002, p. 270, tradução nossa).

O peronismo pode ser visto sob várias óticas quanto à sua longevidade na mentalidade política argentina, no entanto é inegável que os fatores de sucesso dessa ideologia perpassam

pela capacidade de criar mitos, símbolos e ritos públicos, tais como o próprio presidente Perón e sua esposa Eva Duarte de Perón ou apenas Evita. Segunda esposa de Perón e principal símbolo de propaganda de seu governo, a personagem Evita foi moldada como a salvadora das camadas populares. Considerada como a “mãe dos pobres” (MATÍNEZ, 2002, p. 296, tradução nossa), liderou ações em torno da assistência pública aos setores mais pobres e, com seu carisma, ajudou a fortalecer o ideário em torno do peronismo.

Nas celebrações oficiais e eventos públicos, o carisma de Evita tinha um efeito inebriante na plateia. Instruída como uma atriz, extremamente atrativa e de origem humilde, ela desempenhou o papel da vingança da Cinderela, capaz de nutrir nas massas amor incondicional. (MARTÍNEZ, 2002, p. 296, tradução nossa).

A mística criada em torno do casal e seu apelo junto à classe trabalhadora e à população mais carente fizeram com que Perón encontrasse a sustentabilidade para um governo muito criticado por ser populista e centralizador em exagero. Apesar de popular, o governo Perón encontrava dificuldades para se manter. Assim, em 1955, Perón é deposto por um golpe dando fim ao peronismo na Argentina.

Uma tentativa de retorno de Perón em 1973 foi fracassada por diversos fatores e, posteriormente, devido ao seu falecimento. Diante desse ambiente de instabilidade, problemas como a estagnação econômica e mudanças abruptas na condução do governo, conduziram em março de 1976, a junta militar representativa das três forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) a deflagrar o golpe militar por meio da ocupação dos edifícios do governo e do próprio Congresso Nacional.

De acordo com Novaro e Palermo (2007, p. 26), “sob o pretexto de restabelecer a ordem, reorganizar as instituições e criar as condições para uma autêntica democracia [...]”, a junta militar tomou o controle do país, instaurando definitivamente o regime militar, também conhecido como o período da “guerra suja” (O’DONNEL, 2002, p. 399).

O golpe de 1976 não é simplesmente um elo a mais na cadeia de intervenções militares que se iniciou em 1930. A crise inédita que o emoldurou deu lugar a um regime messiânico inédito, que pretendeu produzir mudanças irreversíveis na economia, no sistema institucional, na educação, na cultura e na estrutura social, partidária e sindical [...] visto à distância, o golpe inaugurou um tempo que, mais do que tudo por sua enorme força destrutiva, [...] transformaria pela raiz a sociedade, o Estado e a política na Argentina. (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 27).

Nascido de um movimento sem apoio popular, o regime militar enfrentou, durante sua existência, forte resistência de guerrilhas e organizações civis que utilizavam a violência urbana e os protestos para marcar sua posição contra o regime. Nesse período, os direitos civis foram fortemente cerceados, com a caça aos opositores, prisões e “desaparecimentos” de líderes dos protestos. Estima-se que 30 mil pessoas desapareceram durante os anos do regime militar. Durante 13 anos, a vida argentina viveu sob um regime de exceção no qual o governo exercia uma forte interferência na vida das pessoas que viviam sob a égide do medo e da total falta de direito e liberdade de expressão.

Algumas vezes as vítimas não eram apenas levadas até o limite de sua resistência, na realidade eles não chegavam sequer a entender o que estava sendo perguntado a elas, como poderia acontecer com qualquer um que não estava familiarizado pelo jargão usado pelos torturadores. (COMISSÃO NACIONAL DE PESSOAS DESAPARECIDAS, 2002, p. 440).

O ponto divisor que desencadeou o fim do regime militar recai sobre uma ação originada do próprio regime ao querer investir nas Ilhas Malvinas. De acordo com Romero (2006), desde 1833 a Argentina reivindicava a devolução da ilha ocupada pelo governo britânico. Em 1965, as Nações Unidas declararam que as duas nações deveriam entrar em negociação sobre a questão, no entanto o governo britânico pouco ou nada fez para negociar com o governo argentino. Dessa forma, as tratativas em torno da situação não avançaram na esfera diplomática.

Em suma a ideia de recuperar as ilhas Malvinas não era, em absoluto, artificial nem circunstancial; era um projeto de longa data, sustentado em motivações sinceras do regime militar, que se dava como certo, contaria com um amplo apoio civil da sociedade argentina. (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 540).

Então, em abril 1982, valendo-se da premissa de que uma ação de retomada das Malvinas provocaria a comoção e o apoio popular, apaziguando a situação entre regime e sociedade, e cientes de que, em 1983, seria a comemoração dos 150 anos da dominação britânica na região, a junta militar enviou tropas da marinha argentina para retomar o controle sobre a ilha. A ofensiva argentina foi rapidamente respondida pelo governo da Grã-Bretanha, que enviou tropas para a região e, dessa forma, iniciou o conflito conhecido como a Guerra das Malvinas.

Diante da grande diferença do poderio bélico entre Argentina e Grã-Bretanha, a guerra, pelo lado argentino, mostrou-se um erro fatal tanto para o regime como para o Estado argentino. Segundo Romero (2006, p. 221), além da guerra bélica, o conflito teve reverberação no contexto nacional, já que “em busca de um objetivo impossível, o governo argentino foi vítima de um isolamento diplomático crescente, agravado por seus antigos pecados [...]”.

No contexto interno, após um período de breve comoção e apoio popular à ação do regime militar em tentar retomar a ilha, a sociedade começou a exigir o fim da guerra diante dos efeitos malévolos sobre a realidade dos argentinos. Então, em junho de 1982, 74 dias após o início do conflito, a guerra havia terminado, e a Argentina não retomou o controle sobre a ilha e saiu do conflito arrasada econômica e politicamente.

O fracasso na Guerra das Malvinas foi o golpe de misericórdia para o regime que viu sua estrutura ruir de dentro para fora. As dissidências entre seus líderes, o surgimento de partidos políticos, os movimentos civis em torno de eleições e o fim do regime foram apenas os primeiros prelúdios dos ventos democráticos que começaram a soprar mais fortemente no seio da sociedade.

A democracia foi, em primeiro lugar, uma ilusão, a terra prometida, alcançada sem esforço por uma sociedade que, muito pouco tempo antes, aderira aos termos e opções apresentadas pelos militares. Após o duplo abalo da crise econômica e da derrota militar, a democracia surgia como a chave para superar desencontros e frustrações. (ROMERO, 2006, p. 226).

Assim, em 1983, encerrou-se o regime militar com Raúl Alfonsín, um dos líderes civis da democracia, que assumiu a presidência da Argentina. A partir desse marco, a história política argentina passa a ter a democracia como item fundamental de organização do Estado, possuindo, entre outros princípios democráticos, a alternância do poder por meio do voto. Os anos que se seguiram foram marcados por certa tranquilidade política, com sucessões presidenciais pautadas na transmissão constitucional do poder e respeito à vontade popular.

Dessa maneira, para a Argentina o final do século XX foi pautado por grandes transformações econômicas, ajustes e reformas que conduziram o Estado à reorganização e ao fortalecimento de sua posição como um líder da região. Embora algumas crises políticas e econômicas tenham atrasado o bom andamento do Estado argentino, o caminho já estava pavimentado rumo à criação de espaços de negociação e de debate com países vizinhos em torno da construção de uma política e identidade regional.

3.4.2 BRASIL

O Brasil, que é o maior país em extensão territorial da América do Sul, responsável por quase metade dos habitantes do continente e detentor da maior biodiversidade do planeta, pode ser analisado sob diversas óticas que mostrarão, em graus maiores ou menores, a grande diversidade presente no país, que tem, desde seu descobrimento, traços muito característicos em relação aos seus vizinhos latino-americanos.

O Brasil é, dentro da América Latina, tão diferente da América espanhola, que merece tratamento especial, quer do ponto de vista antropológico, quer do sociológico. Sua maneira de ser “latino e americano” ao mesmo tempo é tão especificamente brasileira que já uma vez eu próprio sugeri a sua singularidade: uma singularidade que lembra a da China ou a da Rússia, podendo até ser descrito como China tropical ou Rússia americana. (FREYRE, 2011, p. 32).

A história do Brasil inicia-se em 1500 com a chegada de exploradores portugueses liderados por Pedro Álvares Cabral. Daí em diante, inicia-se o processo de colonização portuguesa na região e a interiorização desse processo em busca de matérias-primas e fontes de produção de riquezas.

Segundo Erthal (2000), a decisão de colonizar um território está intrinsecamente ligada especialmente a dois fatores: condições e matéria-prima oferecidas pelo local e situação da nação colonizadora. Sobre a primeira condição, o Brasil se mostrava o local excelente para a extração de bens naturais. Detentor de uma rica e abundante flora, o território abria todas as suas portas para o império português (BUENO, 2016). Já sobre o segundo aspecto, o império português estava em plena expansão e possuía a intenção de marcar sua posição no comércio internacional, sendo assim uma colonização centrada na extração de matéria-prima, controle social da colônia e baixo interesse no desenvolvimento local perdurou durante séculos no Brasil.

O Brasil foi tratado durante muito tempo como um território anexo ao português. Sua realidade modificou-se apenas no início do século XIX, quando a família real portuguesa se viu obrigada a transferir toda a estrutura administrativa do Império para a cidade do Rio de Janeiro, até então uma das maiores cidades da colônia, devido à invasão de Napoleão Bonaparte à Península Ibérica. A partir daí, a realidade da colônia é transformada totalmente em todos os aspectos, já que, a partir daquele momento, deixava de ser uma mera colônia para tornar-se a sede do Império. Esse fato desencadeou uma série de transformações

econômicas, sociais e políticas que acabaram convergindo para o processo de independência em 1822.

Além de alterar o cotidiano carioca, a transferência da Corte portuguesa teve outros efeitos bem mais profundos sobre o sistema colonial. O preço pago pelo apoio inglês, não só na proteção aos navios que trouxeram a família real, como também no combate às tropas francesas estacionadas em Portugal, era caro. [...] por essas razões, se costuma afirmar que nossa independência teria ocorrido em 1808 e que 1822 teria representado apenas sua consolidação. (PRIORE; VENÂNCIO, 2001, p. 198).

O processo brasileiro de independência ocorreu no mesmo período em que seus vizinhos iniciaram movimentos análogos de rompimento da relação com a potência europeia. No entanto, o movimento no Brasil apresentou peculiaridades não encontradas em outros países vizinhos. Segundo Kraay (2008, p. 329), a independência brasileira complica a análise da independência nas Américas, já que, entre outros aspectos, “não houve revolução que criasse uma cultura política nova ou destruísse estruturas sociais e econômicas seculares; não houve grandes guerras pela independência do Brasil e a América portuguesa se manteve unida [...]”.

Soma-se a esses fatos a continuidade da monarquia portuguesa, mesmo sob os limites de uma constituição, como o regime de governo de um país que brigava pela independência da nação portuguesa. De acordo com Sodré (2002), a declaração de independência brasileira representou muito mais um descontentamento dos líderes do regime vigente do que realmente um movimento da sociedade, traço característico de outros processos na região.

A monarquia portuguesa só deixaria de governar em 1889, com a proclamação da República pelas forças do Exército. Com isso, houve de fato uma ruptura, já que “[...] o Império era, sem qualquer dúvida, a representação, no Brasil, de uma velha estrutura, que já não tinha condições de vigência [...]” (SODRÉ, 2002, p. 313). A partir daí, o Brasil inicia seu processo de construção como uma nação independente que buscava uma construção nacional a partir de um regime novo de governo.

Centrado na figura do presidente da República, líder máximo e condutor da nação, bem como na alternância de poder e em certa participação da sociedade, o Brasil inicia sua história política e econômica frente às nações vizinhas, que viam o país organizado como um Império, “[...] uma fonte constante de tensão” (BANDEIRA, 2003, p. 53). A história política brasileira ao longo do século XX é muito difícil de ser representada como uma unidade, já que,

sob uma perspectiva mais ampla ou mais específica, o fator preponderante recaiu sobre a mutabilidade e a originalidade da organização política implementada no contexto brasileiro (GUIMARÃES, 2003).

Assim como seus vizinhos, o Brasil experimentou um duro e longo regime militar que, alegando buscar a estabilidade e a ordem nacional, ditou a realidade do Estado brasileiro. De acordo com Leal (2012), marcado pela tortura e pelo desaparecimento de pessoas, o regime militar representa o período mais maléfico na história política brasileira, que foi superado apenas na segunda metade da década de 1980 com a restauração da democracia. Utilizando-se da força física, do controle dos meios de comunicação e da manipulação de informações, o regime militar congelou o país nacionalmente e internacionalmente em torno de um projeto de poder falido.

Desde os primeiros momentos após o golpe de 1964, o regime tentava conseguir adesão ao seu projeto de organização social insistindo, arduamente, em que seus desígnios e ações estavam fundados no objetivo de instaurar o que ele denominava de “verdadeira democracia” no país. As pressuposições em torno desta democracia perpassaram todo o regime militar, inclusive nos momentos mais repressores como, por exemplo, de 1968 a 1973. (REZENDE, 2013, p. 1).

Possuidor de sete textos constitucionais em um curto espaço de tempo, fruto de diferentes formas de organização política – democracia, ditadura constitucional, regime militar, presidencialismo, parlamentarismo e novamente a democracia –, o Estado brasileiro chegou ao século XXI marcado por vários aprendizados e cicatrizes dessas alternâncias que provocaram profundas transformações na sociedade brasileira. Segundo Osava (2004), o presente do Estado brasileiro – uma república constituída em torno do respeito aos princípios democráticos de direitos individuais e coletivos – é resultado de décadas de construção coletiva da democracia, que se viu usurpada ou alienada em determinados momentos, até atingir o atual estágio de maturidade.

Com o fim do período militar e a partir da consolidação do processo de redemocratização, o Brasil entra em um novo momento, durante o qual suas instituições e seu arranjo estrutural se alinham aos preceitos democráticos vigentes nas nações mais desenvolvidas.

Seja na esfera política, seja na econômica ou social, o Estado brasileiro tem buscado construir em conjunto especialmente com os países integrantes do Mercosul uma identidade

e agendas comuns em torno dos temas e das necessidades que se apresentam para essas nações, que anseiam pela possibilidade maior de convergência de ações.

3.4.3 CHILE

Localizado entre a Cordilheira dos Andes e o Oceano Pacífico, a República do Chile é o país cujo território é o mais estreito do mundo, fato que torna a paisagem de seu território extremamente diversificada, já que apresenta desertos, áreas tropicais e ilhas. Assim como a Argentina, o Chile foi colonizado pelos espanhóis entre 1536 e 1537 e despertou o interesse europeu por ser uma região rica em minérios.

De acordo com Baeza e Leiva (2004, p. 37), o comandante Alejandro Malaspina, um dos conquistadores espanhóis, ao consolidar o controle sobre a região, declarou: “A ilha de Chiloé é o verdadeiro princípio da dominação espanhola no Pacífico”. Não se trata de um erro o fato de Malaspina ter se referido ao Chile como uma ilha, já que, naquele tempo, era comum comparar a região com uma ilha, pois, durante vários séculos, sua única via de comunicação foi pelo mar (GALDAMAES, 1952).

Por sua posição privilegiada de acesso ao Oceano Pacífico, o Chile era uma joia muito bem resguardada pela Espanha e permaneceu sob o jugo espanhol até 1810, quando se iniciou o processo de independência chilena. Nesse período, todas as outras colônias da região estavam passando ou finalizando seus processos de independência do jugo do Estado europeu. O Chile entrou nesse processo em 1810 e, após oito anos, obteve sua independência efetiva, depois de mais de 300 anos ser obrigado a “[...] venerar como um dogma a usurpação de seus direitos [...]” (PROCLAMACION, 1818, tradução nossa). Então, em 1818, Bernardo O’Higgins, líder do movimento, declara o Chile uma nação livre do jugo espanhol.

O Chile, durante a primeira metade do século XIX, deu passos significativos em direção à construção da nação. Isso foi possível por meio de um complexo processo discursivo e simbólico no qual o estado chileno cumpriu uma função protagonista [...] de um projeto nacional unitário e aglutinador. (PURCELL, 2007, p. 173).

Herói do processo de independência, O’Higgins governa a região de maneira ditatorial até 1823, quando renuncia para dar espaço ao surgimento da república chilena, que daria início ao processo de construção de uma identidade nacional e de uma estrutura político-

administrativa moderna. Em 1833, é promulgada a Constituição chilena, que vigorou até 1925, garantindo direitos civis aos cidadãos, até então novidade nos países da região:

Art. 12 A Constituição assegura a todos os habitantes da República:

1º A igualdade ante a lei. No Chile não há classe privilegiada. [...]

4º A liberdade de permanecer em qualquer ponto da República, deslocar-se de um canto ao outro e sair de seu território [...]

7º A liberdade de publicar suas opiniões pela imprensa, sem censura prévia, e o direito de não ser condenado pelo abuso desta liberdade (ESCOBAR, 1989, p. 545, tradução nossa).

Segundo Sader (1991, p. 10), “a história do Chile está marcada pela existência de situações políticas que fazem dele um verdadeiro laboratório de experiências [...]”. Desse laboratório, podem-se visualizar três períodos marcantes na história do povo chileno: período democrático de 1930 a 1960, ditadura Pinochet (1973-1990) e a redemocratização (1990).

No primeiro período, compreendido entre os anos de 1930 e 1960, o Chile era conhecido como a Suíça na América Latina (SADER, 1991), por apresentar elevado desenvolvimento econômico, condições sociais e firme estabilidade política e das instituições. Durante esse período, sustentado pelo sucesso econômico na exportação de minérios, especialmente o cobre, o país gozava do status de um Estado centrado em princípios democráticos, cuja estrutura de poder possibilitava a existência de forças políticas dissidentes e a alternância constitucional de poder.

No entanto, esse momento de estabilidade começava a ser abalado já na segunda metade da década de 1960, quando ideias autoritárias fortaleceram o surgimento de um regime ditatorial. Resultado de um longo processo de conflitos internos e crises econômicas que abalaram o governo, o estopim do processo que derrubou a democracia chilena foi a eleição do socialista Salvador Allende para presidente. Enfrentando dificuldades legais e ilegais, Allende nunca teve real controle das rédeas do governo, constantemente ameaçado pelas forças militares.

Então, em 1973, o Palácio La Moneda, residência oficial do presidente, é cercado pelas Forças Armadas, sob a liderança de uma junta militar, da qual participava o general Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, personagem que entraria para a história do Chile. Com a exigência de renúncia do presidente Allende, as forças militares usaram essa premissa para provocar uma série de assassinatos ao longo do dia. Cercado e sem qualquer apoio, Allende suicida-se abrindo espaço para que Pinochet assumira o controle do governo.

No dia 11 de setembro de 1973 se substituía assim o máximo de democracia política que o Chile havia vivido na sua história, pelo regime da ditadura militar feroz que até então se conhecia na América Latina [...] Abria-se no Chile o período da contra-revolução militar, pela mão das Forças Armadas dirigidas por Pinochet [...] O rio Mapocho começava a amanhecer, a partir daquela quarta-feira, cheio de cadáveres e com as suas águas manchadas de sangue, das feridas mortais da democracia chilena. (SADER, 1984, p. 36).

Nascia naquele dia uma das ditaduras que entraria para a história pela quantidade de mortes provocadas e pela caça aos indivíduos da sociedade chilena. Segundo Kornbluh (2003), Pinochet foi escolhido como primeiro presidente por ser o membro de mais idade e o chefe do Exército. Segundo as regras da junta, os chefes das forças armadas iriam alternar-se na presidência; no entanto, Pinochet, atuando de maneira metódica, seguiu seu plano de transformar-se no único centro de poder. Então, em 1974, assumiu de forma definitiva como chefe supremo da nação do Chile.

Durante 16 anos, Pinochet imprimiu forte concentração de poder sob sua responsabilidade e exerceu elevado controle da imprensa, dos meios de comunicação e de todas as atividades da sociedade. Além disso, durante os anos da ditadura, inúmeros foram os casos de denúncias de abuso de poder e graves violações aos direitos humanos. O principal braço atuante para reprimir e atacar as pessoas cabia à Direção de Inteligência Nacional (DINA), polícia secreta chilena que atuava como um instrumento itinerante de repressão e tinha plenos poderes de provocar prisões de pessoas suspeitas de subversão ou ativismo político em todo o país. Diretamente subordinada à Pinochet, a atuação da DINA, de acordo com Kornbluh (2003, p. 113, tradução nossa), acabou cunhando uma frase famosa para os chilenos: “No Chile há três fontes de poder: Pinochet, Deus e a DINA”.

A ditadura de Pinochet resistiria até o final da década de 1980, quando os Estados Unidos resolvem atuar mais firmemente contra o regime. O golpe de misericórdia ocorre em 1988, quando a grande parte dos partidos políticos anuncia uma coalizão inédita para forçar um plebiscito previsto na Constituição de 1980 sobre a continuação do regime Pinochet por mais oito anos. Com o apoio norte-americano para financiar e garantir certa segurança à campanha, os opositores derrotam Pinochet no plebiscito e, dessa forma, iniciam a transição para o fim do regime ditatorial e surgimento da democracia.

Em 1989, Patricio Aylwin é eleito presidente da república e definitivamente encerra o regime ditatorial de Pinochet, que permaneceria até 1998 como chefe das Forças Armadas,

por uma concessão prevista na Constituição de 1981. Pinochet morreria em 2006 após um longo período de prisão domiciliar e julgamentos de processos por crimes contra a humanidade. Passado o período de estabilização da democracia, reorganização econômica, restabelecimento das relações diplomáticas, reestruturação das instituições do Estado e reafirmação dos direitos civis, o Chile experimenta até hoje relativa estabilidade nos processos de condução do país.

Desde a queda do regime, a alternância de poder é realizada de maneira democrática, através do voto popular, que conduziu inclusive uma mulher pela primeira vez a ocupar o cargo de presidente do país em 2006. Os direitos civis são garantidos por lei e o Estado rege suas ações pelos princípios democráticos. Resultante desse conjunto de princípios, o Chile fortaleceu sua presença no contexto da América do Sul e, dessa forma, alçou lugar de destaque nas negociações e decisões em âmbito regional.

3.4.4 PARAGUAI

A República do Paraguai, que está situada na região centro-sul da América do Sul e faz divisa com duas grandes potências da região, Brasil e Argentina, foi responsável por várias ações que iriam moldar a formação da identidade sul-americana, especialmente no século XIX.

Segundo Cardozo (1959), a história de descobrimento e colonização do Paraguai inicia-se em 1516 com o descobrimento do rio da Prata, importante rota fluvial aberta com a colonização da Argentina. Constituído formalmente a partir da colonização espanhola em 1530, a região do Paraguai, que era habitada predominantemente por índios guaranis, teve sua formação cultural e identidade fortemente influenciada pelos jesuítas, que criaram logo no início do período de colonização mais de 30 missões ao longo de todo o território. Em meio a disputas por espaço, pelas riquezas naturais disponíveis e pelo controle do rio Paraguai, importante via comercial que ligava o norte e o sul da região, jesuítas e índios foram expulsos, caçados e mortos pelos colonizadores espanhóis.

A colonização espanhola, assim como nos países vizinhos, baseou-se na exploração das riquezas naturais disponíveis e do forte controle sobre a colônia, situação alterada apenas com o crescimento dos movimentos pelo rompimento com a corte espanhola. O processo de independência do Paraguai ocorreu em 1811. Após anos de descontentamento com as decisões da coroa espanhola, com a forma pela qual o povo paraguaio era tratado e com a

eclosão de vários movimentos de independência de seus vizinhos, uma junta formada por vários nomes influentes da sociedade paraguaia, como José Gaspar Rodríguez Francia, que viria mais tarde ser o primeiro ditador paraguaio, criou uma junta superior governativa e declarou o Paraguai independente do Estado espanhol.

Após um período de conflito, o Paraguai estabiliza-se, em 1814, como um Estado independente e inicia o árduo processo de reconhecimento desse fato pelas outras nações. Segundo Ramos (2016), a independência paraguaia e sua consolidação foram etapas relativamente fáceis em relação ao seu reconhecimento. Vencida essa etapa, o Estado paraguaio constituiu-se em torno de regimes ditatoriais que conduziram as ações do país por um longo período. Segundo Velázquez (1985), o primeiro ditador, José Gaspar Rodríguez Francia, assume esse posto em 1814 de maneira temporária, para, em 1816, declarar-se definitivamente no cargo. Seu regime ditatorial perdurou até 1840, quando seu falecimento deu fim à sua ditadura marcada pelo “[...] ato de silenciar do povo, retração da opinião pública e pela inexistência do debate e do direito ao pensamento contrário” (VELÁZQUEZ, 1985, p. 143, tradução nossa).

Com o fim da ditadura de Rodríguez Francia, Carlos Antonio Lopez assume como ditador e mantém o ritmo imposto por seu antecessor. Ele inicia o processo de modernização do país, com a fundação das bases para a industrialização da economia, predominantemente agrária, e com a construção de ferrovias com o intuito de escoar a produção paraguaia. A ditadura de Carlos Antonio perdurou até 1862, quando seu filho Francisco Solano López assumiu seu lugar, dando início aos anos mais arrojados e duros da história paraguaia.

Francisco Solano López, detentor de um caráter forte, suscetível a arrebatamentos expansionistas e idealizador da formação da região do grande Paraguai, que abrangia áreas da Argentina, do Paraguai e do Uruguai (WASHBURN, 1973), lançou o país e a região em um dos conflitos mais sangrentos da história da região – a Guerra do Paraguai –, que duraria cinco anos, mas que teria reflexos por várias décadas no povo paraguaio.

A mais longa, mais sanguinolenta e mais destrutiva das guerras que assolaram a América do Sul no século XIX foi a Guerra do Paraguai, ou a Guerra da Tríplice Aliança, que começou com a declaração de guerra pelo Paraguai em primeiro lugar ao Brasil e depois à Argentina, seguida por uma invasão aos territórios desses dois países, e acabou por se tornar uma guerra travada entre Brasil, Argentina, Uruguai para a destruição do Paraguai. (BETHEL, 1995, p. 12).

Descontente com a intervenção do Brasil no Uruguai, o ditador Solano López, que ansiava por uma expansão territorial e desejava conquistar uma saída livre para o mar, evitando as altas taxas alfandegárias pagas à Argentina, invade a região brasileira do Mato Grosso, dando início ao conflito. Em resposta, Brasil, Argentina e Uruguai formaram uma aliança que levou as três nações a lutarem juntas contra o Estado paraguaio.

Dessa forma, um conflito marcado pela desigualdade de forças produziu um saldo imenso de mortos, devastação de regiões e a quase total destruição do Paraguai. De acordo com Squinelo (2002), embora os números de mortos no conflito tenham sido exagerados ao longo dos anos, estima-se que mais de 30% da população paraguaia tenha morrido no conflito. Com a acachapante derrota de Solano López, o Estado paraguaio rompe com a tradição de ditadores e dá início a um período fundamentado em direitos constitucionais.

Baseando-se no sufrágio universal, na separação dos poderes e na constituição de direitos e deveres, o Paraguai começa sua reconstrução a partir da reforma agrária e da nacionalização da economia. Com o passar dos anos e com o fortalecimento dos direitos civis, os partidos políticos se organizam e, dessa constituição, despontam os partidos Blanco e Colorado, que viriam a comandar a realidade política paraguaia até os tempos modernos (SILVA, 1995). A democracia paraguaia nesse momento começava a brotar, embora tímida, com os primeiros sinais visíveis.

O século XX representou um período de grandes desafios para o Paraguai enquanto Estado democrático formalmente constituído. Tentativas de golpes, assassinatos de políticos e escândalos de corrupção abalaram a estabilidade democrática e quase conduziram o país de volta a períodos ditatoriais e regimes de exceção. No entanto, seguindo o exemplo das nações vizinhas e a ciência de que a democracia deveria prevalecer, o país venceu esses períodos de instabilidade.

O Paraguai, embora visto como uma nação menor, que ainda não apresenta o nível de desenvolvimento econômico e social de outras nações da região nem maturidade política ideal, possui sua importância para o equilíbrio de forças na região, especialmente quando se trata da existência do grupo de países do Cone Sul. Provido de posição estratégica e parceria em várias áreas influentes dos outros países, por exemplo, a divisão do controle com o Brasil da hidrelétrica binacional de Itaipu, a nação paraguaia ainda se encontra em desenvolvimento, tentando romper com culturas e estruturas atrasadas, especialmente quando se trata da questão da informação como um direito da sociedade.

3.4.5 URUGUAI

Fruto de uma colonização tardia e alvo de disputas entre Espanha e Portugal (ARTEAGA, 2009), a nação uruguaia confrontou seus próprios vizinhos, como a Argentina e o Brasil, para garantir sua existência enquanto Estado.

De acordo com Williman e Pons (1974), a história uruguaia inicia-se em 1516, quando o explorador espanhol Juan Díaz de Solís defronta-se com índios charruas, chanaés e guaranis que habitavam o território que viria a ser conhecido como o Uruguai. Assim como em outras colônias, a dominação espanhola baseou-se no uso da força para dominar o local e expulsar os povos indígenas que resistiram. Segundo Bauzá (1965, p. 35, tradução nossa), “[...] os charruas não conheceram autoridade superior à sua, e a conquista espanhola certificou-se dessa verdade física [...]”.

Tendo despertado tardiamente o interesse das potências europeias, as terras uruguaias eram consideradas de pouco proveito, já que a região não possuía riquezas minerais, como o México e o Peru, logo a colonização só ocorreu de maneira efetiva quando as forças espanholas encontraram, na criação de gado e no aproveitamento das grandes porções de terra conhecidas como pampas, um meio de obter algum ganho com a nova colônia. Surge daí a figura do *gaucho*, símbolo nacional que representa o criador de gado uruguaio.

A banda Oriental do rio Uruguai, uma comarca suavemente ondulada, coberta quase em sua totalidade por um tenro tapete de grama, foi declarado pelas autoridades coloniais “terra de nenhum proveito”. Não existiam nelas metais nobres ou pedras preciosas; em seus escassos bosques, concentrados na margem do rio ou suas serras esparsas, não prosperava espécie arbórea como no Brasil que eram facilmente comercializadas e finalmente os charruas pertencentes a uma etnia combativa que interviam com convicção contra as tentativas iniciais dos colonizadores. (VIDART, 2012, p. 84).

A partir do século XVII, o território uruguaio passa a despertar o interesse não só espanhol, mas de outras nações como Portugal, que, na tentativa de reivindicar algum direito sobre o território, fundam a Colônia de Sacramento, que foi retomada pelos espanhóis algum tempo depois. Com o intuito de impedir novas tentativas de invasão, a coroa espanhola criou, em 1724, a cidade de Montevideú, que, anos mais tarde, seria um dos principais portos da região e a capital do país. Com a crescente importância do Estado uruguaio, sob a ótica espanhola, e por sua proximidade com outro Estado importante para a Espanha, o Uruguai

passa a fazer parte do Vice-Reinado do Prata, formando uma espécie de alinhamento e aproximação com a Argentina, país que viria a se transformar em grande rival nos anos seguintes.

O desenvolvimento político e econômico do Uruguai durante os primeiros anos do século XIX levou o país a concorrer e disputar espaços ocupados pelos seus vizinhos, como Argentina e Brasil, fato que culminou, em 1811, em um conflito armado com Buenos Aires e em uma anexação do território uruguaio ao Brasil. Tais fatos seriam apenas pequenos prelúdios do maior evento que ocorreria no Estado uruguaio: o processo de independência que começou a se formar na região (PIMENTA, 2006).

De acordo com Muguruza (2013), os fatores que propiciaram o movimento de independência uruguaia foram os seguintes: o enfraquecimento da coroa espanhola com a invasão napoleônica à Península Ibérica, o rompimento do Vice-Reino do Prata com o conflito ocorrido entre Argentina e Uruguai e a invasão e anexação de parte do território uruguaio pelo Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, gerando a província Cisplatina. A sequência desses fatos somada à vontade da nação uruguaia de se declarar um Estado autônomo culminaram em ações e no surgimento de heróis nacionais pela independência, como José Gervasio Artigas e Juan Antonio Lavalleja, que, em 1828, conduziram o país à independência com a assinatura da Convenção Preliminar de Paz, que foi assinada por Argentina e Brasil.

Ambas as nações foram fortemente pressionadas pela Inglaterra a assinar o acordo, pois o governo britânico tinha interesses comerciais na região. A convenção estabeleceu a devolução das terras anexadas à província Cisplatina e a criação de um Estado independente na Banda Oriental, recebendo o nome de Estado Oriental do Uruguai.

Não há qualquer uruguaio que não pense, no fundo do seu coração, que o Uruguai nasceu para a história como um “Estado tampão”. Esse pensamento é um fantasma persistente, não iluminado pelas obstinadas acrobacias para censurar nossa velha historiografia. (CAETANO, 1990, p. 23, tradução nossa).

A partir da criação do Estado Uruguaio, inicia-se o processo de construção de uma identidade nacional, representatividade internacional, regime de governo e formalização de suas instituições políticas, especialmente com o surgimento dos partidos Blanco e Colorado, instituições que se revezariam no poder e conduziriam as ações do Estado Uruguaio até o fim do século XX. A relação entre os dois partidos, nem sempre amistosa ou limitada à esfera

política, foi o fio condutor que conduziu o país e moldou a imagem do Uruguai até os dias atuais.

Assim se estabeleceram as bases para a formação do Estado que viria a tornar-se conhecido como a Suíça da América. Um Estado cuja economia era baseada principalmente na pecuária, designado durante muito tempo como um país democrático, com predomínio das classes médias e um sistema, para fins práticos, bipartidário. (MUGURUZA, 2013, p. 49).

Assim como seus vizinhos, o Uruguai passou por um longo período ditatorial militar, que, sob o pretexto da doutrina da segurança nacional (PADRÓS, 2012), dissolveu o Congresso e instalou o regime que perdurou durante 12 anos (1973-1985). Baseado na revogação das garantias individuais, no direito de reunião e na inviolabilidade de domicílio, o regime impôs uma dura realidade ao povo uruguaio, que, de maneira abrupta, vivenciou a suspensão do Estado democrático de direito.

Restabelecida na segunda metade da década de 1980, a democracia uruguaia passou por um período de redescobrimto, que foi consolidado a partir dos anos 2000, quando a solidificação do regime democrático, o rompimento do bipartidarismo, com um candidato não oriundo do partido Blanco ou Colorado eleito presidente, e o protagonismo crescente do Estado uruguaio nas esferas de discussão e decisão regional tornaram-se realidade. Antes visto como um “anexo” de seus vizinhos ou uma força menor na região, o Uruguai suplantou toda essa ideia e solidificou sua imagem, influência e posição de destaque diante da condução e da negociação dos interesses dos países do Cone Sul, ao lado de seus antigos rivais e agora aliados, Argentina e Brasil.

3.5 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CONE SUL

Para entender a América Latina, enquanto região autônoma e dotada de vontade própria, têm-se como ponto de partida os últimos dois séculos (XIX e XX), que marcam não apenas o aparecimento dos traços políticos e econômicos da região, mas também outros aspectos dentro da sociedade, como a questão do direito de acesso à informação.

Como já descrito nos capítulos anteriores, a América Latina carrega consigo certas características que despertam o interesse de pesquisadores, e conseqüentemente, um dos

pontos corriqueiros de estudos é o fenômeno da informação neste local (BAUMGARTEN, 2017; NASER, RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO, 2017). Uma dessas características advém da heterogeneidade da região, especialmente no plano sociocultural, no entanto, apesar da diferença ser um traço característico, há também similaridades inusitadas. Conforme apontado por Mazzei; Benevides e Geraige Neto (2014, p. 174), uma dessas semelhanças está no sistema jurídico difundido dos países:

Os países latino-americanos não são homogêneos em sua composição cultural e econômica, mas guardam algumas semelhanças, que são decorrentes principalmente dos efeitos derivados de recentes processos de democratização pela superação de modelos ditatoriais. Igualmente, a grande maioria dos países latino-americanos adota uma [sic] sistema jurídico comum, o sistema da *civil law* (romano-germânico). (MAZZEI; BENEVIDES; GERAIGE NETO, 2014, p. 174).

Partindo do pressuposto de que há um sistema jurídico similar entre os países da América Latina, é possível verificar que esses países vêm tentando racionalizar a distribuição do poder dos agentes públicos ao longo dos últimos anos, a partir de previsões constitucionais e regulamentações legais em torno dos deveres do Estado.

Sendo assim, após períodos de flertes com políticas autoritárias e populistas, e ameaçada por movimentos sociais que tentam impor sua posição muitas vezes por meio de conflitos, a América Latina caminha ao longo dos tempos na tentativa de construir uma democracia sólida, alheia às tempestades desse tipo, embora, conforme apontado por O'Donnell (1998, p. 37), "ainda se questiona a propriedade de se aplicar o rótulo 'democracia' à maioria dos países da região".

Somente nas últimas décadas, com o regime democrático estabelecendo certa normalidade nos países da região e, conforme apontado por Perlingeiro; Diaz e Liani (2016), com o reconhecimento do direito de acesso à informação pública como um direito humano fundamental, os Estados latino-americanos se moveram de maneira mais ordeira, consistente e decisiva no intuito de estabelecer o direito de acesso à informação.

Segundo esses autores, o ponto crucial para a constituição do direito de acesso à informação ocorreu em 2008, quando a Organização dos Estados Americanos criou dez princípios-base, dando ao tema certa robustez para que enfim pudesse ser discutido na região de maneira precisa, genuína e foco dos interesses dos países latino-americanos. O debate em torno da questão desaguou em uma série de formalizações acerca de ações e acordos em prol

do direito de acesso à informação, entre os quais se destaca a criação do Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012), documento primordial para conferir legitimidade ao tema. De maneira sucinta, apresentam-se a seguir os dez princípios que conduziram à criação do modelo supracitado:

1. Toda informação é acessível.
2. O acesso à informação atinge não apenas os órgãos públicos, mas também entes privados com recursos públicos.
3. Toda informação é objeto do direito de acesso à informação.
4. É obrigação dos órgãos públicos difundirem informação sobre suas funções e atividades.
5. O requerimento de informação deve ter regras claras, justas, não discriminatórias e simples.
6. A lei deve estabelecer as exceções ao direito de acesso à informação.
7. A negativa de acesso à informação deve ser acompanhada de uma justificativa elaborada pelo órgão público que prove o motivo.
8. Todos devem ter o direito de recorrer à negativa ou obstrução de acesso à informação.
9. Os agentes públicos estão sujeitos às sanções quando intencionalmente negarem ou obstruírem o acesso à informação.
10. Devem ser adotadas medidas de promoção e implementação do direito de acesso à informação.

Ao se fazer uma rápida análise, observa-se que tais princípios possuem inter-relação com preceitos contidos nas diretrizes de informação elencadas em vários estudos descritos e adotadas neste trabalho, tais como os presentes em Artigo 19 (1999); Braman (2006) e Mendel (2009), demonstrando, assim, indícios de que há um tronco comum que sustenta a questão do direito de acesso à informação e transparência no contexto mundial, não apenas se tratando de um fenômeno com características locais ou regionais.

Em termos gerais, ao tratar da materialização desses princípios como agentes fomentadores da transparência e de uma sociedade democrática (LOR; BRITZ, 2007), a literatura demonstra que o vetor principal dessa ação consiste na criação das leis de acesso à informação, também conhecidas como *freedom of information act* (FOI). Segundo afirmam Burt e Cagley (2013), a partir de 2003 houve uma explosão de legislações na América Latina,

seguindo o movimento também acelerado observado no resto do mundo (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006) relacionado à criação de normas desse tipo.

Tal movimento conduziu vários pesquisadores a debruçarem-se sobre tais documentos a fim de desenvolverem aplicações teóricas desse fenômeno. Ainda de acordo com os autores, “supreendentemente, pouco se sabe a respeito dos fatores que conduzem à criação de tais leis ou das variáveis que afetam os níveis de cumprimento pelo Estado e questões como a corrupção” (BURT; CAGLEY, 2013, p. 75, tradução nossa).

A partir da constatação de Burt e Cagley (2013), e tendo como principal foco a questão da cultura de retenção de informação (BANISAR, 2006), surgem questionamentos sobre a situação do direito ao acesso à informação na América Latina, no que se refere ao seguinte aspecto: o primeiro passo foi dado, ou seja, foram criadas as condições para a criação das leis de acesso à informação, que têm a função básica de dar ao cidadão o direito de requisitar informação e evitar a instituição do sigilo. Porém como se dá a interação dessas leis com o funcionamento dos órgãos e agentes públicos? Quão efetivas são essas leis e o que realmente elas preveem como instrumentos do direito ao acesso à informação?

Para Michener (2010), essas e outras questões relativas ao acolhimento e às características das leis de acesso à informação residem no tempo de criação/aplicação e na maturidade dos Estados em segui-las. De acordo com o autor, em pouco mais da metade de uma década a América Latina viu surgirem mais leis de acesso à informação que na África e na Ásia juntas. Podem ser mencionados exemplos bem-sucedidos, como o Estado mexicano, que conseguiu reformar o modelo existente com a criação, em 2002, de sua lei de acesso à informação, servindo de modelo até os dias atuais. Entretanto, há exemplos negativos, como o da Argentina, que criou uma lei de acesso à informação de maneira muito antecipada, gerando muita resistência que culminou em sua revogação por meio de um decreto presidencial.

Em suma, nota-se que esse é um movimento que não pode ser ditado pelo impulso de um Estado ou por pessoas. Para que seja realmente efetivo, o direito de acesso à informação exige que se reúnam condições para que a lei produza efeitos e, de maneira similar, que o próprio Estado e a sociedade possam atender e entender as exigências legais, em outras palavras, criando a chamada cultura de acesso.

Para Perlingeiro (2016, p. 131), o estudo do direito de acesso à informação na América Latina precisa superar a euforia criada sobre esse assunto, que deve ser discutido de maneira

mais concreta. Segundo o autor: “são as leis latino-americanas realmente efetivas e eficazes ou não passaria de uma breve euforia esse arrojado desenvolvimento do direito de acesso à informação?”.

Tratando especificamente da questão relacionada ao sucesso/qualidade de uma legislação desse tipo, segundo Michener (2010), há uma conexão entre o período do mandato do Presidente do país e a vigência ou criação da norma. Segundo o autor, uma lei que passa a vigorar no início do mandato até o meio dele apresenta maior efetividade em relação àquelas criadas após o meio do mandato ou mais próximo do seu fim.

Uma das inferências possíveis quanto a essa constatação advém da lógica existente em mandatos eletivos, nos quais, ao longo dos primeiros anos, tenta-se resolver e criar ações mais impactantes, enquanto, nos últimos anos, tenta-se a cristalização da imagem do político para uma possível reeleição ou viabilização de seu sucessor (FUKUMOTO; MATSUO, 2015). Dessa forma, ações polêmicas ou que demandem um esforço maior, como a garantia do direito de acesso à informação, ficariam em segundo plano.

Essa constatação abordada por Michener (2010) advém de um estudo a respeito das leis de acesso à informação de 13 países da América Latina. O estudo, conduzido pelo autor, foi realizado a partir dos seguintes parâmetros observados nas respectivas leis de acesso à informação desses países: escopo, garantias procedimentais, obrigação de publicar, exceções, apelações e sanções.

Os países pertencentes à amostra foram: Guatemala, Chile, Nicarágua, Peru, Honduras, Brasil, Equador, Panamá, Uruguai, República Dominicana, Colômbia, Argentina e Bolívia. De acordo com os dados obtidos, sete leis examinadas enquadraram-se no status “fraco”, ou seja, possuem efeitos limitados em relação ao cumprimento do direito de acesso à informação pública, e cinco delas foram criadas após o meio do mandato.

Analisando os achados do autor no contexto do Cone Sul, entre os países pertencentes à amostra e que fazem parte desse grupo, identifica-se que apenas a lei do Chile obteve o rótulo de “moderadamente forte”, enquanto Brasil e Uruguai receberam a classificação “moderadamente fraca”. Embora a Argentina tenha feito parte da amostra, a análise do autor baseou-se no decreto que tratava do acesso à informação antes do surgimento da lei em 2016. Por essa razão, a classificação feita pelo autor não pode ter validade para fins de análise neste trabalho.

Ainda sobre a pesquisa citada, nota-se que, embora o estudo de Michener (2010) não tenha focado em identificar princípios norteadores do direito ao acesso à informação, há um grupo de ideais similares aos princípios e diretrizes já apontados nesta tese. Mesmo quando um estudo estava focado em algum aspecto específico do direito ao acesso à informação, foi necessário recorrer à adoção de alguns princípios desse direito para compreendê-lo.

Retomando a discussão sobre o aspecto da qualidade das leis de acesso à informação, Mazzei; Benevides e Geraige Neto (2014, p. 175) ressaltam que, embora tenha havido uma “demora na criação desses tipos normativos” na América Latina em relação, especialmente, à Europa e aos Estados Unidos, isso não resultou “[...] na baixa qualidade das normas produzidas. Assim, boa parte da legislação sobre o acesso à informação pública produzida no âmbito da América Latina é de considerável qualidade”. Essa afirmação é corroborada por índices internacionais como o *World Justice Project*¹⁷ e o *Worldwide Governance Indicators*¹⁸, que apontam não haver uma relação direta entre a simples existência de uma lei de acesso à informação e o sucesso na produção de seus efeitos.

Já sobre a ideia de tempo e qualidade, sabe-se que os países política, social e economicamente mais desenvolvidos, tais como Estados Unidos, França, Alemanha e outros, atuaram como pioneiros no debate da informação como direito e sucessivamente na criação de leis de acesso à informação (REINA, 2011); no entanto, hoje são eles os países que mais precisam produzir alterações em seus ordenamentos jurídicos para se adequarem, entre outras coisas, à nova realidade “como a reutilização da informação pública [...]” (REINA, 2011, p. 138).

Pode-se citar uma inovação que já consta nas leis latino-americanas, por terem sido criadas mais tardiamente, que é a questão da exigência do fornecimento gratuito e via *sites* de Internet e do acesso aos cidadãos a documentos oficiais (ORME, 2017). Especificamente na questão do direito de acesso à informação, a parcimônia e principalmente a questão da maturidade social são preponderantes no que tange à concretização desse direito.

Levando-se em consideração esses aspectos, infere-se que tempo e qualidade não são itens condicionantes exclusivos para a efetividade de uma lei de acesso à informação. O fator preponderante reside no equilíbrio entre a obrigação instituída pela lei e a capacidade de

¹⁷ <https://worldjusticeproject.org/wjp-open-government-index-2015-right-information-law-and-practice> . Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁸ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> . Acesso em: 31 jan. 2018.

aceitação e absorção dessas obrigações por parte do Estado e da sociedade. Em outras palavras, a consolidação da já comentada cultura de acesso.

Cultura de acesso é a antagonista da cultura do sigilo (ALVES, 2012), que se baseia na informação enquanto poder e, dessa forma, sua retenção se constitui como um item a ser estimado. Já a cultura de acesso parte da premissa de que informações de caráter público devem ser disponibilizadas, independentemente de requisição. De acordo com Gomes; Marques e Pinheiro (2016), esse é o real desafio que está posto diante dos países da América Latina e especialmente dos países pertencentes ao Cone Sul, já que eles já experimentam certa maturidade de suas leis de acesso à informação, caminham para uma integração em um bloco regional para além do viés econômico e, acima de tudo, precisam tornar os princípios contidos em suas respectivas leis de acesso à informação factíveis enquanto direito disponível para todos os membros da sociedade.

Embora seja sabido que os países latino-americanos ainda sejam considerados nações jovens quando comparados com as demais, vislumbra-se que essa própria juventude seja um ponto crucial no que tange ao direito de acesso à informação.

De acordo com Mackinnon e Feoli (2013), por ser a maior arena de experimentação de uma nova democracia ainda em construção, a América Latina reúne várias oportunidades para a solidificação da cultura de acesso e, por consequência, sua adoção como um direito disponível e a constituição de uma sociedade em torno da informação pública livre, disponível e sem restrições (HILBERT; KATZ, 2003).

Diferentemente da realidade europeia ou norte-americana, em que questões sobre transparência pública e *accountability* aparentemente resolvidas passam a estar em perigo em razão do advento do chamado “tempo do terror¹⁹” (KIRTLEY, 2010), que transfere o debate sobre o direito de acesso à informação para um contexto de medo, defesa nacional e restrição de acesso devido às questões de terrorismo internacional (POZEN, 2005), a América Latina tem sua questão de acesso à informação com outro foco, ou seja, imbricada em suas próprias instituições e agentes públicos, que se encontram em um estágio anterior em relação a essas nações.

A sociedade latino-americana ainda tateia o acesso à informação como um direito posto e a serviço de todos, embora já haja formalmente estruturas legais para tal. Sobre essa

¹⁹ Período marcado por ataques terroristas ocorridos dentro do território norte-americano, tais como os eventos que culminaram com a queda do *World Trade Center*, em Nova Iorque em 11 de setembro 2001.

questão, Martins (2011) discorre que, nesses países, não é incomum encontrar estruturas ainda insipientes que ora permitem acesso a algum tipo de informação ora a apenas parte dela e outras vezes nenhum acesso.

A real existência do direito de acesso à informação é uma construção coletiva, árdua e que paulatinamente deve ser concebida e instituída pelo duplo viés da informação: aquele que a detém e aquele a quem se dirige ou pertence.

É exatamente nesse ponto que os países da América Latina se encontram, ou seja, na tentativa de tornar o Estado – o agente detentor da informação pública – o veículo capaz de entregar aos indivíduos aquelas informações que por direito pertencem ao espaço público e ao mesmo tempo em que a sociedade – a quem se dirige ou pertence a informação – é doutrinada no intuito de estar apta e capaz de interpretá-la e utilizá-las para a edificação de uma sociedade democrática, centrada no atendimento do interesse público em detrimento do interesse particular.

A reunião de todas essas ideias pode ser encontrada em Medeiros; Magalhães e Pereira (2014, p. 71) que preconizam de maneira clara que:

Para construção de uma verdadeira democracia, torna-se indispensável o acesso claro e transparente à informação pública, além de uma maior participação popular, fortalecendo assim os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos. [...] O acesso à informação pública e a transparência não garantem o correto funcionamento da atividade pública, mas sem eles é improvável que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável. (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014, p. 71).

4 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentadas as decisões e procedimentos metodológicos que conduziram a execução do presente trabalho. Além disso, o modelo conceitual de pesquisa construído a partir das hipóteses e premissas assumidas na estruturação do estudo.

4.1 REFERENCIAL TEÓRICO

No estado informacional, o controle sobre a criação, o processo e o fluxo da informação se tornam as formas mais efetivas de poder. Partindo desse entendimento, Braman (2006; 2011) analisa, além das implicações legais das políticas de informação, como os governos deliberadamente, explicitamente e de maneira consistente (BRAMAN, 2006; 2011) usam essas políticas para exercer o poder informacional, representado pelo controle da informação desde o processo de sua criação.

Partindo dos estudos de Braman (2004, 2006), González de Gómez (2011) aprofunda a investigação sobre o estado informacional para entender que poder é esse conferido à informação que dita a “ordem da cultura, da economia, da política”, que também pode ser olhada de um ponto de vista específico de um domínio da atividade humana, como a tecnologia, a ciência, a educação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2011, p. 183). Usando não apenas a essa visão pelo viés da economia e da política, a autora sustenta que são os usos da linguagem e os processos de comunicação os pontos latentes no exercício do poder informacional, que se apoiam nas “linhas de distribuição” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2011) para delimitar as esferas de intervenção do governo.

As ideias defendidas por Braman (2004, 2006, 2011) e González de Gómez (2011) caminham para a identificação da informação como um ponto-chave na estrutura social, tendo o controle de todo o processo de sua criação e fluxo, como a gênese para o exercício de poder. Mendel (2009) e os preceitos nucleares do Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação (2012) corroboram esse entendimento em seus estudos ao citarem diretrizes básicas para identificar como determinados Estados entendem o acesso à informação pública enquanto um objetivo importante e não meramente uma obrigação formal. Dessa maneira, tem-se que a forma como os Estados organizam, comunicam e restringem as informações sob seu domínio indica o núcleo do exercício de sua influência e controle sobre a sociedade.

Conseqüentemente, para entender o acesso à informação pública, é preciso identificar o grau com que se dá a dinâmica entre as leis de acesso à informação e a sociedade.

A partir dos preceitos expostos anteriormente, a teoria embutida no modelo conceitual desta pesquisa considera que, potencialmente, o acesso à informação pública poderá se dar de uma maneira mais completa e efetiva, à medida que um número maior de diretrizes de acesso à informação esteja contemplado nas leis, ou seja, que tais itens apresentem um grau de especificação e semelhança maior na redação dos dispositivos em relação com o preconizado pelas diretrizes. A Figura 3 ilustra os principais conceitos, e suas relações, do modelo conceitual da pesquisa.

Figura 3 - Modelo conceitual da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O modelo conceitual da pesquisa parte do pressuposto de que o acesso à informação pública é decorrente da incorporação e obediência às diretrizes de acesso à informação. Por essa razão, a intenção do presente estudo consiste em compreender como tais diretrizes são recepcionadas e materializadas na realidade dos países do Cone Sul. A partir dessa ideia, além de identificar o grau da receptividade às diretrizes de acesso à informação pública nas Leis de Acesso à Informação deste grupo, será possível: propor, com base na literatura, modelo que

permita aferir o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação pública; descrever as características das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul, tendo em vista as diretrizes de acesso à informação pública; e, por fim, classificar esses países quanto à efetivação do acesso à informação.

5 DESENHO DA PESQUISA

O ato de pesquisar é mais do que uma atividade empírica, demanda grande carga cognitiva tanto para sua esquematização quanto para sua operacionalização. Para Demo (2000, p. 20), a “pesquisa é entendida como um procedimento de fabricação do conhecimento, quanto como procedimento de aprendizagem [...] sendo parte integrante de todo processo reconstrutivo de conhecimento”. Uma pesquisa científica, para ser entendida como tal, precisa conter uma série de procedimentos capazes de conferir a replicação e confirmação dos achados do estudo. Para Ruiz (2002, p. 48), “pesquisa científica é a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagradas pela ciência”. Ainda no que diz respeito à realização de uma pesquisa, Pinto (1979) lança luz sobre o tema definindo-o:

A pesquisa científica é um aspecto, na verdade o momento culminante, de um processo de extrema amplitude e de complexidade pelo qual o homem realiza sua suprema possibilidade existencial, aquela que dá conteúdo à sua essência de animal que conquistou a racionalidade. (PINTO, 1979, p. 13).

Para que a pesquisa científica possa alcançar seus objetivos, ela baseia-se em uma metodologia, uma preocupação instrumental que trata do fazer ciência (DEMO, 1988). Partindo para uma especificação maior sobre o fazer ciência, Bruyne; Herman e Schoutheete (1991) declaram que a metodologia tem como fim ajudar a desobstruir o caminho da prática e superar obstáculos que existem no decurso de uma pesquisa. Sendo assim, se a metodologia é exatamente um facilitador, ela é a responsável por dar garantias de que o método escolhido para a realização da pesquisa pode encontrar os objetivos desejados. A definição de uma metodologia é mais do que um procedimento pragmático e obrigatório, é o ponto crucial que cria as fronteiras e os limites de uma pesquisa.

Partindo da premissa de que “não há ciência sem método, porque o conhecimento epistemológico reclama rigor e técnica” (CARVALHO, 2008, p. 142), nota-se que a prática da realização da ciência configura-se como um item de alta relevância, assim como o objeto da investigação. Nesse ponto, Jolivet (1990) esclarece essa relevância ao declarar que o método tem um caráter disciplinador, a fim de excluir do processo investigativo o acaso, o capricho, configurando-se como um elemento de segurança e economia.

Toda pesquisa, seja no nascimento da ideia seja durante seu desenvolvimento, é influenciada por concepções filosóficas que, segundo Creswell (2010), são o conjunto de crenças básicas que orientam de modo geral a natureza da pesquisa, ou seja, aquelas premissas que tanto o pesquisador quanto seu orientador compartilham que os fazem adotar determinada abordagem de pesquisa.

Ainda de acordo com Creswell (2010), há quatro tipos de concepções filosóficas que direcionam e caracterizam uma pesquisa. O Quadro 3 apresenta e caracteriza essas concepções.

Quadro 3 - Concepções filosóficas da pesquisa.

<p>Pós-positiva</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Determinação ● Reducionismo ● Observação e mensuração empíricas ● Verificação da teoria 	<p>Construtivista</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Entendimento ● Significados múltiplos do participante ● Construção social e histórica ● Geração de teoria
<p>Reivindicatória/Participativa</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Política ● Capacitação orientada para a questão ● Colaborativa ● Orientada para a mudança 	<p>Pragmática</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Consequências das ações ● Centrada no problema ● Pluralista ● Orientada para a prática no mundo real

Fonte: Creswell (2010, p. 29).

Levando-se em conta as concepções filosóficas descritas, o presente estudo se encaixa na concepção pragmática de pesquisa. De acordo com Creswell (2010, p. 35), pesquisas pragmáticas “não veem o mundo como uma unidade absoluta, [...] focam no que e como e sabem que a pesquisa ocorre em contextos sociais, históricos e políticos”. A concepção filosófica pragmática vai ao encontro da estratégia de investigação selecionada quanto à natureza da pesquisa do presente estudo.

Estratégias de investigação são os tipos de modelos dentro dos métodos disponíveis – qualitativo, quantitativo ou misto –, que direcionam os procedimentos a serem executados (CRESWELL, 2010). Do ponto de vista da abordagem metodológica, esta proposta de pesquisa se caracteriza como quantitativa-qualitativa. O caráter quantitativo tem a função, de acordo com Martins; Theóphilo (2016) mensurar as evidências coletadas para serem submetidas à testes estatísticos. Quantificar os dados permite entender a relação entre as variáveis a partir de uma análise numérica e investigar a “[...] relação de causalidade entre os fenômenos através da quantificação de opiniões e dados” (NASCIMENTO, 2002, p. 73). Sobre o caráter qualitativo, Demo (2000, p. 152), as define como fenômenos naturais de uma realidade complexa e emergente, na qual surgem como “[...] metodologias alternativas porque buscam salvaguardar o que a metodologia dura joga fora”.

A partir dos pensamentos dos autores supracitados, o caráter quantitativo-qualitativo da pesquisa se dá exatamente na abordagem a ser conferida para o entendimento do fenômeno da informação pública na América Latina. Para muito além de números e constantes, entender o fenômeno do acesso à informação pública requer uma lente mais ampla sobre os dados disponíveis, uma lente que possa analisar profundamente as implicações e razões de determinadas situações. Nesse sentido, o pensamento de Michel (2009, p. 37) justifica a razão do método qualitativo aliado ao quantitativo, ao declarar que, na pesquisa qualitativa, “[...] a verdade não se comprova numérica ou estatisticamente, mas convence na forma de experimentação empírica, a partir de análise feita de forma detalhada, abrangente, consistente e coerente [...]”.

Partindo dessa análise detalhada, o método quantitativo-qualitativo é aquele que se fundamenta em várias ferramentas para tentar compreender de maneira mais profunda a realidade estudada conforme Creswell (2010, p. 206). O autor foi enfático ao afirmar que “[...] os métodos qualitativos mostram uma abordagem diferente [...] empregam diferentes concepções filosóficas; estratégias de investigação; e métodos de coleta, análise e interpretação de dados”. Em suma, a pesquisa qualitativa tenta ultrapassar as barreiras impostas pelos métodos quantitativos que se baseiam em números e constantes. O método qualitativo se vale da subjetividade e da observação para a inferência de certos fatos.

Do ponto de vista de seu propósito, a proposta de pesquisa ora apresentada é de natureza descritiva. De maneira sucinta, uma pesquisa descritiva é aquela que possui a finalidade de encontrar, descrever e explicar de maneira precisa determinadas características

ou aspectos do fenômeno (SEKARAN, 2003). A natureza descritiva tem a intenção de retratar uma questão da maneira como ela ocorre sem provocar interferências ou modificar a realidade retratada.

O ato de descrever, segundo Viegas (1999), representa uma maneira de apresentar ao mundo determinados fenômenos que, de alguma maneira, passaram despercebidos ou não foram observados da forma que deveriam. Considerando sua natureza descritiva-explicativa, não é intenção da pesquisa estabelecer ou provar qualquer relação de causa e efeito entre variáveis, mas sim retratar de maneira fiel determinado aspecto do fenômeno observado.

Considerando que o método possui tamanha importância para a realização de uma pesquisa, ele deve ser entendido como uma fase necessária e instrumentadora para o sucesso do estudo. Nesse sentido, Tomanik (2004, p. 160) foi claro ao definir método como “[...] uma sequência de procedimentos, mais ou menos padronizada, que é eficaz para a realização de um determinado tipo de investigação”. A decisão sobre método variará de acordo com os objetivos específicos.

Para o cumprimento do primeiro objetivo específico, que é propor, com base na literatura, modelo que permita aferir o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação pública nas leis de acesso à informação, o método adotado consistiu na revisão sistemática da literatura. Esse método, já utilizado há bastante tempo nas ciências, vai além da construção de uma revisão de literatura tradicional, que possui como característica o caráter amplo e generalista no tratamento do tema, já que sua finalidade é acumular e relatar conhecimentos.

Segundo Galvão e Pereira (2014, p.183), a revisão sistemática da literatura “trata-se de um tipo de investigação focada em questão bem definida, que visa identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências relevantes disponíveis”. Os autores a identificam como um estudo de caráter secundário, já que se baseiam em estudos primários com o intuito de esclarecer controvérsias oriundas de estudos contraditórios.

De acordo Sampaio e Macini (2007), as revisões sistemáticas “são desenhadas para serem metódicas, explícitas e passíveis de reprodução. Esse tipo de estudo serve para nortear o desenvolvimento de projetos [...]”. A proposta de um modelo que permita aferir o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação pública considera a literatura científica sobre o tema sua fonte de dados de pesquisa.

Nesse sentido, a revisão sistemática forneceu rigor a esta fase da pesquisa, uma vez que prevê que a investigação não se dará pelo interesse generalista sobre o acesso à informação, mas sim em achados específicos que permitam o delineamento do modelo.

Para os demais objetivos específicos, o método empregado foi o da pesquisa documental e o método comparativo. De acordo com McCulloch (2004), os documentos apresentam requisitos básicos e indispensáveis para o estudo das ciências sociais, assim como os recursos bibliográficos. Segundo Oliveira (2007, p. 69), pesquisa documental e bibliográfica se assemelham, no entanto, a primeira recorre a documentos que não receberam “tratamento científico ou não pertencem a esse nicho, como relatórios, revistas, jornais entre outras matérias de divulgação”, ou seja, são as fontes primárias da informação. 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).

Já o método comparativo é amplamente utilizado nas ciências sociais (DURKHEIM, 1985; MORLINO, 1994; SCHNEIDER e SCHIMITT, 1998), como, por exemplo, no Direito Comparado, praticado pela ciência jurídica (GUTTERIDGE, 1949; CASTAN TOBEÑAS, 1957; CARVALHO, 2008).

Segundo Hall (1963, p. 3, tradução nossa), “comparar é algo tão antigo quanto nossos ancestrais [...], no entanto o método comparativo é algo que remonta apenas ao século XVIII como ponto principal nas disciplinas sociais”. O método comparativo nas ciências sociais baseia-se no estudo e na pesquisa, de maneira a ampliar uma determinada visão conferida a um documento ao relacioná-lo, a partir de lentes específicas e previamente acordadas, com o intuito de permitir uma observação muito maior para além do registro estabelecido individualmente nos documentos.

Segundo Marquesinis (1997), em qualquer área do conhecimento o que é preciso ser dito já foi dito, de uma forma ou de outra, e expresso por alguém. Sendo assim, a única maneira viável de enxergar esse fenômeno é por meio do método comparativo. Segundo o autor, o método comparativo é o que permite identificar as ideias similares diluídas por meio de redações individuais construídas ao longo dos séculos.

De acordo com Sarfatti (1938), foi a partir do ato de comparar leis que a prática de elaboração de uma nova legislação se desenvolveu. Logo, visto que este estudo tem como base os textos normativos sobre acesso à informação pública de diferentes países, utilizar o

método comparativo para o entendimento dos textos se faz necessário, pois, conforme Port e McAllin (2003), o método comparativo figura como responsável pelo sucesso para o entendimento e a aproximação dos diversos diplomas legais em torno dos mesmos temas.

Como técnica de coleta no estudo de cada norma, foi utilizada a análise documental que, entre outras vantagens, Sá-Silva; Almeida e Guindani (2009) apontam que é capaz de acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do tema, dessa forma é possível identificar as variações e a evolução do fenômeno estudado.

Já sobre a fonte dos dados, houve uma variação conforme os objetivos específicos. Para o primeiro objetivo específico, cujo método empregado foi o da revisão sistemática da literatura, a fonte dos dados utilizada originou-se da literatura científica pertinente, a partir dos seguintes critérios preconizados pela revisão sistemática de literatura de acordo com Galvão e Pereira (2014):

1. Abrangência: estudos que tratem do assunto de forma global e não apenas regional.
2. Profundidade: estudos que tratem da temática de maneira não generalista ou apenas informativa.
3. Temporal: equilíbrio entre estudos mais antigos e mais recentes para que as diferenças temporais estejam presentes.
4. Qualidade das fontes: selecionar fontes que possuam reconhecimento entre a comunidade que estuda o tema, bem como pontuação adequada nos índices de avaliação existentes.

No que concerne aos demais objetivos, as leis de acesso à informação dos países do Cone Sul constituíram a fonte de dados, perfazendo o total de cinco normas legais estudadas. Tais leis foram identificadas a partir de documentos gerados pela *Freedom of Information in Latin America and the Caribbean*²⁰. Esse grupo de trabalho formado por integrantes das nações que compõem a Unesco realiza e disponibiliza, sistematicamente, informações sobre a situação do acesso à informação pública no contexto latino-americano, configurando-se assim como uma das principais fontes acerca do tema.

Tendo todos os itens norteadores da pesquisa elucidados, foi possível relacionar cada fase da pesquisa e o método para o alcance de cada objetivo específico. O Quadro 4 apresenta os objetivos específicos propostos e as ações para seu alcance.

²⁰ Seção da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) dedicada a estudar questões de direito à informação e liberdade de informação de forma global.

Quadro 4 - Relacionamento entre os objetivos e ações da pesquisa

OBJETIVO ESPECÍFICO	MÉTODO DE PESQUISA	TÉCNICA PARA A COLETA
1. Propor, com base na literatura, modelo que permita aferir o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação pública.	Revisão sistemática da literatura	-
2. Descrever as características das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul tendo em vista as diretrizes de acesso à informação pública.	Pesquisa documental Análise comparativa	Matriz de dados
3. Estabelecer pontos comuns e diferenciais entre as leis de acesso à informação do Cone Sul e as diretrizes de acesso à informação.	Pesquisa documental Análise comparativa	Matriz de dados

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o alcance do segundo objetivo, que é descrever as características das leis de acesso à informação, adotou-se como base um sistema de pontuação com 45 (quarenta e cinco) indicadores, 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 5 (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.

A seguir são apresentadas as diretrizes definidas a partir da revisão de literatura com seus respectivos indicadores.

DIRETRIZ 1 – Da divulgação máxima

A ideia norteadora dessa diretriz consiste na publicidade da informação produzida pelos órgãos públicos e que está sob seu poder. De acordo com Bento (2015, p. 91), “o Estado não produz nem guarda informações em seu próprio interesse, mas sim no interesse da sociedade. A informação de interesse público pertence aos cidadãos, portanto eles têm o direito de ter acesso a elas”. O Quadro 5 apresenta os indicadores de avaliação para o princípio da divulgação máxima.

Quadro 5 - Indicadores da Diretriz 1 (da divulgação máxima)

Diretriz 1 Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	0-1
1.2 <i>Website</i> 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: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 2 – Obrigação de publicar

Essa diretriz está relacionada com a ação de publicação prévia de informações que se espera e se exige dos órgãos públicos. Segundo Bento (2015, p. 100):

[...] a liberdade de informação compreende não apenas uma dimensão passiva, isto é, que o poder público tolere a pesquisa de informação e conceda informações quando solicitado, mas também uma dimensão ativa, que implica o dever de instituir um esquema qualquer de divulgação sistemática da maior quantidade possível de informações de interesse público [...]. (BENTO, 2015, p. 100).

O Quadro 6 apresenta os indicadores para avaliação das diretrizes da obrigação de publicar.

Quadro 6 - Indicadores da Diretriz 2 (obrigação de publicar)

Diretriz 2 Obrigação de publicar	
Indicador	Pontuação
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	0-1
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	0-1
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	0-1
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	0-1
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 3 – Medidas de promoção de acesso

Essa diretriz está relacionada com a função do Estado de não apenas cumprir exigências quanto à divulgação de informações, mas também de cumprir seu papel como fomentador da cultura do direito à informação por meio de campanhas informativas e educacionais para toda a sociedade. De acordo com Bento (2015, p. 103), “um serviço público caracterizado por uma cultura de sigilo e, portanto, relutante em cumprir sua obrigação de informar os cidadãos, pode solapar a eficiência até da mais avançada das legislações”.

O Quadro 7 apresenta os indicadores para avaliação da diretriz de medidas de promoção de acesso.

Quadro 7 - Indicadores da Diretriz 3 (medidas de promoção de acesso)

Diretriz 3 Medidas de promoção de acesso	
Indicador	Pontuação
3.1 Garantir o treinamento dos órgãos sobre o acesso à informação.	0-1
3.2 Campanhas de promoção da cultura do acesso à informação.	0-1
3.3 Estabelecimento de penalidades para a obstrução do acesso à informação.	0-1
3.4 Adoção de melhorias dos registros e entrega de informação.	0-1
3.5 Previsão de programas educativos sobre o direito à informação.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 4 – Exceções de acesso

Em um regime de direito de informação, as exceções de acesso existem. No entanto elas devem ser expressamente declaradas e conter as regras para sua aplicação. Segundo Veiga (2007), o regime de acesso à informação ideal é aquele que encontra um equilíbrio entre a transparência e a necessidade de resguardar informações de cunho privado²¹ e de segurança.

O Quadro 8 apresenta os indicadores para avaliação da diretriz de exceções de acesso.

Quadro 8 - Indicadores da Diretriz 4 (exceções de acesso)

Diretriz 4 Exceções de acesso	
Indicador	Pontuação
4.1 Definição das circunstâncias pelas quais uma informação pode ser negada.	0-1
4.2 Declaração do limite de tempo para uma informação ser secreta ou sigilosa.	0-1
4.3 Definição de prazos e de como recorrer diante de uma recusa de informação.	0-1
4.4 Instituição de um órgão independente para arbitrar em caso de recusa de informação.	0-1
4.5 Exigência de apresentação de justificção pela recusa de informação.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

²¹ Informação relativa à honra, imagem e vida particular do indivíduo.

DIRETRIZ 5 – Procedimentos que facilitam o acesso

Essa diretriz está diretamente relacionada à ação de solicitar informação por parte do cidadão. Para Bento (2015), os pedidos de informação devem possuir um conjunto mínimo de formalidade e a solicitação deve permitir ao cidadão, de maneira fácil e diversificada, a requisição de determinada informação aos órgãos públicos.

O Quadro 9 apresenta os indicadores para a avaliação da diretriz dos procedimentos que facilitam o acesso.

Quadro 9 - Indicadores da Diretriz 5 (procedimentos que facilitam o acesso).

Diretriz 5 Procedimentos que facilitam o acesso	
Indicador	Pontuação
5.1 Declaração das formas pelas quais o cidadão pode solicitar acesso.	0-1
5.2 Oferta de assistência do órgão na requisição de informação.	0-1
5.3 Limite de tempo para o atendimento das solicitações.	0-1
5.4 Não necessidade de justificação do pedido.	0-1
5.5 Possibilidade de refazer ou especificar a solicitação de acesso anterior.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 6 – Custos de acesso à informação

Embora a recomendação seja pela gratuidade do pedido de informação, é possível a existência de algumas taxas. Nesse caso, é necessário constar expressamente o motivo e a forma da cobrança e é preciso que o valor atribuído seja razoável, para que não constitua uma barreira de acesso (BENTO, 2015).

O Quadro 10 apresenta os indicadores de avaliação da diretriz dos custos de acesso à informação.

Quadro 10 - Indicadores da Diretriz 6 (custos de acesso à informação).

Diretriz 6 Custos de acesso à informação	
Indicador	Pontuação
6.1 Não cobrança de taxas para solicitação da informação; caso haja cobrança, a taxa deve ter valores razoáveis.	0-1
6.2 Cobrança apenas por cópias de documentos.	0-1
6.3 Previsão financeira para suportar a solicitação de informação.	0-1
6.4 Disponibilização de recursos materiais e tecnológicos para a solicitação de informação.	0-1
6.5 Publicação de relatórios de custos para atendimento de solicitações de informação.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 7 – Rotinas de trabalho

Essa diretriz é uma continuação do que é preconizado no princípio da divulgação máxima. Saber o que o Estado faz e permitir a participação do cidadão nas decisões é fortalecer o direito à informação. Dessa forma, essa diretriz baseia-se na existência de reuniões públicas e de ampla divulgação das agendas.

O Quadro 11 apresenta os indicadores de avaliação da diretriz das rotinas de trabalho.

Quadro 11 - Indicadores da Diretriz 7 (rotinas de trabalho).

Diretriz 7 Rotinas de trabalho	
Indicador	Pontuação
7.1 Determinação de abertura das reuniões dos órgãos.	0-1
7.2 Disponibilização de resultados e atas das reuniões dos órgãos.	0-1
7.3 Indicação de datas, locais e horários das reuniões.	0-1
7.4 Divulgação prévia dos motivos da reunião.	0-1
7.5 Disponibilização de local para acesso às informações no portal do órgão.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 8 – Aspecto legal de acesso à informação

No ordenamento jurídico, as leis possuem uma hierarquia, a fim de garantir segurança jurídica para sua aplicação. Segundo Bento (2015, p. 117), esse princípio “postula que as leis que não estejam de acordo [...] devem ser revistas ou revogadas”, ou seja, leis que regem o sigilo deveriam ser consideradas revogadas ou atualizadas de acordo com a lei de acesso à informação.

O Quadro 12 apresenta os indicadores de avaliação da diretriz do aspecto legal de acesso à informação.

Quadro 12 - Indicadores da Diretriz 8 (aspecto legal de acesso à informação).

Diretriz 8 Aspecto legal de acesso à informação	
Indicador	Pontuação
8.1 Monitoramento dos efeitos da lei no ordenamento jurídico.	0-1
8.2 Indicação do órgão responsável por avaliar alterações no ordenamento jurídico com o surgimento da lei de acesso.	0-1
8.3 Concessão de prazo para entrada em vigor da lei e para adequação dos órgãos às novas exigências.	0-1
8.4 Indicação temporal para revisão da lei de acesso.	0-1
8.5 Determinação de sobreposição da lei de acesso à informação à lei de sigilo conflitante.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

DIRETRIZ 9 – Proteção à denúncia

No intuito de incentivar a participação do cidadão na fiscalização de atos ilícitos, a instituição de instâncias de proteção à denúncia é importante para permitir o correto recebimento e a investigação da informação. Para Bento (2015, p. 118), resguardar a identidade do denunciante é de suma importância, já que, “tipicamente, denunciante (*whistleblowers*) são empregados, ou pessoas contratadas, ou de alguma forma envolvidas com o trabalho interno de uma organização, e que se deparam com informações sobre irregularidades ou perigo para o público”.

O Quadro 13 apresenta os indicadores de avaliação da diretriz de proteção à denúncia.

Quadro 13 - Indicadores da Diretriz 9 (proteção à denúncia).

Diretriz 9 Proteção à denúncia	
Indicador	Pontuação
9.1 Declaração dos procedimentos para efetuar denúncias.	0-1
9.2 Disponibilização de meios físicos e remotos para efetuar denúncias.	0-1
9.3 Determinação do órgão responsável por receber, investigar e julgar as denúncias.	0-1
9.4 Formas de proteção ao denunciante.	0-1
9.5 Garantia de registro e preservação das denúncias em local seguro.	0-1

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 14 apresenta o sistema de pontuação a ser conferido a cada indicador e a forma de atribuição de cada ponto.

Quadro 14 - Sistema de pontuação para a adesão aos princípios nas leis de acesso à informação.

Pontuação	Condição para concessão da pontuação	Descrição
1	Adesão completa do texto normativo à diretriz.	Pontuação conferida para a existência da diretriz e para a total semelhança de sua descrição nos dispositivos do texto legal com o proposto na base teórica.
0,50	Adesão não completa do texto normativo à diretriz.	Pontuação conferida para a existência da diretriz e para certa semelhança de sua descrição no dispositivo legal com o proposto pela base teórica.
0	Nenhuma relação entre o texto normativo e a diretriz.	Pontuação conferida a não existência da diretriz no dispositivo legal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda fase da pesquisa consistiu na estruturação e aplicação dos indicadores nas leis de acesso à informação dos países do Cone Sul. Os dados coletados foram organizados com o intuito de fornecer um panorama do acesso à informação a partir das diretrizes propostas.

6 COLETA DOS DADOS

Tendo como base empírica os cinco textos normativos dos países representantes do Cone Sul e o modelo de análise desenvolvido nesta pesquisa e estruturado em nove diretrizes de análise da questão do acesso à informação, procedeu-se à coleta dos dados utilizando-se o método da pesquisa documental para a seleção dos normativos estudados e, conseqüentemente, da análise comparativa entre o proposto pelo modelo e o observado nas leis estudadas.

De acordo com os preceitos da pesquisa documental, buscou-se esgotar as informações sobre o tema não apenas recorrendo a documentos bibliográficos ou científicos, mas também a outras fontes de informação que ajudariam a entender os debates que envolveram a apreciação dos projetos de lei que culminaram nas leis estudadas, principalmente vídeos e áudios das sessões realizadas nas Casas legislativas dos países. Todos esses itens foram acessados a partir dos próprios *sites* dos órgãos legislativos.

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. Quanto à atualidade dos textos normativos, deu-se preferência às últimas versões disponíveis em detrimento do texto original da época da publicação da lei. Essa decisão é decorrente do segundo objetivo específico, que diz respeito à descrição das características das leis de acesso à informação dos países estudados.

O Quadro 15 apresenta as fontes pesquisadas e seus respectivos endereços eletrônicos.

Quadro 15 - Fontes selecionadas pela pesquisa documental.

País	Órgão oficial	Endereço eletrônico
Argentina	Presidencia de la Nación	http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm
Brasil	Presidência da República	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
Chile	Congreso Nacional de Chile	http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363
Paraguai	Ministerio de Hacienda	https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos_de_disenho/imagenes/imagenes/ley%205282.pdf
Uruguai	Presidencia de la República Oriental del Uruguay	http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2008/10/EC1028-00001.pdf

Fonte: Elaborado pelo autor.

Já o Quadro 16 apresenta as informações sobre número e ano das leis de acesso à informação estudadas.

Quadro 16 - Leis de acesso à informação estudadas

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: Elaborado pelo autor.

Ainda sobre a pesquisa documental, os textos analisados estavam todos escritos no idioma oficial do país estudado, e não em versão traduzida para a língua do pesquisador ou para a língua inglesa. Ciente de que, embora na tradução de textos legais não haja margem

ou possibilidade de adaptações ou liberdade de modificação do tradutor, o respeito ao idioma original do normativo era um passo importante para o alcance do terceiro objetivo específico, que tem como premissa estabelecer pontos comuns e distintos entre as leis estudadas. Salienda-se que essa decisão se sustenta, pois, das cinco leis estudadas, quatro estão na língua espanhola, idioma de ampla divulgação e fácil compreensão e uma lei em português, língua materna do autor.

A fase de procedimento de coleta, realizada ao longo do segundo semestre de 2017, teve duração de oito semanas e foi dividida em duas etapas. A primeira consistiu na leitura dos textos legais para identificação e conhecimento da estrutura de cada normativo. Embora a abordagem e o tema sejam de conhecimento amplo do pesquisador, antes de passar à análise dos tópicos, foi preciso conhecer as características da redação legislativa de cada país e entender as estruturas postas segundo as regras de técnica legislativa de cada um deles.

Embora os países guardem semelhanças quanto à estrutura que apoia o processo legislativo (LEAL JÚNIOR; KEMPFER, 2013), tais como bicameralismo, instâncias iniciadoras e revisoras do processo, sanção do chefe do Executivo, etc., certos detalhes, como remissões a outros textos normativos, citações a outras estruturas governamentais, instâncias revogatórias e complementares, precisavam estar clarificadas antes da análise do arranjo e da disposição da temática ao longo do texto.

A segunda etapa consistiu na aplicação do modelo proposto pelo presente estudo com a identificação das 45 diretrizes e pontuação dos textos legais de acordo com o preconizado pela metodologia do modelo. Para que o sistema de pontuação fosse mais preciso e menos sujeito às questões de subjetividade que podem ocorrer sem a intenção do pesquisador, a concessão da nota foi realizada em dois turnos. A pontuação final representa a harmonização dos pontos concedidos nos dois momentos. Além disso, para diminuir qualquer parcialidade, a pontuação era concedida um país por vez, a fim de que se reduzisse a possibilidade de interferência na interpretação do texto e na respectiva avaliação realizada pelo pesquisador.

Com a conclusão das duas fases de análise documental, as pontuações foram organizadas na matriz de dados²² proposta na metodologia. Esse documento apresenta cada país analisado com as suas respectivas diretrizes e pontuações atribuídas durante o processo. Além de apresentar a pontuação concedida, conforme previsto na metodologia, a matriz

²² <https://drive.google.com/open?id=19ig-sqO9xF2vQV2dtveha5C1304uaBTVvtSYdlS56Uc> . Acesso em: 31 jan. 2018.


também apresenta, para aqueles itens que não receberam pontuação máxima, ou seja, igual a 1 (um) ponto, a justificativa pela redução da pontuação. A justificativa, obrigatória quando a diretriz não alcançava a pontuação máxima, tem a finalidade de esclarecer e demonstrar no texto analisado a razão pela qual o item recebeu uma pontuação menor.

Com o intuito de facilitar a visualização e o entendimento dos resultados, cada país apresenta em sua matriz um painel que reúne as pontuações organizadas pelas nove diretrizes de análise.

A Figura 4 apresenta a estrutura da matriz de dados de um país analisado.

Figura 4 - Matriz de dados preenchida

Diretriz 1: Divulgação máxima			
Indicador	Pontuação (0-0,5-1)		PONTOS POR DIRETRIZ ARGENTINA
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	1		DIRETRIZ
1.2 Website para a divulgação da lei.	1		Diretriz 1: Divulgação máxima
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	1		Diretriz 2: Obrigação de publicar
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	1		Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	1		Diretriz 4: Exceções de acesso
			Diretriz 5: Procedimentos que facilitem o acesso
			Diretriz 6: Custos de acesso à informação
			Diretriz 7: Rotinas de trabalho
			Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação
			Diretriz 9: Proteção à denúncia
			TOTAL
Diretriz 2: Obrigação de publicar			
Indicador	Pontuação (0-0,5-1)		
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	1		
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	1		
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	0,5		
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	1		
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	1		


Resolver

Art. 32 declara que a informação deve ser publicada e atualizada, mas não fala a periodicidade disso.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por se tratar de documentos muito longos, optou-se pela não inclusão dessas matrizes ao longo do texto. No entanto, elas podem ser consultadas em sua íntegra nos anexos deste trabalho. Neste caso, são os anexos de A a E.

Com todas as fases da coleta de dados realizadas, de acordo com o método de pesquisa documental, passa-se à análise dos achados e ao apontamento de seus relacionamentos com os objetivos da pesquisa.

7 DISCUSSÃO DOS DADOS

Ciente de que a natureza do objeto de estudo desta pesquisa, a informação pública e os seus processos de acesso e disponibilização, são objetos complexos e que a amostra de países estudados não é elevada por razões pragmáticas para a realização da pesquisa, como, por exemplo, a escolha proposital dos países, a análise dos dados precisa se ater ao contexto no qual ela está inserida, sem tentar extrapolar os limites construídos durante a realização da pesquisa. Mesmo assim, a quantidade de variáveis analisadas e os dados coletados fomentam múltiplas inferências que podem ser encontradas nos registros desta pesquisa e que podem ser utilizados em estudos futuros sobre o tema do acesso à informação.

Com o intuito de facilitar o entendimento e a concatenação das ideias, a discussão dos dados está dividida em duas abordagens: quantitativa e qualitativa. A abordagem quantitativa está centrada na análise numérica dos achados da pesquisa, de forma a entender esse fenômeno social, a partir de uma lente com viés de uma constante quantificável e comparável. Essa análise mais rígida, especialmente nas ciências sociais, tem grande importância, já que pretende tornar uma ocorrência, às vezes imaterial, em concreto. Já a abordagem qualitativa, amplamente utilizada nas ciências sociais, é o que permite combinar os achados concretos, oriundos de análises quantitativas, com aqueles oriundos de observações, entrevistas ou qualquer outro instrumento utilizado pelas abordagens qualitativas.

A utilização concomitante dessas abordagens não se trata apenas de mero instrumento formal de pesquisa, mas também de uma ação com o intuito de dar maior solidez e embasamento para as análises feitas durante o estudo. O pesquisador por muitas vezes se vê desafiado por seus achados a entendê-los sob várias lentes para poder construir sua lógica interpretativa/argumentativa, assim a junção de abordagens objetivas (quantitativas), típicas das ciências exatas, com as abordagens subjetivas (qualitativas), por excelência instrumentos das ciências sociais, é um ato que confere maior robustez para o entendimento do fenômeno em estudo.

Isso posto, passa-se à análise inicial dos dados tendo como premissa inicial a abordagem quantitativa e, de maneira subsequente, a qualitativa, já que a segunda se alimenta muitas vezes da primeira para sustentar sua constituição.

7.1 ABORDAGEM QUANTITATIVA

A partir dos dados coletados, é possível observar em valores quantitativos absolutos, ou seja, a soma da pontuação de cada país em todas as diretrizes em relação à pontuação máxima possível, que a maior parte (quatro países) alcança valores superiores a 50% da pontuação máxima. Somando-se a pontuação total obtida pelos países, chega-se ao número de 130 (cento e trinta) pontos de um total de 225 (duzentos e vinte e cinco) possíveis, resultando em uma média global de 57% em relação à pontuação máxima possível.

Ao se fazer a mediana, que é o cálculo do número central de um grupo, eliminando-se os picos para cima e para baixo que podem distorcer o valor médio, chega-se ao número de 27 pontos, que representa 60% da pontuação total possível que um país pode alcançar, que é de 45 pontos. Sendo assim, em uma primeira análise numérica, tanto a pontuação total de cada país como a soma de todas as pontuações retornam números representativos em relação ao atendimento das diretrizes de acesso à informação propostas pela literatura.

Com base no que foi exposto, esse primeiro conjunto de dados permite visualizar, ainda de maneira superficial, o primeiro indicador de uma possível correlação entre as diretrizes e a prática legislativa materializada nos países. Essa é uma primeira inferência que se apoia justamente no que preconiza a literatura apontada neste trabalho (BRAMAN, 2004; JARDIM, 2008; MENDEL, 2009; GONZALEZ DE GÓMEZ, 2011; ORME, 2017), que defende que, no tocante às leis de acesso à informação, elas tendem a acompanhar a maior parte dos preceitos teóricos preconizados mundialmente, portanto não é esse quesito um empecilho razoável para o direito de acesso à informação. Resumidamente, pela pontuação obtida a maioria das leis de acesso à informação dos países do Cones Sul possuem identificação com as diretrizes propostas.

Os dados coletados mostram que a maioria dos países (quatro) alcança números superiores a 50% da pontuação máxima, média global de 57% da pontuação possível, logo é possível afirmar, matematicamente, que há similaridade entre os atos normativos e as diretrizes defendidas pela literatura estudada.

Partindo para um exame mais específico dos números absolutos obtidos, nota-se que o Paraguai é o único país que obteve nota inferior a 50% da pontuação máxima. Tal fato lança luz sobre a questão da idade/qualidade de uma lei, que foi debatida no capítulo “Direito de acesso à informação na América Latina e no Cone Sul”. De acordo com a literatura apresentada

nesse capítulo (MICHENER, 2010; PERLINGEIRO, 2016), o grande debate atual sobre o direito de acesso à informação na região latino-americana recai sobre a superação da “euforia” em torno do tema, que gerou várias leis nos últimos anos, e sobre o entendimento da efetividade e eficácia desses instrumentos. Ainda segundo os autores, uma lei mais recente não é garantia de melhores resultados.

Mais uma vez, um achado oriundo da aplicação do modelo permite lançar uma luz sobre a indagação feita na revisão de literatura deste trabalho. Embora seja sabido que se trata de uma amostra muito pequena, o dado numérico que mostra a lei paraguaia com menor pontuação confirma uma premissa apontada pela literatura de que leis mais novas não são sinônimas de melhores resultados quanto à qualidade e ao efeito do direito de acesso à informação.

Sobre essa questão, Soares (2012) complementa que, no âmbito jurídico, há uma ideia comum, e por diversas vezes incorreta, de que quanto mais recente for uma lei, mais alinhada com a realidade ela será e mais fidedigna em relação à necessidade ou ao anseio de uma sociedade. Conforme dito anteriormente, a pontuação obtida pelo Paraguai lança dúvida sobre essa ideia comum.

A lei paraguaia, sancionada em 2014, é a segunda mais recente, perde apenas para a lei argentina sancionada em 2016, é três anos mais “jovem” em relação à lei brasileira, que alcançou a maior pontuação de todas as leis dentro da amostra. Tomando como princípio a ideia abordada por Soares (2012), era de se esperar que o Paraguai fosse o país com maior pontuação, já que poderia ter aproveitado os aprendizados oriundos das outras leis e do processo de fortalecimento pelo qual passou o direito de acesso à informação nos últimos anos para fazer uma lei “melhor” em comparação com seus vizinhos, fato que não se concretizou em termos quantitativos em relação à pontuação.

Considerando-se os números absolutos apresentados, analisam-se a seguir as diferenças presentes nos textos das leis estudadas. A primeira análise apoia-se na informação do Quadro 17, que indica os países com suas respectivas pontuações e porcentagem em relação à pontuação máxima.

Quadro 17 - Pontuação obtida pelos países e sua relação com a pontuação máxima.

País	Pontuação obtida	Pontuação máxima	% do máximo
Brasil	31	45	68%
Argentina	27,5	45	61%
Chile	27	45	60%
Uruguai	26	45	57%
Paraguai	18,5	45	41%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tendo como primeiro dado os percentuais de cada lei e uma proximidade entre eles, o próximo passo é a análise individual de como cada diretriz aparece nos respectivos textos legais. Conforme apresentado no capítulo 5 “Desenho da pesquisa”, o modelo de análise das leis proposto está organizado em nove diretrizes com cinco indicadores cada, assim tornando possível a observação dos princípios propostos por Mende (2009), Braman (2004, 2006, 2011) e o Modelo Interamericano de Leis de Acesso à Informação (2012). São eles:

1. Divulgação de informações.
2. Obrigação de informar.
3. Promoção de acesso à informação.
4. Sigilo de informação.
5. Procedimento de acesso à informação.
6. Custo da informação.
7. Transparência das atividades.
8. Legislação sobre acesso à informação.
9. Proteção à denúncia.

A partir da aplicação do modelo às leis de acesso à informação dos países do Cone Sul e tendo como inspiração as premissas existentes na literatura consultada que aponta haver um núcleo que tende a dominar as leis de acesso à informação (JARDIM, 1999; ARTIGO 19, 1999; TRAVICA, 2005; MARTINS, 2011), foi possível notar algumas convergências entre os textos legais em algumas diretrizes, como as enumeradas abaixo:

- A Diretriz 1: Divulgação máxima – é a diretriz com maior homogeneidade quanto à proximidade da pontuação máxima possível, já que são quatro notas 5 (cinco) e uma nota 4,5 (quatro e meio).
- A Diretriz 7: Rotinas de trabalho – é a diretriz com maior homogeneidade quanto à distância da pontuação máxima possível, já que são quatro notas 0 (zero) e uma nota 0,5 (meio ponto).
- A Diretriz 9: Proteção à denúncia – essa diretriz aparece apenas no texto do Uruguai e mesmo assim com uma pontuação baixa (1,5 pontos).

Partindo novamente de uma quantificação dos dados, é possível inferir que, embora idealizados em realidades diferentes, é possível vislumbrar um eixo de sustentação do tema “acesso à informação” na realidade desses países, o que foi chamado pela literatura de núcleo dominante. A aplicação do modelo permitiu identificar que os textos legais concentram esforços em relação a 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).

No capítulo “Democracia, direito e acesso à informação”, é discutida a questão da construção do tema ao longo dos tempos e das formas que foram sendo encontradas para a sistematização do acesso à informação como um direito. Em determinado momento, alguns autores (FROHMANN, 1995; PINTO, 2001; PINHEIRO, 2014; SILVA E TOMAÉL, 2012) apontam que, paulatinamente, as discussões 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, a literatura estudada propôs algumas diretrizes como fundamentais para a sua existência.

Embora ainda não haja exatamente a quantidade de diretrizes consideradas obrigatórias, a literatura tem apontado que aqueles relacionados à transparência ativa e passiva são os 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, e partindo do entendimento apontado pela literatura a respeito de um núcleo necessário, é possível constatar que, ao analisar quantitativamente a representatividade dessas diretrizes no total de pontos de cada país, pode-se constatar que elas podem ser consideradas como o ponto predominante nas leis de acesso à informação analisadas. O

Quadro 18 apresenta o total de pontos das Diretrizes 1, 3, 4 e 5, obtidas pelos países em relação à pontuação máxima.

Quadro 18 - Somatório da pontuação das diretrizes de acesso à informação.

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

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para se obter uma base comparativa mais ampla entre essas diretrizes e as demais, o Quadro 19 apresenta todas as diretrizes com as respectivas pontuações obtidas por todos os países.

Quadro 19 - 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 8: Aspecto legal de acesso à informação	13	25
Diretriz 9: Proteção à denúncia	1,5	25
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0,5	25

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como é possível observar, as diretrizes 1, 3, 4 e 5, detalhadas no quadro 19 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, conforme abordado pela literatura, 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. Os Quadros 20 apresenta um panorama geral da pontuação individual de cada país.

Quadro 20 - 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: Elaborado pelo autor.

Como é possível verificar no Quadro 20, as Diretrizes 1, 3, 4 e 5 são as que mantêm pontuações entre 4 e 5 pontos, números iguais ou próximos à pontuação máxima.

De posse de vários dados numéricos, ficam visíveis alguns achados que resumidamente podem ser elencados da seguinte forma:

Primeiro: as leis analisadas apresentam pontuações totais próximas do máximo, com exceção de uma. Apenas a lei Paraguaia possui pontuação total abaixo do 50% da pontuação máxima.

Segundo: Uma lei mais recente não significa necessariamente garantia de uma pontuação elevada.

Terceiro: há um conjunto de diretrizes que são consideradas prioritárias para a garantia do direito de acesso à informação. São elas Diretriz 1 (Divulgação máxima), Diretriz 3 (Medidas de promoção de acesso), Diretriz 4 (Exceções de acesso) e Diretriz 5 (Procedimentos que facilitam o acesso).

Quarto: Este conjunto de diretrizes prioritárias se relacionam com a transparência ativa e passiva de maneira equilibrada, ou seja, não há um excesso ou falta de deveres e direitos ao Estado ou ao cidadão.

Considerando os fatos supracitados e com a ideia de representar graficamente todo esse conjunto de informações, a Figura 5 apresenta a posição dos países analisados quanto à maneira que esses países se encontram próximos à concretização do direito de acesso à informação e ainda como eles se posicionam entre si. A distância dos países em relação ao núcleo chamado “Acesso à informação” representa a pontuação total obtida por eles em todas as diretrizes.

Figura 5 - Representação da adesão às diretrizes de acesso à informação nos países do Cone Sul.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme pode ser verificado, os países, em sua maior parte, estão próximos entre si na questão do acesso à informação pública, com exceção do Paraguai, que, mesmo tendo uma das leis mais recentes, está em posição inferior em relação aos outros países. De maneira geral, pode-se afirmar que, no contexto do Cone Sul, os instrumentos normativos de acesso à informação pública estão sendo adotados e encontram-se em um estágio de maturidade que pode garantir esse direito aos cidadãos, corroborando a ideia defendida na literatura estudada (BURT; CAGLEY, 2013; PERLINGEIRO; DIAZ; LIANI, 2016) de que os países da América Latina possuem boas leis de acesso à informação.

A Figura 5, e todas as inferências descritas anteriormente, demonstram que alcançado o segundo objetivo específico desta tese foi alcançado, isto é, a descrição das características

das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul, tendo em vista as diretrizes de acesso à informação pública.

Embora os números permitam certas inferências, como as feitas acima, analisá-los sob o viés qualitativo, pode permitir superar as limitações de exame que os números impõem e dessa forma, produzir novas possibilidades de análise.

7.2 ABORDAGEM QUALITATIVA

Segundo McCulloch (2004), as ciências sociais possuem nuances bem características que as fazem utilizar métodos e abordagens igualmente peculiares, tais como a abordagem qualitativa. Analisar determinado fenômeno para além do que se vê ou é possível quantificar ou materializar é transpor uma espécie de barreira que impede o pesquisador de enxergar e compreender de maneira plena tal fenômeno. Sendo assim, a abordagem qualitativa tem a função de ser a própria forma de explicar um fato ou somar forças com outras abordagens em busca de respostas.

O presente estudo caracterizado como quantitativo e qualitativo, utilizou-se da mescla das duas abordagens a fim de conseguir identificar e analisar o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação dos países do Cone Sul, conforme preconizado pelo objetivo geral da pesquisa. Em relação ao alcance desse objetivo, pontua-se que, conforme identificado na abordagem quantitativa, os países do Cone Sul, representados pelas suas respectivas leis de acesso à informação, apresentam em suas estruturas legais itens com alta semelhança e respeito às diretrizes elencadas no presente trabalho.

A título de exemplo, a seguir são apresentados trechos das leis analisadas que atendem à Diretriz 1 (Divulgação máxima):

- Argentina

ARTÍCULO 1º — Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda en los siguientes principios:

- Brasil

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto

no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

- Chile

Artículo 1º.- La presente ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

- Paraguai

Artículo 1.º Objeto. La presente ley reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

- Uruguai

Artículo 1º. (Objeto de la ley). – La presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

Como é possível observar, seja na forma ou profundidade, verificou-se uma correspondência elevada entre os textos. Tratando-se especificamente sobre a forma de distribuição das diretrizes nos textos legais, foi possível identificar que há uma estrutura central que se repete nas leis estudadas. Todos os atos normativos apresentam como prioritário os seguintes aspectos:

1. Divulgação/promoção.
2. Solicitação.
3. Restrição.

A análise dos dados obtidos permite inferir que esses três itens formam a base que organiza a questão do acesso à informação na realidade dos países do Cone Sul. Essa observação encontra-se alinhada com o preconizado pela literatura estudada que os destaca como pontos fundamentais no direito de acesso à informação.

A abordagem feita no capítulo “O Cone Sul” permitiu conhecer a história dos países e a maneira pela qual a realidade atual desse grupo foi sendo construída ao longo dos tempos, assim permitindo a compreensão das escolhas políticas de cada Estado de maneira mais ampla. Logo, ao conhecer a dinâmica política atual, verifica-se que as ações de divulgação/promoção, solicitação e restrição não são apenas oriundas da literatura relacionada ao direito de acesso à informação, mas também uma necessidade da própria sociedade desses países que lutaram contra regimes de exceção e culturas extremamente antagônicas ao acesso à informação, conforme foi possível ver no capítulo 3.4 “O Cone Sul”.

Os processos democráticos instaurados nos países do Cone Sul acabaram amadurecendo e indo ao encontro ao defendido pelos estudos sobre o tema de direito à informação, que, determinam ações específicas que devem ser tomadas pelo Estado para assegurar o acesso à informação.

Esse pensamento encontra-se ainda mais fortalecido quando se retomam os dados apresentados na abordagem quantitativa, que apontaram que as diretrizes de divulgação máxima (Diretriz 1), medidas de promoção de acesso (Diretriz 3), exceções de acesso (Diretriz 4) e procedimentos que facilitam o acesso (Diretriz 5) foram os itens com maior pontuação nos países analisados. Dessa forma, não apenas pelos números coletados, mas também a partir da análise das leis, pode-se afirmar que, quando se fala sobre acesso à informação pública, no contexto desses países, fala-se necessariamente da tríade formada pelos seguintes itens: divulgação/promoção, solicitação e restrição de informação.

A prática contemporânea de estudos comparados a respeito do direito de acesso à informação (MENDEL, 2008; RELLY; CUIILLIER, 2010) voltada ao estudo de um grupo heterogêneo de países, somada às discussões sobre o direito de acesso à informação, conforme aponta a literatura (BRAMAN, 2004, 2006, 2011), tendem a possuir algumas peculiaridades regionais que levam a questão a ser tratada de forma diferente, conforme o contexto social no qual se encontra. No entanto, surge uma indagação quanto ao uso do modelo proposto e principalmente quanto à consistência dos dados oriundos de sua aplicação em países fora do contexto determinado neste estudo.

Vislumbrando a aplicação do modelo proposto para além do limite estabelecido para esta pesquisa, ou seja, os países do Cone Sul, para que dessa forma o modelo possa ser um instrumento de entendimento do tema em outras realidades, e considerando os preceitos da abordagem qualitativa na tentativa de enxergar para além do que está posto logo adiante,

aplicou-se o presente modelo a outros países que possuem leis, no intuito de verificar sua aplicabilidade em âmbito mundial, a fim de que, dessa forma, fosse possível reforçar o atingimento do primeiro objetivo específico, que preconiza propor, com base na literatura, modelo que permita aferir o grau de adesão das diretrizes de acesso à informação pública nas leis de acesso à informação.

Ciente de que há um número elevado de países que possuem leis de acesso à informação, essa nova aplicação do modelo pautou-se pelo aspecto da viabilidade de sua aplicação em tempo hábil. Desse modo, essa rodada de aplicação foi idealizada a partir de dos seguintes critérios:

1. Seleção proposital e não aleatória dos países.
2. Amostra contendo um país de cada continente.
3. Os países selecionados devem pertencer ao grupo dos 100 primeiros países do *Global Right to Information Rating*.
4. As leis de acesso à informação desses países deveriam ter períodos de criação distintos entre si.

As definições desses quatro critérios tiveram por finalidade representar na amostra: países de diferentes regiões, realidades não semelhantes pela proximidade territorial, abrangência temporal diferente e reconhecimento positivo por alguma organização internacional avaliadora do direito de acesso à informação.

Seguindo os critérios elencados, foram selecionados quatro países e seus respectivos textos normativos:

- África do Sul
 - *Promotion of Access Information Act*
 - Posição no *Global Right to Information Rating*: 21
 - Criada em 2000²³
- Finlândia
 - *Act on the Openness of Government Activities*

²³ http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/a2-00_0.pdf . Acesso em: 31 jan. 2018.

- Posição no *Global Right to Information Rating*: 26
- Criada em 1995²⁴
- Nova Zelândia
 - *Official Information Act*
 - Posição no *Global Right to Information Rating*: 42
 - Criada em 1982²⁵
- Japão
 - *Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs*
 - Posição no *Global Right to Information Rating*: 73
 - Criada em 1999²⁶

Assim como foi realizada nos países do Cone Sul, sempre que possível, a etapa de análise baseou-se na utilização do texto escrito na língua oficial do país. No entanto, devido ao Japão e à Finlândia terem como idiomas oficiais línguas sem grande difusão no mundo, nesses países utilizou-se a versão em inglês disponibilizada pelo próprio órgão oficial em paralelo com a língua oficial.

A escolha dos primeiros 100 classificados no *Global Right to Information Rating* baseou-se no entendimento, por parte da entidade classificadora, de que são os países que apresentam maior maturidade, melhores instrumentos de análise da questão do acesso à informação, podendo ser entendidos como pares dos países do Cone Sul, já que esses também ocupam posições entre os primeiros 100 classificados²⁷.

Com a amostra definida, procedeu-se à aplicação do modelo proposto na pesquisa nesses países. O Quadro 21 apresenta a pontuação total dos países em cada diretriz de informação.

²⁴ <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621.pdf> . Acesso em: 31 jan. 2018.

²⁵ <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64785.html> . Acesso em: 31 jan. 2018.

²⁶ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/translation4.htm . Acesso em: 31 jan. 2018.

²⁷ Brasil 22º, Chile 44º, Uruguai 47º, Argentina 48ª e Paraguai 97º.

Quadro 21: Pontuação total de África do Sul, Finlândia, Nova Zelândia e Japão por diretriz.

Diretriz	Pontuação total dos países
Diretriz 1: Divulgação máxima	18
Diretriz 2: Obrigação de publicar	6
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	4
Diretriz 4: Exceções de acesso	15
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	15,5
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	6
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	4
Diretriz 9: Proteção à denúncia	5,5

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nos quatro textos normativos analisados, novamente, assim como nos países do Cone Sul, há se observa que a pontuação da Diretriz 1 (divulgação máxima), Diretriz 4 (exceções de acesso) e Diretriz 5 (procedimentos que facilitam o acesso) são maiores em relação às outras diretrizes. A única diferença é que, nesses países, a Diretriz 3 (medidas de promoção de acesso) não obteve pontuação elevada como se observou nos países do Cone Sul.

Uma possível explicação para que a Diretriz 3 (medidas de promoção de acesso) nos países dessa amostra não tenha obtido pontuação elevada como ocorreu nos países do Cone Sul pode ser encontrada na literatura (BURT; CAGLEY, 2013), que observam existir nos países economicamente avançados um pioneirismo sobre o tema de acesso à informação, portanto as ações de promoção já foram superadas e, conseqüentemente, essas não são mais necessárias. No entanto, essa perspectiva não consegue explicar totalmente a questão, já que África do Sul não pertence, tradicionalmente, ao grupo dos países economicamente fortes.

Uma possível explicação para a pontuação baixa obtida pela África do Sul na Diretriz 3 (medidas de promoção de acesso) pode ser encontrada partindo de outra perspectiva: a realidade cultural recentemente alterada no país. De acordo com Teles (2015), após mais de 40 anos do regime do *apartheid*²⁸, a África do Sul ainda luta contra os resquícios e resultados maléficos deixados na mente e na vida das pessoas. Um regime desse tipo, que perdurou quase cinco décadas, influenciou profundamente a sociedade em vários aspectos principalmente na educação, ciência, cultura e informação (UNESCO, 1972).

²⁸ Política de segregação racial instaurada na África do Sul entre os anos de 1948 e 1994. Fonte: MAGNOLI, Demétrio. **África do Sul capitalismo e apartheid**. 4. Ed. São Paulo: Contexto, 1998. 83 p.

O *apartheid* não apenas criou a separação racial, mas também todo um conjunto de fatores que geraram inúmeros atrasos na sociedade sul-africana, como, por exemplo, nas questões relativas à informação como direito e como um dever do Estado (ALLEN, 2009). Logo, de certa maneira, espera-se que esse país ainda lute contra resistências e dificuldades relacionadas à promoção da cultura de acesso à informação de modo amplo, irrestrito e igualitário. Conforme disse Mandela (2010), a sociedade sul-africana ainda passa por um processo de cicatrização de várias feridas, em que é preciso perdoar, porém sem esquecer todo o mal que essa política segregacionista criou.

Retomando a análise dos dados, nota-se que a Diretriz 7 (rotinas de trabalho) teve comportamento idêntico dos países do Cone Sul, ou seja, obteve pontuação igual a zero. Novamente, embora a amostra seja pequena em comparação aos países que possuem leis de acesso à informação, já há alguns indícios que apontam que a Diretriz 7, que trata das rotinas de trabalho dos órgãos públicos, defendida pela literatura como um importante item para o direito de acesso à informação, não encontra ressonância nos dispositivos legais.

O comportamento uniforme em torno dessa diretriz ocorrida tanto nos países do Cone Sul como nos países de outros continentes não é surpreendente. Mendel (2009, p. 48), que, em seus estudos, classificou essa diretriz como “reuniões abertas”, já havia apontado que, “na prática, é raro, embora não desconhecido, que as leis sobre o direito à informação exijam que as sessões das entidades públicas sejam abertas”. Ainda de acordo com o autor, alguns países tratam dessa questão em leis à parte.

Mesmo diante do que foi escrito por Mendel (2009) a respeito da Diretriz 7 (rotinas de trabalho), persiste uma indagação: seria essa diretriz efêmera ou vista pela sociedade como inviável ou apenas teoricamente aplicável, por isso não consta como um item específico de uma lei que trata sobre o direito de acesso à informação?

Embora não seja possível afirmar apenas com os achados da presente pesquisa e, além disso, não tenha sido um objetivo do trabalho, conjectura-se que uma resposta possível para essa pergunta resida no entendimento, por parte do legislador, de que essa é uma questão já resolvida ou apenas aplicável em contextos específicos, como, por exemplo, na realidade do Poder Judiciário, em que há a premissa da publicidade das sessões de julgamento. Daí a razão de essa diretriz ser comumente tratada em outras leis.

Recuperando as ideias anteriormente ditas e conduzindo para uma conclusão acerca do diálogo existente entre os achados da pesquisa e o que é preconizado pela revisão de

literatura, fica visível que a proposta de existência da tríade divulgação/promoção-solicitação-restrição do acesso como itens sustentadores e nucleares em relação ao direito ao acesso à informação pública é fortalecida, quando se analisam os dados resultantes da aplicação do modelo para além da amostra alvo dessa pesquisa, na qual foram analisados países com realidades e contextos bem diferentes dos países do Cone Sul.

Consequentemente, após as análises feitas, as inferências realizadas e os retornos feitos à revisão de literatura ora aqui posta, considera-se alcançado o primeiro objetivo específico, que se dispôs, com base na literatura estudada, propor um modelo que auferisse o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação. Conforme apresentado anteriormente, o modelo foi capaz de determinar como os países do Cone Sul posicionam-se em relação às diretrizes de acesso à informação defendidas pela literatura. Além disso, provou ser um instrumento replicável em outras leis de acesso à informação do mundo, pois, como visto, há uma linha legal comum entre os países no que tange à criação de leis desse tipo, mesmo aquelas separadas por espaços temporais, territoriais e culturais.

Em relação ao segundo objetivo, que se propôs a descrever as características das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul, considera-se igualmente alcançado. A leitura dos capítulos “Direito de acesso à informação na América Latina e Cone Sul” e “Discussão dos dados” permite concluir que foram apresentadas as características, os direcionamentos e os entendimentos do direito ao acesso à informação nos países pertencentes à amostra.

Quanto ao terceiro objetivo específico, que tratava do estabelecimento de pontos comuns e distintos entre as leis de acesso à informação do Cone Sul e as diretrizes de acesso à informação, considera-se também alcançado. As inferências realizadas no capítulo 7 “Discussão dos dados”, seja na abordagem quantitativa seja na qualitativa, demonstram que as leis de acesso à informação dos países do Cone Sul guardam entre si mais semelhanças do que diferenças, tanto na estrutura de apresentação dos itens, quanto na redação dos comandos normativos.

Essa similaridade pode ser explicada pela influência que os países possuem entre si, especialmente pelo fato de serem nações vizinhas que, às vezes, atuam como parceiras, situação que pode influenciar a questão da redação das leis, fazendo com que tomem como inspiração um normativo já existente em algum desses países. De acordo com a literatura (SNELL, 2006; LIDBERG, 2009), esse é também um comportamento comum no tocante à produção de leis de acesso à informação, que tendem a harmonizar-se ou inspirar-se em

textos já produzidos por outros países, especialmente aqueles com proximidade territorial ou relações diplomáticas mais próximas.

Com o intuito de facilitar a visualização do alcance dos objetivos da pesquisa, o Quadro 22 apresenta os objetivos específicos e os respectivos resultados.

Quadro 22 - Relação dos objetivos específicos e os resultados obtidos.

Objetivos específicos	Resultados
1. Propor, com base na literatura, modelo que permita aferir o grau de adesão às diretrizes de acesso à informação pública nas leis de acesso à informação.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do modelo a partir da revisão de literatura. • Aplicação do modelo proposto e verificação de sua validade a partir dos achados. • Capítulo 7 “Discussão dos dados”. • Figura 5, que representa a adesão às diretrizes de acesso à informação nos países do Cone Sul.
2. Descrever as características das leis de acesso à informação dos países do Cone Sul tendo em vista as diretrizes de acesso à informação pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo 3 “Democracia, Direito e Acesso à informação” e Capítulo 7 “Discussão dos dados”. • Reconhecimento de um eixo principal nos textos legais. • Identificação dos itens divulgação/promoção, solicitação e restrição como os de maior adesão às diretrizes de acesso à informação.
3. Estabelecer pontos comuns e distintos entre as leis de acesso à informação do Cone Sul e as diretrizes de acesso à informação.	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo 7 “Discussão dos dados”. • Constatação que os textos guardam mais similaridades entre si do que diferenças. • Identificação de influências múltiplas entre os textos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

8 CONCLUSÃO

Embora possa aparentar ser uma novidade, resultante da evolução social e da estrutura de organização das sociedades modernas, a informação, como um bem público, um direito que qualquer indivíduo tem de acessar e receber informação da atividade do Estado, já existe há vários séculos, assim como a democracia.

Ainda no século XVII, mais precisamente em 1766, o Estado sueco criou o *Freedom of the Press Act*, considerado o mais antigo item normativo referente à liberdade de informação e seu acesso, iniciando o grande processo em torno da transparência dos atos dos agentes públicos no qual se vive nos tempos atuais. Pensado e criado em contexto diferente daquele que se compartilha hoje, especialmente com a ampliação da democracia e seus preceitos de balanço entre direitos e deveres dos indivíduos, o acesso à informação chega ao século XXI permeado de inúmeros aspectos referentes à sua existência e materialização do direito da sociedade.

Debatido amplamente por várias áreas do conhecimento e de múltiplas maneiras, o direito ao acesso à informação encontra acolhida na Ciência da Informação, uma ciência relativamente jovem, mas que já demonstra alguma maturidade em relação às questões sobre o processo de produção, organização e transferência da informação, itens cruciais que envolvem o fenômeno da informação mundial. Imensa em quantidade e abrangência, no contexto moderno a informação adquiriu caráter decisório e vital para a sobrevivência das instituições e das nações, sendo, assim, um ativo precioso, penoso e algumas vezes perigoso.

Trata-se de um ativo precioso pelo fato de a informação ser alçada muitas vezes ao item mais importante para o funcionamento das instituições políticas e econômicas de um país, núcleo sustentador das nações durante vários anos. Por sua vez, é um ativo penoso por ser de difícil constituição, demandando tempo e capacidade para ser organizado e transformado em um item gerador de ganhos. Por fim, trata-se de um ativo perigoso, já que, se usado de maneira errada, pode gerar resultados não esperados e negativos tanto para aqueles que detêm a informação como para aqueles para a qual se destina.

Resultante dessas três ideias, o Estado moldou-se lentamente ao longo do tempo com a finalidade de se proteger e garantir sua atuação, por isso a criação de instâncias burocráticas, sistemas de controle e principalmente o estabelecimento do sigilo foram utilizados como instrumento de sua sobrevivência.

A partir desse processo de proteção, movimentos em torno da livre circulação de ideias e informações iniciaram ações em prol da redução desses atos protetivos e de outros casos até o banimento deles. Após longos anos de alternância entre vitórias e retrocessos, essas ações tornaram-se instrumentos normativos que genericamente são nomeados como leis de acesso à informação, as quais, entre outras funções, reúnem direitos e deveres dos Estados e indivíduos em torno da construção de uma sociedade centrada na garantia da informação pública, no bem de todos e na transparência das ações dos agentes de Estados.

A partir dessas premissas, a presente pesquisa gestou seu problema e seus objetivos, tendo como princípio norteador os trabalhos desenvolvidos por Braman (2004, 2006, 2011) e Mendel (2009), autores atuantes no estudo do acesso à informação enquanto direito do indivíduo e elemento de modificação do Estado. Mais do que apenas entender a relação causal entre o texto normativo e a sociedade, o presente trabalho debruçou-se sobre o entendimento das nuances que fomentaram o direito de acesso à informação em países de características peculiares, como os pertencentes ao grupo conhecido como Cone Sul.

Tradicionalmente tratado como países em desenvolvimento, Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai viram-se envoltos em uma série de transformações sociais internas enquanto tentavam desenvolver-se economicamente e ao mesmo tempo assumirem papéis importantes dentro da esfera mundial. Uma dessas transformações foi o fortalecimento das instituições democráticas e suas decorrentes demandas por maior transparência e diálogo do Estado com a sociedade.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foi possível constatar que, no âmbito dos países do Cone Sul, o entendimento do que vem a ser o direito de acesso à informação perpassa, necessariamente, pela utilização de conceitos-chave. São eles: 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, a 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 das coisas. 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, construir, manter e destruir são verbos corriqueiramente conjugados no âmbito do acesso e do direito à informação. Combinados numa mesma ideia, divulgação, manutenção e destruição formam o centro fundador e irradiador das questões que envolvem o tema do acesso à informação pública. Embora a literatura apresente outros itens como importantes ou essenciais, a realidade e o entendimento que os legisladores construíram, está sustentada nesses três itens. Para exemplificar, a seguir são apresentados trechos das leis estudadas onde é possível verificar a convergência de ideais no tocante à Diretriz 5 (Procedimentos que facilitam o acesso):

- Argentina

ARTÍCULO 2° — Derecho de acceso a la información pública. El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocessar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados enumerados en el artículo 7° de la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma.

- Brasil

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1o desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

- Chile

Artículo 10.- Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

- Paraguai

Artículo 12.- Forma y contenido. Toda persona interesada en acceder a la información pública, deberá presentar una solicitud ante la oficina establecida en la fuente pública correspondiente, personalmente, por correo electrónico, en forma escrita o verbal, y en este último caso, se extenderá un acta. La presentación contendrá la identificación del solicitante, su domicilio real, la descripción clara y precisa de la información pública que requiere, y finalmente, el formato o soporte preferido, sin que esto último constituya una obligación para el requerido.

- Uruguai

Artículo 3º. (Derecho de acceso a la información pública). – El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

Assim como se detectou a convergência de alguns aspectos das leis dos países do Cone Sul sobre a constituição do acesso à informação, foi possível averiguar também que o relacionamento existente entre eles avançou além da esfera econômica, já que há semelhança e até certa inspiração das respectivas leis de informação entre si. Estruturalmente e logicamente similares, os textos normativos dos Estados apresentam uma concordância, mesmo que tácita, sobre a questão do direito de acesso à informação.

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 seu encolhimento. 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. Novamente aqui é demonstrado o conceito de criação, manutenção e destruição como inerente ao direito de acesso à informação.

9 INDICAÇÃO DE ESTUDOS FUTUROS

A questão do acesso à informação, de aplicação ampla e abordagem variada, permite que suas facetas sejam exploradas por várias áreas do conhecimento. De maneira especial, nos últimos 20 anos, esse tema foi estudado e debatido sob múltiplos olhares pelas diversas áreas do conhecimento. No tocante à atuação da Ciência da Informação, vislumbra-se, no campo de investigação comparativa do acesso à informação, uma área ainda a ser explorada profundamente e de maneira mais voltada para o entendimento de como os países lidam com o tema.

A abertura dos acervos arquivísticos e consequentemente dos documentos classificados como sigilosos, mantidos por décadas fora do alcance do cidadão, apresenta igual oportunidade para que se compreenda o que e por que determinados temas recebiam tal classificação a ponto de serem excluídos da vista da sociedade. Compreender a cultura de sigilo instaurada ao longo dos anos nos Estados é um exercício revigorante e necessário para que o direito à informação se fortaleça.

De maneira análoga, entender quando e como houve essa mudança de paradigma sobre a necessidade de sigilo e posterior anseio de publicidade desponta como item-chave para estudos futuros sobre a questão do acesso à informação. Complementarmente, mapear o andamento do direito de acesso à informação após a existência das leis de acesso à informação surge como destaque em estudos recentes sobre o tema. Uma vez garantido o direito, de que forma ocorrerá sua perpetuação ao longo do tempo e principalmente como se dará o cumprimento do que consta na lei são as indagações que tendem a permear trabalhos vindouros.

REFERÊNCIAS

- ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of freedom of information laws. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006.
- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. El acceso a la información como derecho. **Serie de publicaciones especiales**, n. 10, p. 197-218, out. 2000.
- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- ALLEN, Kate. **Paper wars: access to information in South Africa**. Johannesburg: Wits University Press, 2009. 283 p.
- ALFONZO, Alejandro. El avance de un necesario debate: transparencia y libre acceso a la información pública. In: FUENMAYOR ESPINA, Alejandro. **El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública: Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública**. San José: Unesco, 2004. p. 1-7.
- ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do TCE**, número especial, p. 120-134. 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- ANDRADE, Sara. A informação na sociedade contemporânea: uma breve abordagem sobre a sociedade da informação, o fenômeno global e a mundialização da cultura. **Revista FARN**, v. 1, n. 1, p. 207-216, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.revistaunirn.inf.br/revistaunirn/index.php/revistaunirn/article/viewFile/34/37>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARGENTINA. **Lei nº 27.275, de 14 de setembro de 2016**. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
- ARISTÓTELES. **Política**: texto integral. 5. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009. 283 p.
- ARTEAGA, Juan Jose. **Breve historia contemporanea del Uruguay**. Madrid: Fondo de Cultura Economía de España, 2009. 358 p.
- ARTIGO 19. **Balço de 1 ano da lei de acesso à informação pública: o direito à informação no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2013/05/BALAN%C3%87O-DE-1-ANO-DA-LEI-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-1.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ARTIGO 1. **The public's right to know: principles on freedom of information legislation.**

London: Article 19, 1999. Disponível em: <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Article_19_principles_on_the_public_right_to_know.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BÁEZ, Fernando. **História universal da destruição dos livros: das tábuas da Suméria à guerra do Iraque.** Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. 438 p.

BAEZA, Rafael Sagredo; LEIVA, José Ignacio González. **La expedición Malaspina en la frontera austral del imperio español.** Santiago: Editorial Universitaria, 2004. 939 p.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul.** Rio de Janeiro: Revan, 2003. 676 p.

BANISAR, David. **Freedom of information around the world 2006: a global survey on access to government information laws.** [S.l.]: Privacy international, 2006. Disponível em: <http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

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.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-37862010000300003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. **Mediação e apropriação da informação pública: a educação fiscal.** 2015. Tese (Doutorado em Cultura e Informação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-18052015-160609/pt-br.php>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BAUMGARTEN, Maíra. **Sociedade, conhecimentos e colonialidade: olhares sobre a América Latina.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2017. 244 p.

BAUZÁ, Francisco. **Historia de la dominación española en el Uruguay.** Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública, 1965. 413 p.

BENN, Tony. Information and democracy. **The Eletronic Library**, v. 13, n. 1, p. 57-63, february 1995.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro.** Curitiba: Juruá, 2015. 300 p.

BERGER, Ben. Political theory, political science, and the end of civic engagement. **Perspectives on Politics**. v. 7, n. 2, p. 335-356, june 2009.

BESSONE, Tânia Maria. **Palácios de destinos cruzados: bibliotecas, homens e livros no Rio de Janeiro: 1870-1920.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999. 240 p.

BETHEL, Leslie. A guerra do Paraguai: história e historiografia. IN: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães (Org.). **A guerra do Paraguai: 130 anos depois**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 11-26.

_____. Prefácio geral. In: BETHEL, Leslie. **A América Latina após 1930: Estado e política**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 10-12. v. 7.

_____; ROXBOROUGH, Ian. **A América Latina entre a segunda guerra mundial e a guerra fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 314 p.

BIBLIOTECA VIRTUAL DA AMÉRICA LATINA. **Sobre a América Latina**. 2009. Disponível em: <<http://www.bvmemorial.fapesp.br/php/level.php?lang=pt&component=19&item=3>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BIRKINSHAW, Patrick; VARNEY, Mike. **Government and information: the law relating to access, disclosure and their regulation**. London: Bloomsbury Publishing, 2011. 1078 p.
BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 304 p.

BOBBIO, Norberto et al. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral do político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. 96 p.

_____. **O futuro da democracia**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 207 p.

_____; 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.

_____. **Change of state: information, policy, and power**. Cambridge: MIT Press, 2006. 576p.

_____. 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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: CGU, 2011. 26 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Controladoria-Geral da União. **Lei de Acesso à Informação completa um mês e registra 10,4 mil pedidos**. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2012/06/lei-de-acesso-a-informacao-completa-um-mes-e-registra-10-4-mil-pedidos>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BRAUD, Philippe. **La notion de liberté publique en droit français**. Paris: Librerie générale de droit et de jurisprudence, 1968. 476 p.

BRAY, Daniel; SLAUGHTER, Steven. **Global democratic theory: a critical introduction**. Cambridge: Polity Press, 2015. 188 p.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degradados: as primeiras expedições ao Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2016. 175 p.

BURT, Jo-Marie; CAGLEY, Casey. Access to information, access to Justice: the challenges to accountability in Peru. **SUR: international journal on human rights**, v. 10, n. 18, p. 75-96, june 2013.

BUSTILLOS ZAMORANO, Iván. La incómoda Ley de Acceso a la Información Pública. **La Razón**, 25 abr. 2016. Disponível em: <http://la-razon.com/index.php?_url=/suplementos/animal_politico/incomoda-Ley-Acceso-Informacion-Publica_0_2477752277.html>. Acesso em: 31 jan. 2018.

CAETANO, Gerardo. Notas para una revisión histórica sobre la “cuestión nacional” en el Uruguay”. In: ACHUGAR, Hugo (Org.). **Cultura(s) y nación en el Uruguay de fin de siglo**. Montevideo: Logos, 1990. p. 21-43.

CAMACHO, George. **Latin america: a short history**. London: Allen Lane, 1973. 298 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. Ed. Coimbra: Almedina, 1992. 1214 p.

CARDOZO, Efraim. **Historiografia Paraguaya**. Mexico: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1959. 610 p.

CARVALHO, Weliton. Direito Comparado Método ou ciência? **Revista de Informação Legislativa**, v. 45, n. 180, p. 139-145, out./dez. 2008

CASTAN TOBEÑAS, Jose. **Reflexiones sobre el derecho comparado y el metodo comparativo**. Madrid: Reus, 1957. 125 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, Marios (Orgs.). **História do Cone Sul**. 2. ed., rev., ampl., atual. Rio de Janeiro: Revan, 2015. 382 p.

CHAUI, Marilena de Souza. Filosofia e engajamento: em torno das cartas da ruptura entre Merlau-Ponty e Sartre. **Dissenso**, v. 1, p. 133-153, 1997.

CHEVALLIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. In: CENTRE universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie. Information et transparence. Paris: Presses universitaires de France, 1988. p. 239-275.

CHILE. **Lei nº 20.285, de 11 de julho de 2008**. Disponível em: < <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. Prefácio. In: VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. p. 11-16.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Senac, 2000. 287 p.

COMISSÃO NACIONAL DE PESSOAS DESAPARECIDAS. Nunca mais. In: NOUZEILLES, Gabriela; MONTALDO, Graciela. **The Argentina reader: history, culture, politics**. Durham; London: Duke University Press, 2002. p. 440-447.

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: 31 jan. 2018.

COSTA, Sely Maria de Souza; KURAMOTO, Hélio; LEITE, Fernando César Lima. Acesso aberto no Brasil: aspectos históricos, ações institucionais e panorama atual. In: RODRIGUES, Eloy; SWAN, Alma; BAPTISTA, Ana Alice (Org.). **Uma década de acesso aberto na UMinho e no mundo**. Braga: Universidade do Minho, Serviços de Documentação, 2013, p. 133-150. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/26144/3/RepositoriUM_10anos.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Filosofia aberta, modelos de negócios e agências de fomento: elementos essenciais a uma discussão sobre o acesso aberto à informação científica. **Ciência da Informação**, v. 35, n. 2, p. 39-50, maio/ago. 2006. Disponível em: < <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1139/1294>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.

CYRANEK, Günther et al. Prólogo. In: MENDEL, Toby. **El derecho a la información en América Latina**. Quito: UNESCO, 2009. p. 2-3.

DARNTON, Robert. **A questão dos livros: passado, presente e futuro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 231 p.

DAVID, Rock. **Argentina 1516-1987: desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín**. Buenos Aires: Alianza editorial, 1989. 186 p.

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: 31 jan. 2018.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 1949. Disponível em: < http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000. 216 p.

DIAMOND, Larry. A baixa eficiência em países democráticos favorece o populismo. **Folha de São Paulo**, 17 maio 2017, p. A13.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2013. 305 p.

DOMINGUEZ LUIS, José Antonio. El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa. **Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 88, p. 537-563, out./dez. 1995.

DONGHI, Túlio Halperin. **História da América latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 391 p.

DUPUIS, Georges. Préface. In: BRAUD, Philippe. **La notion de liberté publique en droit français**. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968. p. 1-6.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Editora Nacional, 1985.

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: 31 jan. 2018.

EQUADOR. **Proyecto de ley orgánica de Acceso a la información pública de la República del Ecuador**. 2003. Disponível em: < <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DE-TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ÉROSTEGUI, Susana. Sociedade civil, participação cidadã e democracia no novo contexto político da América Latina. In: SERAFIN, Lizandra; MORONI, José Antônio (Org.). **Sociedade Civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Semear, 2009. 286 p.

ERTHAL, Rui. A colonização portuguesa no Brasil e a pequena propriedade. **GEOgraphia**, v. 2, n. 4, 2000, p. 49-75.

ESCOBAR, Manuel Escala. **Historia Didactica de Chile: crono-antologica**. Santiago: Ediciones Hernandez-Blanco, 1989. 919 p.

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, Edson Nery da. **Introdução à biblioteconomia**. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos, 2007. 152 p.

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/ciinf/article/view/845/878>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

FRANCO, Augusto de. A questão do fim público das organizações do Terceiro Setor. In: RELATÓRIO sobre o desenvolvimento humano no Brasil. São Paulo: PNUD/IPEA, 1997. p. 87-109.

FREYRE, Gilberto. **Novo mundo nos trópicos**. 3. ed. São Paulo: Global, 2011. 376 p.

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 31 jan. 2018.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. A comissão nacional da verdade e lei de acesso à informação: informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988. IN: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 71-84

FUENMAYOR ESPINA, Alejandro. **El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública: Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública**. San José: Unesco, 2004. 107p.

FUKUMOTO, Kentaro; MATSUO, Akitaka. The effects of election proximity on participatory shirking: the staggered-term chamber as a laboratory. **Legislative studies quarterly**, v. 40, n. 4, p. 599-625, nov. 2015.

GALDAMES, Luis. **História de Chile**. Santiago: Zig-Zag, 1952. 641 p.

GALVÃO, Taís Freire; PEREIRA, Mauricio Gomes. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia Serviço Saúde**, v. 23, b. 1, p. 183-184, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://scielo.iec.pa.gov.br/pdf/ess/v23n1/v23n1a18.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

GARRETÓN, Roberto. Direito à verdade e à justiça nos países do cone sul da América Latina. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 9, p. 298-318, jan./jun. 2013.

GOMES, Simone Regina Luiz; MARQUES, Rodrigo Moreno; PINHERO, Marta Macedo Kerr. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **Revista Ágora**, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan./jun. 2016.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. **Ciência da Informação**, v. 32, n. 1, p. 60-76, jan./abr. 2003. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1020>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. Informação, conhecimento e poder: do ponto de vista das relações entre política, economia e linguagem. In: MACIEL, Maria Lucia; ALBAGLI, Sarita (Org.). **Informação, conhecimento e poder: mudança tecnológica e inovação social**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 183-210.

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

GUIMARÃES, Arianna Stagni. **Direito à comunicação: relação entre os meios de comunicação e o exercício da democracia**. São Paulo: Lex, 2013. 118 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexões sul-americanas. In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 676 p. 9-27.

GUROVITZ, Helio. O que piorou no mundo com a internet. **Época**, n. 1009, p. 62, 23 ou. 2017.
GUTTERIDGE, Haroldo Cooke. **Comparative law: an introduction to the comparative method of legal study & research**. 2nd ed. Cambridge: University Press, 1949. 214 p.

HALL, Jerome. **Comparative law and social theory**. Louisiana: Louisiana State University Press, 1963. 167 p.

HARTLYN, Jonathan. A democracia na América Latina após 1930. In: BETHELL, Leslie. **A América Latina após 1930: Estado e política**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 127-196. v. 7.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 310 p.

HENRIQUES, Ana Claudia. **Gestão política do passado**: a construção da memória do regime militar nos arquivos públicos brasileiros. 2007. 224 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11196>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

HEREDIA, Edmundo A. O Cone Sul e a América latina: interações. In: CERVO, Amado Luiz; PAPOPORT, Mario (Orgs.). **História do Cone Sul**. 2. ed., rev., ampl., atual. Rio de Janeiro: Revan, 2015. p. 118-160.

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.

HIGOUNET, Charles. **História concisa da escrita**. São Paulo: Parábola Editorial, 2003. 187 p.

HILBERT, Martin; KATZ, Jorge. **Building an information society**: a Latin American and Caribbean perspective. Santiago: CEPAL, 2003. 335 p.

HOTT, Daniela Francescutti Martins. **O acesso aos documentos sigilosos**: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros. 2005. 409 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11390>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ISACCH, Simón F. La transparencia en la función administrativa: el acceso a la información. In: D'ARGENIO, Inês A. **Ejercicio de la función pública**: ética y transparencia. La Plata: Editora Platense, 2007. p. 411-417.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil**: Crises e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 157 p.

JOLIVET, Régis. **Curso de Filosofia**. 18. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1990. 643 p.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 205 p.

KHAN, Abdul Waheed. Introdução. In: MENDEL, Toby. **Liberdade de informação um estudo comparado**. Brasília: UNESCO, 2009. p. 7-11.

KIRTLEY, Jane E. Transparency and accountability in a time of terror: The Bush administration's assault on freedom of information. **Communication Law and Policy**, v. 11, n. 4, p. 479-509, 2010.

KORNBLUH, Peter. **Pinochet**: los archivos secretos. Barcelona: Crítica, 2003. 395 p.

KRAAY, Hendrik. Nação, Estado e política popular no Rio de Janeiro: rituais cívicos depois da Independência. In: PAMPLONA, Marco A.; DOYLE, Don H. (Orgs.). **Nacionalismo no novo mundo**: a formação de Estados-nação no século XIX. Rio de Janeiro: Record, 2008. p. 329-354.

LAURE, Andressa Campos. Lei de acesso à informação: a importância da transparência e do controle social para o funcionamento da administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 16, n. 185, p. 9-19, maio 2017.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos, 2004. 124 p.

LEAL, Rogério Gesta. **Verdade, memória e justiça no Brasil: responsabilidades compartilhadas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. 244 p.

LEAL JÚNIOR, João Carlos; KEMPFER, Marlene. A efetivação dos direitos sociais na América Latina e a escassez de recursos: integração regional e responsabilidade social das empresas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 21, n. 82, p. 229-253, jan./mar. 2013.

LIDBERG, Johan. The International freedom of information index: a watchdog of transparency in practice. **Nordicom Review**, v. 30, n. 1, p. 167-182, 2009. Disponível em: <<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nor.2009.30.issue-1/nor-2017-0145/nor-2017-0145.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

LIMA, Marcia Heloisa Tavares de Figueiredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a lei de acesso à informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

_____. 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.

LOR, Peter Johan; BRITZ, Johannes Jacobus. Is a knowledge society possible without freedom of access to information? **Journal of Information Science**, v. 33, n. 4, p. 387-397, 2007.

MACKINNON, Moir B.; FEOLI, Ludovico (Ed.). **Representation and effectiveness in Latin America democracies: congress, judiciary and civil society**. New York: Routledge, 2013. 312p.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 3-33.

MALIN, Mauro. Brasil é 90º país a ter lei de acesso à informação. **Observatório da imprensa**, v. 16, n. 710, 2012. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed694_brasil_e_90_pais_a_ter_lei_de_acesso_a_informacao>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MANDELA, Nelson. **Conversas que tive comigo**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010. 416 p.

MANRIQUE, Jorge Isaac Torres. Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. **Ambiente jurídico**, n. 16, p. 74-90, 2014.

MARKESINIS, Basil S. **Foreign law and comparative methodology: a subject and a thesis**. Oxford: Hart Publishing, 1997. 487 p.

MARÓN, Manuel Fondevila; GÓMEZ, Connie Neira. El derecho de acceso a la información: una perspectiva comparada. **Revista de Derechos Fundamentales**, n. 6, 2011, p. 117-150

MARTÍNEZ, Tomás Eloy. Sain Evita. In: NOUZEILLES, Gabtiela; MONTALDO, Graciela. **The Argentina reader: history, culture, politics**. Durham; London: Duke University Press, 2002. p. 296-303.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 264 p.

MARTINS, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na administração pública: valores, direito e tecnologia em evolução**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%3%87%3%83O%20NA%20ADMINISTRA%3%87%3%83O%20P%3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%3%87%3%83O.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistacervo/article/view/381/381>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MASUDA, Yoneji. **A sociedade da informação: como sociedade pós-industrial**. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1980. 210 p.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; BENEVIDES, Jonatas Ribeiro; GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo de acesso à informação pública na América latina. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v. 14, n. 1, p. 171-184, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3304>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MCCULLOCH, Gary. **Documentary research in Education, History and the Social Sciences**. London: Routledge Falmer, 2004. 142 p.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745-775, junho 2013.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

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

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

_____. **El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica**. Quito: UNESCO, 2009. 175 p.

MENESES, Gerson Galo Ledezma. La identidad de América en la larga duración: ni occidental, ni ibérica, solo diversa. In: CRUZ, Clara Augustina Suárez; CORAZZA, Gentil; SOUZA, Nilson Araújo (Org.). **América Latina: olhares e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2015. p. 17-42.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o Mercosul**. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 204 p.

MICHENER, Robert Gregory. **The surrender of secrecy: explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America**. 2010. 512 f. Theses (Degree of Doctor of Philosophy)-University of Texas, Austin, 2010. Disponível em: <<https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/ETD-UT-2010-05-1112>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MIRANDA, Pontes. **Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos**. São Paulo: Saraiva, 1979. 465 p.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 231 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.

MUGURUZA, Manuela. **Comemorações do Bicentenário uruguaio em 2011: negociações em torno da identidade nacional**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14785>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

NARLOCH, Leandro; TEIXEIRA, Duda. **Guia politicamente incorreto da América Latina**. São Paulo: Leya, 2011. 336 p.

NASCIMENTO, Dinalva Melo do. **Metodologia do trabalho científico: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 190 p.

NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO; Rosales, Daniela (Ed.). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2017. 459 p.

NOUZEILLES, Gabriela; MONTALDO, Graciela. **The Argentina reader: history, culture, politics**. Durham; London: Duke University Press, 2002. 580 p.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **A ditadura militar argentina 1976-1983: do golpe de Estado à restauração democrática**. São Paulo: EDUSP, 2007. 752 p.

O'DONNELL, Guillermo. Introduction. In: NOUZEILLES, Gabriela; MONTALDO, Graciela. **The Argentina reader: history, culture, politics**. Durham; London: Duke University Press, 2002. p. 399-420.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América latina. **Novos Estudos**, n. 51, p. 37-61, julho 1998. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O--Donnell_poliarquias_e_a_inefetividade.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007. 379 p.

OLIVEIRA, Marlene de. Origens e evolução da ciência da informação. In: OLIVEIRA, Marlene de (Org.). **Ciência da informação e biblioteconomia: novos conteúdos e espaços de atuação**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 9-28.

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.

ORME, Bill. **Access to information: lessons from Latin America**. Paris: UNESCO, 2017. 25 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837E.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ORNELAS, Sílvia. Qual a identidade de uma Europa multicultural? **Estudos europeus**, 2008. Disponível em: <http://www.uma.pt/dpeh/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=91&Itemid=59>. Acesso em: 31 jan. 2018.

OSAVA, Mario. **Brasil: historia, política, sociedad, economía, cultura**. Madrid: Biblioteca Nueva, 2004. 182 p.

OSÓRIO, Helen. Estruturas socioeconômicas coloniais. In: WASSERMAN, Claudia (Coord.). **História da América Latina: cinco séculos**. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p. 38-76.

PACTO DE SAN JOSE: Convenção Americana sobre direitos humanos. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 31 jan. 2018

PADRÓS, Enrique Serra. A ditadura civil-militar uruguaia: doutrina e segurança nacional. **Varia história**, v. 28, n. 48, p. 495-517, jul./dez. 2012.

PAMPLONA, Marco A.; MÄDER, Maria Elisa (Orgs.). **Revoluções de independências e nacionalismo nas Américas: região do prata e Chile**. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 299 p.

PARAGUAI. **Lei nº 5.282, de 18 de setembro de 2014**. Disponível em: < https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos_de_disenho/imagenes/images/ley%205282.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

PASQUALI, Antonio. Um breve glossário descritivo sobre a comunicação e informação. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (Org.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UESP, 2005. p. 15-48.

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

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 67-118.

PERLINGEIRO, Ricardo. Euforia e preocupações sobre as tendências do direito à informação oficial na América Latina. **Revista CEJ**, v. 20, n. 70, p. 130-135, set./dez. 2016.

_____; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.

PERONDI, Regina Heurich. **Partidos políticos e Terceiro Setor**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2007. 185 p.

PIMENTA, João Paulo Garrido. **Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata: 1808-1828**. São Paulo: Hucitec, 2006. 266 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, Álvaro Vieira. **Ciência e existência: problemas filosóficos da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

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: 31 jan. 2018.

PIRES JÚNIOR, José Fernandes. **O sofrimento dos filósofos**. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2014. 128 p.

PIRES JUNIOR, Paulo Abraão. Prefácio. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 13-18.

PLATÃO. **A república**. 14. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2014. 512 p.

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.

PORT, Kenneth L.; MCALLIN, Gerald Paul. **Comparative Law: law and the legal process in Japan**. 2nd. ed. North Carolina: Carlina Academic Press, 2003. 1907 p.

POZEN, David E. The mosaic theory, national security, and the freedom of information act. **The Yale Law Journal**, v. 115 n. 3, p. 628-679, December 2005.

POZO, José del. **História da América Latina e do Caribe: dos processos de independência aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. 398 p.

PROCLAMACION de la independencia de Chile. Santiago: [s.l.]. 1818. 1 p.

PURCELL, Fernando. Discursos, práticas e atores na construção do imaginário nacional chileno (1810-1850). In: PAMPLONA, Marco A.; MÄDER, Maria Elisa (Orgs.). **Revoluções de independências e nacionalismo nas Américas: região do prata e Chile**. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 173-214

QUINTÃO, Aylê-Salassié Filgueiras. **Americanidade: Mercosul passaporte para a integração**. Brasília: Senado Federal, 2010. 528 p.

RAMOS, R. Antonio. **La independencia del Paraguay y el Imperio del Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2016. 926 p.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro Setor: regime jurídico das OSCIPs**. São Paulo: Método, 2006. 223 p.

REINA, Emilio Guichot. Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América. **Derecho Comparado de la Información**, p. 135-188, enero/junio 2012. Disponível em: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/16278/file_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jan. 2018.

RELLY, Jeannine E.; CUIILLIER, David. A comparison of political, cultural, and economic indicators of access to information in Arab and non-Arab states. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 360-370, October 2010.

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.

REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade: 1964-1984**. Londrina: EDUEL, 2013. 387 p.

ROBERTS, Alasdair S. Less. Government, more secrecy: reinvention and a weakening of freedom of information law. **Public administration review**, v. 60, n. 4, p. 308-320, july/august 2000.

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

RODRIGUES, Georgete Medleg. Arquivos, anistia política e justiça de transição no Brasil: onde os nexos? **Revista anistia política e justiça de transição**, v. 1, p. 136-151, 2009.

ROMANO, Ruggiero. **Mecanismos da conquista colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1972. 113p.

ROMERO, Luis Alberto. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. 309 p.

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo José, RESENDE, Letícia Passos. Estado e burocracia: limites de aplicação da lei de acesso à informação no Brasil. **Fronteiras**, v. 15, n. 2, p. 108-117, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/Fronteiras/article/view/fem.2013.152.04>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ROWLANDS, Ian. Understanding information policy: concepts, frameworks and research tools. **Journal of Information Science**, v. 22, n. 1, p. 13-25, 1996.

ROWLANDS, Ian. EISENSCHITZ, Tamara; BAWDEN, David. Frame analysis as a tool for understanding information policy. **Journal of Information Science**, v. 28, n. 1-2, p. 77-84, 2002.

RUIZ, João Alvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 181 p.

SADER, Emir. **Chile (1818-1990): da independência à redemocratização**. Editora Brasiliense, 1991. 84 p.

_____. **Democracia e ditadura no Chile**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. 76 p.

SALHA, Alexandre. **Freedom of Information Act: a Comparative Analysis**. 2014. Disponível em: <<http://www.dirittodisapere.it/wp-content/uploads/2013/04/FOIACompAnalysis.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SALAMON, Lester. A emergência do Terceiro Setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SAMPAIO, Rosana F.; MANCINI, Marisa Cotta. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, v. 11, n. 1, p. 83-89, jan./fev. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-35552007000100013>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. Métodos de interpretação da lei no direito comparado. **Ajuris**, v. 22, n. 64, p. 103-131, jul. 1995.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996. Disponível em: <<http://portal.deperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/235>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SARFATTI, Mario. Le droit comparé dans son essence et dans son application. In: INTRODUCTION a L'étude du droit comparé. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1938. 735 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.

SARMIENTO, Domingo Faustino. **Conflicto y armonías en América**. Buenos Aires: S. Ostwald, 1883. 202 p. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmccg73t4>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

_____. **Facundo: civilization and barbarism**. New York: Penguin, 1998. 288 p.

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.

SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo. **La comparación en la ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. 151 p.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SAULLES, Martin de. When public meets private: conflicts in information policy. **Info**, v. 9, n. 6, p. 10-16, 2007.

SCHMIDT, Benito Bisso. A Espanha e a América no final do século XV: o descobrimento e a conquista. In: WASSERMAN, Claudia (Coord.). **História da América Latina: cinco séculos**. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p. 11-37.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, v. 9, p. 49-87, 1998.

SEKARAN, Uma. **Research Methods for Business: A Skill-Building Approach**. 4 ed. New York: John Wiley and Sons, 2003. 464 p.

SHERA, Jesse. Epistemologia social, semântica e Biblioteconomia. **Ciência da Informação**, v. 6, n. 1, p. 9-12, 1977. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/92>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

SILVA, Alberto da Costa e. Da guerra ao Mercosul: evolução das relações diplomáticas Brasil-Paraguai. IN: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães (Org.). **A guerra do Paraguai: 130 anos depois**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995. p. 165-174.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa. **Revista do Advogado**, v. 23, n. 73, p. 94-108, nov. 2003.

SILVA, Shirlene Linny. Transição política e a construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In: MOURA, Maria Aparecida. **A construção social do acesso à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 85-106.

SILVA, Terezinha Elisabeth da et. al. **Acesso à informação: ações e estratégias da Câmara dos Deputados para atender à Lei 12.527/2011**. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/grupo-de-pesquisa-e-extensao-gpe/projetos/Projeto_GPE_06.12_Terezinha_Acesso_Informaosemdadospessoais.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

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: 31 jan. 2018.

SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos**. São Paulo: Artmed, 2009. 376 p.

SINDICARO, Ricardo. **Juan Domingo Perón**. Buenos Aires: FCE, 1996. 259 p.

ŚLEDZIŃSKA-SIMON, Anna; JORNA, Frans. Introduction to the special issue effective governance as a new formula for public accountability. **Wroclaw Review of Law, Administration & Economics**, v. 3, n. 2, p. 1-5, 2013.

SNELL, Rick. Freedom of information practices. **Agenda: Journal of Policy Analysis and Reform**, v. 13, n. 4, p. 291-307, 2006.

SNYDER, Timothy. **On tyranny: twenty lessons from the twentieth century**. Danvers: Tim Duggan Books, 2017. 128 p.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Sociologia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012. 144 p.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Graphia, 2002. 454 p.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? o lugar da política. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 23-66.

SORJ, Bernardo. (Des) construindo a sociedade civil na América Latina. In: SORJ, Bernardo (Org.). **Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 7-16.

SQUINELO, Ana Paula. **A guerra do Paraguai, essa desconhecida...: ensino, memória e história de um conflito secular**. Campo Grande: Editora UCDB, 2002. 144 p.

SQUIRRA, Sebastião Carlos de Moraes. Sociedade do conhecimento. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (Org.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UESP, 2005. p. 255-265.

SUAIDEN NETO, Elias. **La sociedad de la información en Brasil y España: estudio comparado basado en programas de inclusión digital**. Gijón: Trea, 2011. 303 p.

TELES, Edson. **Democracia e estado de exceção: transição e memória política no Brasil e na África do Sul**. São Paulo: FAP-Unifesp, 2015. 220 p.

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

TOMANIK, Eduardo Augusto. **O Olhar no espelho: "conversas sobre a pesquisa em ciências sociais"**. 2. ed. Maringá: Eduem, 2004. 239 p.

TORRES RIVAS, Emily. Sobre a formação do Estado da América Central. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Coord.). **O Estado da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 65-72.

TREMBLAY, Gaëtan. La sociedad de la información y la nueva economía: promesas, realidades y faltas de un modelo ideológico. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (Org.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2005. p. 49-64.

URUGUAI. **Lei nº 18.381, de 7 de outubro de 2008**. Disponível em : <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2008/10/EC1028-00001.pdf>. Acesso em : 31 jan. 2018.

UNESCO. **L'Apartheid: ses effets sur l'éducation, la science, la culture et l'information**. Paris: Unesco, 1972. 273 p.

VALIM, Rafael. O direito fundamental de acesso à informação pública. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (Coord.). **Acesso à informação pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 18-37.

VALVERDE, Thiago Pellegrini. **Fontes do direito, hermenêutica jurídica e tratados internacionais de direitos humanos**. São Paulo: Conceito, 2011. 151 p.

VEIGA, Alexandre Brandão da. **Acesso à informação pública administrativa pelos particulares**. Coimbra: Almedina, 2007. 351 p.

VELÁZQUEZ, Rafael Eladio. **Breve historia de la cultura en el Paraguay**. 10. ed. Universidade de Assunción, 1985. 310 p.

VIANA, Francisco. **Argentina, civilização e barbárie: a história argentina vista da Casa Rosada**. São Paulo: Atual, 1990. 112 p.

VIDART, Daniel. **Uruguayos: quiénes somos, cómo somos, dónde estamos**. Montevideo: Ediciones B, 2012. 206 p.

VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos de metodologia científica**. Brasília: Paralelo 15; Editora Universidade de Brasília, 1999. 251 p.

VIEIRA, Tatiana Malta. **O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação**. 2007. 297 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/3358>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de la información**. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2006. 398 p.

WASHBURN, Charles Ames. **The history of Paraguay**. Connecticut: University of Connecticut, 1973. 571 p. 2 v.

WASSERMAN, Claudia. A formação do Estado Nacional na América Latina: as emancipações políticas e o intrincado ordenamento dos novos países. In: WASSERMAN, Claudia. **História da América Latina: cinco séculos**. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. p. 176-213.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Dicionário de direitos humanos**. 2006. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

WHITEHEAD, Laurence. A organização do Estado na América após 1930. In: BETHELL, Leslie. **A América Latina após 1930: Estado e política**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 19-126. v. 7.

WILLIMAN, José Cláudio; PONS, Carlos Panizza. **Historia Uruguaya: la banda oriental en la lucha de los imperios: 1503-1810**. Montevideo: Ediciones de la banda oriental, 1974. 180 p.

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

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/19202> >. Acesso em: 31 jan. 2018.

ANEXO A - Matriz de coleta da Argentina preenchida

Diretriz 1: Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	1
1.2 <i>Website</i> para a divulgação da lei.	1
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	1
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	1
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	1

Diretriz 2: Obrigação de publicar	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	1
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	1
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	0,5
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	1
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	1

Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
3.1 Garantir o treinamento dos órgãos sobre o acesso à informação.	0,5
3.2 Campanhas de promoção da cultura do acesso à informação.	0
3.3 Estabelecimento de penalidades para a obstrução do acesso à informação.	0,5
3.4 Adoção de melhorias dos registros e entrega de informação.	1
3.5 Previsão de programas educativos sobre o direito à informação.	1

Diretriz 4: Exceções de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
4.1 Definição das circunstâncias pelas quais uma informação pode ser negada.	1
4.2 Declaração do limite de tempo para uma informação ser secreta ou sigilosa.	0
4.3 Definição de prazos e de como recorrer diante de uma recusa de informação.	1

4.4 Instituição de um órgão independente para arbitrar em caso de recusa de informação.	1
4.5 Exigência de apresentação de justificção pela recusa de informação.	1

Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
5.1 Declaração das formas pelas quais o cidadão pode solicitar acesso.	1
5.2 Oferta de assistência do órgão na requisição de informação.	1
5.3 Limite de tempo para o atendimento das solicitações.	1
5.4 Não necessidade de justificção do pedido.	1
5.5 Possibilidade de refazer ou especificar a solicitação de acesso anterior.	0

Diretriz 6: Custos de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
6.1 Não cobrança de taxas para solicitação da informação; caso haja cobrança, a taxa deve ter valores razoáveis.	1
6.2 Cobrança apenas por cópias de documentos.	0
6.3 Previsão financeira para suportar a solicitação de informação.	1
6.4 Disponibilização de recursos materiais e tecnológicos para a solicitação de informação.	0
6.5 Publicação de relatórios de custos para atendimento de solicitações de informação.	1

Diretriz 7: Rotinas de trabalho	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
7.1 Determinação de abertura das reuniões dos órgãos.	0
7.2 Disponibilização de resultados e atas das reuniões dos órgãos.	0
7.3 Indicação de datas, locais e horários das reuniões.	0
7.4 Divulgação prévia dos motivos da reunião.	0
7.5 Disponibilização de local para acesso às informações no portal do órgão.	0

Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
8.1 Monitoramento dos efeitos da lei no ordenamento jurídico.	1
8.2 Indicação do órgão responsável por avaliar alterações no ordenamento jurídico com o surgimento da lei de acesso.	1
8.3 Concessão de prazo para entrada em vigor da lei e para adequação dos órgãos às novas exigências.	1

8.4 Indicação temporal para revisão da lei de acesso.	0
8.5 Determinação de sobreposição da lei de acesso à informação à lei de sigilo conflitante.	1

Diretriz 9: Proteção à denúncia	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
9.1 Declaração dos procedimentos para efetuar denúncias.	0
9.2 Disponibilização de meios físicos e remotos para efetuar denúncias.	0
9.3 Determinação do órgão responsável por receber, investigar e julgar as denúncias.	0
9.4 Formas de proteção ao denunciante.	0
9.5 Garantia de registro e preservação das denúncias em local seguro.	0

PONTOS POR DIRETRIZ ARGENTINA	
DIRETRIZ	PONTUAÇÃO
Diretriz 1: Divulgação máxima	5
Diretriz 2: Obrigação de publicar	4,5
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	3
Diretriz 4: Exceções de acesso	4
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	4
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	3
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	4
Diretriz 9: Proteção à denúncia	0
TOTAL	27,5

ANEXO B – Matriz de coleta do Brasil preenchida

Diretriz 1: Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	1
1.2 <i>Website</i> para a divulgação da lei.	1
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	1
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	1
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	1

Diretriz 2: Obrigação de publicar	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	1
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	1
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	0,5
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	1
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	1

Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
3.1 Garantir o treinamento dos órgãos sobre o acesso à informação.	1
3.2 Campanhas de promoção da cultura do acesso à informação.	1
3.3 Estabelecimento de penalidades para a obstrução do acesso à informação.	1
3.4 Adoção de melhorias dos registros e entrega de informação.	1
3.5 Previsão de programas educativos sobre o direito à informação.	1

Diretriz 4: Exceções de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
4.1 Definição das circunstâncias pelas quais uma informação pode ser negada.	1
4.2 Declaração do limite de tempo para uma informação ser secreta ou sigilosa.	1
4.3 Definição de prazos e de como recorrer diante de uma recusa de informação.	1

4.4 Instituição de um órgão independente para arbitrar em caso de recusa de informação.	1
4.5 Exigência de apresentação de justificção pela recusa de informação.	1

Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
5.1 Declaração das formas pelas quais o cidadão pode solicitar acesso.	1
5.2 Oferta de assistência do órgão na requisição de informação.	1
5.3 Limite de tempo para o atendimento das solicitações.	1
5.4 Não necessidade de justificção do pedido.	1
5.5 Possibilidade de refazer ou especificar a solicitação de acesso anterior.	0

Diretriz 6: Custos de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
6.1 Não cobrança de taxas para solicitação da informação; caso haja cobrança, a taxa deve ter valores razoáveis.	1
6.2 Cobrança apenas por cópias de documentos.	1
6.3 Previsão financeira para suportar a solicitação de informação.	0
6.4 Disponibilização de recursos materiais e tecnológicos para a solicitação de informação.	1
6.5 Publicação de relatórios de custos para atendimento de solicitações de informação.	1

Diretriz 7: Rotinas de trabalho	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
7.1 Determinação de abertura das reuniões dos órgãos.	0
7.2 Disponibilização de resultados e atas das reuniões dos órgãos.	0,5
7.3 Indicação de datas, locais e horários das reuniões.	0
7.4 Divulgação prévia dos motivos da reunião.	0
7.5 Disponibilização de local para acesso às informações no portal do órgão.	0

Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
8.1 Monitoramento dos efeitos da lei no ordenamento jurídico.	1
8.2 Indicação do órgão responsável por avaliar alterações no ordenamento jurídico com o surgimento da lei de acesso.	1
8.3 Concessão de prazo para entrada em vigor da lei e para adequação dos órgãos às novas exigências.	1

8.4 Indicação temporal para revisão da lei de acesso.	0
8.5 Determinação de sobreposição da lei de acesso à informação à lei de sigilo conflitante.	0

Diretriz 9: Proteção à denúncia	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
9.1 Declaração dos procedimentos para efetuar denúncias.	0
9.2 Disponibilização de meios físicos e remotos para efetuar denúncias.	0
9.3 Determinação do órgão responsável por receber, investigar e julgar as denúncias.	0
9.4 Formas de proteção ao denunciante.	0
9.5 Garantia de registro e preservação das denúncias em local seguro.	0

PONTOS POR DIRETRIZ BRASIL	
DIRETRIZ	PONTUAÇÃO
Diretriz 1: Divulgação máxima	5
Diretriz 2: Obrigação de publicar	4,5
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	5
Diretriz 4: Exceções de acesso	5
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	4
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	4
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0,5
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	3
Diretriz 9: Proteção à denúncia	0
TOTAL	31

ANEXO C – Matriz de coleta do Chile preenchida

Diretriz 1: Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	1
1.2 <i>Website</i> para a divulgação da lei.	1
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	1
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	1
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	1

Diretriz 2: Obrigação de publicar	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	1
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	1
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	1
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	0
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	0

Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
3.1 Garantir o treinamento dos órgãos sobre o acesso à informação.	1
3.2 Campanhas de promoção da cultura do acesso à informação.	1
3.3 Estabelecimento de penalidades para a obstrução do acesso à informação.	1
3.4 Adoção de melhorias dos registros e entrega de informação.	1
3.5 Previsão de programas educativos sobre o direito à informação.	1

Diretriz 4: Exceções de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
4.1 Definição das circunstâncias pelas quais uma informação pode ser negada.	1
4.2 Declaração do limite de tempo para uma informação ser secreta ou sigilosa.	1
4.3 Definição de prazos e de como recorrer diante de uma recusa de informação.	1

4.4 Instituição de um órgão independente para arbitrar em caso de recusa de informação.	1
4.5 Exigência de apresentação de justificção pela recusa de informação.	1

Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
5.1 Declaração das formas pelas quais o cidadão pode solicitar acesso.	1
5.2 Oferta de assistência do órgão na requisição de informação.	0
5.3 Limite de tempo para o atendimento das solicitações.	1
5.4 Não necessidade de justificção do pedido.	1
5.5 Possibilidade de refazer ou especificar a solicitação de acesso anterior.	1

Diretriz 6: Custos de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
6.1 Não cobrança de taxas para solicitação da informação; caso haja cobrança, a taxa deve ter valores razoáveis.	1
6.2 Cobrança apenas por cópias de documentos.	1
6.3 Previsão financeira para suportar a solicitação de informação.	1
6.4 Disponibilização de recursos materiais e tecnológicos para a solicitação de informação.	0
6.5 Publicação de relatórios de custos para atendimento de solicitações de informação.	0

Diretriz 7: Rotinas de trabalho	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
7.1 Determinação de abertura das reuniões dos órgãos.	0
7.2 Disponibilização de resultados e atas das reuniões dos órgãos.	0
7.3 Indicação de datas, locais e horários das reuniões.	0
7.4 Divulgação prévia dos motivos da reunião.	0
7.5 Disponibilização de local para acesso às informações no portal do órgão.	0

Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
8.1 Monitoramento dos efeitos da lei no ordenamento jurídico.	1
8.2 Indicação do órgão responsável por avaliar alterações no ordenamento jurídico com o surgimento da lei de acesso.	1
8.3 Concessão de prazo para entrada em vigor da lei e para adequação dos órgãos às novas exigências.	0

8.4 Indicação temporal para revisão da lei de acesso.	0
8.5 Determinação de sobreposição da lei de acesso à informação à lei de sigilo conflitante.	0

Diretriz 9: Proteção à denúncia	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
9.1 Declaração dos procedimentos para efetuar denúncias.	0
9.2 Disponibilização de meios físicos e remotos para efetuar denúncias.	0
9.3 Determinação do órgão responsável por receber, investigar e julgar as denúncias.	0
9.4 Formas de proteção ao denunciante.	0
9.5 Garantia de registro e preservação das denúncias em local seguro.	0

PONTOS POR DIRETRIZ CHILE	
DIRETRIZ	PONTUAÇÃO
Diretriz 1: Divulgação máxima	5
Diretriz 2: Obrigação de publicar	3
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	5
Diretriz 4: Exceções de acesso	5
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	4
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	3
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	2
Diretriz 9: Proteção à denúncia	0
TOTAL	27

ANEXO D – Matriz de coleta do Paraguai preenchida

Diretriz 1: Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	1
1.2 <i>Website</i> para a divulgação da lei.	1
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	1
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	0,5
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	1

Diretriz 2: Obrigação de publicar	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	0,5
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	1
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	0,5
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	0
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	0

Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
3.1 Garantir o treinamento dos órgãos sobre o acesso à informação.	1
3.2 Campanhas de promoção da cultura do acesso à informação.	0
3.3 Estabelecimento de penalidades para a obstrução do acesso à informação.	1
3.4 Adoção de melhorias dos registros e entrega de informação.	0
3.5 Previsão de programas educativos sobre o direito à informação.	0

Diretriz 4: Exceções de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
4.1 Definição das circunstâncias pelas quais uma informação pode ser negada.	0,5
4.2 Declaração do limite de tempo para uma informação ser secreta ou sigilosa.	0
4.3 Definição de prazos e de como recorrer diante de uma recusa de informação.	1

4.4 Instituição de um órgão independente para arbitrar em caso de recusa de informação.	0
4.5 Exigência de apresentação de justificção pela recusa de informação.	1

Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
5.1 Declaração das formas pelas quais o cidadão pode solicitar acesso.	1
5.2 Oferta de assistência do órgão na requisição de informação.	0,5
5.3 Limite de tempo para o atendimento das solicitações.	1
5.4 Não necessidade de justificção do pedido.	1
5.5 Possibilidade de refazer ou especificar a solicitação de acesso anterior.	1

Diretriz 6: Custos de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
6.1 Não cobrança de taxas para solicitação da informação; caso haja cobrança, a taxa deve ter valores razoáveis.	1
6.2 Cobrança apenas por cópias de documentos.	0
6.3 Previsão financeira para suportar a solicitação de informação.	1
6.4 Disponibilização de recursos materiais e tecnológicos para a solicitação de informação.	0
6.5 Publicação de relatórios de custos para atendimento de solicitações de informação.	0

Diretriz 7: Rotinas de trabalho	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
7.1 Determinação de abertura das reuniões dos órgãos.	0
7.2 Disponibilização de resultados e atas das reuniões dos órgãos.	0
7.3 Indicação de datas, locais e horários das reuniões.	0
7.4 Divulgação prévia dos motivos da reunião.	0
7.5 Disponibilização de local para acesso às informações no portal do órgão.	0

Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
8.1 Monitoramento dos efeitos da lei no ordenamento jurídico.	0
8.2 Indicação do órgão responsável por avaliar alterações no ordenamento jurídico com o surgimento da lei de acesso.	0
8.3 Concessão de prazo para entrada em vigor da lei e para adequação dos órgãos às novas exigências.	1

8.4 Indicação temporal para revisão da lei de acesso.	0
8.5 Determinação de sobreposição da lei de acesso à informação à lei de sigilo conflitante.	0

Diretriz 9: Proteção à denúncia	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
9.1 Declaração dos procedimentos para efetuar denúncias.	0
9.2 Disponibilização de meios físicos e remotos para efetuar denúncias.	0
9.3 Determinação do órgão responsável por receber, investigar e julgar as denúncias.	0
9.4 Formas de proteção ao denunciante.	0
9.5 Garantia de registro e preservação das denúncias em local seguro.	0

PONTOS POR DIRETRIZ PARAGUAI	
DIRETRIZ	PONTUAÇÃO
Diretriz 1: Divulgação máxima	4,5
Diretriz 2: Obrigação de publicar	2
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	2
Diretriz 4: Exceções de acesso	2,5
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	4,5
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	2
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	1
Diretriz 9: Proteção à denúncia	0
TOTAL	18,5

ANEXO E – Matriz de coleta do Uruguai preenchida

Diretriz 1: Divulgação máxima	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
1.1 Declaração da divulgação como um princípio na lei.	1
1.2 <i>Website</i> para a divulgação da lei.	1
1.3 Definição do tipo de informação a ser disponibilizada.	1
1.4 Declaração de disponibilização independentemente do suporte de informação.	1
1.5 Declaração dos órgãos sujeitos às regras.	1

Diretriz 2: Obrigação de publicar	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
2.1 Definição de local específico para publicação proativa de informação.	1
2.2 Definição do tipo de informações que devem ser publicadas de forma proativa.	1
2.3 Declaração da abrangência temporal das informações publicadas de forma proativa.	0
2.4 Obrigação dos órgãos de publicar suas informações em formato aberto.	0
2.5 Permissão para outras normas preverem um conjunto mais amplo de informações a serem divulgadas.	0

Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
3.1 Garantir o treinamento dos órgãos sobre o acesso à informação.	1
3.2 Campanhas de promoção da cultura do acesso à informação.	1
3.3 Estabelecimento de penalidades para a obstrução do acesso à informação.	0,5
3.4 Adoção de melhorias dos registros e entrega de informação.	0,5
3.5 Previsão de programas educativos sobre o direito à informação.	1

Diretriz 4: Exceções de acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
4.1 Definição das circunstâncias pelas quais uma informação pode ser negada.	1
4.2 Declaração do limite de tempo para uma informação ser secreta ou sigilosa.	1
4.3 Definição de prazos e de como recorrer diante de uma recusa de informação.	1

4.4 Instituição de um órgão independente para arbitrar em caso de recusa de informação.	1
4.5 Exigência de apresentação de justificção pela recusa de informação.	1

Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
5.1 Declaração das formas pelas quais o cidadão pode solicitar acesso.	1
5.2 Oferta de assistência do órgão na requisição de informação.	0
5.3 Limite de tempo para o atendimento das solicitações.	1
5.4 Não necessidade de justificção do pedido.	1
5.5 Possibilidade de refazer ou especificar a solicitação de acesso anterior.	0

Diretriz 6: Custos de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
6.1 Não cobrança de taxas para solicitação da informação; caso haja cobrança, a taxa deve ter valores razoáveis.	1
6.2 Cobrança apenas por cópias de documentos.	1
6.3 Previsão financeira para suportar a solicitação de informação.	0
6.4 Disponibilização de recursos materiais e tecnológicos para a solicitação de informação.	0
6.5 Publicação de relatórios de custos para atendimento de solicitações de informação.	1

Diretriz 7: Rotinas de trabalho	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
7.1 Determinação de abertura das reuniões dos órgãos.	0
7.2 Disponibilização de resultados e atas das reuniões dos órgãos.	0
7.3 Indicação de datas, locais e horários das reuniões.	0
7.4 Divulgação prévia dos motivos da reunião.	0
7.5 Disponibilização de local para acesso às informações no portal do órgão.	0

Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
8.1 Monitoramento dos efeitos da lei no ordenamento jurídico.	1
8.2 Indicação do órgão responsável por avaliar alterações no ordenamento jurídico com o surgimento da lei de acesso.	1
8.3 Concessão de prazo para entrada em vigor da lei e para adequação dos órgãos às novas exigências.	1

8.4 Indicação temporal para revisão da lei de acesso.	0
8.5 Determinação de sobreposição da lei de acesso à informação à lei de sigilo conflitante.	0

Diretriz 9: Proteção à denúncia	
Indicador	Pontuação (0-0.5-1)
9.1 Declaração dos procedimentos para efetuar denúncias.	0,5
9.2 Disponibilização de meios físicos e remotos para efetuar denúncias.	0
9.3 Determinação do órgão responsável por receber, investigar e julgar as denúncias.	0,5
9.4 Formas de proteção ao denunciante.	0
9.5 Garantia de registro e preservação das denúncias em local seguro.	0,5

PONTOS POR DIRETRIZ URUGUAI	
DIRETRIZ	PONTUAÇÃO
Diretriz 1: Divulgação máxima	5
Diretriz 2: Obrigação de publicar	2
Diretriz 3: Medidas de promoção de acesso	4
Diretriz 4: Exceções de acesso	5
Diretriz 5: Procedimentos que facilitam o acesso	3
Diretriz 6: Custos de acesso à informação	3
Diretriz 7: Rotinas de trabalho	0
Diretriz 8: Aspecto legal de acesso à informação	3
Diretriz 9: Proteção à denúncia	1,5
TOTAL	26,5