



OS CONTORNOS DO ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MODELOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA

THE CONTOURS OF ACCESS TO INFORMATION IN THE MODELS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY AND DELIBERATIVE DEMOCRACY

Bruna Emmanouilidis¹

Rosana Helena Maas²

RESUMO: O trabalho tem como tema a análise do acesso à informação como ferramenta para o desenvolvimento da democracia participativa e para democracia deliberativa. O problema é: o acesso à informação é requisito para o desenvolvimento da democracia participativa e da democracia deliberativa? A importância dessa análise decorre da ideia de que sem o acesso à informação pública a participação dos indivíduos e a deliberação nas decisões públicas limita o fortalecimento da democracia. Além disso, organismos internacionais e interamericano reforçam a ligação do acesso à informação e a democracia. Utiliza-se o método de abordagem dedutivo para estudar os diretrizes do direito de acesso à informação na Organização das Nações Unidas, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto ao procedimento, será o analítico, pois se estuda o acesso à informação como elemento da democracia participativa e da democracia deliberativa. Quanto à técnica de pesquisa, emprega-se a bibliográfica, com a consulta em jurisprudência, livros e periódicos.

PALAVRAS-CHAVE: acesso à informação; democracia participativa; democracia deliberativa.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil), na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPEs, modalidade II. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Campus Sobradinho/RS). Integrante do Grupo de Pesquisa “Estado, Sociedade e Administração Pública”. E-mail: <brunaemman@gmail.com>.

² Professora na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (2016), com doutorado sanduíche na Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, RechtsundStaatswissenschaftliche Fakultät, Greifswald, Alemanha (2016). É integrante do grupo de estudos Jurisdição Constitucional aberta coordenado pela Profa. Pós-Doutora Mônia Clarissa Hennig Leal e vinculados e financiados pelo CNPq. Advogada. E-mail: <rosanamaas@unisc.br>.



ABSTRACT: The work has as its theme the analysis of access to information as a tool for the development of participatory democracy and for deliberative democracy. The problem is: is access to information a prerequisite for the development of participatory democracy and deliberative democracy? The importance of this analysis stems from the idea that without access to public information the participation of individuals and deliberation in public decisions limits the strengthening of democracy. In addition, international and inter-American organizations strengthen the link between access to information and democracy. The method of deductive approach is used to study the guidelines of the right to access to information in the United Nations Organization, the Inter-American Human Rights System and the Brazilian legal system. As for the procedure, it will be the analytic, since the access to information is studied as an element of participatory democracy and deliberative democracy. As for the research technique, it is used bibliographical, with the consultation in jurisprudence, books and periodicals.

KEYWORDS: access to information; participatory democracy; deliberative democracy.

INTRODUÇÃO

O trabalho tem como tema a análise do acesso à informação como ferramenta para o desenvolvimento da democracia participativa e para a democracia deliberativa. O problema é: o acesso à informação é requisito para o desenvolvimento da democracia participativa e da democracia deliberativa?

A importância dessa análise decorre da ideia de que sem o acesso à informação pública a participação dos indivíduos e a deliberação nas decisões públicas limita o fortalecimento da democracia. Além disso, organismos internacionais e interamericano reforçam a ligação do acesso à informação e a democracia.

Utiliza-se o método de abordagem dedutivo para estudar os diretrizes do direito de acesso à informação na Organização das Nações Unidas, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto ao procedimento, será o analítico, pois se estuda o acesso à informação como



elemento da democracia participativa e da democracia deliberativa. Quanto à técnica de pesquisa, emprega-se a bibliográfica, com a consulta em jurisprudência, livros e periódicos.

Dessa forma, no primeiro capítulo estuda-se as características fundamentais do direito de acesso à informação que decorrente das diretrizes da Organização das Nações Unidas, do Organização dos Estados Americanos, principalmente da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No segundo capítulo, estuda-se a democracia participativa e o acesso à informação como este um requisito indispensável. E no terceiro capítulo estuda-se a democracia deliberativa, a partir da teoria da ação comunicativa de Habermas e o acesso à informação como uma das condições ideais de fala.

2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O direito de acesso à informação cresceu nos últimos vinte anos. Em 1990 somente treze países possuíam leis internas que regulavam o acesso à informação, hoje mais de setenta países já as criaram. Atualmente, existem organizações governamentais e outras instituições financeiras internacionais que utilizam a políticas de divulgação de informações. Outrossim, hoje, o direito de acesso à informação é um direito humano fundamental (MENDEL, 2009).

Em âmbito da Organização das Nações Unidas, o direito de acesso à informação decorre da interpretação do direito à liberdade de expressão e de pensamento, previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Foi através da Comissão de Direitos Humanos que o direito de acesso à informação ganhou os contornos estabelecidos atualmente, através dos seguintes princípios: a) máxima divulgação; b) obrigação dos órgãos público em publicar as informações; c) princípio da transparência na administração pública; d) regime restrito de exceções ao direito de acesso às informações; e) procedimento que facilite o acesso às informações; f) reuniões dos órgãos públicos devem estar aberta ao público; g) lei que seja incompatível com o princípio da máxima divulgação das informações deve ser alteradas ou modificadas; h) proteção dos indivíduos que denunciam atuações indevidas (ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2000).



Já, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, acesso à informação está previsto no artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, o qual inclui “a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem limites e fronteiras, seja ela verbal ou escrita, impressa ou artística, assim sendo, por qualquer meio de sua escolha” (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 1969, <<http://www.cidh.org>>).

Em 2003, a Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos reconheceu o direito de acesso à informação como um mecanismo imprescindível para a concretização da democracia, para a gestão pública eficiente e para o desenvolvimento da transparência, pois somente através de “[...] um sistema democrático representativo e participativo, os cidadãos exercem seus direitos constitucionais de participação política, votação, educação e associação” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003, <<https://www.oas.org>>).

Com essa passagem, chega-se a ideia pretendida neste artigo que sem o acesso à informação e a transparência não se fornece instrumentos suficientes para o cidadão participar e fiscalizar os recursos públicos, logo não se concretiza a democracia, por falta de divulgação das informações públicas. O acesso às informações são pressuposto para a participação social. Assim, democracia, participação social e acesso à informação são elementos que se complementam e se reforçam, atuando como pressupostos dos demais direitos, visto que sem acesso à informação está se abrindo espaço para a violação desses direitos.

No Brasil a criação da Lei n.º 12.527/2011 trouxe instrumentos para garantia do princípio democrático, por meio da disponibilidade e do acesso à informação a qualquer pessoa, a fim de melhorar a gestão pública e o processo decisório (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

Além das Comissões de Direitos Humanos, em âmbito global, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos sustenta que o direito de liberdade de expressão decorre de três funções, assegurada pelos países democráticos, baseado no direito individual de pensar e expressar seu pensamento, pela estreita ligação do direito de expressão com os sistemas democráticos, pois é através desse direito que se fortalece o pluralismo democrático e por ser o direito de acesso à informação o instrumento para efetivo exercício de outros direitos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011).



Para que a democracia se desenvolva, o direito de acesso à informação tem como princípio regente a máxima divulgação, sendo que todas as informações sob o controle dos órgãos públicos devem ser publicadas. A máxima divulgação confere órgãos públicos o dever de divulgar e publicar as informações sem solicitações ou requerimentos e sem justificativas (ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2000). Um desdobramento desse princípio é que os pedidos de acesso sejam realizados verbalmente, principalmente nos países com baixo índice de alfabetização. Além disso, a prestação das informações deve ser gratuita e de fácil compreensão (ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2004).

O Brasil garante para as pessoas naturais e jurídicas, além dos entes despersonalizados, o acesso à informação, sendo competente para prestar as informações a Administração Pública municipal, estadual ou federal, incluindo os particulares que prestam serviço público em nome do Poder Público ou que de alguma forma utilizam recursos públicos em fornecer as informações (MOLINARO; SARLET, 2016).

Depreende-se, portanto, que a legislação interna dos países deve assegurar a máxima divulgação, através da publicação das informações de forma clara e objetiva, sendo que as restrições sejam mínimas, a fim de que o cidadão possa acessar os dados e compreendê-los.

É através dos mecanismos, como a educação pública, por meio de cursos que ensinam e proporcionam a procura por informações públicas. Além disso, outro instrumento é difundir a cultura da clareza das informações e fortalecimento do governo aberto, a fim de extinguir as informações secretas e o sigilo de informações públicas e coletivas (ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2000).

Ainda mais, a Lei n.º 12.527/2011 possui como diretriz norteadora o desenvolvimento do governo aberto na busca pela transformação da cultura sigilosa em cultura da transparência. Assim, compete a administração pública o estímulo para “a superação da cultura do sigilo e promover ativamente uma cultura de acesso”. É preciso que todos os envolvidos na gestão pública compreendam que a abertura do governo é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 14).



Dessa forma, no Brasil, a busca para a transformação do “segredo administrativo” ocorre como a edição da Lei n.º 12.527/2011, bem como com as novas práticas de controle e fiscalização das atividades públicas, que possuem deficiência referente a forma de disponibilização dos dados, muitas vezes não acessíveis e não claros, todavia, ainda são um avanço no combate a cultura do segredo, na busca de maior democracia e garantia dos direitos fundamentais.

As restrições ao acesso à informação somente podem estar previstas em lei, dessa forma todas as informações em poder de qualquer órgão público podem ser objeto de pedidos de informações, desde que obedeça as restrições legais. Por fim, assevera que regulamentação do direito de acesso à informação somente é possível, através da criação de leis que cumpre as diretrizes gerais sobre o direito de acesso à informação resultando na transparência da gestão pública (ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2004). As restrições arbitrárias ainda mantidas por diversos países, resulta na inversão do princípio da máxima divulgação; e colocando as exceções como regra, impedindo o desenvolvimento da transparência nas ações realizadas na gestão pública.

Em 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso de Claude Reyes e outros versus Chile definiu os contornos sobre o direito de acesso a informações públicas e sobre o direito à transparência, pois consolidou a obrigação dos Estados na divulgação de informações. A Corte interpretou que o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos assegura a toda pessoa tem o direito de acessar as informações controladas e mantidas por qualquer Estado. Também definiu que a recusa no fornecimento das informações públicas, solicitadas pelos indivíduos, deve ser motivada e justificada, sendo isso uma exceção à regra do acesso à informação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

Dessa forma, o direito de acesso à informação é considerado o instrumento imprescindível para uma boa gestão pública, para a transparência da atuação pública, sendo que isso decorre do controle exercido pelo indivíduo quando questiona o funcionamento da gestão de qualquer órgão público. Outrossim, somente através do direito de acesso à informação devidamente regulado é que se desenvolve o controle democrático, se fortalece a democracia, na medida que fomenta a participação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006). O direito de acesso à informação aparece na Corte Interamericana de



Direitos Humanos como corolário da participação social, que vem corroborar a ideia de que o acesso à informação é o direito que garante o controle social da coisa pública, como direito que permite e garante a democracia.

Visto o direito de acesso à informação, estuda-se a democracia participativa e seu requisito do acesso à informação. No processo capítulo estuda-se a democracia deliberativa, por meio da teoria da ação comunicativa de Habermas, e o acesso à informação como uma das condições ideais de fala.

3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Antes de estudar a democracia participativa é necessário entender os elementos do processo democrático contemporâneo. Destaca-se cinco critérios para que definem a democracia e quando desrespeitado fere a igualdade (DAHL, 2001).

Assim são necessários os seguintes requisitos para democracia atual: a) a participação efetiva dos indivíduos; b) a igualdade de voto entre os indivíduos; c) o entendimento esclarecido pelos indivíduos; d) o controle do programa de planejamento do poder público; e) a inclusão dos adultos (DAHL, 2001).

Com efeito, o acesso à informação encontra-se no critério de entendimento esclarecido, pois é dever do poder público proporcionar aos indivíduos o acesso às informações públicas e coletivas, informações básicas, de modo que cada cidadão ao acessar tais informações possa compreendê-las e posteriormente manifestar sua decisão de forma esclarecida.

Tanto a democracia deliberativa quanto a democracia participativa tentam desenvolver uma ferramenta efetiva que aproxime a participação dos indivíduos nos processos de decisões públicas em todos os âmbitos (LEAL, 2011). Assim, cabe ao Estado proporcionar a deliberação com termos regulados de fala, estimular o diálogo político entre Estado-indivíduo, como por exemplo o orçamento participativo de Porto Alegre/RS.

A democracia participativa tem como ideia central a inserção do indivíduo no exercício do poder e da decisão pública em diferentes âmbitos, ou seja, é a participação direta dos indivíduos no local de trabalho, no município, no estado (HELD, 1987). É a sociedade estando em instituições indispensáveis, com a finalidade de resolver através da participação os problemas públicos e coletivo, movidos por



um direito igual de auto-desenvolvimento [que] só pode ser conquistado em uma “sociedade participativa”, uma sociedade que gere um sentido de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental (HELD, 1987, p. 235).

É a partir da década de 1960 que surgem movimentos na Europa que buscam por maior participação de grupos, principalmente dos partidos políticos e do indivíduo na tomada de decisões do Poder Público (LEAL, 2013).

Assim, para que a democracia participativa se desenvolva é necessário que os indivíduos pertencentes a determinada sociedade queira realmente aquilo que é melhor para o coletivo, por meio de sua participação na tomada de decisões (RIBEIRO; SCALABRIN, 2009).

Um dos defensores mais conhecidos da ideia de democracia participativa é Rousseau. Sua teoria política estrutura-se na participação, pois cada cidadão participa individualmente do “processo político de tomada de decisões” além de ser a participação “um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais”. A participação desenvolve “um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p. 35). A ideia é de que a participação na tomada de decisões reflete uma integração pelo desenvolvimento da cooperação entre os indivíduos.

A democracia participativa possui condições indispensáveis para que se desenvolva. Uma das condições é a construção de um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas” (HELD, 1987, p. 236). Além disso, é necessário a redistribuição de recursos materiais para os grupos sociais; diminuição da cultura da não-prestação de contas, a esfera pública e na esfera privada; promoção maior para mulheres, não apenas os homens, possam participar da tomada de decisões (HELD, 1987).

Nesse sentido que o acesso à informação toma contornos de um elemento indispensável para que a democracia participativa ocorra. Pois, a participação necessita de informações para que ocorram a tomada de decisões. Pateman (1992) ao defender a democracia participativa afirma que a participação no local de trabalho



nas indústrias inicia-se com a participação da administração das empresas. Assim, a organização administrativa teria

grupos [que] se ligariam à organização geral por meio de indivíduos “que acumulariam funções nos grupos. O superior em um grupo seria um subordinado no grupo seguinte, repetindo-se isto no resto da organização” (p. 105). Tal quadro significa que “os diferentes níveis da organização não deveriam ser pensados em termos de maior ou menor autoridade e sim em termos de coordenação ou ligação entre grupos de trabalho maiores ou menores”. Para que essa forma de organização seja efetiva, o fluxo de comunicação e informação precisa ocorrer de cima para baixo, lateralmente e de baixo para cima. “O fornecimento e a distribuição de informação é um passo essencial ao processo de participação” (PATEMAN, 1992, p. 90).

Assim, em âmbito público, a divulgação da informação é indispensável na medida que os indivíduos devem conhecer e compreender as informações para realizarem sua participação na tomada de decisões.

A participação se desenvolveria através do processo participativo inserido em âmbitos não-governamentais, essa é a ideia de Pateman que as indústrias sejam democratizadas, um âmbito menor – a indústria – para posteriormente democratizar em âmbito maior – âmbito federal.

Dessa forma para que ocorra a participação em uma empresa é necessária a divulgação das informações, isto é, que os empregados possam saber compreender através das informações fornecidas pelos administradores qual a real situação da indústria bem como das informações acerca do assunto que eles foram chamados a participar desenvolvendo a transparência e clareza nas relações entre empregador e empregador.

Em primeiro lugar, deve-se notar que, para que participação ocorra existe uma condição que precisa ser necessariamente satisfeita, ou seja, os empregados precisam estar de posse das devidas informações sobre as quais possam basear a sua decisão. Isto, sem dúvida, é bastante óbvio em teoria, mas na prática significaria considerável aumento no fornecimento de informação aos empregados em relação ao que em geral acontece no momento (PATEMAN, 1992, p. 96).

Entretanto, a participação dos empregados nas indústrias, defendida por Pateman, é parcial, porque os trabalhadores não possuem a mesma igualdade que os administradores. A participação total ocorre quando na tomada de decisões deve ser uma forma de ambos os polos – empregados e administradores – tomarem as decisões. Todavia, isso não ocorre na participação parcial, porquanto “o poder de decisão final é da administração, e, se os trabalhadores puderem participar,



conseguirão apenas influenciar essa decisão. Por serem “trabalhadores” eles ficam na posição (desigual) de subordinados permanentes;” (PATEMAN, 1992, p. 97).

Por isso que Pateman afirma que influencia e poder de decisão não são sinônimos, “estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão (PATEMAN, 1992, p. 96).

Portanto, para a participação parcial basta para que se tenha o senso de eficácia política e influencie a tomada de decisões. Esse entendimento é contrário a participação total, Habermas afirma que a participação parcial é manipulativa e persuasora, equivalente a não participação. Aqui, uma participação total desenvolvida com acesso às informações resulta em um debate contundente entre os indivíduos.

A democracia participativa tem como finalidade a aproximação dos indivíduos nos processos de decisões públicas em todos os âmbitos (LEAL, 2011). Assim, cabe ao Estado proporcionar e incentivar que os indivíduos possam exercer a participação. Nesse sentido, se diferencia da democracia representativa, pois

Em outras palavras, se a Democracia Representativa se afigura como modelo de gestão pública que institucionaliza mecanismos de repartição de competências e funções entre Estado e Sociedade Civil (Poder Executivo, Poder Legislativo – sufrágio, Partidos Políticos, Processo Legislativo, etc. -, e Poder Judiciário); e a Democracia Participativa amplia ainda mais estes espaços institucionais de relações (Conselhos Federais, Estaduais e Municipais de Gestão Pública, Parcerias Público-Privadas, Ações de Voluntariado, etc.); a Democracia Deliberativa se ocupa, para além disto, dos elementos procedimentais e principiológicos que viabilizam materialmente tais relações, radicalizando o envolvimento Social em todas as instâncias de constituição do espaço público, pré e pós-decisionais (LEAL, 2013, p. 15).

Nesse sentido, o orçamento participativo é uma forma dos indivíduos fiscalizarem o processo administrativo e, mais que isso, inova ao proporcionar aos cidadãos a compreensão dos procedimentos públicos e das questões técnicas, isso resulta em “grupos de participantes ativos que adquirem um conhecimento considerável sobre questões técnicas. Esses grupos são capazes de explicar questões técnicas para o público em geral e também de debatê-las com o pessoal técnico” (AVRITZER, 2002, p. 590).



Dessa forma, o acesso à informação é um dos requisitos da democracia participativa, tendo em vista que é através da informação que o indivíduo fundamenta e baseia a sua tomada de decisão.

3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Do mesmo modo que deliberação e participação se distinguem, a democracia participativa, como visto acima, não se confunde com a democracia deliberativa, mas ambas estudam formas de inserir o indivíduo junto aos processos de decisões públicas.

Com efeito, a deliberação e a participação se diferenciam, porquanto a primeira refere-se aos “complexos conjuntos teóricos, com conotações fortemente normativas, enquanto que a participação implica aspectos sobretudo aplicativos” (LEAL, 2011, p. 15). Numa concepção normativa a democracia deliberativa pode ser denominada como “uma condição necessária para se obter legitimidade e racionalidade com relação à tomada de decisão coletiva” (CUNNINGHAM, 2009, p. 163).

Por sua vez, Habermas, na teoria do discurso, concentra sua ideia no “procedimento e pressupostos comunicacionais da formação democrática da opinião e da vontade funcionam como importantes escoadouros da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei” (HABERMAS, 2002, p. 282).

Assim, esclarece Leal (2013, p. 14) que o acento diferenciador da matriz deliberativa é justamente o processo decisional que decorre dela [...] demanda, para ser legítima, consensos racionais dentre os que são potencialmente interessados no objeto da deliberação capazes de gerar entendimentos sustentáveis.

A tese da ação comunicativa de Habermas fundamenta-se numa perspectiva dialógica da comunicação tendo como pressuposto “a análise da pragmática da fala e dos seus falantes/ouvintes, pressupondo que todos estão orientados para uma mútua compreensão voltada ao entendimento (situação ideal de fala)” (LEAL, 2011, p. 16).

Partindo da Teoria da Ação Comunicativa, Habermas irá aplicar a teoria do discurso na política contemporânea



Ele irá operacionalizar tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, tal como supôs Rousseau, ao problema da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas. A elaboração dessa posição leva Habermas à elaboração do assim chamado princípio D: “Somente são válidas aquelas norma-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participante de um discurso racional”. Duas características do princípio D merecem ser destacadas [...] não é a contagem de votos o que muda a relação entre maioria e minoria. Não é suficientemente dizer à minoria que ela possui menos votos. O que é preciso chegar a uma posição racional no debate político que a satisfaça. Em segundo lugar, existe uma mudança no conceito de preferência [...] a teoria habermasiana do discurso sustenta a concepção de que “a política deliberativa deve ser concebida como uma síndrome que depende de uma rede de processos de barganha regulados de forma justa e de várias formas de argumentação, incluindo discursos pragmáticos, éticos e morais, cada um deles apoiado em diferentes pressupostos e procedimentos comunicativos” (AVRITZER, 2000, p. 39).

Dessa forma, a ideia de Habermas é questionar de que forma/como decidimos, qual o procedimento utilizado, denominado “política deliberativa” para que o procedimento ideal de fala resulte na descentralização do ego, gerando a conciliação dos interesses próprios e dos outros. É através da racionalidade comunicativa, através de argumentos racionais, que se chegará ao consenso, por meio dos pressupostos ideias de fala.

Nesse sentido, os participantes (ouvintes e falantes) possuem um acordo semântico da linguagem, baseado em um procedimento adequado para se atingir o resultado, através da razão comunicativa, assim “a linguagem enquanto expressão das representações e pensamentos humanos permite perceber qual a estrutura dos mesmos, ou seja, descobrir certas estruturas de racionalidade que nela se manifestam – daí poder-se se afirmar a existência de uma “razão comunicativa” (LEAL, 2011, p. 17). Além disso, os ouvintes e falantes do diálogo deverão “a exercer a virtude cognitiva da empatia em relação às diferenças recíprocas na percepção de uma mesma situação” (LEAL, 2011, p. 23). Isso porque se trata de interesses coletivos sendo que durante os acordos racionais a negociação evoluirá até chegar ao consenso.

No procedimento para tomada de decisões é importante destacar a lógica da argumentação, pois os participantes teriam as informações completas e atuariam de forma racional a fim de chegar a acordar a resposta correta. Isso gera um resultado comum desenvolvido pela lógica da negociação (MARMOL, 2001).



Assim, a base do consenso é os argumentos usados que definem a acordo final “y no enlaefectividad de lascoacciones, amenazas, promesas o cualquierotraestrategia negociadora (MARMOL, 2001, p. 168).

Além disso, a tese da ação comunicativa pressupõe que o consenso seja racional, por isso que “posturas comunicativas sem esse compromisso não podem gerar entendimentos e consensos duradouros e legítimos. Para se chegar ao consenso racional são necessárias as condições ideais de fala, somente através das condições ideias de fala desenvolve-se o entendimento e as críticas das relações que resultam em um possível consenso mútuo (LEAL, 2011, p. 19).

Nesse sentido, o acesso à informação, na democracia participativa, é um dos elementos indispensáveis para a tomada de decisões do indivíduo. Do mesmo modo, na democracia deliberativa, a partir da tese da ação comunicativa de Habermas e seus intérpretes, a informação – acesso à informação – é uma das condições ideais de fala.

Assim indispensável que os sujeitos tenham a informação suficiente para que possam deliberar e atingir o consenso. Assim o acesso à informação garante o desenvolvimento do debate de forma contundente na sociedade.

Com efeito, Leal (2011, p. 44) adverte que alguns parâmetros e procedimentos citados por Habermas (2003, p.43) são também mencionados por Dahl

Para o enfrentamento dessa questão Habermas se utiliza de alguns construtos de Robert Alan Dahl, no sentido de que é preciso critérios e procedimentos para se chegar a decisões obrigatórias que sejam do interesse simétrico de todos, a saber: a) a inclusão de todas as pessoas envolvidas; b) chances reais de participação no processo político, repartidas equitativamente; c) igual direito a voto nas decisões; d) o mesmo direito para a escolha dos temas e para o controle da agenda; e) uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão **informações suficientes** e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos (grifo próprio).

Martí (2006) apresenta os princípios estruturais do processo democrático deliberativo no modelo ideal de democracia deliberativa. Importante destacar que os princípios estruturais não se confundem com as pré-condições da deliberação democrática, pois essas devem ser alcançadas para que a deliberação seja possível, são condições necessárias relativa a algum princípio estrutural do processo democrático deliberativo.



Os princípios estruturais³ podem também ser chamados de propriedades formais que compõe e definem o procedimento de liberação. Destaca-se dentre eles, o princípio da publicidade que possui duas perspectivas: a primeira que o procedimento comunicativo é fundamentado na transparência das razões; a segunda ocorre “cuandoladeliberación se produceentre representantes políticos, lapublicidad de lasdeliberaciones funciona como una de lasgarantías democráticas vinculadas al ejercicio de una correctarepresentación” (MARTÍ, 2006, p. 93).

Como princípio estrutural da democracia deliberativa, o princípio da publicidade ainda traz outras perspectivas. Primeira: somente as questões públicas podem ser objeto de consenso entre os indivíduos; Segunda: a publicidade dos motivos amplia o viés moral e político almejado pela deliberação. Terceira: somente pelas razões públicas/publicadas é que se respeite, se esclareça e compreenda as opiniões divergentes dos outros indivíduos, a fim de alcançar a deliberação; Quarta: função autocorretiva da deliberação, qual se rechaça as propostas políticas se razões não sejam amplamente divulgadas e discutidas (MARTÍN, 2006).

Nesse sentido, o acesso a informação e o princípio da publicidade como princípio estrutural da democracia deliberativa se complementam, pois na medida que o primeiro garante aos indivíduos o direito de ter o acesso às informações públicas, o segundo assegura que as informações serão publicadas e divulgadas para a sociedade. Além disso, tanto o acesso à informação quanto o princípio da publicidade são mecanismos que possibilitam ao cidadão a fiscalização das ações e atos realizados pelos gestores públicos.

Dessa forma, Leal esclarece que Habermas ao defender a relação “de uma esfera pública fundada na sociedade civil com a formação da opinião e vontade institucionalizada nos corpos parlamentares e nos tribunais fornece perspectivamelhor para traduzir em termos sociológicos o conceito de política deliberativa” (LEAL, 2011, p. 49).Outrossim, somente através do acesso à informação, aliado ao princípio da publicidade que se desenvolve a democracia deliberativa, tendo em vista que nos processos de deliberação e de consenso “sem visibilidade e controle de suas dinâmicas podem apresentar em termos de manipulação e desvios de finalidades”, impondo-se, portanto, mecanismos de

³Martí (2006) esclarece que os princípios estruturais são os seguintes: a) princípio da argumentação; b) princípio do procedimento coletivo; c) princípio da inclusão; d) princípio da publicidade; e) princípio do procedimento aberto; f) princípio do procedimento contínuo; g) princípio da liberdade dos participantes; h) princípio da igualdade formal dos participantes.



monitoramento de todas as fases da tomada de decisão e sua execução (LEAL, 2011, p. 45).

5 CONCLUSÃO

O direito de acesso à informação decorre do direito à liberdade de expressão e de pensamento através da ampliação realizada pela interpretação das Comissões de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Observou-se, durante o trabalho, que o direito ao acesso à informação aparece como pressuposto para a democracia, para a participação social e na garantia dos demais direitos fundamentais. Sem acesso à informação, sem transparência, a participação e o controle ficam deficitários, ou seja, abre-se espaço para a violação dos direitos fundamentais.

Dessa forma, o acesso à informação é requisito para o desenvolvimento da democracia participativa, tendo em vista que somente com informações suficientes os indivíduos poderão compreender e atingir uma participação total na tomada de decisões. Do mesmo modo, o acesso à informação é um requisito para o desenvolvimento da democracia deliberativa, pois, a partir da tese da ação comunicativa de Habermas e seus intérpretes, a informação – acesso à informação – é uma das condições ideais de fala. Assim é indispensável que os sujeitos tenham a informação suficiente para que possam deliberar e atingir o consenso. Assim o acesso à informação garante o desenvolvimento do debate de forma contundente na sociedade. Além disso, o acesso a informação garante os indivíduos, em ambas as democracias – participativa e deliberativa – a possibilidade de fiscalização dos ações e deliberações ocorridas na tomada de decisões e na deliberação para atingir o consenso.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Relatório Especial n.º 63 de 18 de janeiro de 2000 da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2017.

_____. *Relatório Especial n.º 62 de 12 de dezembro de 2004 da Comissão dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas*. Disponível em



<http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=85>. Acesso em 06 de outubro de 2017.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*. Revista Lua Nova, n.º 49, 2000.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969*. Disponível em <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

_____. Relatoria Especial para Liberdade de Expressão. *O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano*. 2011. Disponível em <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20%20PORT%20Unesco%20%20EI%20Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20a%20Edicin%20adjusted.pdf>>. Acesso em 03 de junho de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual da Lei de acesso à informação para Estados e Municípios*. Brasília, 2013. Disponível em <www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia.../manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 03 de junho de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes e outros versus Chile*: sentença de 19 de setembro de 2006. São José da Costa Rica, 2006. Disponível em <<http://www.corteidh.or.cr>>. Acesso em 17 de abril de 2017.

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HELD, David. *Modelos de Democracia*. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia Ltda, 1987.

LEAL, Rogério Gesta. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes habermasianas. In: _____. *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos [recurso eletrônico]*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. Qual democracia: a necessidade premente de romper com a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n.º 39, p. 03 a 17, jan-jul. 2013.



MÁRMOL, José Luis Martí. *Democracia y deliberación. unareconstrucción del modelo de Jon Elster*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). N.º113. Julio-Septiembre, 2001.

MARTÍ, José Luis. *La república deliberativa: una teoría de la democracia*. Madrid: MARCIAL PONS, 2006.

MENDEL, Tody. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. Brasília: UNESCO, 2009.

MOLINARO, Carlos Alberto. SARLET, Ingo Wolfgang. O direito à informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al (Coord.). *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Assembleia-Geral n.º 1932*. Resolução aprovada em a quarta sessão plenária, realizada em 10 de junho de 2003. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/ag03/agres1932.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2017.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIBEIRO, Darci Guimarães; SCALABRIN, Felipe André. O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n.º 32, dez. 2009.