



DIREITO À INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE EM REDE

THE RIGHT TO INFORMATION IN THE NET SOCIETY

Clarissa Lovatto Barros¹
Luiz Felipe Barros de Barros²

RESUMO: Este artigo buscou refletir a respeito das contribuições das transformações advindas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação e a interrelação com o direito à informação no cenário democrático, tendo como marco teórico os aportes conceituais de Manuel Castells e Pérez Luño, autores que auxiliam a compreensão da temática. Aliado a esses autores, utilizou-se marcos legais internacionais relacionados ao direito à informação. Adotou-se os métodos monográfico e bibliográfico, buscando traçar a discussão teórica atinente a novas tecnologias de informação e comunicação e à democracia representativa. Utilizou-se o método dedutivo, estruturando o artigo em duas seções: a primeira versou a respeito das TIC como propulsoras do direito de acesso à informação e a segunda seção mostrou aspectos desse direito no sistema interamericano de direitos humanos.

Palavras-chave: acesso à informação, democracia; tecnologias de informação e comunicação.

ABSTRACT: This article aimed to reflect about the contributions of transformations coming from the Information and Communication Technologies, and the interrelation with the right to information in the democratic scenery, having as theoretical basis the contributions from Manuel Castells and Pérez Luño, authors that help in the thematic comprehension. Allied to these authors, we used international legal marks related to the to right to information. We used the monographic and bibliographic methods, aiming to layout a theoretical discussion concerning the NICT and to the representative democracy. The deductive method was used, structuring the article in two sections: the first versed about the ICT as propellers of the right to information access, and the second, showed aspects of this right in the interamerican system of human rights.

Keywords: information access; democracy; information and communication technologies

¹ Advogada, Mestranda em Direito na UFSM e integrante do Núcleo de Direito Informacional da mesma instituição. E-mail: clovatto@yahoo.com.br

² Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). E-mail: lfbb777@gmail.com

INTRODUÇÃO

O direito à informação pública, estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal, coaduna como cenário contemporâneo de discussões sobre o imperativo de transparência por parte do Estado. A inquietação com o exercício democrático das atividades estatais provocou o surgimento de legislações que disciplinam o direito dos cidadãos à informação sob a tutela do Estado. O Brasil regulamentou a previsão constitucional de acesso à informação por meio da Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em maio de 2012. Essa Lei disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de garantir o acesso a informações, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste cenário, este artigo buscou refletir no que diz respeito as contribuições das transformações advindas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação e a interrelação com o direito à informação no cenário democrático. Através da utilização do método dedutivo, este estudo refletiu, na primeira seção, a respeito das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como propulsoras do direito à informação no Brasil. Na segunda parte, mostrou-se nuances desse direito no sistema interamericano de direitos humanos, ressaltando aspectos de documentos internacionais, dentre os quais se destacam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, os quais afirmam o direito à liberdade de informação.

Na construção teórica deste artigo, adotou-se as contribuições de Manuel Castells e Pérez Luño, autores que auxiliam a compreensão da temática de acesso à informação na sociedade informacional. Perez Luño possui estudos aprofundados a respeito da entre o Direito e as novas tecnologias e Manuel Castells, por sua vez, propõe os conceitos de sociedade em rede e sociedade informacional, adequados para o tema deste artigo. Aliado a esses autores, utilizou-se para aprofundar o entendimento a respeito do direito à informação documentos legais internacionais, especialmente, do sistema interamericano, relacionados à temática.

Percebe-se que a regulamentação, no Brasil, do direito de acesso à

informação deve ser compreendida como uma conquista da democracia, na medida em que somente é possível ao cidadão exercer um papel ativo na esfera pública caso tenha o conhecimento necessário sobre as atividades do Estado

1 O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL E AS TICs

Os Estados Democráticos têm o dever de viabilizar à sociedade instrumentos de apropriação de ações e projetos do governo nas suas diferentes esferas. Para entender a construção da política de acesso à informação no Brasil torna-se fundamental resgatar aspectos históricos da Lei de Acesso às Informações, no âmbito nacional e internacional, bem como entender os dispositivos que a compõem. Coaduna-se com Santos (2008, p.15) no sentido que “somente a História instrui sobre o significado das coisas, mas, para tanto, é preciso reconstruí-la, para incorporar novas ideias e para levar em conta o tempo que tudo muda”.

Ao constatar a premência e benefícios de normatização de divulgação das informações, o governo brasileiro aprovou e publicou, em 2011, a Lei nº12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Esta Lei regulamentou o direito já previsto no art. 5º, XXXIII, no art. (todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações) 37, §3º, II (princípios da administração pública), e no art. 216, § 2º (dever da administração pública de gestão de documentos públicos) da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se que antes da LAI, no ano de 1992, houve a iniciativa de criar legislação sobre transparência com o encaminhamento de projeto de lei do Executivo ao Legislativo, contendo normas atinentes à transparência da administração pública federal. Mas, esse projeto restou arquivado (JARDIM, 1999). Uma década depois, entrou em vigor o Decreto 4.553 (BRASIL, 2002) instituindo a classificação das informações sigilosas em ultrassecretas, secretas, confidenciais e reservadas, bem como definindo prazo para liberação do conteúdo. Esse Decreto recebeu a alcunha de “lei do sigilo interno”, pois, por exemplo, as informações classificadas na categoria de ultrassecretas, o prazo para liberação de informações era de 50 anos, podendo ser prorrogado infinitas vezes, segundo o interesse do Estado. Porém, em 2004, começou a

vigorar o Decreto 5.301, modificando prazo das informações sigilosas e, no ano de 2005, ocorreu edição da Lei 11.111 (BRASIL, 2005), destinada a regulamentar a restrição de acesso às informações sigilosas.

Com base neste retrospecto histórico, pode-se afirmar que o Brasil, mesmo com Constituição de 1988 estabelecendo acesso à informação, regulamentou, primeiramente, o sigilo e somente no ano de 2011 passou a regulamentar o acesso. Assim, a Lei de Acesso à Informação regulou o acesso à informação e revogou a legislação ordinária pretérita sobre a temática.

A LAI tornou obrigatória a disponibilização de informações públicas nos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme consta, de maneira expressa, no art. 1º da Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2014a). Aliás, o Estado age em nome da sociedade e, conseqüentemente, ele é somente o guardião das informações públicas, não o proprietário (CGU, 2014). O leque de obrigatoriedade, que abarca também as entidades controladas direta ou indireta pelo governo, inexistia nas tentativas pretéritas de regulamentar o acesso à informação. A LAI, ao vincular de maneira clara e direta todos os poderes do Estado, demonstra que o acesso à informação impõe deveres também ao Legislativo, objeto desta monografia, e pautava um conjunto de transformações, cujas conseqüências são distintas entre um poder e outro.

A Lei 11.111 (BRASIL, 2005) estipulava, de maneira evasiva, que “[...] o acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” e que “Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União disciplinarão internamente sobre a necessidade de manutenção da proteção das informações por eles produzidas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Reitera-se, assim, que existia a previsão do direito de regulamentar o sigilo, porém não havia a obrigatoriedade de divulgação específica de informação alguma. Destaca-se também a Portaria Interministerial nº 140 de 2006 (BRASIL, 2006), que dispôs sobre a criação de Portais da Transparência, *sites* com âmbito restrito à “divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta”.

Nota-se que a LAI brasileira tem seus preceitos estipulados na Constituição da República, bem como em Tratados Internacionais, salientando que, na próxima seção deste artigo, abordar-se-ão aspectos desse direito no marco jurídico interamericano. Oportuno destacar que se entende informação pública como toda informação produzida ou acumulada por órgãos e entidades públicas; produzida ou mantida por pessoa física ou privada decorrente de vínculo com órgão e entidades públicas; pertinente ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos, bem como sobre políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas (ARTIGO 19, 2014).

Sabe-se do grande potencial comunicativo que a rede mundial de computadores possibilita para a relação governo-povo e, nessa seara, torna-se fundamental o cidadão conhecer do funcionamento das instituições políticas. Assim, pode-se afirmar que como característica da globalização, as informações se difundem em alta rotação por meio de fluxos de alcance mundial. A *Internet*, conjunto desses fluxos, vence, ou antes transforma, os obstáculos representados pelo espaço e tempo, criando novo padrão de interações que inaugura a sociedade informacional (CASTELLS, 2011).

Nesse sentido, Freitas (2013, p.16) assinala que as novas tecnologias da informação e da comunicação possuem o potencial de favorecer a responsividade e interação entre governados e governantes, bem como a redução de custos para obtenção de informações. Assim, o acesso à informação, quando inserido no contexto das TIC, assume relevância como principal ferramenta para estabelecer ligações entre a sociedade civil e o Estado. Aliás, existe movimento no sentido de os dados estatais serem divulgados na forma aberta, ou seja, possibilitando qualquer uso que o cidadão queira fazer deles.

A relevância de divulgação dos dados estatais é intuída e abarcada pela LAI (BRASIL, 2014a), quando, em seu art. 8º, *caput*, dispõe que é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” e no § 2º, estabelece que “para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os

meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*Internet*³). Desse modo, evidencia-se que os órgãos públicos se tornam obrigados a publicar informações de forma proativa e rotineira, sem o imperativo de requisições específicas, formando um cenário alinhado à democracia.

Destaca-se que, com a publicização possibilitada pela *Internet*, a informação é capaz de tornar-se acessível a um número irrefreável de usuários, os quais, por seu turno poderão recobrar a ela nos mesmos parâmetros de abrangência. Assim, a *Internet* se constitui em um espaço favorável para formação de rede na construção de conhecimento, as chamadas inteligências coletivas, fenômeno previsto por Lévy (1999).

Ainda, o direito de acesso à informação como garantia humana fundamental é exteriorizado no artigo 3º da LAI, que estabelece as diretrizes como a divulgação independente de solicitações, por meio dos meios de comunicação viabilizados pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Essa transparência ativa relaciona-se ao disposto no artigo 8º, o qual preconiza o “dever” de os órgãos e as entidades públicas divulgarem, espontaneamente, informações de interesse geral ou coletivo, por eles produzidas ou custodiadas, em local de fácil acesso. Faz-se necessário distinguir transparência ativa de transparência passiva. Enquanto a primeira pressupõe que a Administração Pública divulgue informações por iniciativa própria de forma espontânea, a segunda estabelece tal divulgação só sob demanda da sociedade (CGU, 2011, p. 24).

Frisa-se que, indubitavelmente, a maior relevância é conferida à transparência ativa, pois se encontra como objetivo explícito no artigo 8º da LAI. Sabe-se que direito de pedir e receber informações de órgãos públicos é modalidade-chave pela qual esse direito é exercido, mas não é a única. Inclusive, a respeito da transparência ativa, Mendel (2009, p.5) observa que essa modalidade está prevista na maioria das leis sobre direito à informação,

³ Nos documentos de organizações relacionadas ao desenvolvimento de protocolos técnicos, *Internet* passou a ser a grafia adotada desde a Conferência de Plenipotenciários da União Internacional de Telecomunicações, realizada na Turquia, em 2006. É também o modo de escrito mais difundido entre os órgãos da imprensa. A grafia com “i” minúsculo é utilizada para referência genérica a qualquer conjunto de redes interligadas, e a com “I” maiúsculo será usada para o substantivo próprio que denota a rede das redes, única e global, a *Internet*. (LUCERO, 2011, p.39)

constituindo obrigação dos órgãos públicos de divulgar informações de maneira contínua e sem necessidade de pedidos.

No percurso do texto legal, o legislador cita quais informações constituem o mínimo obrigatório que deve estar à disposição, os quais são abordados na sequência, sem antes destacar que o art.5º da Lei refere expressamente o dever do Estado assegurar o direito dos cidadãos de ter acesso à informação compreensível, íntegra e clara. Oportuno discorrer sobre informação pública e, para tanto, cita-se Colombo (2012, p. 92), que observa ser o acesso a essa informação pública imprescindível para a participação dos cidadãos e a proteção dos direitos civis, tendo em vista que sem informação adequada e precisa, a sociedade não tem condições suficientes para participar das decisões públicas.

Torna-se premente a utilização de linguagem cidadã (BRASIL, 2013; p. 7) de modo a deixá-las claras e acessíveis, evitando a utilização de nomenclaturas pouco conhecidas, bem como uso de termos técnicos. Assim, a redação deve primar pela clareza, não exigindo do usuário conhecimentos aprofundados sobre o assunto abordados e, quando a própria natureza da necessidade do texto, demandar leitura mais avançada o ideal é disponibilizar informações suplementares que elucidem o conteúdo principal. Destaca-se que a acessibilidade é um conceito que remete à universalização do acesso, um dos objetivos da LAI, e, nesse sentido, com intuito de facilitar a compreensão de assuntos técnicos, sugere-se a adoção de estratégias gramaticais, tais como: utilização de sentenças organizadas de modo simples e na voz ativa, evitar o uso de jargões e termos técnicos, bem como de expressões pouco conhecidas (BRASIL, 2014a, p.58)

A LAI, no segundo capítulo aborda a temática da administração transparente e, especialmente o art. 8º, em consonância ao art. 3º, estabelece as categorias de informações que, necessariamente, devem ser divulgadas: Institucional; Auditorias; Despesas; Licitações e Contratos, Ações e Programas e Perguntas Frequentes. Além dessas categorias obrigatórias, o Decreto Lei 7724, de 16 de maio de 2012, torna imperativa a publicação de informações referentes a Convênios, Servidores e Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

Sobre a relação informação e transparência, há de considerar, conforme destaca Braga (2008) as condições em que se produz a informação,

bem como a sua qualidade, veracidade (precisa ser divulgada de forma completa, integral), quem são seus emissores e quais as suas fontes. De modo semelhante, Canotilho (2003) alerta para que o direito à informação seja garantido sem impedimentos ou discriminações por parte dos poderes públicos (“liberdade negativa”), impondo-se como premissa a proibição de qualquer tipo ou forma de censura. Essa ideia caracteriza o que ele chamou de “Função de defesa ou de liberdade” dos direitos fundamentais (CANOTILHO, 2003, p. 407), a qual deve ser exercida em benefício dos cidadãos perante os poderes do Estado.

Especificamente, no que tange ao tópico Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), a administração pública deve cumprir o disposto no art. 9º da LAI cumulado com o estabelecido no Decreto Lei 7724 e, assim, divulgar informações pertinentes ao funcionamento, localização e dados de contatos relacionados ao SIC. Esses dispositivos reforçam a relevância da abertura de canais de comunicação entre o poder público e os cidadãos. Em relação a esses, depreende-se que, como receptores da informação, os cidadãos podem adotar duas posturas, ativa ou passiva. Isso dependerá de sua espontaneidade, conforme denotou Pérez Luño (2004), já que a cidadania pressupõe uma vida livre, em meio à esfera social, de forma voluntária. Assim, se o cidadão é passivo, é facilmente manipulado tanto pelos poderes públicos quanto pelos privados; já, se é ativo, possui participação política na esfera social.

No contexto tecnológico contemporâneo de utilização das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) surgem dilemas que atingem o debate referente ao termo cidadania. Pérez Luño (2004) assinala que esse vocábulo pode ser entendido em dois polos: a cibercidani@, polo positivo, que acarreta uma nova maneira mais autêntica de participação política; e, por outro lado, o cidadania.com, considerado polo negativo. Nesse, o cidadão persiste como sujeito passivo à manipulação de poderes públicos e privados.

Oportuno frisar, ainda que brevemente, que o entendimento de democracia no qual este artigo tem como fulcro considera o aspecto formal, representativo, e também a feição substancial. Pensa-se que democracia necessita possuir a dimensão de “governo das leis”, defendida por Bobbio (2011), mas não se esgotando nesse conceito, pois a ideia de democracia

carece estar relacionada à contra-hegemonia, evidenciada por Santos (2012) para assinalar o uso de instrumentos tradicionais do Estado, visando à cidadania e a participação social.

Sabe-se que, na sociedade informacional há interrelação constante entre emissores e receptores. Nessa esteira de raciocínio, Silva (2013, p.439) observa que “cada pessoa pode figurar como produtora e receptora de conteúdos e informações”, tendo em vista que a informática possibilitar o tratamento da informação, bem como colocá-la à disposição de demais usuários, diferentemente de épocas anteriores. De toda a sorte, o direito de acesso à informação, conforme Braga (2008), pressupõe uma relação jurídica que implica um emissor e um receptor. O primeiro é o Estado, que deve ser transparente e verdadeiro ao divulgar as informações. O segundo, por sua vez, é o cidadão, que deve adotar postura ativa em sua participação política. Em relação ao emissor, indaga-se a respeito da possibilidade de que ele garanta a veracidade, uma vez que seu controle pode implicar censura ou imposição. Nesse âmbito, o Estado deve simplesmente possibilitar livre difusão da informação sem intervenção prévia.

Para que a garantia do acesso à informação se torne possível, faz-se necessária a pluralidade de meios, visto que o emissor não pode estabelecer uma verdade oficial, neutra ou objetiva. Aliado a isso, assume igual relevância assegurar a diversidade de fontes, e o livre acesso à informação pública a fim de formar um círculo virtuoso de cultura do acesso em que as demandas dos cidadãos sejam entendidas como legítimas pelo poder público e, concomitantemente, sejam criados canais eficientes de comunicação entre os agentes públicos e a sociedade, bem como adotados procedimentos claros para tratamento das informações.

Ainda, no tocante às informações publicizadas, refere afirmar que parte-se da ideia de essas são tidas por verdadeiras. No entanto, o Estado pode optar por ocultar parte dessas informações, ou ainda, divulgar somente aquelas que lhe interessam realmente, o que caracteriza a “Cultura do Segredo”. Nesse sentido, concorda-se com a Controladoria-Geral da União, quando afirma que o acesso do cidadão à informação é o “ponto de partida” para uma melhor transparência. Esta depende, dentre outros fatores, de: a) espaços para a participação popular no intuito de buscar soluções aos

problemas presentes na gestão pública; b) construção de canais comunicativos e dialéticos entre a sociedade e o governante (CGU 2011, p. 27).

O entendimento da CGU aponta, embora implicitamente, para a necessidade de o cidadão ser mais participativo, pois quanto mais participação, maior a pressão sobre o Estado e, conseqüentemente, maior a transparência nas e das ações dos agentes públicos. Ainda, ressalta-se que o acesso à informação, além de ser fulcral para possibilitar a realização de escolhas mais acertadas, permite, no âmbito individual, a consecução de um conjunto de direitos. Assim, em consonância com a CGU (2009, p. 11) pode-se afirmar que o “direito à informação que antecede a outros”.

Percebe-se, neste contexto, que a transição da cultura do segredo para cultura do acesso demanda um novo modelo de relação Estado-sociedade, compreendendo que a urgência do cumprimento da Lei de Acesso à Informação permeia os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, como consta expressamente já no art. 1º da LAI (BRASIL, 2014a). Essa abrangência, que engloba ainda as entidades controladas direta ou indiretamente pelo governo, embora possa parecer óbvia, não estava presente em tentativas anteriores de regulamentar o acesso à informação.

Sabe-se que a tecnologia é instrumento de democratização e, seus efeitos, têm relação direta com o posicionamento dos Poderes da República em relação ao potencial democrático das TIC. Aliás, Castells (2003, p.129) situa as possibilidades de interferência da internet no cenário político de forma realista:

Num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela internet, de ambos os lados da conexão. Os políticos e suas instituições divulgam suas declarações e respondem burocraticamente – exceto em época de eleição. Os cidadãos não veem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A Internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia.

Parte-se do entendimento de que a utilização da tecnologia possibilita a empoderamento dos indivíduos, abarcando perspectivas de cidadania mais ativa e o controle social. A ferramenta de controle da representação política, conceituado de *accountability* vertical, pode ser, estendido para além do

processo eleitoral de seleção de representantes.

Ferreira Filho (1972, p.106) afirma que a ação dos governantes, para ser legítima, deve ser passível de controle pelo povo, pois é esse quem fixa as linhas básicas da política a ser cumprida. Assim, os cidadãos têm o direito e o dever de se manterem informados sobre as ações governamentais. Em razão do constante aprimoramento do processo democrático, Freitas (2013, p.14) entende ser fundamental programar soluções que remetam ao bom funcionamento da *accountability* e as condicionalidades para um bom funcionamento articulam três dimensões: a existência institucional de sanções, a provisão de informações plurais aos eleitores e incentivos à participação dos cidadãos nos debates de temas públicos.

Há um amplo espectro de justificativas em favor da participação dos cidadãos para o fortalecimento da *accountability*, sendo a característica comum o conceito de expandir aquela participação na gestão pública através do debate político. E, com fortalecimento das instâncias de participação, seria possível superar os problemas da falta de informação e da desatenção dos cidadãos.

Realizada, na primeira seção, um panorama do acesso à informação no Brasil com destaque para Lei nº12. 527/2011 (LAI) na próxima parte do artigo mostra-se nuances desse direito no sistema interamericano de direitos humanos, ressaltando aspectos de documentos internacionais.

2 NUANCES DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMOS

O acesso às informações públicas tem sido facilitado em países democráticos⁴, os quais adotaram medidas de disponibilização de dados públicos, assegurando o acesso pela sociedade, mas a mutação de uma sociedade autoritária em democrática prescinde de uma longa trajetória

⁴ Mundialmente, na Suécia, o direito à informação foi preconizado na Lei da Liberdade de Imprensa Original, a *Freedom of Press Act* em 1766 e, no México, a Constituição de 2002 previu referido direito, e, no mesmo ano, esse país promulgou a Lei de Direito à Informação (MENDEL, 2009).

permeada de dificuldades. Nesse contexto, o sistema interamericano tem se mostrado pujante como um marco da transição da cultura do segredo para cultura do acesso.

É oportuno citar o episódio histórico em que Marcel Claude Reyes pediu informações ao Comitê de Investimentos Estrangeiros do Chile sobre um projeto de desflorestamento que se realizaria no sul do país, obtendo uma resposta vaga e deficiente por parte do Estado. Após levar o pedido, sem êxito, a diferentes tribunais do Chile, Reyes recorreu ao sistema interamericano, em parceria com organizações de direitos humanos da América Latina. A sentença prolatada no Caso Claude Reyes vs. Chile fez com que a Corte Interamericana de Direitos Humanos se tornasse no primeiro tribunal internacional a reconhecer que o direito de acesso à informação pública é um direito humano fundamental, protegido por tratados de direitos humanos que obrigam os países a respeitá-lo (OEA, 2011).

Antes de ingressar na abordagem dos princípios e jurisprudências que orientam o direito de acesso à informação cabe destacar aspectos desse direito no âmbito internacional. A Declaração Francesa, de 1789, abordou o assunto, porém a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), além de concretizar a delimitação mais apurada da liberdade de expressão e acesso à informação, explicou a relação entre os dois direitos. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), em seu art. 19, aborda a matéria, referindo que o direito à liberdade de expressão inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações.

A Declaração de Atlanta (CARTEL CENTER, 2008) também versou sobre acesso à informação. Essa Declaração preconiza o entendimento de que o acesso à informação possui *status* de direitos humanos, e define que os Estados Democráticos são detentores da obrigação de implementar os mecanismos legais de facilitação do acesso às informações. Demonstra, ainda, que para garantir o livre fluxo das informações e das ideias, é fundamental a noção de que os órgãos públicos detêm as informações não para eles próprios, mas sim em nome de povo. Assim, deve ser observado o princípio da máxima divulgação, ou seja, a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a não ser que exista uma justificativa contrária em nome do interesse público.

Nesse sentido, a Câmara Plena da Corte Constitucional da Colômbia enfatizou, em decisão de junho de 2007, a íntima relação do princípio da máxima divulgação com as funções do direito de acesso à informação em uma sociedade democrática. O tribunal colombiano estabeleceu que “para a Constituição, a garantia mais importante do adequado funcionamento do regime constitucional está na plena publicidade e transparência da gestão pública” (OEA, 2011, p.68).

Na seara internacional de democratização da informação, fundamental destacar as disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), conhecida como Pacto San José da Costa Rica, que versa sobre a temática, bem como estabelece a extensão do dever de informar por parte dos órgãos públicos. O art. 13 da Convenção assegura a obrigação do Estado de fornecer informações e o direito das pessoas de recebê-las.

O sistema interamericano de direitos humanos reconheceu o princípio da máxima divulgação como orientador do direito a buscar, receber e difundir informações. Da mesma maneira, o Comitê Jurídico Interamericano estabeleceu que o acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que toda pessoa pode acessar as informações em posse de órgãos públicos, estando sujeito somente a um limitado regime de exceções, o qual deve ser interpretado de modo rigoroso a fim de favorecer o direito de acesso à informação.

Em que pese o direito de acesso à informação não se configurar em direito absoluto, as restrições, conforme aponta relatório da OEA, devem cumprir os requisitos da Convenção Americana: verdadeira excepcionalidade, previsão legal, objetivos legítimos, necessidade e estrita proporcionalidade. Corolário dessa normativa, a legislação interna de cada país deve estipular que o sigilo será mantido somente enquanto a divulgação possa efetivamente comprometer os bens que estão sendo protegidos com o sigilo.

Ressalta-se que a jurisprudência da Corte Interamericana determinou que o Estado tem o dever de demonstrar a compatibilidade das restrições ao acesso à informação com as normas interamericanas sobre liberdade de expressão. Nesse mesmo sentido, o Comitê Jurídico Interamericano na resolução sobre os Princípios sobre o Direito de Acesso à Informação estipulou que “o ônus da prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação

deve recair sobre o órgão ao qual a informação foi solicitada”.

O direito de acesso à informação é um direito humano universal e, por conseguinte, toda pessoa tem direito a solicitar acesso à informação, conforme estabelece o artigo 13 da Convenção Americana. Inclusive, a Corte Interamericana esclareceu não ser necessário justificar um interesse direto ou afirmar um prejuízo pessoal para obter a informação em poder do Estado, exceto quando houve restrição chancelada pela Convenção Americana.

Por outra banda, quem acessa a informação sob o controle do Estado tem o direito de realizar a divulgação de maneira que circule na sociedade para que esta possa conhecê-la e avaliá-la. O direito de acesso à informação contempla, desse modo, as dimensões individual e social do direito à liberdade de expressão, as quais devem ser simultaneamente garantidas pelo Estado.

Em relação à titularidade universal do direito de acesso à informação, reitera-se que não é necessário comprovar uma qualidade especial, um interesse direto ou prejuízo pessoal para obter informações em poder do Estado. De acordo com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, os próprios tribunais⁵ têm destacado que as solicitações de informação pública pelos petionários não devem ser motivadas.

Percebe-se que transparência e a publicidade da informação pública são condições necessárias em Estados Democráticos de Direito, pois possibilitam o exercício da fiscalização das atividades estatais, nas diferentes esferas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção teórica realizada no decorrer do artigo possibilitou constatar que é somente por meio de uma implementação adequada do direito à informação que as pessoas podem saber com exatidão quais são os seus direitos e que mecanismos existem para protegê-los. Nota-se, mundialmente,

⁵ Resolução do Tribunal Constitucional do Peru datada de 3 de setembro de 2009 admitiu um processo que foi declarado improcedente por uma Câmara Especializada em Direito Constitucional de Chiclayo da Corte Superior de Justiça de Lambayeque, por considerar, entre outras coisas, que o demandante não havia refutado o possível prejuízo que o pedido de informações causaria para uma investigação (OEA, 2011, p.59)

um tendência a adotar, efetivamente, a cultura do acesso, inclusive com a presença de marcos jurídicos internacionais corroborando essa postura.

Em que pese o cenário universal de facilitação do acesso às informações, o Brasil apresentou situação diversa, talvez em decorrência do período da ditadura civil-militar caracterizado pela suspensão de direitos e práticas autoritárias. Assim, o país vivencia etapa de transição da cultura de segredo nas instituições - em que os governos autoritários se apropriavam de dados públicos – para a cultura do acesso, na qual o Estado tem o dever disponibilizar as informações de maneira compreensível e atender às demandas da sociedade. Inserido no contexto internacional, mesmo que com certo atraso se comparado com países vizinhos, o Brasil, em 2011, regulamentou o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988. Com a Lei nº 12.527, o país assegurou a garantia de acesso a informações públicas, direito esse fundamental para consolidação da democracia participativa.

Pode-se afirmar que conhecimento das informações em poder do Estado possibilita o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes, facultando um controle social mais atento. Sabe-se que a adoção da legislação regulamentando o acesso à informação vem ao encontro de orientações internacionais que, em reiteradas vezes, destacavam a obrigatoriedade de os Estados elaborarem dispositivos específicos para regular esse direito fundamental. Inclusive os relatores da ONU e OEA, conforme informações da CGU (2009), em Declaração Conjunta sobre a temática já alertavam, no ano de 2004, que o direito de acessar informações em posse das autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado por lei específica que estabeleça a presunção de que toda a informação é acessível ao povo.

Evidenciou-se, no artigo, que o Estado tem o dever de tornar a informação pública acessível a quem ela pertence, os cidadãos. Partindo da premissa de que “a informação é o oxigênio da democracia” (MENDEL, 2009, p.4), pode-se afirmar que as pessoas somente conseguem exercer, plenamente, a liberdade de escolha, inclusive de eleger seus representantes, se tiverem a possibilidade de acessar informações públicas e de fácil compreensão.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. **Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf>. Acesso em: 16 out.2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012. (Coleção Pensamento Crítico, v.9)

BRAGA, Fernando Urioste. **Derecho de La Información**. Buenos Aires: Euros, Montevideo: B d F, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 26 nov. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 4553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 24 nov.2015.

_____. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art46>. Acesso em: 24 nov.2015.

_____. Decreto-Lei nº 7724 de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm>.

Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. **Lei de Acesso à Informação**. Cartilha de Orientação ao Cidadão. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/cartilha-do-cidadao-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 26 out. 2015.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords.) **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDON, Dominique. **A democracia Internet, promessas e limites**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CARTEL CENTER. **Declaração de Atlanta**. 2008. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**. 6. ed. Tradução de Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v.1

_____. **A Galáxia da Internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

_____. **Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas**. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.

_____. **Curso Rumo à Cultura de Acesso à Informação**: a Lei 12.527/2011. Módulo 1. Versão para impressão, 2014.

_____. **Curso Rumo à Cultura de Acesso à Informação**: a Lei 12.527/2011. Módulo 2. Versão para impressão, 2014.

DI FELICE, Massimo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. In: (Org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. São Caetano do Sul: Difusão, 2008, p. 17-62.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?**- Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

FREITAS, Ilton. **Transparência e controle na era digital**. A agenda da democracia brasileira com a presença dos governos na internet pode favorecer o estado democrático de direito. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

JARDIM, José M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

LÉVY. Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 34. Ed. São Paulo, 1999.

LÉVY. Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Odile Jacob, 2002.

LUCERO, Everton. **Governança da Internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2015

MORAES, Alexandre de. **Constituição da República interpretada e legislação constitucional**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969.

Disponível em:

<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>.

Acesso em: 26 nov 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano**. 2 ed. Disponível em:<<http://www.cidh.org/relatoria>>. Acesso em: 02 dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. 1966.

Disponível em: <<http://acnudh.org/pt-br/1966/12/pacto-internacional-sobre-direitos-civis-e-politicos/>>. Acesso em: 26 nov.2015.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. ¿Cibercidadani@ o [ciudadani@.com](mailto:ciudadani@com)? Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

SANTOS, MILTON. **Técnica, Espaço e Tempo**: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SILVA, Rosane Leal. **Liberdade de expressão e comunicação x justa causa**: a visão do TRT gaúcho sobre os conteúdos postados no Orkut como motivo para a despedida do empregado. In: SILVA, Rosane Leal da; Tybusch, Jerônimo Siqueira; Araujo, Luiz Ernani Bonesso de. (Org.). Direitos emergentes na sociedade global: anuário do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSM. 1.ed. Ijuí: Unijuí, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio da publicidade administrativa. Direito de certidão, vista e intimação. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1994.