

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FLÁVIO DE LIMA QUEIROZ

**Acesso à Informação Pública nos Estados-Membros da Comunidade de
Países de Língua Portuguesa**

Recife

2017

FLÁVIO DE LIMA QUEIROZ

**Acesso à Informação Pública nos Estados-Membros da Comunidade de Países de
Língua Portuguesa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima

Recife

2017

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

Q3a Queiroz, Flávio de Lima.
Acesso à informação pública nos Estados-Membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa / Flávio de Lima Queiroz. – 2017.
90 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.
Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Transparéncia na administração pública. 3. Opinião pública. 4. Direito à informação. I. Lima, Marcos Ferreira da Costa (Orientador). II. Título.

FLÁVIO DE LIMA QUEIROZ

**ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NOS ESTADOS-MEMBROS DA
COMUNIDADE DE PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 07/07/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Mariana Batista da Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares (Examinador Externo)
Faculdade Damas da Instrução Cristã

A meus pais, Maria Antonia de Lima Queiroz
e Francisco de Assis de Queiroz.

AGRADECIMENTOS

A meus pais, que sempre me incentivaram a continuar estudando e me deram exemplos de maestria.

Ao meu orientador, professor Marcos Costa Lima, pelas orientações que contribuíram para o alcance deste objetivo.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, pelo apoio financeiro.

Aos professores Marcos Guedes, Jorge Zaverucha, Mauro Soares, Flávio Rezende e Ricardo Borges, pelas lições durante as disciplinas do curso.

A minha colega Ana Tereza pela amizade e por toda a atenção, sem a qual a realização deste trabalho e do curso teria sido mais difícil.

À professora Mariana Batista e ao professor Heitor Rocha, pelas sugestões quando participaram da banca de qualificação do projeto de dissertação.

Ao meu colega de trabalho Deógenes, pela compreensão.

A minha namorada, Naisa Paganini, pelo companheirismo e pelo incentivo.

Ao meu amigo Glerger, pelo apoio em diversos momentos do curso.

A meus irmãos Marcelo e, especialmente, Patrício, pelo suporte de informática.

A todos que me apoiaram e torceram para o alcance deste objetivo.

“Let the people know the facts, and the country will be safe” –
Abraham Lincoln

RESUMO

A pesquisa sobre o marco institucional do acesso à informação mostra-se imprescindível para compreender a aplicação de princípios da democracia e dos direitos humanos pelo Estado. Esta dissertação tem como objeto a institucionalização do acesso à informação pública nos Estados-membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. O estudo fundamenta-se em revisão de literatura e pesquisa documental, procedimento pelo qual foram consultadas as constituições e as leis sobre liberdade de informação. Avaliam-se as Leis de Acesso à Informação de Angola, Brasil, Moçambique e Portugal, Estados-membros da CPLP que regulamentaram o direito até 2016, e, por meio de Análise Comparativa Qualitativa, se analisam as condições para o estabelecimento dessas leis. Nas conclusões, verifica-se que liberdade não constitui condição necessária para o estabelecimento de LAI e países com elevada adesão às normas internacionais sobre de direito à informação, liberdade e renda alta apresentam configuração suficiente para a garantia legal do acesso à informação pública.

Palavras-chave: Acesso à Informação Pública. Transparência. Democracia. CPLP. Opinião Pública.

ABSTRACT

The research about the institutional framework of the access to information is essential to comprehend the application of the principles of democracy and human rights. This paper focuses on the institutionalization of the access to public information in the member states of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP). This study is based on literature review and documentary research, procedure through which the author analyses constitutions and freedom of information laws. It presents the evaluation of the freedom of information laws of Angola, Brazil, Mozambique and Portugal, CPLP state members which regulated the right to information until 2016. Furthermore, the conditions to set these laws are analyzed through the *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) tool. The conclusions show that free status is not a necessary condition to set freedom of information law, and high adherence to international treaties about information right, free status and high income represent a sufficient configuration to guarantee access to public information by law.

Keywords: Access to Public Information. Transparency. Democracy. CPLP. Public Opinion.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Internet e Participação política	31
Quadro 2 – Desenho de Pesquisa	55
Quadro 3 – Leis de Acesso à Informação nos Estados-membros da CPLP	62
Quadro 4 – Adesão às Normas Internacionais sobre Direito à Informação	68
Quadro 5 – Classificação dos Estados-membros da CPLP: Condição de Liberdade	70
Quadro 6 – Classificação Econômica dos Estados-membros da CPLP	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação Global do Direito à Informação: Estados-membros da CPLP	65
Tabela 2 – Dados da análise comparativa (N=9)	72
Tabela 3 – Análise de configurações suficientes	73

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	ACESSO À INFORMAÇÃO: RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA, CONCEITOS FUNDAMENTAIS E DESAFIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO	17
2.1	Acesso à Informação e democracia	17
2.2	Conceitos fundamentais: accountability, transparência e opinião pública	18
2.2.1	Accountability	18
2.2.2	Transparência.....	20
2.2.3	Opinião Pública	22
2.3	Desafios para a promoção do acesso à informação pública	24
2.3.1	Política de escândalo e Sigilo	24
2.3.2	Democratização da comunicação.....	27
2.3.3	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação	29
3	ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL.....	33
3.1	Direito à informação em Organizações Internacionais	34
3.2	A disseminação das Leis de Acesso à Informação e a ascensão do tema na agenda internacional	42
4	METODOLOGIA	51
5	MARCO INSTITUCIONAL DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NOS ESTADOS-MEMBROS DA CPLP	56
5.1	Constituições e Leis de Acesso à Informação	56
5.1.1	Angola	56
5.1.2	Brasil.....	56
5.1.3	Cabo Verde	57
5.1.4	Guiné-Bissau.....	57
5.1.5	Guiné Equatorial	58
5.1.6	Moçambique	58
5.1.7	Portugal.....	59
5.1.8	São Tomé e Príncipe	60
5.1.9	Timor-Leste.....	60
5.2	Avaliação do marco institucional do acesso à informação pública: Angola, Brasil, Moçambique e Portugal.....	60

5.3	Análise Comparativa Qualitativa (QCA): institucionalização do acesso à informação pública nos Estados-membros da CPLP	66
5.3.1	Possíveis condições causais determinantes do direito à informação pública: adesão a normas internacionais, liberdade democrática e renda.....	66
5.3.1.1	Adesão a normas internacionais sobre direito à informação	67
5.3.1.2	Liberdade democrática: freedom status.....	69
5.3.1.3	Classificação econômica	70
5.4	Análise de dados: estabelecimento de Lei de Acesso à Informação	71
6	CONCLUSÕES	75
	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa, fundada em 1996, de acordo com seus Estatutos, configura organização internacional formada por nove países que têm em comum o Português como idioma oficial: Angola (AO), Brasil (BR), Cabo verde (CV), Guiné-Bissau (GW), Guiné Equatorial (GQ), Moçambique (MZ), Portugal (PT), São Tomé e Príncipe (ST) e Timor-Leste (TL). De acordo com seus Estatutos, a organização rege-se por princípios como o primado da paz, da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos e da justiça social, assim como pela promoção do desenvolvimento e da cooperação mutuamente vantajosa. A elevação do conhecimento sobre como os princípios da CPLP são efetivados em cada país representa desafio para os pesquisadores da Ciência Política.

O desafio consiste na produção de estudos acadêmicos para fomentar o processo decisório e proporcionar melhor entendimento da sociedade em relação ao problema. Mesmo em países lusófonos com maior nível de desenvolvimento das instituições democráticas, como o Brasil, o acesso à informação carece de mais pesquisa. Ventura et al (2014), ao analisar a produção de artigos científicos sobre a Lei de Acesso à Informação do Brasil, argumentam que é inegável que a promulgação desse tipo de lei representa progresso para a consolidação da democracia e dos direitos do cidadão, mas ressaltam a necessidade de haver alterações gerenciais nas instituições públicas e na cultura de sigilo que permeia a sociedade. Os autores consideram que há poucas pesquisas sobre a LAI no país, a despeito de a temática demandar muitos estudos por sua relevância social, e ressaltam a necessidade de que os pesquisadores apontem os impactos da nova lei e as estratégias para seu efetivo cumprimento.

A CPLP tem como objetivo geral, além da concentração político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais e a materialização de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, a cooperação em todos os domínios, dos quais se destacam educação, administração pública, comunicações, justiça, cultura e comunicação social (CPLP, 2007). Nesse contexto, analisar a promoção do acesso à informação pública mostra-se imprescindível para compreender a aplicação dos princípios que regem a CPLP, notadamente o primado da democracia e dos direitos humanos no âmbito de seus Estados-membros.

O acesso à informação pública tem como referências diferentes conceitos. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) define

“liberdade de informação” como o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos, que integra o direito fundamental à liberdade de expressão, reconhecido pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (MENDEL, 2009). A organização não governamental Transparência Internacional (TI), por sua vez, conceitua o acesso à informação, ou direito à informação, como *“the right by law – often through freedom of information legislation (acts or laws) – to access key facts and data from the government and any public body based on the notion that citizens can obtain information which is in the possession of the state”*¹ (TI, 2016). Dada a facilidade de compreensão, o conceito de “acesso à informação” da Transparência Internacional, similar ao de “liberdade de informação” da UNESCO, representa a principal referência para a análise presente neste trabalho.

O problema do acesso à informação apresenta relevância no contexto da CPLP. Vasconcelos (2002), ao analisar a CPLP como um espaço de cidadania, com foco nos fluxos populacionais entre os países-membros, reconhece a dificuldade de acesso a dados confiáveis e atuais e afirma que sua promoção é tarefa da CPLP. A organização realiza diversas iniciativas para fomentar o intercâmbio de informações e experiências políticas pelos seus Estados-membros, em 2015, por exemplo, a organização realizou a IV Conferência de Estatística, em Dili, Timor-Leste, na qual se decidiu reeditar um documento até então denominado “Estatísticas da CPLP”, que teve três edições anteriores, 1998, 2004 e 2012, como brochura intitulada “CPLP em Números 2015”, a ser editada de dois em dois anos, para a divulgação de indicadores estatísticos relevantes (INE, 2016), como indicadores de desenvolvimento relativos a áreas como saúde, atividade econômica e cidadania. O esforço coletivo, com vistas à disponibilização de informação sobre o desenvolvimento dos países lusófonos, indica o reconhecimento da importância do acesso à informação pública para a promoção dos objetivos da organização.

Para além da discussão acerca das iniciativas políticas no âmbito internacional, faz-se necessário analisar como os Estados-membros da CPLP institucionalizam o acesso à informação pública em seu ambiente interno. Dada a iniciativa dos países de língua portuguesa de cooperarem através da criação de uma organização internacional própria, regendo-se sob os princípios dos direitos humanos e da democracia, e, tendo em consideração que o acesso à informação constitui direito fundamental, esta dissertação baseia-se no seguinte problema: quais as condições associadas à garantia do acesso à informação pública nos Estados-membros

¹ O direito legal – frequentemente assegurado por meio de legislação sobre liberdade de informação – do acesso a fatos essenciais e a dados do governo e de órgãos públicos, com base na noção de que os cidadãos podem obter informações que estão sob a posse do Estado.

da Comunidade de Países de Língua Portuguesa? Em busca de responder a essa pergunta, o trabalho foi desenvolvido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, introduzimos, de forma sucinta, a discussão sobre a relação entre acesso à informação e Estado democrático, problemática analisada com profundidade em diversos trabalhos acadêmicos de dissertação de mestrado, como Branco (2015), Arruda (2016) e Batista (2010). Além disso, apresentamos os conceitos de *accountability*, transparência e opinião pública, e alguns elementos do contexto político contemporâneo que podem representar desafio à promoção do acesso à informação pública, a exemplo da política de escândalo e da necessidade de democratização da comunicação. Essa revisão de literatura tem como finalidade específica introduzir conceitos e discussões fundamentais para análise do problema do acesso à informação pública e dos mecanismos de que devem ser previstos nas leis que visam à garantia desse direito.

No segundo capítulo, analisamos como o direito à informação apresenta crescente importância tanto para as organizações internacionais quanto para os Estados, fato que se evidencia principalmente pela adoção de normas. Fazemos uso de estatística descritiva para demonstrar o aumento da adoção pelos Estados de lei de liberdade de informação ou similar regulação administrativa, conforme conceito do portal *Freedominfo* (2016), documento a que nos referimos, nesta dissertação, como “Lei de Acesso à informação” (LAI), denominação adotada pelo Brasil para a lei que regula o direito de acesso a informações previsto em sua Constituição Federal, Lei nº 12.527/2011. Ao final do capítulo, expomos algumas considerações sobre o problema do acesso à informação pública na agenda política internacional.

No terceiro capítulo, tratamos sobre a metodologia de pesquisa. Dessa forma, descrevemos os objetivos e as hipóteses de pesquisa, assim como detalhamos o percurso metodológico adotado para a análise do marco institucional do acesso à informação pública nos Estados-membros da CPLP. Apresentamos, ainda, reflexão sobre viabilidade de uso da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) para a análise das condições para o estabelecimento de Lei de Acesso à Informação e quadro sinótico do desenho de pesquisa.

No quarto capítulo, analisamos o marco institucional do acesso à informação pública nos Estados-membros da CPLP. Além da descrição referente ao estabelecimento do direito nas constituições e nas LAIs, pela qual se verifica que Angola, Brasil, Moçambique e Portugal regulamentaram o direito por lei, apresentamos diferentes formas de avaliação dos marcos

institucionais do direito à informação, com destaque para a Classificação Global do Direito à Informação (*Global Right to Information Rating*), e análise baseada na técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), com o propósito de verificar se liberdade democrática, renda alta e adesão a normas internacionais sobre direito à informação correspondem a condições causais necessárias ou suficientes para que os Estados garantam o acesso à informação pública por lei.

2 ACESSO À INFORMAÇÃO: RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA, CONCEITOS FUNDAMENTAIS E DESAFIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO

2.1 Acesso à Informação e democracia

Na concepção republicana, segundo Habermas (1995), sobressaem os direitos cidadãos de participação e comunicação. A formação da opinião e da vontade políticas tem estruturas específicas, vinculadas à comunicação pública orientada para o entendimento (HABERMAS, 1995). De acordo com Manin (1997), a ideia de governo representativo pressupõe a livre formulação e expressão de opiniões políticas. Nesse sentido, conforme o autor, a liberdade de opinião política demanda o acesso à informação e, por conseguinte, a publicidade das decisões governamentais, haja vista que as decisões dos políticos realizadas em segredo implicam meios pouco consistentes para que os cidadãos formem suas opiniões. Ele define os seguintes princípios da democracia representativa: os representantes são eleitos pelos representados; independência parcial dos representantes em relação às preferências dos eleitores; liberdade de opinião pública; e decisões políticas tomadas mediante discussão.

Tilly (2007) propõe quatro indicadores para avaliar o nível de democracia: liberalidade, igualdade, proteção e consulta mutualmente vinculante. O autor define liberalidade como a parcela da população que tem direitos legalmente executáveis de comunicar reclamações sobre o governo para oficiais de alto escalão; e consulta mutuamente vinculante, por sua vez, como a parcela de reclamações de todos os cidadãos que se refere à negação de benefícios legalmente obrigatórios.

O direito à informação consiste em elemento básico para a formação da opinião pública democrática. Dahl (1956) descreve que, na democracia, o período de pré-eleitoral tem como uma de suas condições o fato de que os indivíduos possuem informação idêntica sobre as alternativas. Silva (2010), ao analisar o critério de entendimento esclarecido, componente do conceito de Poliarquia de Dahl, afirma que esse critério torna injustificado suprimir da população informações relevantes para sua tomada de decisão. O acesso à informação mostra-se como indicativo da legitimidade do governo e do nível de participação democrática.

O'Donnell (2005) argumenta que, na democracia, os indivíduos, classe que abrange pessoas que não são cidadãos políticos, como os estrangeiros, não devem ser identificados como

alguém que suplica a boa vontade do governo, pois têm o direito legal de ser tratado com total consideração, respeito e igualdade. Esse tratamento, segundo ele, deve ser baseado na aplicação de leis e regulamentações claras, conhecidas pelos cidadãos e aprovadas de acordo com procedimentos democráticos.

Urbinati (2013) considera a democracia como um governo exercido mediante opinião e a democracia representativa como modelo constituído por um sistema diárquico, que se fundamenta nestes aspectos: decisão e opinião, que se influenciam mutuamente, seja por meio de cooperação ou de conflito, sem formarem única entidade. Para a autora, a democracia tem relação indissociável com a opinião do povo e seus procedimentos se desdobram tanto na permissão de os cidadãos participarem das tomadas de decisões quanto em seu poder de exigir e confiar que o jogo político acontece de forma honesta, sob regras e condições iguais para todos.

Castiglione e Warren (2006) entendem que a representação democrática se pauta por três características essenciais: relação principal-agente, em que os representantes agem em nome dos representados, sendo responsivos aos interesses e opiniões do povo; o poder político é exercido responsávelmente com certo nível de *accountability*, permitindo aos cidadãos alguma influência e exercício de controle; e o direito de votar proporciona um meio simples de igualdade política.

De acordo com Clève (1990), a cidadania demanda a reformulação do conceito de democracia, radicalizando a tendência de execução de técnicas de participação direta. Para ele, atualmente, procura-se conciliar técnicas de democracia representativa e participativa de modo que o cidadão tenha espaço para, direta ou indiretamente, atuar no âmbito estatal. Nesse contexto, para Lombarte (1999), a qualidade do regime democrático existe de forma diretamente proporcional à qualidade informativa de seus cidadãos. Segundo o autor, o tratamento dado ao direito de comunicação e de acesso à informação implica o nível de intensidade democrática do regime político.

2.2 Conceitos fundamentais: accountability, transparência e opinião pública

2.2.1 Accountability

Accountability, segundo a ONG Transparência Governamental, representa a concepção de que os indivíduos, agências e organizações (públicas, privadas e sociedade civil) são responsabilizados por prestar contas de suas atividades e exercer, adequadamente, seus poderes, o que inclui a responsabilidade por dinheiro e outros bens que lhe são confiados (TI, 2016). De modo distinto, Hermet *et al* (2014, p.12). defendem que a *accountability* comporta dois sentidos. Um que se caracteriza por ser fortemente normativo, baseando-se na ideia de que os exercentes do poder político de qualquer nível têm obrigação de prestar contas aos cidadãos e fornecer provas de que agem em conformidade com as regras morais e jurídicas; outro, que se consubstancia na existência de dispositivos práticos com o fim de garantir a correspondência de valores assumidos pelos constituintes, os cidadãos, e os mandatários, que abrangem tanto os políticos eleitos quanto os funcionários de um Estado democrático. *Accountability* envolve os mecanismos de responsabilidade governamental e os transcende no que se refere às funções de controle do governo pelos cidadãos

Schedler (1999) também defende que o *accountability* compõe-se de duas dimensões. A responsabilidade, que se pauta na obrigação dos agentes públicos de informar e explicar o que estão fazendo. Essa dimensão abrange tanto o dever de responder questões dos cidadãos quanto o direito deles de fazer perguntas. O autor defende que *accountability* envolve o direito de receber informação e a correspondente obrigação de liberar todos os detalhes informativos para o provimento desse direito. A outra dimensão, por sua vez, é a execução, que se fundamenta no poder das agências de impor sanções aos incumbentes que violaram suas obrigações públicas. Desse modo, *accountability* implica que os agentes públicos não somente têm a obrigação de informar o que estão fazendo e suas razões, mas também, eventualmente, serem punidos por não cumprirem seus deveres (SHEDLER, 1999, p. 15). O pesquisador afirma que *accountability*, ao demandar informação e justificativa, visa a criar transparência.

Accountability constitui conceito em desenvolvimento que se relaciona ao controle democrático. Segundo Pacheco (1999), Woodrow Wilson foi o precursor da *accountability* democrática. Para o autor, Wilson, no artigo “The Study of Administration”, de 1887, apresenta aspectos da *accountability* democrática mediante defesa do aumento da responsabilidade do administrador e a preocupação em fomentar e respeitar a opinião pública. Przerworski (1998), por sua vez, relaciona *accountability* com o poder de os cidadãos saberem se os governos estão atuando em prol dos interesses públicos e de lhes aplicar as sanções apropriadas, de modo a reeleger os políticos que atuarem a favor dos cidadãos e a impedir a reeleição daqueles que não agirem em seu benefício.

Miguel (2005) assevera que a necessidade de representação apresenta problemas fundamentais que se baseiam na separação entre governantes e governados, na formação de uma elite política distante da massa da população e na ruptura do vínculo entre vontade dos representados e vontade dos representantes. Para ele, “a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*” (MIGUEL, 2005, p. 27). Nesse contexto, Pinho e Sacramento (2009. p. 1348) afirmam que, em síntese, *accountability* “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei”. *Accountability*, segundo os autores, envolve também a possibilidade de pena para aqueles que não cumprem essa obrigação.

A *accountability* pode ser classificada, conforme O'Donnell (1998), em vertical e horizontal. A *accountability* vertical, segundo o autor, tem o sentido específico de que os cidadãos participam da escolha dos governantes por meio de eleições livres e justas e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações, ou seja, representa a dimensão eleitoral do conceito. A *accountability* horizontal, distintamente, é definida pelo pesquisador como a existência de agências estatais com poder legal, capacidade e disposição para realizar ações de controle que abrangem desde a supervisão de rotina ou até sanções como o *impeachment* contra comportamentos delituosos de outros agentes ou instituições estatais. Essas definições de O'Donnell colocam em evidência duas perspectivas da *accountability*: a do cidadão, que tem o direito e o dever de participar do processo democrático; e a do Estado, que deve contar com agências que realizem o controle efetivo do exercício do poder pelas autoridades públicas.

2.2.2 Transparéncia

A transparéncia, de acordo com Rocha (2013), representa atributo democrático e impõe a mudança de práticas das quais decorrem ações pautadas pela crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida. De acordo com a Canataci et al. (2016, p. 59), liberdade de informação e transparéncia são conceitos bastante relacionados, que podem ser interpretados de forma diferente e abrangem ideias e práticas diversas nos variados contextos político-sociais. Segundo os autores, a despeito de não haver um conceito dominante de transparéncia, o Banco Asiático de Desenvolvimento (1995), por exemplo, apresenta uma noção representativa de transparéncia, definida como a disponibilidade de informação ao público geral e clareza sobre as leis governamentais, regulações e decisões.

A Transparência Internacional apresenta o seguinte conceito de transparência:

Transparency is about shedding light on rules, plans, processes and actions. It is knowing why, how, what, and how much. Transparency ensures that public officials, civil servants, managers, board members and businesspeople act visibly and understandably, and report on their activities. And it means that the general public can hold them to account. It is the surest way of guarding against corruption, and helps increase trust in the people and institutions on which our futures depend.² (TI, 2016)

De acordo com esse conceito, a transparência diz respeito não somente às ações dos agentes estatais, mas também de outros atores que detenham informação de interesse público, agindo de modo a dar visibilidade a seus atos e reportar suas atividades. Outro aspecto da transparência, nesse sentido, é a possibilidade de o público exigir a prestação de contas pelos agentes. Dado que esse conceito é bastante amplo, para a análise deste trabalho, ressaltamos que o foco consiste na transparência estatal, ou seja, na disponibilidade de informação ao público geral e clareza sobre as leis, planos, processos, ações e decisões por parte dos agentes estatais, consoante depreendemos das acepções tanto do Banco Asiático de Desenvolvimento quanto da Transparência Internacional.

Cavalcante (2008) destaca que a publicidade e a clareza são elementos do conceito de transparência. Para ele, a informação pode ser publicada, mas pode não ser transparente se não for comprehensível ao grande público. O pesquisador assevera que a transparência depende desses aspectos e de outros, como a relevância, a confiabilidade e a oportunidade. Matias-Pereira (2010), por sua vez, afirma que a transparência passou a ter destaque no contexto da redefinição do papel do Estado, tendo em vista que a corrupção representa fenômeno prejudicial à democracia e à legitimidade dos governos. Ao analisar o caso brasileiro, considera a corrupção um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político.

Alves (2011) defende que a transparência, por intermédio da submissão dos corruptos à aprovação de legitimidade social, mediante o controle pelo voto, assim como pela exposição midiática, constitui uma prática que eleva o custo da corrupção. O autor afirma que há uma relação proporcional entre transparência e risco para os corruptos. Ele argumenta que a maior

² A transparência diz respeito ao esclarecimento de regras, planos, processos e ações. É saber por que, como, o que e quanto. A transparência assegura que agentes públicos, servidores, gestores, membros de conselhos e empresários ajam de forma visível e comprehensível, e informem sobre suas atividades. E isso significa que o público em geral pode responsabilizá-los. É a maneira mais segura de proteção contra a corrupção e contribui para o aumento da confiança nas pessoas e nas instituições das quais dependem nosso futuro.

transparência estatal propicia menor chance de disseminação da corrupção. Abrucio e Loureiro (2004), nessa perspectiva, avaliam que a transparência governamental não se limita na busca da *accountability* durante os mandatos, constituindo um requisito fundamental para efetivação de seus meios institucionais, uma vez que sem informação de qualidade não é possível a responsabilização por intermédio de atores políticos e sociais.

A transparência pode ser classificada como ativa ou passiva. Conforme Artigo 19 (2015) a transparência ativa representa “o dever de entidades e órgãos públicos de divulgar de forma proativa e espontânea informações de interesse coletivo produzidas ou mantidas por eles em local físico de fácil acesso e via internet”. A transparência passiva, segundo a ONG, constitui “o recebimento, o processamento e as respostas aos pedidos de informação pelos órgãos públicos” (Artigo 19, 2016, p. 19). Eirão, Silva e Cavalcante, de modo distinto, entendem que transparência ativa consiste na “iniciativa do próprio Estado de divulgar informações de interesse geral, sem necessidade de solicitações prévias” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014, p. 47); e a passiva envolve “toda a obrigação do Estado em atender uma determinada demanda de informação requerida pela sociedade” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 51).

2.2.3 Opinião Pública

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, pp. 843-844) defendem que “a opinião pública tem por função permitir a todos os cidadãos uma ativa participação política, colocando-os em condições de poder discutir e manifestar as próprias opiniões sobre as questões de geral interesse”. Os pesquisadores destacam que é desse modo que a sabedoria política transcende o ambiente governamental e passa a fazer parte das discussões políticas. Ele ressalva que, para que a opinião pública desempenhe essa função, “é necessária a publicidade das discussões parlamentares e dos atos do governo, e a plena liberdade da imprensa” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 844). Bobbio (1987, p.37) também afirma:

sem opinião pública – o que significa mais concretamente sem canais de transmissão da opinião pública, que se torna ‘pública’ exatamente enquanto transmitida ao público –, a esfera da sociedade civil está destinada a perder a própria função e, finalmente, a desaparecer. No limite, o Estado totalitário, que é o Estado no qual a sociedade civil é inteiramente absorvida pelo Estado, é um Estado sem opinião pública (isto é, com uma opinião apenas oficial).

Longerich (2008) comprehende que a opinião pública constitui meio, em princípio, acessível a todos e pelo qual podem se comunicar de forma relativamente livre sobre questões de interesse da comunidade. Ele assevera que o acesso livre a informações, a liberdade de expressão e a tolerância recíproca sobre as distintas opiniões integram a opinião pública, fórum de comunicação para expressar algo e ouvir a perspectiva dos outros.

Segundo Dias (2013), a opinião pública pode ser compreendida como a convergência de opinião da maioria das pessoas de uma coletividade, que forma um sentimento dominante e exerce pressão difusa, mas não se trata de uma simples concordância sobre fatos, representa um juízo de valor coercitivo acerca dos fatos. Além disso, ele argumenta que, nas democracias, a opinião pública constitui a base política da autoridade e da legitimidade no exercício do poder político.

Lippmann (2008), ao analisar a formação da opinião pública em tempos de razoável segurança, afirma que os símbolos da opinião pública, o que inclui os políticos, estão sujeitos à crítica, comparação e debate. Para o autor, prevalece na sociedade uma grande diversidade de sentimentos que surge para estabelecer conflito, escolha, hesitação e compromisso, e o simbolismo da opinião pública implica, em geral, no equilíbrio de interesses.

Bresser-Pereira (2014), ao examinar a democracia brasileira, afirma que as eleições de 2002 indicaram a transição do Brasil de uma democracia de elites para uma social e de opinião pública. Dessa forma, o autor argumenta que o Brasil ainda não configura democracia participativa, mas uma democracia de opinião pública em que cada cidadão participa do governo, mesmo que limitadamente, pelos meios determinadas pela Constituição Federal.

Segundo Habermas (1991), uma opinião pública, em estrito senso, somente pode ser formada a medida que dois domínios de comunicação sejam mediados por um terceiro, que é a publicidade crítica. Para ele, essa mediação é possível apenas mediante a participação das pessoas no processo de comunicação formal conduzido pela esfera pública intraorganizacional. Habermas (1991) ressalta, nesse contexto, que

“Indeed, a minority of private people already are members of the parties and special-interest associations under public law. To the extent that these organizations permit an internal public sphere not merely at the level of functionaries and managers but all levels, there exists the possibility of a mutual correspondence between the political opinions of the private people and that kind of quasi-public opinion. (HABERMAS, 1991, p. 248)

Habermas (1991) entende que o nível pelo qual uma opinião pode ser considerada pública é medido pelo seguinte padrão: o nível ao qual ela emerge da esfera pública

intraorganizacional, constituída pelo público de membros de organizações, e quanto a esfera pública intraorganizacional se comunica com a externa, formada no intercâmbio publicista, via mídia de massa, entre organizações sociais e instituições estatais.

Sartori (1994) destaca que, na expressão opinião pública, “o termo “pública” não indica apenas sujeito da opinião, mas também a natureza do domínio das opiniões em questão”. De acordo com o autor,

Em seu sentido primário, uma opinião é considerada pública não apenas por ser difundida entre os públicos, como também por dizer respeito a “coisa pública”, à *res publica*. Em síntese, a opinião pública é antes de tudo um conceito político. Isso significa que uma opinião sobre coisas públicas é – deve ser – uma opinião exposta à informação sobre coisas públicas. Concluindo, a opinião pública pode ser definida da seguinte maneira: um público, ou uma multiplicidade de público, cujos estados de espíritos difusos (opiniões) interagem com fluxos de informações relativas ao estado da *res publica*. (SARTORI, 1994, p.125)

2.3 Desafios para a promoção do acesso à informação pública

Dias e Matos (2012) elencam diversos fatores críticos na implementação de políticas públicas, como a falta de clareza na definição de objetivos, o excesso de burocracia e a distância entre os órgãos centrais tomadores de decisão e os executores da política, classificando-os pelas dimensões institucional, organizacional e ambiental. Neste tópico, entretanto, não se pretende discutir aspectos gerais sobre os desafios para a implementação de uma política de acesso à informação, pois o foco da dissertação consiste na análise de marco institucional. Dessa forma, apresentam-se apenas alguns elementos importantes, sob a perspectiva do interesse dos diferentes atores envolvidos na problemática do acesso à informação pública, que podem significar desafio tanto para o estabelecimento do direito por lei, quanto para a sua efetivação por meio de política pública.

2.3.1 Política de escândalo e Sigilo

A política de escândalo e o segredo constituem dois elementos inter-relacionados que desafiam a promoção do acesso à informação pública. Thompsom (2002, p. 296) define que “escândalos são lutas pelo poder simbólico em que a reputação e a confiança estão em jogo”.

O autor afirma que se diferenciam a política de escândalo e da corrupção política. Castells (2015), ao analisar essa reflexão, ressalta que enquanto a corrupção, característica básica dos sistemas políticos, se baseia na venda ilícita de serviços em troca de benefícios privados, os escândalos políticos, por sua vez, “incluem outros supostos delitos, como atividades de caráter sexual em desacordo com as normas de uma determinada sociedade” (CASTELLS, 2015, p. 301). Para Castells (2015) tendências como as transformações da mídia e da política contribuem para colocar os escândalos no centro da vida política de todos os países. Nessa conjuntura, o sigilo pode não representar a “necessidade do Estado de resguardar informações que podem colocá-lo em risco ou expor os próprios cidadãos” (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2015, p. 53), mas sim o interesse das autoridades políticas em se resguardar de possíveis escândalos. Esses dois elementos colocam em evidência o interesse de múltiplos agentes, especialmente a mídia, as instituições de *accountability* e os políticos.

De acordo com Filgueiras (2011), existe um amplo consenso sobre o fato de que não deve haver segredo na relação entre Estado e sociedade, que caracteriza o reconhecimento do princípio da transparência estatal, contribuindo para efetivação da *accountability* e redução da corrupção. O pesquisador ressalva que, no Brasil, há bastante informação disponível, mas isso não significa maior controle da corrupção ou aprimoramento da *accountability*. Ele afirma que a transparência, por si, não teve como consequência maior responsabilização dos agentes públicos, e as inovações institucionais se concentraram no âmbito administrativo sem correspondentes no que concerne ao controle judicial e não estatal. O pesquisador conclui que, dessa forma, a transparência alimenta uma política de escândalo permanente, prejudicando a legitimidade das instituições democráticas.

Ao tratar sobre *accountability* vertical, O'Donnell (2005) afirma que o impacto das reivindicações sociais na mídia sobre a exigência de punição de autoridades, em razão de atos denunciados como ilícitos, depende das ações das agências estatais incumbidas de investigar e punir os delitos. Para o autor, quando essas agências não agem e as denúncias são abundantes na mídia, cria-se um clima de insatisfação popular com o governo, o que pode não somente implicar a punição dos políticos nas urnas, mas também resultados públicos não apropriados. Ele cita como exemplo o fato de, nas novas poliarquias, quando se tem um sentimento generalizado de que o governo repetidamente pratica corrupção, a mídia tende a substituir os tribunais, nomeando supostos responsáveis e divulgando detalhes quaisquer detalhes que julgar relevantes, podendo levar à condenação de inocentes pela opinião pública e poupar de punições algumas autoridades corruptas. Isso evidencia a importância de as instituições de controle

processarem as informações no sentido de torná-las um recurso efetivo no atendimento das expectativas dos cidadãos quanto ao cumprimento da lei. Do contrário, conforme ressaltou Filgueiras (2011), a transparência pode implicar o fomento de política de escândalos.

Aranha e Filgueiras (2016) analisam as instituições de *accountability* no Brasil e argumentam que o aumento de sua interação não implicou um processo cooperativo ou coordenado de ação conjunta, pois “lutam racionalmente pelo reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p.22). Os pesquisadores afirmam, ainda, que a informação que as instituições de accountability brasileiras retêm serve de recurso estratégico para assegurar seus interesses na conquista da opinião pública, tendo em vista os interesses políticos mais amplos dos agentes institucionais e o enfrentamento das conjunturas críticas de escândalos de corrupção, nas quais as instituições lutam pela opinião pública. Eles concluem, com base Gailmard e Patty (2013), que as informações existentes nas organizações burocráticas são disponibilizadas instrumentalmente e os agentes decidem, considerando seus interesses, como ela será usada e repassada.

De acordo com Natalino (2010), a ausência de transparência do Estado representa consequência do autoritarismo e entrave à mudança. Para ele, o problema dos segredos de Estado e sua relação com o ideal democrático da transparência configura conflito de difícil superação para todas as sociedades democráticas contemporâneas. Januário e Gameiro (2016, p. 77), ao analisarem a vigente concepção guerra da informação, a qual tem como objeto “toda a área de ação e de pensamento, relacionada à obtenção de domínio da informação, na medida que sirva os interesses de cada ator”, afirmam que “a transparência nem sempre se manifesta de forma descondicionada, por maior que seja a intenção de abertura declarada do regime político” (JANUÁRIO; GAMEIRO, 2016, p. 82). Essa reflexão indica que a mudança institucional no sentido de elevar a transparência do regime político, por intermédio da garantia de acesso à informação pública, depende do equilíbrio de interesses dos atores envolvidos, especialmente as autoridades públicas e os cidadãos.

No que concerne, especificamente, à promoção do acesso à informação mediante lei, Michener (2011) identifica cinco dilemas: político, administrativo, do solicitante, dos órgãos de supervisão e da criação de uma ampla pauta de integridade para a conformidade. Destaca-se, nesta análise, o dilema político, em que, de acordo com o autor, o sigilo desempenha função importante, pois o sigilo indevido pode ser usado pelos líderes para exercer o poder discricionário de forma a desprezar o devido processo, com o fim de ocultar a utilização de recursos públicos ou evitar a publicação de violações históricas. Para o autor, isso implica que

o sigilo contribui para que os políticos evitem a culpa por informações que os comprometeriam se reveladas e, consoante Christopher Hood (2007), a luta contra o sigilo justifica-se “porque o ímpeto de evitar levar a culpa exerce uma influência mais forte do que os ganhos em reputação, como a publicidade positiva de ser a favor da abertura” (MICHENER, 2011, p.9).

Michener (2011) afirma ainda que estudos de Steven Price (2005) e Alasdair Roberts (2006) evidenciam que essa lógica do sigilo reforça, em muitos países, o surgimento de um sistema de divulgação pelo qual os pedidos de informações de rotina são atendidos, mas as petições mais sensíveis são tratadas mediante estratégias evasivas pelas agências estatais. O pesquisador aponta que os representantes dos governos adotam diferentes medidas para não se sujeitarem às leis que garantem o acesso à informação pública, como esconder informações e inventar situações para não as revelar, evitar manter registros, não atender petições ou atrasar o atendimento até que percam a importância, e afirmar que as informações não existem. Michener (2011) conclui que, dessas ações, a mais grave é a crescente resposta de “inexistência de informações” e assevera que a hierarquia constitui a base principal para o sigilo sistemático, pois os administradores do acesso à informação estão abaixo, hierarquicamente, dos ministros e seus assessores e, também por isso, as revisões internas dos pedidos de informações negados são compreendidas como pouco eficientes para a garantia efetiva do direito à informação.

2.3.2 Democratização da comunicação

A democratização da comunicação implica processo no qual o indivíduo passa a ser um elemento ativo e não um simples objeto da comunicação, se eleva a troca de mensagens e o nível de qualidade da representação social na comunicação (MACBRIDE, 1987, p. 289 apud BRITTOS, 2010, pp. 32-33). Nessa perspectiva, a inclusão do cidadão no processo de comunicação social visa a superar o problema, denunciado por Bezerra (2008), referente à ausência de espaço para a participação na democracia deliberativa ou participativa direta, pois o cidadão é tratado pelo poder público como consumidor de bens e serviços, e o fluxo de informação predominante possui mão única, “dos representantes para os representados, do Estado para a sociedade, exceto nos períodos eleitorais” (BEZERRA, 2008, p.424)

De acordo com Arato (2002), o entendimento de que a autoridade, na democracia, advém do povo como um todo e não somente de uma parcela legalmente constituída, supõe que a legitimidade democrática se paute pela redução constante do hiato entre os povos nessas duas

acepções. Para ele, a história da democracia representativa configura a história da inclusão política; isso, porém, ocasiona aumento da distância entre povo e representantes a medida que cresce a quantidade de indivíduos social e economicamente frágeis que participam das eleições em regimes representativos pré-democráticos. O autor comprehende que cidadãos dessa natureza têm mais dificuldade em observar, criticar e controlar os representantes eleitos, o que configura maior desafio para a redução da distância entre representante e representados.

O desafio que se impõe sobre a democratização da comunicação e redução da distância dos cidadãos em relação a seus representantes se fundamenta em aspectos como o controle de acesso a meios de comunicação e desigualdade de renda. Conforme Lippmann (2008),

O tamanho da renda de uma pessoa tem considerável efeito sobre seu acesso ao mundo que está distante de sua vizinhança. Com dinheiro ele pode superar quase todo obstáculo tangível de comunicação, pode viajar, comprar livros e periódicos, e pode trazer para a área de sua atenção quase todo fato conhecido do mundo. A renda de um indivíduo e a renda da comunidade determinam a quantidade de comunicação que é possível. (LIPPmann, 2008, p. 57)

A desigualdade de renda mostra-se ainda mais preocupante neste contexto de sociedade em rede. “O surgimento do informacionalismo neste final de milênio [passado] está entremeado de desigualdade e exclusão social crescentes em todo o mundo” (CASTELLS, 2000, p. 95). Almeida e Ganzert (2008) afirmam que, nessa conjuntura tecnológica em que o mundo se divide cada vez mais entre pobres e ricos, o indivíduo verifica algumas alternativas que condicionam a sua atuação no ambiente social. Para os autores, “essas alternativas se dão de acordo com as oportunidades de acesso à informação, seja ela de ordem técnica ou cultural” (ALMEIDA;GANZERT, 2008, p. 50)

Além da desigualdade social, pautada especialmente na disparidade de renda, o controle dos meios de comunicação emerge como problemática importante para a implementação de uma política efetiva de acesso à informação e ampliação da participação democrática, o que suscita a discussão sobre regulação da mídia. Para Moraes (2014) as políticas de regulação da mídia não se confundem com censura ou estatização dos sistemas de comunicação e se justificam por serem essenciais para a inclusão dos diversos segmentos sociais no processo comunicacional. Segundo ele, busca-se a divisão equitativa entre os setores privado, público e social por intermédio de critérios justos e transparentes para a concessão de licenças de televisão e de rádio, evitando a monopolização, por exemplo, da radiodifusão, que integra os bens públicos comuns.

Miguel (2005) considera o controle da comunicação como um dos entraves da prática democrática. Marques e Oliveira (2015), nessa perspectiva, identificam duas correntes a respeito da regulação dos meios de comunicação: uma que a defende como estratégia para democratizar o acesso à informação; outra que a trata como interferência do governo no conteúdo das mídias. Os autores argumentam que a regulação não se relaciona apenas com as condições democráticas da mídia, mas também com a fiscalização dos atos governamentais. A mídia representa elo entre a sociedade e o governo que pode proporcionar maior acesso à informação e participação democrática.

Barbosa (2014) argumenta sobre a necessidade de garantia do direito à comunicação, que, segundo a autora, consiste em conceito ainda em formação, que transcende os direitos à informação e à liberdade de expressão. Ela descreve, com base no “Relatório MacBride”, da UNESCO (1980), que a comunicação consiste em processo bilateral em que os participantes mantêm diálogo democrático e equilibrado. A autora afirma que um dos maiores desafios na busca de um Estado mais democrático configura o restabelecimento do espaço público como ambiente para a formação de políticas sociais com a inclusão progressiva de todos os agentes da sociedade. Ao analisar o papel do Estado na promoção do direito à comunicação, ressalta que está vinculado a outros direitos humanos, especialmente educação, cultura e desenvolvimento socioeconômico. Ela assevera que a comunicação efetivamente pública deve ser caracterizada pela autonomia financeira do veículo de comunicação; diferencial na programação, baseada na diversidade da sociedade; e gestão pautada na participação direta dos cidadãos, que podem emitir sua opinião não apenas sobre o conteúdo da programação, mas também sobre o destino do sistema público de comunicação.

Ramos (2005) assevera que

as forças democráticas e populares hoje, quando postas diante do desafio urgente de buscar uma cada vez maior democratização dos meios de comunicação, precisam atentar para o fato básico de que a comunicação é portadora de um novo direito social, o direito à comunicação, que podemos considerar “de quarta geração”, mas que está ainda muito longe de ser reconhecido como tal. (RAMOS, 2005, p. 245)

“O direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia” (RAMOS, 2005, p. 248).

2.3.3 Novas Tecnologias de Informação e Comunicação

A discussão sobre a importância do direito à informação para formação da opinião pública e para a democracia, atualmente, mostra-se indissociável das novas formas de participação política. Braga , França e Nicolás (2009) afirmam a existência de uma democracia virtual ou digital, que tem o objetivo de suscitar novas possibilidades de participação política, como a formação de “comunidades virtuais” deliberativas em que os cidadãos estariam em condições de igualdade para debater assuntos públicos; a diminuição da distância entre governantes e governados; e a implantação de formas cada vez mais radicais de democracia direta, decorrentes das tecnologias de informação e comunicação nos diversos sistemas políticos. Venturi (2003) considera possível que o aumento da circulação de informações pelas redes virtuais propicie maior resistência e formação de opinião pública mais autônoma em relação às forças que concorrem para seu controle.

Essa concepção de que as novas tecnologias favorecem a participação política não corresponde a um consenso na literatura; por isso o vigente contexto de sociedade em rede pode ser considerado como desafio à efetivação do direito à informação. Bezerra (2008) analisou a relação entre atores políticos, informação e democracia. Ao considerar aspectos das teorias clássica e contemporânea, distinguiu os autores da literatura especializada em “cyberpessimistas schumpeterianos” e “cyberotimistas rousseanianos”. Para o autor, estes relacionam-se com a ideia de que as novas TICs representam oportunidade para novos padrões de interação em ambientes democráticos, o que se verificaría no comportamento tanto dos políticos quanto dos cidadãos, remetendo ao deliberacionismo e ao participativismo; aqueles, em contraste, vinculam-se à descrença quanto à possibilidade de aumento da participação política por meio das TICs, em razão ou da falta de interesse dos políticos ou da apatia dos cidadãos, voltados para sua rotina tradicional.

Martino (2015) analisa que, no âmbito do problema político relativo à desigualdade de acesso à rede mundial de computadores, a obtenção de acesso à internet pela população constitui apenas uma parte da solução do problema, porque é necessário saber utilizar a rede, encontrar informações e as transformar em conhecimento. Segundo o autor, isso pode ser também um fator de exclusão digital, o que nem sempre se relaciona a problemas econômicos, pois a faixa etária, por exemplo, pode ser um aspecto que influencia na facilidade para lidar com o ambiente digital. Martino (2015) apresenta, consoante Quadro 1, uma síntese das distintas perspectivas sobre as implicações da internet para a participação política, com base em Gomes e Maia (2008, pp. 322-324).

Quadro 1 – Internet e Participação política

A perspectiva da participação	A perspectiva dos críticos
Superação dos limites de tempo e espaço para a participação política	Informação política qualificada?
Extensão e qualidade do estoque de informações online	Desigualdade de acesso
Comodidade, conforto, conveniência e custo	Cultura política
Facilidade e extensão do acesso	Os meios de massa continuam predominando
Sem filtros nem controles	O sistema político continua fechado
Interatividade e interação	Liberdade e controle
Oportunidade para vozes minoritárias ou excluídas	O panóptico e a ciberameaça

Fonte: MARTINO (2015, p. 87), baseado em GOMES e MAIA (2008, pp. 302-324)

Siebeneichler (2010) argumenta que a sociedade contemporânea se caracteriza pela predominância das técnicas desenvolvidas a partir das ciências da informática que tratam da informação e da comunicação por meio de diversos tipos de máquinas e técnicas eletrônicas, o que proporciona a formação do ambiente conhecido como ciberespaço. O autor indica a acessibilidade às informações, baseada na facilidade de transmissão de informações em qualquer tempo e lugar, e, da mesma forma, a possibilidade de acesso ilimitado a elas como problemas inerentes ao ciberespaço. Ele afirma que a nova realidade do ciberespaço apresenta consequências para os diferentes aspectos da sociedade como um todo, inclusive o político, e isso ocorre em razão de o acesso público a informações em rede poder favorecer a melhoria na qualidade de vida, assim como pelo fato de as tecnologias digitais ensejarem novos tipos de controle das informações por quem detém poder.

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação implica mudanças na forma de participação do indivíduo na política. Avelar e Cintra (2007) ressaltam a importância da internet nos movimentos da sociedade organizada e considera a existência de uma democracia digital. Miragem (2011) defende que o maior nível de informação estimula a participação da população nos processos de conhecimento e decisão via internet. O autor apresenta a ideia de democracia informacional, caracterizada pela maior proximidade entre a Administração e o administrado em face da menor complexidade da interação do cidadão com o Poder Público.

A relevância das novas tecnologias para a participação democrática não deve ser sobrevalorizada, uma vez que os meios de comunicação tradicionais se mantêm na sociedade contemporânea. A televisão constitui exemplo desse fato. Benevides (2003), ao analisar a participação popular nos meios de comunicação, defende que a televisão se confunde com o poder político, econômico e social, vinculando-se à discussão sobre democracia. Para ela, as pessoas se afirmam mediante a expressão de suas opiniões, não sendo meros receptores das informações emitidas pelo Estado e pelas emissoras, sendo o titular desse direito os grupos sociais. Salienta-se que, no Brasil, a Televisão aberta, presente em 99,9% dos municípios, continua como o principal meio de acesso à informação a conteúdos culturais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), sendo também o meio de comunicação de massa com maior exposição, 95% da população, frequência de uso, 6,1 dias por semana, e intensidade de uso, 4,3 horas por dia, de acordo com Pesquisa Brasileira de Mídia 2015.

A conjuntura da sociedade contemporânea impõe a dúvida se a internet e as novas TICs em geral, de forma isolada ou harmônica com os meios de comunicação tradicionais, suscitam melhoria na participação política. O desafio para a promoção do acesso à informação pública, no ambiente de relação entre os agentes políticos cada vez mais baseado em tecnologias digitais, mostra-se evidente à medida que se considera as características dos segmentos sociais, que apresentam perfis de acesso a tecnologias e meios de comunicação bastante diversos, assim como a relação do problema com a crescente desigualdade de riqueza neste século XXI (PIKETTY, 2014), que ocorre inclusive dentro dos países (OXFAM, 2016, p. 2), e com a necessária democratização da comunicação.

3 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL

A agenda internacional caracteriza-se pela mudança contínua, decorrente da natureza do meio internacional, que se integra por atores em transformação permanente, altamente sensíveis a alterações nos padrões econômicos e sociais (SATO, 2000). Gonçalves (2002) afirma que a agenda internacional se vincula a questões internacionais em evidência na mídia e mobiliza organizações não governamentais e organizações intergovernamentais. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo apresentar a discussão sobre como os diversos atores internacionais mobilizaram-se em relação à questão do acesso à informação pública.

Barros (2008, p. 163) define informação pública como “a informação necessária para o exercício de um direito (cidadania), para a aplicação de uma política pública ou para a execução de um serviço administrativo”, tendo como peculiaridade a satisfação de uma necessidade social. Em sentido amplo, o autor afirma que ela compreende a informação produzida pelos órgãos componentes do Estado, o que inclui desde documentos sobre fatos relevantes da história até detalhes simples sobre projetos e obras de infraestrutura. Ambas as acepções evidenciam a importância da transparência para a relação entre cidadãos e Estado.

Pagliarini e Agostini (2009) analisam a relação entre democracia e direito à informação e defendem que sua garantia ocorre mediante a positivação nas constituições, nos tratados internacionais e nas normas legais. De acordo com Gómez (2010),

Muitos dos problemas que demandam decisões de grande alcance, ético ou moral, acontecem no plano da constituição dos ambientes ou espaços coletivos de informação, e resultam de uma intervenção que faria da informação uma variável dependente de agentes e fatores externos. (GÓMEZ, 2010, p. 55)

Portanto, o acesso à informação pauta-se pelo seu reconhecimento como direito fundamental não somente por meio de normas internacionais, mas também por intermédio das constituições e leis nacionais, representando compromisso do Estado com o cidadão.

Por intermédio de uma abordagem descritiva, este capítulo busca responder a seguinte questão: como o acesso à informação pública se insere na agenda política internacional contemporânea? Tem-se como procedimento metodológico revisão bibliográfica e pesquisa documental. Desse modo, a análise foi dividida em duas seções. Na primeira, discute-se como o acesso à informação pública figura entre as regras e diretrizes elaboradas pelas Organizações Internacionais, com base na revisão das principais normas jurídicas que estabelecem o acesso

à informação como direito no âmbito específico de várias OIs. Nessa seção, descreve-se como as instituições internacionais incorporaram o princípio do acesso à informação pública e como essa incorporação, que se dá principalmente por meio da adoção de normas, funciona de maneira vinculada às cláusulas de transparência e democracia. Em seguida, na segunda seção, são apresentados documentos e dados que dizem respeito à mobilização internacional sobre o tema do acesso à informação em diversos âmbitos institucionais, como o das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos Estados.

3.1 Direito à informação em Organizações Internacionais

Em geral, as Organizações Internacionais, por intermédio de normas jurídicas, tratam o acesso à informação como direito humano. Desse modo, verifica-se que estas instituições representam um meio de promoção do direito para o exercício da cidadania tanto nas relações entre indivíduos e Estados quanto na interação com as próprias OIs. Da literatura sobre o tema (SALES, 2014; MENDEL, 2009), depreende-se que, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos –documento em que se reconhece o direito à informação em nível global –, diversos instrumentos legais foram aprovados pelos Estados no intuito de reafirmar o direito à informação no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e das distintas organizações especializadas e de caráter regional que surgiram nas últimas décadas.

Entre os projetos regionais, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa figura entre os pioneiros de integração política da década de 1990. Apesar do seu caráter “tricontinental”, a aproximação entre os países que possuem o mesmo idioma tem um alcance político que vai além do ideal de difusão da língua portuguesa: a Comunidade funciona como um foro multilateral dedicado à cooperação em matérias de segurança, ciência, tecnologia, saúde, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, cultura e desporto (CPLP, 2016).

Contando com diversas agendas multitemáticas, naturalmente as instituições vinculadas à CPLP tratam de temas fundamentais ao funcionamento democrático de seus Estados-membros. Entre esses, a questão do acesso à informação conta com a aprovação de diversos documentos que buscam assegurar a transparência do funcionamento público de seus países, bem como o exercício da cidadania por parte das sociedades vinculadas ao grupo.

Nesse contexto, é importante identificar como a problemática é tratada no âmbito de outras organizações internacionais das quais os Estados-membros da CPLP participam. Assim, discutimos como esse direito aparece entre as normas produzidas pelas seguintes organizações: Organização das Nações Unidas (ONU); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); União de Nações Sul-Americanas (Unasul); Mercado Comum do Sul (Mercosul); União Europeia (UE); Organização da Unidade Africana (OUA); e União Africana (UA).

Desse modo, podemos verificar como as diversas OIs às quais os países da Comunidade se vinculam tratam a questão do acesso à informação pública. Além disso, será apresentado, ao final da seção, como a própria CPLP aborda a questão em sua normativa. Cabe reiterar que não figura entre as pretensões desse capítulo realizar uma descrição exaustiva sobre o estabelecimento do direito à informação no âmbito internacional, mas apresentar alguns dos aspectos mais importantes dessa tendência que se mostra crescente.

Em primeiro lugar e, em termos gerais, as Organizações Internacionais pautam-se por objetivos compartilhados que evidenciam o compromisso dos Estados em manter cooperação e podem buscar a constituição de um corpo normativo a fim de promover o comportamento comum de seus membros (SEITENFUS, 2005). O direito à informação é reconhecido pela maioria dos Estados mediante tratados internacionais celebrados no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Identificam-se diversas normas relativas ao tema, como nos artigos 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e nos artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção. Dada a importância desses dispositivos jurídicos como referência para a adoção de normas estatais, assim como para as demais Organizações Internacionais, parece fundamental realizar sua análise, a fim de compreender melhor como as normas de acesso à informação pública são estabelecidas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 10 de dezembro de 1948, introduziu a concepção contemporânea de direitos humanos (PIOVESAN, 2013) e “uma extraordinária inovação: combinando o discurso liberal da cidadania com o discurso social, passa a elencar tanto direitos civis e políticos (artigos 3º a 21º) como direitos sociais (22º a 28º)” (TEIXEIRA, 2013, pp. 173-174).

Sobre o assunto, Canela e Nascimento (2009) defendem que uma das primeiras conquistas relativas ao acesso à informação foi o reconhecimento, por resolução da AGNU, em 14 de dezembro de 1946, da liberdade de expressão como direito humano fundamental, conceito ampliado, em 1948, pela DUDH, na qual se verificam o recebimento e a difusão de informações como componentes da liberdade de opinião e expressão. Conforme a Declaração, artigo 19: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (ONU, 2009, p. 10).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, considerado “o principal tratado de direitos humanos da ONU de garantia da liberdade de expressão” (MENDEL, 2009, p. 87), foi adotado pela XXI Sessão da AGNU, em 16 de dezembro de 1966, e também em seu artigo 19, estabelece o direito à informação como essencial para a liberdade de expressão, apresentando mais detalhes sobre o exercício do direito:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. (OAS, 1966)

É interessante notar que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, adotado pela AGNU, em 1966, apresenta regras importantes sobre o pluralismo na comunicação, o qual se relaciona com a participação social na promoção do acesso à informação. Os Estados-Partes da ONU reconhecem, no artigo 15, o direito dos indivíduos à participação na vida cultural, devendo adotar medidas necessárias ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura. Apesar de abrangente, essa iniciativa indica que existe uma perspectiva ampla em relação ao direito à informação para o exercício da cidadania.

A cidadania decorre não somente dos direitos garantidos por lei, mas também do conhecimento que a sociedade detém. Por isso a informação e a compreensão dos papéis tanto do Estado quanto dos cidadãos são fundamentais para o funcionamento democrático (CAVALCANTE, 2008). Nesse sentido, o acesso à informação pública constitui meio importante não só para o conhecimento da realidade do Estado pelo cidadão, aprimorando as condições de liberdade de expressão, mas também propicia o controle social e institucional de problemas de interesse público, como a corrupção. Banisar (2006) argumenta que o acesso à informação pública é relevante contra a corrupção e enseja benefício para os próprios governos,

uma vez que a transparéncia no processo decisório pode melhorar a confiança dos cidadãos nas ações governamentais.

A respeito disso, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – conhecida como a Convenção de Mérida –, adotada pela AGNU, em 2003, conta com 178 Estados Partes, em dezembro de 2015, de acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (ONU, 2016a), e contém dispositivo referente ao acesso à informação. O artigo 5º da Convenção, que trata das políticas e práticas de prevenção da corrupção, estabelece o dever dos Estados Partes de implementar políticas que promovam a transparéncia e a responsabilidade. Por sua vez, o artigo 13, que trata da participação social, dispõe sobre o dever de o Estado esforçar-se para adotar medidas como o aumento da transparéncia e a garantia do acesso eficaz do público à informação. Destaca-se, também, o artigo 10 da Convenção, cujo título é “Informação pública”:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparéncia em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública (ONU, 2007, p. 13-14)

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, denominada Pacto de São José da Costa Rica, e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, estabelecem o direito à informação. Verifica-se o reconhecimento do direito como recurso para a formação da opinião pública e meio de combate à corrupção.

O artigo 13 do Pacto de São José da Costa Rica dispõe sobre o direito à liberdade de pensamento e de expressão, determinando que nesse direito se inclui “a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza” (CIDH, 1969). A Convenção Interamericana contra a Corrupção, por sua vez, no artigo 3º, estabelece a adoção de um sistema

de declaração de receitas, ativos e passivos e sua divulgação como dispositivo para inibir a corrupção.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997, da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento³ (OCDE), dispõe, no artigo 8º, sobre a divulgação de declarações financeiras com o fim de coibir diversos atos ilícitos. Furtado (2015) destaca o monitoramento da implementação da Convenção como um de seus aspectos mais relevantes e também a elaboração de listas negras dos paraísos fiscais, entendidos como os Estados cujas legislações sobre contas financeiras e empresas fantasmas caracterizam-se pela absoluta falta de transparência e, nesse sentido, pela inexistência de cooperação internacional.

Ao comparar a Convenção da OCDE sobre Subornos com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – também denominada Convenção de Mérida –, o autor ainda afirma que, mesmo sendo mais limitada, as regras da Convenção da OCDE são obrigatórias e o tratado foi promulgado para ser efetivamente cumprido, enquanto a Convenção da ONU, apesar de juridicamente vinculante, possui questões importantes que são de adoção facultativa pelos signatários. A Convenção de Mérida corre o risco de ser compreendida como uma carta de boas intenções, a despeito do esforço coletivo empreendido para sua aprovação (FURTADO, 2015).

Desse modo, observamos pela produção normativa que o acesso à informação constitui direito que beneficia não somente os cidadãos, mas também os Estados aos quais estão vinculados e os potenciais parceiros em cooperação internacional. Considerando a relevância para o conhecimento mútuo dos Estados e a integração internacional, de acordo com o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, encontram-se, entre seus objetivos específicos, o intercâmbio de informação e experiências em matéria de defesa; e a cooperação setorial como mecanismo de aprofundamento da integração, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

No âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por sua vez, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Parlasul), instituído em 2005 como representante dos povos do Mercosul e integrante de sua estrutura institucional, estabelece, no artigo 3º, que um

³

De acordo com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, “a Convenção foi firmada pelos Estados membros da OCDE, aos quais se somaram Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e República Eslovaca. A Convenção entrou em vigor em 1999” (ONU, 2016b).

de seus princípios constitui a transparência da informação e das decisões para criar confiança e facilitar a participação dos cidadãos.

De modo similar, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, adotada em 2000 e vinculativa para seus países-membros a partir de 2009, garante o direito à informação em diferentes perspectivas. A Carta foi um grande avanço rumo ao governo aberto, incluindo tanto liberdade de expressão quanto direito de acesso a documentos (LUHTANEN, 2006). No artigo 11 da Carta, intitulado “Liberdade de expressão e de informação”, verifica-se o estabelecimento do direito à liberdade de expressão, de opinião e de receber e transmitir informações ou ideias.

No mesmo artigo, garante-se que “são respeitados a liberdade e pluralismo nos meios de comunicação social”, o que demonstra a relevância, para a União Europeia, da diversidade na produção da informação e do fomento à opinião pública. Ademais, o seu artigo 42 dispõe que “qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.” (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

A Carta apresenta, ainda, dispositivo acerca da restrição do acesso à informação e do acesso a dados pessoais. No artigo 8º, dispõe-se que “todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito” e que “todas as pessoas têm direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respectiva retificação” (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 10). É possível identificar que existe a preocupação em conciliar o direito à informação com o direito à privacidade e, de modo mais amplo, à dignidade da pessoa humana. Este último aspecto recebeu destaque acentuado no ordenamento internacional, visto que a “ciberdemocracia” tem como ameaça o uso de dados pessoais para favorecer empresas e governos em detrimento dos cidadãos.

A Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de forma semelhante, também estabelece o direito à informação. Porém vale destacar que a Carta apresenta características especiais em relação às demais normas internacionais de direitos humanos. Piovesan (2013) descreve as seguintes: atenção para as tradições históricas e os valores da civilização africana; gramática do “direito dos povos”, ou seja, perspectiva coletivista, em contraste com a individualista e liberal das Convenções Europeia e Americana; previsão de direitos não somente civis e políticos, mas também sociais, econômicos e culturais; e a concepção de deveres, cujo cumprimento tem de ser considerado para o gozo dos direitos e liberdades.

O capítulo I da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, artigo 9, dispõe que toda pessoa tem direito à informação e de exprimir e difundir suas opiniões. Isso evidencia o direito para os indivíduos em geral de modo similar às demais convenções de direitos humanos e instrumentos jurídicos internacionais sobre o regime democrático. Identifica-se também o reconhecimento do direito de informação dos Estados Partes, que pode ser exercido caso haja fundadas razões para acreditar no descumprimento da Carta por outro Estado, seja mediante contato direto com o Estado sob acusação ou por intermédio da Comissão de Direitos Humanos da União Africana.

Isso encontra-se nos artigos 47 a 54, que tratam das comunicações provenientes dos Estados Partes. Os dispositivos demonstram a atenção da União Africana para o problema da violação dos Direitos Humanos e possibilita o controle das ações estatais ao expor a situação de determinados países para que seus governos se submetam a possíveis sanções internacionais.

Considerando-se os Estados da África, a Convenção da União Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção adotada, em 2003, dispõe sobre o direito à informação, de forma similar às demais normas internacionais de combate à corrupção. O artigo 9º da Convenção dispõe que “cada Estado-parte deverá adotar medidas legislativas e outras a fim de efetivar o direito de acesso a qualquer informação necessária ao auxílio à luta contra a corrupção e crimes afins”.

Observa-se, então, que o acesso à informação pública aparece frequentemente vinculado a diretrizes de transparência pública, combate à corrupção e participação cidadã das OIs. Por vezes, o acesso à informação é também associado à asseguração da liberdade de expressão e comunicação – como aparece, por exemplo, na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e no Pacto de São José da Costa Rica; evidência da relação deste direito com o Artigo 9 da DUDH. Em suma, observamos que todas estas normas elaboradas pelas OIs analisadas têm a característica comum de prezar pelo acesso à informação pública como instrumento de proteção de diversos princípios democráticos – tais quais a participação política, a formação e manifestação da opinião pública, a *accountability* e o controle social sobre as instituições e os atores políticos.

Mas, para além destes acordos, os países que integram a CPLP ainda respondem a normas do grupo que visam instituir juridicamente o direito de acesso à informação pública no ordenamento legal de seus Estados-membros. Verifica-se que a própria Comunidade incluiu o acesso à informação pública entre suas normas.

Como já foi observado, acesso à informação pode ser compreendido como um dos objetos de cooperação na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. De acordo com sua Declaração Constitutiva, de 17 de julho de 1996, os países da CPLP afirmaram como objetivo a “promover ações de cooperação entre si e de coordenação no âmbito multilateral para assegurar o respeito pelos Direitos Humanos nos respectivos Países e em todo o mundo”.

No que concerne especificamente ao acesso à informação, faz-se necessário identificar o direito nas normas da organização que se formou não apenas para promover o idioma em comum, mas também proporcionar maior diálogo entre seus membros com o fim de definir estratégias políticas comuns (MOTA & SOUZA, 2011), em que se destacam as que dizem respeito ao aprimoramento do regime democrático.

As normas jurídicas da CPLP que tratam do acesso à informação dizem respeito, especialmente, a aspectos próprios do funcionamento da organização. Os Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, documento firmado em 2007, estabelecem que a Assembleia Parlamentar, órgão da CPLP que reúne representantes de todos os Parlamentos da Comunidade, tem direito de receber informação e documentação dos demais órgãos da organização, “pode constituir grupos de trabalho e missões de observação internacional” e “designar enviados especiais para relatar sobre assuntos específicos no âmbito da Comunidade” (CPLP, 2007, p. 7). Isso evidencia que o acesso à informação configura também recurso para o atendimento das necessidades funcionais das OIs.

Portanto, “o acesso à informação pública é tido como direito humano pelo sistema global de proteção, no âmbito da ONU, e pelos sistemas regionais: europeu, americano e africano” (SALES, 2014, p. 95). Dessa forma, as organizações internacionais também funcionam como um meio de reconhecimento do direito à informação pelos seus Estados-Membros em favor dos Direitos Humanos. Entre esses, destacam-se a liberdade de expressão e o desenvolvimento dos Estados, por intermédio de normas de prevenção e combate à corrupção.

Ademais, é possível observar que o direito à informação favorece o próprio funcionamento das Organizações Internacionais, aplicando-se também a elas (BJORKSTRAND & MUSTONEN, 2006) na relação com seus membros e demais interessados nas suas atividades, e possibilitando o acesso a documentos estatais que podem ser indispensáveis para o desempenho de suas funções e, consequentemente, para o alcance de seus objetivos.

3.2 A disseminação das Leis de Acesso à Informação e a ascensão do tema na agenda internacional

Stiglitz (2002) argumenta que as sociedades democráticas pressupõem transparência dos governos e, nelas, os cidadãos têm o direito básico de serem informados sobre o que faz o governo e discutir sobre o assunto. Para o autor, no entanto, há governos que não incentivam a disseminação de informações por considerar contrária a seus interesses e, mesmo em regimes democráticos, em que o público apresenta interesse na transparência, funcionários públicos são incentivados a manter o sigilo. Sarlet e Molinaro (2014, p.16), de forma semelhante, afirmam que o direito à informação se transformou em espécie de “garantia supranacional da Democracia e da efetividade dos demais direitos.”. Para os autores, o direito à informação constitui elemento fundamental para a participação democrática, assim como representa a base para o engajamento cidadão no controle do governo.

Furtado (2015) comprehende que, a despeito das críticas ao processo de globalização, a liberalização decorrente do fenômeno implicou grande pressão sobre os países para que adotassem maior transparência em suas economias. O autor destaca que, no âmbito internacional, o crescimento da preocupação das Organizações Internacionais, mormente das instituições financeiras, está vinculado com as crises financeiras no México, Rússia e países asiáticos, na década de 1990, e, nesse contexto, a constatação de que as crises tinham efeitos nas finanças globais ensejou o estímulo dessas instituições à adoção por seus países-membros de políticas de transparência e controle (FURTADO, 2015).

Ao longo dos anos, a Assembleia Geral das Nações Unidas e a antiga Comissão de Direitos Humanos⁴ buscaram a promoção dos distintos princípios, normas e valores da democracia, por intermédio de instrumentos internacionais de Direitos Humanos, no intuito de contribuir para que os Estados-membros criassem tradições e instituições democráticas. Nesse sentido, a Comissão estabeleceu diversas resoluções de Direitos Humanos e, em 2000, declarou os elementos essenciais à democracia, entre os quais se destacam a liberdade de expressão e de

⁴

A Comissão de Direitos Humanos foi criada em 1946 pela ONU para promover os direitos humanos em nível global, mas foi extinta no ano de 2006 para ser substituída por uma versão reforçada da instituição: o Conselho de Direitos Humanos (ONU, 2016c).

opinião; a transparência e a responsabilidade da administração pública; e a existência de meios de comunicação social livres, independentes e pluralistas.

Em 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos emitiu a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. No documento, os princípios 2 e 4 indicam que toda pessoa tem direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente e que o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental, cuja garantia constitui obrigação dos Estados. O princípio 4 estabelece também que o acesso à informação somente admite limitações excepcionais previstas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional.

A Organização dos Estados Americanos afirma a relevância do acesso à informação também por meio da Carta Democrática Interamericana, aprovada pela Assembleia Geral em 2001. Desse modo, considerando, entre outras razões, “que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia” (OEA, 2001), a Carta Democrática Interamericana dispõe, em seu artigo 4º, que são componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais e a liberdade de expressão e de imprensa.

No artigo 5º, a Carta trata da transparência no processo eleitoral, dispendo que será dispensada “atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades”. Na Declaração de Nuevo León, de 13 de janeiro de 2004, os Estados-membros da OEA, além de reconhecer que o acesso à informação é condição indispensável para a participação cidadã e promove a efetivação dos direitos humanos, comprometeram-se a contar com marcos jurídicos e normativos, assim como as estruturas necessárias para garantir o direito a seus cidadãos.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, destaca-se também que, em 2006, no caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, a Corte Interamericana de Direitos Humanos foi o primeiro tribunal internacional a determinar que o direito à liberdade de expressão, conforme estabelecido pelo direito internacional, abrange o direito à informação (MENDEL, 2009; CANELA; NASCIMENTO, 2009). Nessa perspectiva, Sales (2014) afirma que as cortes internacionais ainda estão atrasadas em relação ao Sistema Americano de Direitos Humanos,

como a Corte Europeia de Direitos Humanos, que não firmou entendimento sobre o direito de receber informação (HINS; VOORHOOF, 2007).

Pautassi (2013) descreve que a Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 2009, estabelece o artigo 13 da Convenção Americana como parâmetro a que deveriam seguir as leis de acesso à informação dos países da região. A autora afirma, ainda, que a Comissão salientou a obrigação dos Estados em fixar regimes legais que assegurem padrões mínimos, como o princípio da máxima abertura da informação, presunção da publicidade referente a reuniões e documentos chaves, prazos e custos razoáveis, revisão independente das recusas a solicitações de acesso à informação, punições para o não cumprimento e procedimento adequado para definir as exceções. Esses aspectos são fundamentais para o pleno funcionamento do regime de acesso à informação.

No que concerne ao sistema de desenvolvimento do direito à informação no continente africano, a Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos adotou uma Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, em outubro de 2002. A Declaração, que expressa o entendimento da Comissão sobre a liberdade de expressão, conforme artigo 9º da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, dispõe que todos têm o direito de acesso a informação de órgãos públicos, sujeito somente a regras claramente definidas, estabelecidas por lei.

A necessidade de leis de acesso à informação foi expressa, também, em 2004, na Declaração Conjunta sobre Acesso à Informação e sobre a Legislação que Regula o Sigilo, composta pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, pelo Representante da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade dos Meios de Comunicação e pelo Relator Especial da OEA para a Liberdade de Expressão. Segundo esse documento, o acesso à informação representa direito que se deve aplicar por legislação abrangente, como Leis de Liberdade de Acesso à Informação.

Em 2008, a organização não governamental The Carter Center, fundada pelo ex-presidente dos Estados Unidos Jimmy Carter com a finalidade de promover a democracia e os Direitos Humanos, realizou a Conferência Internacional sobre o Direito à Informação Pública, na qual se reuniram membros de grupos de interesse de quarenta países, representando instituições como organizações da sociedade civil, organismos internacionais e instituições financeiras no intuito de avaliar a situação do acesso à informação no mundo e de identificar ações prioritárias para que haja a implementação de leis sobre acesso à informação pública.

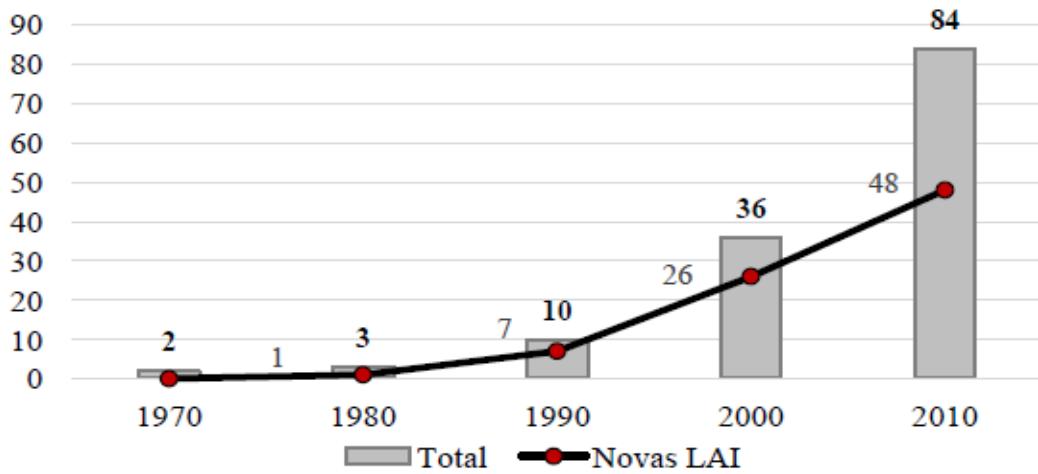
No evento, emitiram a Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito à Informação, por meio da qual expressam a conclusão de que “promulgar uma lei abrangente é essencial, porém insuficiente para estabelecer e manter o direito de acesso a informação” (THE CARTER CENTER, 2008), indicando a necessidade também de estabelecer um marco institucional adequado e desenvolver a administração pública, assim como promover a conscientização sobre o direito e o estabelecimento de uma mídia livre e independente. No documento, definiu-se como um dos princípios-chave que o direito à informação deve ser incorporado tanto aos instrumentos jurídicos internacionais quanto aos nacionais e subnacionais.

Canela e Nascimento (2009) consideram que o acesso à informação consiste em movimento internacional com origem há mais de dois séculos e que se tornou mais intenso em meados do século passado. “A visão predominante de que o direito à informação era apenas uma medida de governança administrativa modifica-se a partir da década de 1990”, quando passou a ter cada vez mais reconhecimento como direito humano e fundamental (SALES, 2014, p. 95). Conforme Banisar (2006), a liberdade de informação ainda está em evolução. O crescimento da transparência ocorre em resposta a demandas de organizações da sociedade civil, da mídia e dos credores internacionais e muitas leis que regulam o direito adotaram processos inovadores para melhorar o acesso à informação (BANISAR, 2006).

O movimento internacional em defesa do acesso à informação apresenta-se em evidência não somente pelas diferentes decisões advindas das organizações internacionais, mas também pela mobilização dos Estados no tratamento do problema mediante a aprovação de leis que regulam o direito à informação. A Lei de Liberdade de Imprensa promulgada pela Suécia, em 1766, é considerada a primeira a regular o direito. Mendel (2009), em referência a essa lei, afirma que existe lei de direito à informação há mais de duzentos anos, mas poucas têm mais de vinte anos.

Nos gráficos a seguir, verifica-se a descrição desse fenômeno. No Gráfico 1, a evolução da quantidade de Estados com Lei de Acesso à Informação (LAI) ao longo das décadas do período que vai de 1970 a 2010 se mostra evidente. Até os anos 1990, apenas dez países tinham regulamentado o direito; em 2010, este número subiu para 84. Considerando-se apenas a primeira década do século XXI, a quantidade de Estados com leis de acesso à informação mais que dobrou, variando de 36 para 84; o que representa um crescimento de 133%.

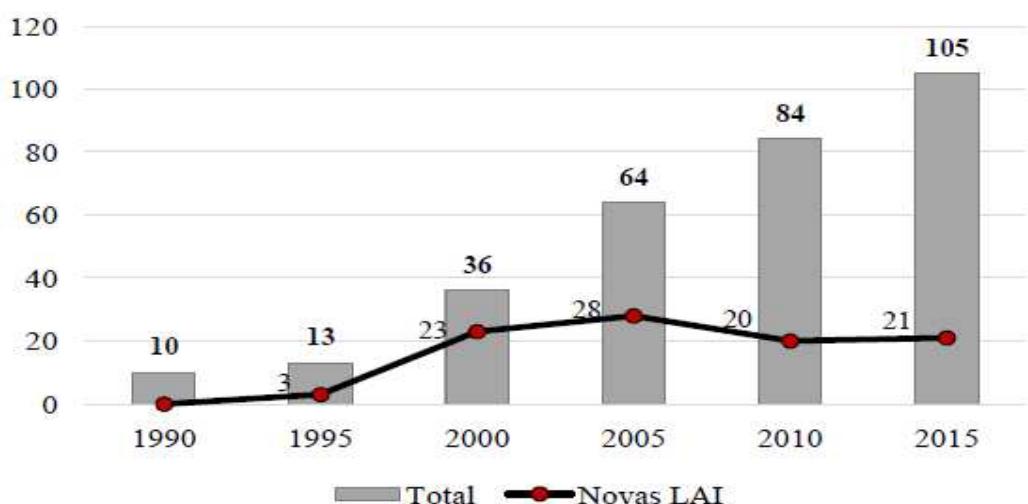
Gráfico 1 – Países com Lei de Acesso à Informação – decênios de 1970 a 2010



Elaboração do autor. Fonte: <<http://freedominfo.org>>.

Por intermédio do Gráfico 2, é possível observar, com maior detalhe, a elevação da quantidade de países que regulararam o acesso à informação desde o fim do século passado. No ano de 2000, 36 países contavam com LAI; em 2015, já eram 105 os países com suas próprias Leis de Acesso à Informação. Houve, portanto, o estabelecimento de LAI por 69 países entre os anos de 2001 a 2015. Esses dados mostram que a questão do acesso à informação é cada vez mais incorporada não somente à agenda pública dos Estados, mas também, como já foi discutido, às normativas ligadas à garantia de transparência e controle nos diversos níveis da atuação governamental.

Gráfico 2 – Países com Lei de Acesso à Informação – quinquênios de 1990 a 2010



Elaboração do autor. Fonte: <<http://freedominfo.org>>.

Naturalmente, a importância da questão do acesso a informações públicas passou a ser reconhecida tanto no âmbito doméstico dos Estados, quanto nas relações estabelecidas entre

elas. Porém é importante destacar que não se pode ainda afirmar se existe uma relação de causa e efeito, ou até mesmo de uma correlação, entre a difusão das LAI e a multiplicação de normas internacionais voltadas à questão. É provável que os dois fenômenos se influenciem mutualmente, mas, para atestar a existência de uma relação estatisticamente considerável, é necessário investir em pesquisas apropriadas, com abordagens empíricas que verifiquem o impacto da agenda internacional sobre a política doméstica.

O surgimento de normas sobre o acesso à informação pública na esfera internacional e a tendência de incorporação do direito à informação aos ordenamentos jurídicos nacionais refletem o reconhecimento crescente da importância da questão na agenda política. Como se pôde verificar, pelos dados e pela quantidade e conteúdo dos diversos dispositivos normativos internacionais aos quais os países respondem, houve uma mudança visível no tratamento à questão do acesso à informação pública entre o século anterior e as duas primeiras décadas do século XXI.

Os dados dos Gráficos 1 e 2 representam indicativo do aumento da relevância do acesso à informação em perspectiva global. De acordo com os dados do Gráfico 2, é possível constatar que, nos últimos cinco anos, a maioria de seus países-membros da ONU, formada por um total de 193 Estados, passaram a adotar suas próprias LAI.

Ressalta-se também que a agenda política internacional se altera de forma diferente de acordo com circunstâncias específicas. Segundo Sato, os “países e regiões não se transformam na mesma direção e quando, porventura, o sentido das mudanças pode ser considerado semelhante, a velocidade com que esse processo ocorre difere substancialmente de lugar para lugar” (SATO, 2000, p. 138).

As diferenças no tratamento do direito à informação muitas vezes compreendem a realidade dos grupos regionais de países. No que concerne ao Estados-membros da OEA, Olabe e Vieyra (2011) descrevem que a Assembleia Geral monitora a implementação de padrões e princípios do direito à informação a nível regional e, desde 2003, adota resoluções anuais relativas ao acesso à informação. Além disso, a Comissão Interamericana de Direito Humanos, em 2008, adotou um conjunto de princípios de acesso à informação e a OEA lançou, em 2010, o primeiro Modelo Interamericano de Lei de Acesso à Informação Pública (OLABE; VIEYRA, 2011).

Nos países do Mercosul, por sua vez, Eirão, Silva e Cavalcante (2015) identificaram a existência de sinais de uma agenda comum sobre a instituição de uma lei de acesso à

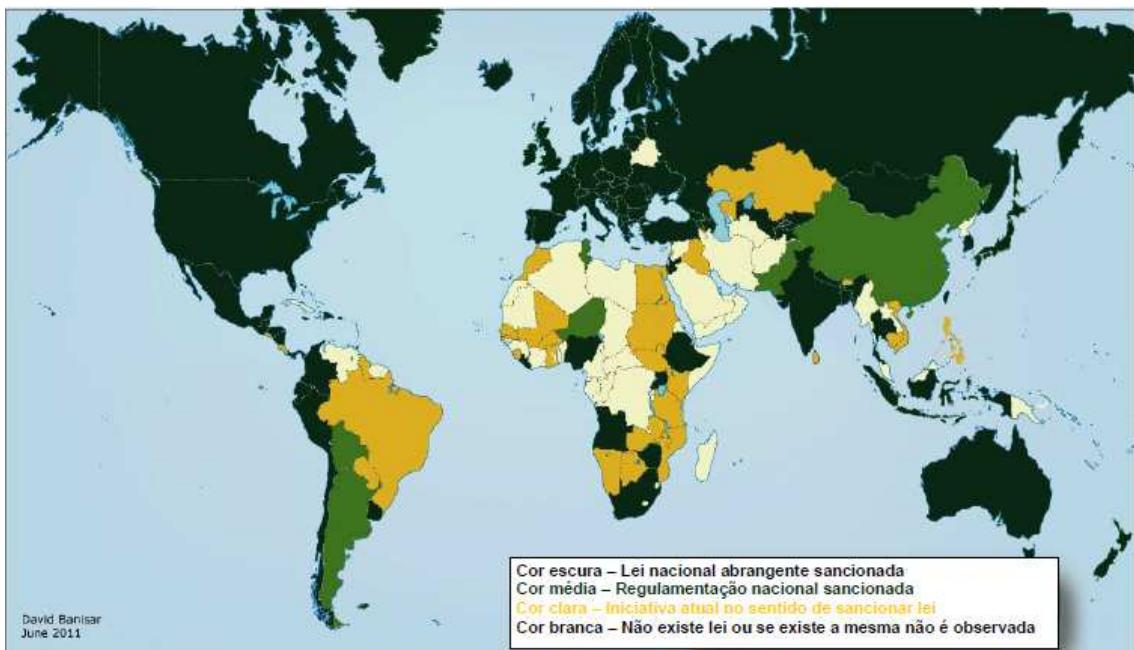
informação. Distintamente, “os acontecimentos relativos ao direito à informação na União Africana são mais modestos” (MENDEL, 2009, p. 13) e, somente em 2007, foi adotada a primeira lei de acesso à informação por um país do Oriente Médio, a Jordânia (MENDEL, 2009).

A implementação das Leis de Acesso à Informação distingue-se de forma ainda mais consistente quando observamos a variabilidade de seus conteúdos de acordo com os países que as adotam. Blanton (2006) afirma que a lei francesa de acesso à informação provê apenas uma parte do que dispõem as leis canadense e estadunidense, implicando o recebimento de menor quantidade de solicitações de informação em relação a outros países. O autor alerta, ainda, que compilações sobre lei de acesso à informação incluem Estados como Zimbábue e Uzbequistão, cujas leis não implicam em liberdade de informação na prática, uma vez que seus propósitos verdadeiros seriam censurar a imprensa e monopolizar a informação do governo.

O marco jurídico do direito à informação “compreende os princípios e regras de direito internacional e o direito constitucional e infraconstitucional interno dos diversos países, encontrando-se em estágio de desenvolvimento ainda muito heterogêneo e marcado por importantes diferenças quanto aos níveis de eficácia” (SARLET; MOLINARO, 2014, p. 14).

A ONG Artigo 19 e a rede global de organizações da sociedade civil The Access Initiative – esta última instituída com a missão de promover o acesso à informação –, apresentaram o mapa intitulado “Leis, Regulamentos e Projetos de Lei Nacionais de Direito à Informação - 2011” em que se identificam as diferenças entre regiões e países relativas à regulação do direito.

Figura 1 – Leis, Regulamentos e Projetos de Lei Nacionais de Direito à Informação - 2011



Em 2011, uma iniciativa multilateral foi estabelecida para a promoção da transparência governamental: a Parceria de Governo Aberto. A iniciativa foi lançada com a assinatura da Declaração de Governo Aberto, em 20 de setembro de 2011. No documento, verifica-se o compromisso de aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, que foi assumido pelos oito países fundadores da Parceria: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido (CGU, 2014).

No início de 2016, 69 países integram a iniciativa, cuja finalidade principal é desenvolver a qualidade da governança e dos serviços prestados aos cidadãos. Considerando-se que a adesão à Parceria de Governo Aberto depende do atendimento de critérios mínimos dos princípios de governo aberto nas áreas de transparência fiscal, acesso à informação, divulgação de rendas e ativos e participação cidadã, a grande quantidade de novos participantes da iniciativa nos primeiros cinco anos de existência representa indicativo da relevância atribuída ao direito na agenda política internacional.

Na 6ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, realizada entre os dias 2 e 6 de novembro de 2015, na Rússia, foram aprovadas diversas resoluções concernentes ao acesso à informação como meio de combate à corrupção. Nesse sentido, o governo brasileiro destacou a aprovação de uma resolução para o uso de procedimentos não criminais no intuito de promover a troca de informações, nos âmbitos civil

e administrativo, a despeito de não ser uma obrigação dos Estados Partes da Convenção de Mérida (CGU, 2015).

De acordo com o Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC), o ano de 2015 entrará para a história como o ano da aprovação dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) globais, que se trata da nova agenda de ação da organização até 2030. Os chefes de Estado e de Governo e altos representantes, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova York, definiram os ODS, que entraram em vigor no dia 1º de janeiro de 2016, e comprometeram-se a trabalhar em busca da plena execução da Agenda até 2030. Entre os ODS, o Objetivo 16 consiste em “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Esse objetivo abrange a meta de “assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (ONU, 2015).

Portanto, é possível verificar que o movimento internacional em favor do acesso à informação pública baseia-se na ação de diferentes atores políticos que buscam expressar a relevância do acesso como direito humano e como um aspecto essencial para a boa governança, ao propiciar melhor condição para a prevenção e combate à corrupção tanto pelos cidadãos e quanto pelas Estados e organizações internacionais. Isso é observado, por exemplo, na Declaração de Governo Aberto, por meio da qual os membros da Parceria de Governo Aberto assumiram o comprometimento com os princípios estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção da ONU contra a Corrupção e em outros instrumentos internacionais relativos aos Direitos Humanos e à boa governança.

4 METODOLOGIA

Este trabalho fundamenta-se no seguinte problema: quais as condições associadas à garantia do acesso à informação pública nos Estados-membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa? Nessa perspectiva, questionamos também: Estados com maior adesão a normas internacionais sobre direito à informação, maior nível de liberdade democrática e maior renda apresentam condições necessárias ou suficientes para institucionalizar esse direito por lei? Para responder a essas questões, realizamos revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise comparativa por meio da técnica QCA.

Dadas essas questões de pesquisa, há o desafio de verificar como a garantia do direito à informação pública ocorre no âmbito dos Estados-membros da CPLP. Considerando-se que, conforme indicamos na introdução desta dissertação, esses países se engajaram na formação de uma Organização Internacional, a CPLP, com objetivos de promover, por exemplo, a cooperação em domínios como administração pública e comunicação social. Nesse contexto, a garantia do acesso à informação pública mediante lei pode configurar não somente o provimento de direito essencial para a cidadania, mas também meio de facilitar o conhecimento da realidade de todos os países compõem a CPLP, beneficiando-os mutuamente. Essa reflexão enseja outra questão importante: se existem Leis de Acesso à Informação nesses países, elas contêm previsão de estabelecer os elementos institucionais indispensáveis para o pleno exercício do direito? Essa pergunta merece análise específica no tópico sobre avaliação dos marcos institucionais do acesso à informação pública.

O marco institucional constitui parte do amplo problema do acesso à informação pública. Consoante breve descrição dos desafios para a promoção do acesso à informação, entende-se como necessária a complementação desta análise em razão dos limites que dizem respeito à transversalidade do direito à informação (PAUTASSI, 2013), assim como as restrições metodológicas referentes a este tipo de pesquisa, baseada principalmente na análise do regime legal. Jara (2006) assevera que este tipo de estudo é inútil se não tiver como complemento estudos concretos de casos pelos quais se verifiquem a implementação das leis. Desse modo, estudos de caso como o de Barros (2015), que analisou a transparência digital dos parlamentos dos países de língua portuguesa, mostram-se imprescindíveis para o progresso do conhecimento sobre o problema.

No que concerne aos objetivos deste trabalho, definimos o objetivo geral, que consiste em verificar se os Estados-membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa garantem o acesso à informação aos cidadãos mediante lei, e os objetivos específicos:

- a) Apresentar análise descritiva sobre a garantia de acesso à informação por intermédio das constituições e das Leis de Acesso à Informação dos países-membros da CPLP;
- b) Analisar a avaliação das Leis de Acesso à Informação dos Estados-Membros da CPLP de acordo com padrões internacionais;
- d) Verificar se adesão a normas internacionais sobre direito à informação, renda alta e liberdade democrática representam condições necessárias ou suficientes para a garantia do acesso à informação pública por lei.

As seguintes hipóteses são referentes às possíveis condições causais ou suficientes para o estabelecimento de LAI:

H₁: a adesão a normas internacionais sobre direito à informação consiste em causa necessária para o estabelecimento de Lei de Acesso à Informação;

H₂: liberdade democrática é condição necessária para o estabelecimento de LAI;

H₃: renda alta forma com adesão a normas internacionais e liberdade democrática configuração causal suficiente para a adoção de LAI.

As hipóteses pautam-se pela pesquisa bibliográfica e documental apresentadas nos capítulos anteriores desta dissertação, assim como na breve revisão de literatura presente em cada tópico sobre as possíveis causas determinantes da adoção de Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, a primeira hipótese tem como fundamento o fato de que a diversidade dos países-membros da CPLP possibilita a afirmação de que somente uma parte deles adotaram LAI, tendo em vista que dois terços são países da África, região na qual poucos regularam o direito à informação pública.

A segunda hipótese tem como referência, conforme descrevemos com base em distintos autores (MENDES, 2009; SARLET; MOLINARO, 2014; BANISAR, 2006), a ideia de que a possível vinculação dos Estados a normas internacionais é relevante para o desenvolvimento do direito sobre acesso à informação pública nos países. Por esse motivo, consideramos a hipótese de que seria uma causa necessária para a existência de LAI, nos Estados-membros da CPLP, a adesão às normas internacionais relativas a esse direito.

A terceira hipótese, por sua vez, tem em consideração a literatura apresentada no primeiro capítulo sobre a relação entre democracia e regime democrático, e o fato de a democracia ser um dos princípios que regem a CPLP, de acordo com seus Estatutos. Entendemos, portanto, que, nos casos estudados, a liberdade democrática consistiria em condição necessária para o estabelecimento do direito à informação por lei.

A última hipótese tem como fundamento as evidências de que, consoante verificamos pela literatura sobre a ascensão do tema acesso à informação na agenda internacional e, especialmente, conforme Banisar (2011), é possível afirmar que nem todos os países com LAI possuem renda alta. Isso implica descartar a possibilidade de que renda alta seja uma causa necessária para adoção de LAI, mas compreender como possível fator relevante em razão da diversidade de autores que a relaciona com o desenvolvimento democrático, o que indicamos no tópico específico.

Analisamos o problema da garantia do acesso à informação pública nos Estados-membros da CPLP pelo seguinte percurso metodológico: identificação da previsão do direito nas constituições de cada país e se existe Lei de Acesso à Informação; descrição de formas de avaliação das Leis de Acesso à Informação com os resultados referentes às leis de Angola, Brasil, Moçambique e Portugal; apresentação dos dados de adesão a normas internacionais sobre direito à informação, liberdade democrática e renda, a fim de explicitar a condição atual desses elementos político-econômicos nos Estados-membros da CPLP, considerando suas possíveis implicações para a garantia do acesso à informação pública; e realização da Análise Comparativa Qualitativa para explicar se a ocorrência de adesão a normas internacionais sobre direito à informação, liberdade democrática e renda alta representam condições causais necessárias ou suficientes para a garantia do direito por lei, ou seja, estabelecimento de Lei de Acesso à Informação. Nas conclusões, destacamos os achados da pesquisa e sugestões para novos estudos sobre o problema do acesso à informação pública.

Descrevemos como se encontra estabelecido o direito à informação pública nos Estados-membros da CPLP por intermédio de diferentes fontes. Para isso, foram consultados os sítios eletrônicos dos Poderes Executivo e Legislativo de cada país e também o banco de dados de legislações sobre direito à informação “*freedominfo.org*”, a fim de obter a constituição e a lei que regulamenta o acesso à informação pública. Não havendo a obtenção desses documentos mediante consulta às referidas fontes, buscaram-se bancos de dados alternativos, por meio de sítios eletrônicos como o da “*Global Right to Information Rating*” (Classificação Global do Direito à Informação) ou do “*Constitute Project*”.

Além da descrição de como o direito está previsto nas constituições e a identificação da existência de lei regulamentar, apresentamos, brevemente, formas de avaliação da qualidade das Leis de Acesso à Informação que podem ser aplicadas aos casos dos Estados-membros da CPLP, com destaque para a Classificação Global do Direito à Informação. Desse modo, buscamos não somente descrever o vigente regime legal do direito à informação pública nos casos estudados, mas também verificar se a qualidade normativa é compatível com parâmetros internacionais.

Adotamos a técnica Análise Comparativa Qualitativa do tipo “*crisp set*” por considerá-la adequada para a abordagem inicial do problema da garantia do acesso à informação pública nos Estados-membros da CPLP e por ser viável a identificação de valores binários das possíveis condições causais para o resultado. Desse modo, busca-se analisar os dados empíricos coletados por meio dos sítios eletrônicos oficiais de cada norma internacional que trata sobre direito à informação, assim como dos bancos de dados da *Freedom House* e do Banco Mundial. Optamos por analisar os dados de liberdade democrática e de renda dessas duas organizações por terem sua validade reconhecida internacionalmente e por abrangerem todos os casos da pesquisa, de modo a obter parâmetro uniforme para diversos países. Discute-se a relevância e validade dessas fontes e, sucintamente, a sua adequação para esta pesquisa nos tópicos específicos de análise descritiva dos dados.

A escolha da técnica Análise Comparativa Qualitativa apresenta-se como viável para testar as hipóteses também devido à diversidade dos casos em análise e a necessidade de transcender a descrição do direito à informação pública nos Estados-membros da CPLP. Essa técnica constitui um método que relaciona análise qualitativa com análise quantitativa, respeitando a diversidade dos casos e sua heterogeneidade, considerando diferentes contextos e condições causais relevantes pela comparação de casos como configurações (RAGIN, 2008).

Ragin (2008) define quatro fases do “*crisp-set QCA*”: identificar casos e condições causais; construir a tabela-verdade e resolver contradições; analisar a tabela-verdade; e avaliar os resultados. Essas etapas são evidenciadas no desenvolvimento deste capítulo e, para a construção da tabela-verdade e sua análise, que pode ser feita com o auxílio de softwares como fsQCA, TOSMANA e STATA QCA, foi dispensado o uso desses recursos tecnológicos, com base em Pérez-Liñan (2010), porque a análise consiste na busca de relação causal de apenas três variáveis sobre o resultado, que é garantia do direito à informação pública por lei. Isso facilitou a construção da tabela-verdade e a análise dos dados. O Quadro 2 corresponde a uma síntese do desenho de pesquisa.

Quadro 2 – Desenho de Pesquisa

Casos	Nove Estados-membros da CPLP
Fonte	Freedom House (2016); Banco Mundial (2016); sítios eletrônicos oficiais dos tratados internacionais sobre direito à informação (2016).
Técnica	Análise Comparativa Qualitativa (QCA)
Variáveis	Resultado: Estabelecimento de lei de acesso à informação Condições causais: Adesão a normas internacionais sobre direito à informação; renda alta; liberdade democrática.
Hipótese	Países com liberdade democrática, adesão a normas internacionais sobre acesso à informação e nível de renda alta possuem condições favoráveis ao estabelecimento de lei de acesso à informação.

Fonte: elaboração do autor

5 MARCO INSTITUCIONAL DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NOS ESTADOS-MEMBROS DA CPLP

5.1 Constituições e Leis de Acesso à Informação

5.1.1 Angola

Angola estabelece o direito a liberdade de expressão e de informação. A Constituição de 2010, no artigo 40, determina “o direito e a liberdade de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações”. Ressalta-se, nessa perspectiva, que a Constituição de Angola é recente, apenas seis anos de existência, e que o país enfrentou mudanças institucionais significativas nas últimas décadas. Nas duas constituições anteriores, a de 1992 estabelecia, explicitamente, o direito à informação, diferentemente da Constituição de 2004 (BANISAR, 2006).

Esses fatos evidenciam que, desde a última década do século passado, o direito à informação pública, sob a perspectiva constitucional, passa por avanços e retrocessos, o que deve ser considerado para a avaliação de seus desafios atuais na promoção do acesso à informação. A despeito disso, Angola regulamentou o direito em 2002, Lei nº 11/02, Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, amplamente baseada na Lei de Portugal de 1993 (BANISAR, 2006, p. 20).

5.1.2 Brasil

O Brasil tem um conjunto de normas relativas ao direito à informação. A Constituição de 1988 estabeleceu o direito em diferentes dispositivos, conforme destacam Sarlet e Molinaro (2014). No artigo 5º da Carta Magna, em que se estabelecem os direitos e garantias fundamentais, dispõe-se tanto sobre o direito à informação de forma ampla, quanto de modo específico em relação ao poder público.

De acordo com o Artigo 5º, inciso XIV, da CF, “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

Ademais, na relação com o Estado, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (CF, Art. 5º, inciso XXXIII).

Esses dispositivos constitucionais compreendem a base normativa para a garantia do direito à informação dos cidadãos e a assunção do dever estatal de promover o acesso à informação pública. O Brasil, em 2011, estabeleceu a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/11, após mais de vinte anos da promulgação da CF, a qual, conforme Rodrigues (2009), muitos acreditavam que garantia o acesso à informação pública, mas o direito se configurava quase como letra morta por falta de regulamentação.

5.1.3 Cabo Verde

Cabo Verde também estabelece o direito à informação por intermédio de sua Constituição de 2010, a despeito de não ter Lei de Acesso à Informação. De acordo com o Artigo 29 da Constituição cabo-verdiana, “são garantidas as liberdades pessoal, de pensamento, de expressão e de informação”. O Artigo 48, que trata da liberdade de expressão e informação, dispõe que “todos têm a liberdade de informar e de serem informados, procurando, recebendo e divulgando informações e ideias, sob qualquer forma, sem limitações, discriminações ou impedimentos”.

Distintamente, o Artigo 60 diz respeito à liberdade de imprensa e dispõe que “aos jornalistas é garantido, nos termos da lei, o acesso às fontes de informação”. Verifica-se que a Constituição de Cabo Verde institui o direito à informação sob diferentes perspectivas, o que se reproduz, em certa medida, na Lei Maior dos demais países de língua portuguesa do continente africano, cuja principal referência é a Constituição Portuguesa.

5.1.4 Guiné-Bissau

A Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996, em diferentes artigos, trata sobre o direito à informação. Conforme Artigo 34.º, “todos têm direito à informação e à proteção jurídica, nos termos da lei”. O problema, nesse contexto, consiste no fato de que o país ainda

não estabeleceu Lei de Acesso à Informação, inviabilizando a reivindicação do direito por intermédio de uma institucionalidade própria, que não somente garanta a informação pública para o cidadão, mas também determine deveres por parte dos agentes do Estado. O Artigo 51.^º da Constituição, por sua vez, dispõe que:

Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento por qualquer meio ao seu dispôr, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado sem impedimento nem discriminações.

5.1.5 Guiné Equatorial

A pesquisa sobre o estabelecimento do direito à informação pública por meio de constituição e de lei regulamentar, no caso da Guiné Equatorial, apresenta-se como a mais difícil entre os Estados-membros da CPLP. No sítio eletrônico oficial do governo⁵, não é possível encontrar nem a Constituição nem as demais leis do país. Além disso, não se encontrou no sítio oficial da Câmara de Representantes do Povo, órgão que exerce o Poder Legislativo no país junto com o Presidente. Obteve-se acesso à Constituição de Guiné Equatorial de 1991, revisada em 2012, por meio do portal “*Constitute Project*”, que representa banco de constituições dos países. Não se verifica, na Constituição de Guiné Equatorial, dispositivo relativo à garantia de acesso à informação pública. Não se identifica também a existência de Lei de Acesso à Informação.

5.1.6 Moçambique

A Constituição de Moçambique de 2004 garante o direito à informação. Nesse sentido, consoante Artigo 48, intitulado “Liberdades de expressão e informação”, “Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação”. No mesmo Artigo, determina-se que “o exercício da liberdade de expressão, que compreende nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação não podem ser limitados por censura”.

⁵

<http://www.guineaecuatorialpress.com>

Por fim, a Constituição estabelece que o exercício dos direitos estabelecidos no referido Artigo “é regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana”. Somente em 2014, dez anos após sua previsão constitucional, Moçambique regulamentou o direito, Lei 34/14, denominada Lei do Direito à Informação.

5.1.7 Portugal

De acordo com a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) de Portugal, “a Constituição Portuguesa assegura o direito de informar, de se informar e de ser informado (Art. 37, §1), o direito de informação sobre processos administrativos (Art. 268, §1), e o direito a acesso a documentos administrativos de modo geral (Art. 268, §2)”. A Constituição representa influência para os países de língua portuguesa, especialmente os países africanos, conforme aponta Alves (2014). O Artigo 37 da Constituição Portuguesa foi reproduzido, de forma semelhante, no Artigo 40 da Constituição de Angola, tratando-se sobre liberdade de expressão e informação:

Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações. (PORTUGAL, 1976).

Portugal estabeleceu o direito à informação por lei pela primeira vez em 1993. O vigente diploma legal, em 2016, Lei 46/2007, denominada Lei de Acesso aos Documentos da Administração (LADA), “transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro, relativa à reutilização de informações do setor público” (PORTUGAL, 2007).

Durante a realização desta pesquisa, Portugal publicou a nova lei que rege o direito à informação pública, Lei 26/2016, que “aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental”, revogando a Lei 46/2007. Em razão de a Lei ter entrado em vigor somente em 1º de setembro de 2016, quase no fim do ano de referência para nossa pesquisa, e outras possíveis inconsistências em relação aos dados das demais LAIs, como o fato de não ter sido ainda avaliada pela Classificação Global do Direito à Informação, nossa referência para este estudo de casos é a Lei 46/2007.

5.1.8 São Tomé e Príncipe

A Constituição de São Tomé e Príncipe, promulgada em 2003, também assegura o direito à informação pública e evidencia influência da Constituição Portuguesa de 1976. Isso verifica-se, por exemplo, na redação do dispositivo constitucional sobre a liberdade de expressão e informação, Artigo 29º, inciso 1: “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio.” No que concerne à obrigação do poder público em divulgar suas informações para o controle social, a Constituição estabelece, no Artigo 74.º, inciso 1:

Os titulares dos órgãos de poder político têm o dever de manter informados os cidadãos e as suas organizações acerca dos assuntos públicos, ficando sujeitos ao controlo democrático exercido através das formas de participação política estabelecida na Constituição e na lei. (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2003)

São Tomé e Príncipe ainda não regulamentou o direito à informação pública mediante lei. Desse modo, embora tenha estabelecido, constitucionalmente, tanto o direito do cidadão de obter informação pública, quanto o dever dos agentes públicos de garantir o seu acesso, o Estado carece de uma lei para assegurar o direito de forma plena e coerente com a Constituição.

5.1.9 Timor-Leste

A Constituição da República Democrática do Timor-Leste de 2002, em seu Artigo 40.º, que trata sobre liberdade de expressão e informação, dispõe, de forma semelhante aos demais Estados-membros da CPLP, que todas as pessoas têm direito de informar e de ser informadas. Adicionalmente, a Constituição estabelece que o exercício dos direitos dispostos no referido artigo é regulado por lei; porém o Estado, até 2016, não regulou o direito à informação pública por meio de lei. Isso evidencia a necessidade de estabelecimento de Lei de Acesso à Informação para garantia do direito aos cidadãos timorenses.

5.2 Avaliação do marco institucional do acesso à informação pública: Angola, Brasil, Moçambique e Portugal

Diversos estudos tratam da avaliação do acesso à informação sob a perspectiva do marco legal. Destacam-se Mendel (2009) e Banisar (2006), que fazem uma breve revisão do acesso à informação pública no mundo. Essas pesquisas têm em comum a análise, de forma isolada, dos aspectos dos marcos institucionais em países que não detêm vínculos específicos. Fundamentam-se, também, pela consulta às normas constitucionais e identificação de existência de Lei de Acesso à Informação nos países, associada a opiniões de especialistas sobre a implementação do direito.

Banisar et al. (2011), por oportuno, classifica os países de modo a distinguir os que possuem algum tipo de regulamentação, os que têm iniciativa atual no sentido de sancionar lei, e os que simplesmente não possuem nenhuma iniciativa ou lei para regulamentar o direito à informação pública. De forma diferente, no intuito de avaliar o marco institucional desse direito nos Estados-membros da CPLP, têm-se como referência as pesquisas em que se propõe a formação de indicadores de qualidade das Leis de Acesso à Informação, em conformidade com parâmetros internacionais.

O estabelecimento de Leis de Acesso à Informação mostra-se bastante relevante para a institucionalização e, consequentemente, garantia do direito à informação pública nos países. Pautassi (2013), ao defender o monitoramento do acesso à informação a partir de indicadores de direitos humanos, afirma que indicadores estruturais identificam medidas do Estado para implementar os direitos, destacando-se informações para avaliar como se organiza o aparato institucional e sistema legal para cumprir suas obrigações.

Nesse contexto, tendo em consideração os dados dos Estados-membros da CPLP, descrevem-se três formas de avaliar a institucionalização do acesso à informação com base em aspectos qualitativos das LAIs: Eirão, Silva e Cavalcante (2015), Lara-Gaitán (2016) e Classificação Global do Direito à Informação 2016.

Os dados do Quadro 3 são referentes às leis dos quatro Estados-membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa que regularam o direito à informação pública: Angola (AO), Brasil (BR), Moçambique (MZ) e Portugal (PT).

Os dados, compilados de forma semelhante a Eirão, Silva e Cavalcante (2015, p. 45), evidenciam aspectos dos três principais elementos que devem apresentar as Leis de Acesso à Informação, transparência ativa, transparência passiva e sigilo. Para os autores, esses aspectos são norteadores das leis sobre o direito e “têm como base as diretrizes emanadas da Organização

das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos” (EIRÃO, SILVA e CAVALCANTE, 2015, p. 44).

O modelo de pesquisa empregado pelos autores supracitados consistiu, basicamente, na identificação da existência de lei ou projeto de lei que regulamenta o direito em cada Estado-membro do Mercosul e na análise descritiva dos três elementos em destaque, resumindo os dados em um quadro sinótico. De modo similar, apresentam-se os dados das leis de regulamentação do direito à informação pública em cada Estado-membro da CPLP.

Quadro 3 – Leis de Acesso à Informação nos Estados-membros da CPLP

País	Lei	Ano	Sigilo	Transparéncia Ativa	Transparéncia Passiva	Prazo
AO	Lei 11 Lei de Acesso aos Documentos Administrativos	2002	Sim, Arts. 5º e 6º	Sim, Art. 11º	Sim, Art. 13º	10
BR	Lei 12.527 Lei de Acesso à Informação	2011	Sim, Arts. 23 e 24	Sim, Art. 8	Sim, Art. 10	20+10
MZ	Lei 34 Lei do Direito à Informação	2014	Sim, Arts. 20 a 30	Sim, Art. 6	Sim, Art. 14	21
PT	Lei 46 Lei de Acesso aos Documentos Administrativos	2007	Sim, Art. 6	Sim, Art. 10º	Sim, Art. 13º	10+60

Elaboração do autor com base em Eirão, Silva e Cavalcante (2015). Fonte< AO; BR; MZ; PT,;2016 >

O Quadro 3 possibilita identificar que as leis de regulamentação do direito à informação pública, em Angola, Brasil, Moçambique e Portugal, asseguram transparéncia ativa, transparéncia ativa e sigilo, elementos conceituados no primeiro capítulo desta dissertação. Verifica-se, também, pelos dados do Quadro 3, que a transparéncia passiva se estabelece de modo diferente no que se refere aos prazos para atendimento das demandas de acesso à informação pública. O prazo de dez dias foi instituído tanto em Angola quanto em Portugal; entretanto, a lei angolana não prevê prorrogação, e a portuguesa de 2007 permite prorrogação do prazo por até mais sessenta dias.

A lei de Moçambique, como a angolana, não prevê prorrogação do prazo de atendimento dos pedidos de informação pública, que são 21 dias; a brasileira, por sua vez, dispõe que o Estado tem vinte dias prorrogáveis por mais dez.

Lara Gaitán (2016) apresenta outra forma de avaliar o desenho institucional do acesso à informação pública, tendo como objeto os casos de Chile, Colômbia e México e referência principal a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública da Organização dos Estados Americanos, publicada em 2010. O autor analisa as leis desses países em cinco dimensões: características do regime de acesso à informação; sujeitos obrigados; regime restrito de exceções ao acesso à informação; garantia do direito ou apelação à via judicial; e organismo garante do direito. Desse modo, o autor propõe uma avaliação ampla das Leis de Acesso à Informação dos países por intermédio da análise de conformidade de cada um desses aspectos com a Lei Modelo da OEA, atribuindo a eles uma pontuação.

O pesquisador analisa a importância desses elementos para a garantia do acesso à informação pública e conclui, em sua avaliação, que a Lei de Acesso à Informação do México apresenta, no geral, a melhor conformidade com a Lei Modelo da OEA, com 78.8 de 100 pontos; a do Chile, 76.7; e a da Colômbia, 68. A proposta de Lara Gaitán fornece um modelo de avaliação que tem como resultado um indicador de conformidade que pode ser utilizado, especialmente, para análise das Leis de Acesso à Informação vigentes nos países-membros da OEA.

Distintamente, a Classificação Global do Direito à Informação (*Global Right to Information Rating*) constitui um programa sob responsabilidade das organizações não governamentais “Access Info Europe” (AIE) e “Centre for Law and Democracy” (CLD) baseado na análise da qualidade dos marcos legais sobre direito à informação no mundo inteiro. A Classificação representa também um indicador de qualidade da Lei de Acesso à Informação de cada país, o qual se fundamenta em outros 61 indicadores divididos em sete categorias: direito de acesso, escopo, procedimentos de pedidos, exceções e recusas, recursos, sanções e proteções, e medidas de promoção (AIE; CLD, 2016). Nessa perspectiva, pela sua característica global, considera-se que os dados da Classificação se ajustam melhor à análise das LAIs dos Estados-membros da CPLP, uma vez que se localizam em quatro distintos continentes.

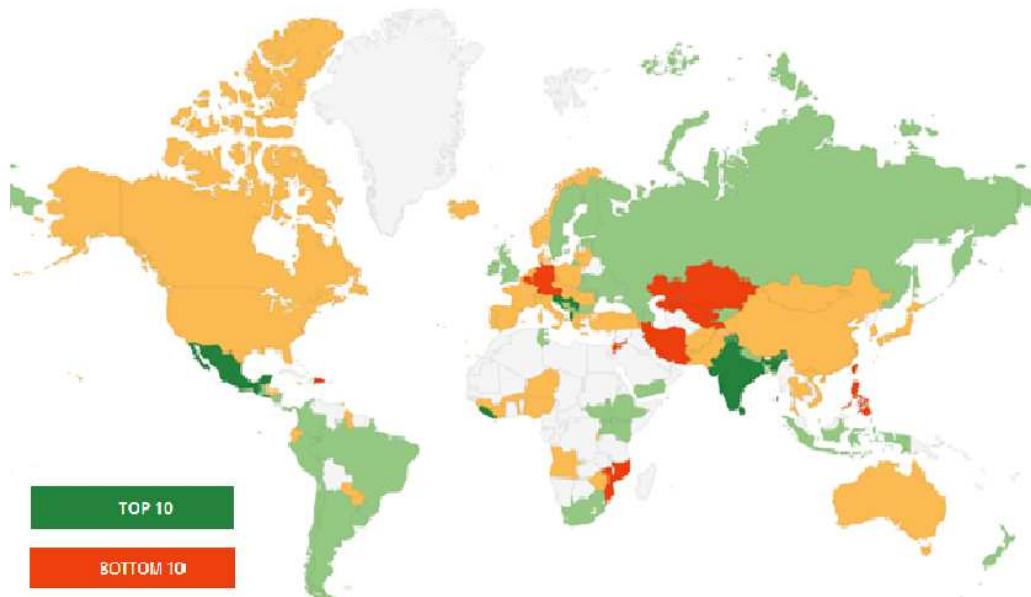
O Mapa da Classificação Global do Direito à Informação, Figura 2, evidencia, por diferentes cores, os níveis de qualidade das Leis de Acesso à Informação dos países, com destaque para os dez países com maiores e os dez menores pontuações na Classificação⁶. As cores verde escuro, verde, amarelo e vermelho indicam as pontuações na Classificação Global

⁶ Dez maiores pontuações na CGDI: México, Sérvia, Sri Lanka, Eslovênia, Índia, Albânia, Croácia, Libéria, E Salvador e Serra Leoa. Dez menores pontuações na CGDI: Bélgica, Uzbequistão, Taiwan, Alemanha, Jordânia, Irã, Tajiquistão, Filipinas, Liechtenstein e Áustria.

do Direito à Informação em ordem decrescente. Países como México e Índia destacam-se, no mapa, pela alta pontuação; em contrapartida, Filipinas e Alemanha mostram-se em destaque em razão da baixa avaliação de suas LAIs. Os países de cor cinza, no Mapa, ainda não têm esse tipo de lei. O recurso cartográfico facilita a visualização dos dados e a identificação dos países e regiões que carecem de regular o direito à informação pública e aprimorar suas LAIs.

Pela análise do Mapa da Classificação Global do Direito à Informação, Figura 2, e dos dados relativos aos Estados-membros da CPLP na Classificação, Tabela 1, é possível retomar o contexto global do direito à informação pública e também compreender a posição comparativa desses Estados no que diz respeito à qualidade de seus marcos legais. Verifica-se que enquanto, em 2016, na Europa, na América do Sul e na Ásia, continentes onde se localizam Portugal, Brasil e Timor Leste, a maioria dos países possuem Lei de Acesso à Informação; na África, onde se situam dois terços dos Estados-membros da CPLP, a minoria dos países regularam o direito à informação pública. Isso demonstra a disparidade no contexto regional em que se encontram esses Estados.

Figura 2 – Mapa da Classificação Global do Direito à Informação



Fonte: (AIE; CLD, 2016)

Os dados da Tabela 1 propiciam o conhecimento dos principais aspectos da posição relativa dos Estados-membros da CPLP na Classificação Global do Direito à Informação. O Brasil, com 108 pontos de 150, apresenta Lei de Acesso à Informação de melhor qualidade entre os Estados que regulamentaram o direito à informação pública. A avaliação da qualidade dos marcos institucionais de Angola e Portugal apresenta como resultado pontuação

semelhante, 76 e 73, respectivamente. A de Moçambique, por sua vez, tem o menor resultado: apenas 60 pontos.

No que se refere aos componentes da avaliação, destaca-se que a melhor classificação da lei brasileira se fundamenta principalmente pela elevada pontuação relativa nas categorias “escopo”, com 29 pontos, e “medidas de proteção”, com 13 pontos, enquanto os demais países têm resultado similar muito inferior: 5 pontos, Angola; e 4 pontos, Portugal e Moçambique. Ressalta-se, ainda, que às LAIs de Angola e Portugal foi atribuída pontuação zero referente a “sanções e proteções”, o que significa baixíssimo nível de responsabilização dos agentes estatais por não assegurar o direito à informação pública previsto em lei.

Tabela 1 – Classificação Global do Direito à Informação: Estados-membros da CPLP

País	Posição no Ranking	Ano	Direito de Acesso	Escopo	Procedimentos de Pedido	Exceções e Recusas	Recursos	Sanções e Proteções	Medidas de Promoção	Total
BR	22	2011	6	29	19	16	22	3	13	108
AO	71	2002	4	20	11	18	18	0	5	76
PT	76	2007	4	22	19	10	14	0	4	73
MZ	99	2014	6	17	16	9	5	3	4	60

Fonte: <<http://www.rti-rating.org/country-data/>> (adaptado)

As formas de avaliação das Leis de Acesso à Informação caracterizam-se pela análise de aspectos imprescindíveis para a institucionalização do direito. Restrição de exceções, sigilo, possibilidade de recurso e apelação à via judicial, e medidas de promoção, como meios de transparência, são elementos comuns nas avaliações.

Ao analisar os dados das LAIs dos Estados-membros da CPLP pelo modelo de avaliação proposto por Eirão, Silva e Cavalcante, verificam-se poucas diferenças qualitativas; na análise pela Classificação Global do Direito à Informação, há discriminação mais detalhada dos principais elementos dessas leis, implicando resultados distintos. Em relação a sua aplicação aos Estados-membros da CPLP, salienta-se que, enquanto as avaliações de Eirão, Silva e Cavalcante e Lara Gaitán dizem respeito a leis de países no contexto do continente americano, especialmente em referência à OEA, a Classificação, por sua vez, se mostra mais adequada para avaliar as leis desses Estados em razão de pertencerem a diversos continentes e pelo fato de essa avaliação se aplicar aos países de modo geral.

5.3 Análise Comparativa Qualitativa (QCA): institucionalização do acesso à informação pública nos Estados-membros da CPLP

5.3.1 Possíveis condições causais determinantes do direito à informação pública: adesão a normas internacionais, liberdade democrática e renda

Os países de língua portuguesa caracterizam-se pelas notáveis diferenças políticas, econômicas e sociais (GUSMÃO, 2014; LUCAS, 2014). No que concerne ao acesso à informação pública, também se reproduz essa lógica. Considerando-se que a garantia de acesso à informação pública está associada ao histórico democrático da sociedade (SENNET, 2001), é importante salientar que todos os Estados-membros da CPLP apresentam histórico democrático recente, buscando-se identificar os elementos políticos-institucionais que expliquem a vigente situação da garantia do direito de acesso à informação pública.

A contextualização da garantia do acesso à informação pública baseia-se na descrição sucinta do estabelecimento do direito à informação pública nos Estados-membros da CPLP por meio da identificação de sua constitucionalização e regulamentação por lei, conforme seção anterior. Busca-se, ademais, situar os Estados-membros da CPLP quanto à sua adesão às normas de direito internacional que tratam sobre o direito à informação, uma vez que a literatura (PAGLIARINI; AGOSTINI, 2009; GÓMEZ, 2010; BLANTON, 2006) associa o estabelecimento desse direito à influência de fatores externos. Os dados sobre a adesão às normas internacionais proporcionaram a análise se a vigência do direito internacional sobre direito à informação, nos casos em estudo, representa causa relevante para o estabelecimento de Lei de Acesso à Informação.

Distintamente, no intuito de descrever a condição de liberdade democrática nesses países, apresenta-se a classificação “*Freedom Status*”, divulgada no relatório “*Freedom in the World 2016*” pela organização “*Freedom House*”, de modo a identificar os Estados-membros da CPLP como “livre”, “parcialmente livre” ou “não livre”. Essa breve análise descritiva, com base nos dois primeiros capítulos desta dissertação, em que discutimos a associação entre regime democrático e acesso à informação pública, tem como foco identificar a vigente condição de liberdade democrática nesses Estados. Os dados da classificação “*Freedom Status*”

propiciam avaliar se a liberdade democrática é causa necessária ou suficiente para a garantia do direito à informação por lei.

Apresenta-se também a classificação de renda dos Estados-membros da CPLP, tendo como referência o documento “*World Bank list of economies*” de 2016, publicado pelo Banco Mundial. Dessa forma, para compreender melhor o problema da garantia do acesso à informação pública, adiciona-se esse fator econômico ao estudo de caso, de modo condizente com a literatura de Ciência Política, que se evidencia na descrição dos dados.

Faz-se necessária a aplicação de técnica de análise de dados para compreender as condições que implicam o resultado: garantia de acesso à informação pública por lei. Com esse propósito, os dados foram categorizados de forma binária para adequação ao método Análise Comparativa Qualitativa. A descrição dos dados sobre adesão a normas internacionais sobre direito à informação, liberdade democrática e renda alta mostra-se essencial para este estudo de caso.

5.3.1.1 Adesão a normas internacionais sobre direito à informação

No Quadro 4, apresenta-se a condição de cada um dos Estados-membros da CPLP referente à adesão às normas internacionais que tratam sobre o direito à informação pública. De modo geral, esses tratados podem ser identificados como normas de Direitos Humanos e de prevenção e combate à corrupção.

Por intermédio do Quadro 4, é possível verificar se há a adesão dos Estados-membros da CPLP às seguintes normas: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PESC) e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), para verificar o vínculo às normas de sobre liberdade de expressão e acesso à informação estabelecidas no âmbito da ONU; Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), Convenção de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e Carta Africana sobre Direitos Humanos e do Povos (CADHP), a fim de identificar a adesão a mecanismo regionais de proteção aos Direitos Humanos, o que inclui direito à informação; a Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC) e as normas relativas a mecanismos regionais de prevenção e combate à corrupção, Convenção Interamericana contra a Corrupção (CIC), Convenção da União Africana sobre

Prevenção e Combate à Corrupção (CUAPCC) e Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais (COCDE).

Na elaboração e análise do Quadro 4, consideram-se a posição geográfica de cada país e as limitações decorrentes da ausência de convenção regional de direitos humanos na Ásia, onde se localiza o Timor-Leste, assim como as assimetrias entre os mecanismos regionais de prevenção e combate à corrupção, os quais dispõem especificamente sobre o problema da corrupção e, de forma distinta, as normas internacionais de Direitos Humanos que tratam do dever do Estado de promover o direito de acesso à informação. No que se refere à falta de norma de Direitos Humanos no continente asiático, isso impossibilita avaliar o posicionamento do Timor-Leste sobre o direito à informação no âmbito do direito regional, Conforme Bicudo (2003),

o continente asiático apresenta a particularidade, contrariamente às outras regiões, de não ter adotado convenção regional alguma e mecanismo institucional algum destinado a promover e a proteger os direitos humanos, sobre uma base regional ou sub-regional.

Quadro 4 – Adesão às Normas Internacionais sobre Direito à Informação

País	PESC	PIDCP	CADH CDFUE CADHP	UNCAC	CIC COCODE CUAPC
AO	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
BR	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CV	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
GQ	Sim	Sim	Sim	Não	Não
GW	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
MZ	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
PT	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
ST	Não	Não	Sim	Sim	Não
TL	Sim	Sim	-	Sim	-

Fonte: Dados dos sítios eletrônicos dos tratados. (adaptado)

Em conformidade com o Quadro 4, diversos aspectos acerca da adesão dos Estados-membros da CPLP às normas internacionais sobre direito à informação merecem destaque. Primeiramente, no que diz respeito aos tratados sobre direitos humanos, em 2016, São Tomé e Príncipe representa o único país que não ratificou nem o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais nem o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, mesmo tendo assinado esses instrumentos legais e ratificado a Convenção Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos. A maioria desses Estados vinculam-se aos mecanismos internacionais de direitos humanos.

No que se refere a normas internacionais de prevenção e combate à corrupção, somente Guiné Equatorial não ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. De forma distinta, quatro dos seis Estados africanos que compõem a CPLP não ratificaram a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção, Moçambique e Guiné-Bissau representam exceção. Isso evidencia que, no âmbito da principal organização internacional de caráter regional da qual fazem parte, a União Africana, Angola, Cabo Verde, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe não se comprometeram em promover o acesso a informações públicas.

5.3.1.2 Liberdade democrática: freedom status

A promoção da liberdade democrática representa desafio para os Estados-membros da CPLP e fator que se considera como possível condição causal para a garantia de acesso à informação pública por lei. Na III Cimeira de Chefes de Estado e Governo, em 2000, os líderes desses países afirmaram que a globalização consiste em desafio para os Estados-membros nos seus esforços para ampliar e aprofundar a democracia (CPLP, 2008). Nesse sentido, identificar a condição de liberdade democrática nesses países, em 2016, significa também evidenciar o atual desafio de aprimorar a democracia.

A classificação do nível de liberdade democrática tem como finalidade avaliar se há, de modo geral, liberdade nos países analisados. Adota-se a classificação da Freedom House, relatório “*Freedom in the World 2016*”, no qual se classificam os países como “livre”, “parcialmente livre” e “não livre”. Ressalta-se que esse tipo de levantamento de dados sobre a liberdade é feito pela *Freedom House* desde 1950 e a metodologia atual, que tem como referência a Declaração Universal de Direitos Humanos, é aplicada a todos os países e territórios, independentemente de características como sua localização geográfica ou nível de desenvolvimento econômico (FREEDOM HOUSE, 2016).

De acordo com a *Freedom House*, a classificação dos países é realizada mediante a avaliação de respostas a questões sobre direitos políticos, que tem entre suas componentes, por exemplo, a subcategoria pluralismo político e participação, e sobre liberdades civis, que se compõe de subcategoria como liberdade de expressão e crença. Dadas essas qualidades, entende-se que o “*Freedom Status*”, apresentado nesse relatório, configura indicador adequado para avaliar a liberdade democrática nos Estados-membros da CPLP.

Verifica-se, consoante Quadro 5, que apenas dois Estados-membros da CPLP são classificados como “não livres”, Angola e Guiné Equatorial; os demais são “parcialmente livres”, Moçambique, Guiné-Bissau, e Timor-Leste, e “livres”, Brasil, Portugal, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Outrossim, dos quatro Estados-membros da CPLP que estabeleceram Lei de Acesso à Informação, apenas Angola é classificado como “não livre” e, entre os demais Estados, somente Guiné Equatorial.

Quadro 5 – Classificação dos Estados-membros da CPLP: Condição de Liberdade

País	LAI	Data	Freedom Status
AO	Sim	2002	Não Livre
BR	Sim	2011	Livre
MZ	Sim	2014	Parcialmente Livre
PT	Sim	2007	Livre
CV	Não	-	Livre
GW	Não	-	Parcialmente Livre
GQ	Não	-	Não Livre
ST	Não	-	Livre
TL	Não	-	Parcialmente Livre

Fonte: Freedom House, 2016. (adaptado)

5.3.1.3 Classificação econômica

A classificação econômica também pode configurar aspecto importante para a garantia do acesso à informação pública, tendo em vista que diferentes autores associam a importância do direito para o desempenho econômico (STIGLITZ, 2002; ISLAM, 2003), assim como alguns relacionam a democracia ao nível de renda (ACEMOGLU *et al.*, 2008; PRZEWORSKI; LIMONGI, 1993). A classificação econômica presente no Quadro 6 baseia-se em publicação do Banco Mundial, “*World Bank list of economies*” de 2016. A instituição classifica os países de acordo com a estimativa de Renda Nacional Bruta per capita do ano anterior. Os países são classificados como de baixa renda se possuir RNB per capita igual ou menor que \$1,025 em 2015; de renda média baixa, se RNB per capita entre \$1,026 e \$4,035; de renda média alta, se RNB per capita entre \$4,036 e \$12,475; e de renda alta, se RNB per capita maior que \$12,475 (BANCO MUNDIAL, 2016).

Verifica-se, por meio do Quadro 6, que Portugal é classificado como país de renda alta; Angola, Brasil e Guiné Equatorial, de renda média alta; Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e

Timor-Leste, de renda média baixa; e Moçambique e Guiné-Bissau, de baixa renda. Entre os países que estabeleceram LAI, Moçambique é o único de baixa renda. Distintamente, entre os cinco Estados-membros da CPLP que não estabeleceram LAI, somente Guiné Equatorial é classificado como de renda média alta, os demais são de renda média baixa ou renda baixa.

Quadro 6 – Classificação Econômica dos Estados-membros da CPLP

País	LAI	Data	Classificação Econômica
AO	Sim	2002	Renda média alta
BR	Sim	2011	Renda média alta
MZ	Sim	2014	Baixa renda
PT	Sim	2007	Renda alta
CV	Não	-	Renda média baixa
GW	Não	-	Baixa renda
GQ	Não	-	Renda média alta
ST	Não	-	Renda média baixa
TL	Não	-	Renda média baixa

Fonte: Banco Mundial, 2016. (adaptado)

O levantamento desses dados proporciona melhor entendimento do contexto sobre direito à informação no qual se inserem os Estados-membros da CPLP. Faz-se necessário, com base nos dados sobre adesão a normas internacionais, liberdade democrática e nível de renda, analisar evidências empíricas que indiquem se, nos casos em análise, os referidos elementos constituem condições favoráveis para o estabelecimento do direito à informação pública mediante lei. Para tanto, procede-se ao uso da técnica Análise Comparativa Qualitativa (QCA), tendo em vista que se mostra alternativa de método viável e relativamente simples, conforme Shalev (2007), para introduzir a avaliação das condições causais que influenciam na garantia de acesso à informação pública aos cidadãos dos Estados-membros da CPLP.

5.4 Análise de dados: estabelecimento de Lei de Acesso à Informação

Considerando-se as questões de pesquisa formuladas neste trabalho e, com o propósito de adequar os dados apresentados na seção anterior à técnica de Análise Comparativa Qualitativa, realiza-se sua conversão para variáveis dicotômicas (sim ou não). Dessa forma, identificaram-se como “livres” também os países classificados como “parcialmente livres”; como de “alta renda” os Estados classificados pelo Banco Mundial como de “renda média alta”

e “renda alta”; e como Estados que aderiram as normas sobre direito à informação apenas aqueles que ratificaram tanto os mecanismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos quanto os de prevenção e combate à corrupção. Esse procedimento tem o fim de responder as seguintes perguntas: o país é considerado livre? O país possui alta renda? O país aderiu as normas internacionais sobre direito à informação? A simplificação visa a tornar viável a análise se a adesão às normas internacionais, a liberdade democrática e o alto nível de renda (PNB per capita) são condições relevantes para que os Estados garantam o acesso à informação pública mediante lei.

Por meio da análise dos dados da Tabela 2, em que os valores positivos das variáveis são identificados com o dígito 1 e os valores negativos com 0, é possível avaliar quais são as causas necessárias para o estabelecimento de LAI ($Y=1$), tendo em vista que a regra para as identificar “é simples: se X é condição necessária para Y , todas as instâncias de Y devem mostrar a presença de X ” (PÉREZ-LIÑAN, 2010, p. 139). Para isso, excluem-se da análise os casos em que o resultado Y não é presente ($Y=0$). Constata-se que nenhuma das variáveis X representam, isoladamente, condição necessária para a presença de Y , porque nenhuma delas está presente em todos os casos cujo resultado é Y positivo. Desse modo, pode-se afirmar que as variáveis adesão às normas internacionais sobre direito à informação ($X1$), renda alta ($X2$) e liberdade democrática ($X3$) não são, por si, condições necessárias para que os Estados garantam o acesso à informação pública por lei.

Tabela 2 – Dados da análise comparativa (N=9)

Casos	Y	X1	X2	X3
AO	1	0	1	0
BR	1	1	1	1
MZ	1	0	0	1
PT	1	1	1	1
<CV>	0	0	0	1
<GW>	0	1	0	1
<GQ>	0	0	1	0
<ST>	0	0	0	1
<TL>	0	0	0	1

Y: Estabelecimento de Lei de Acesso à Informação

X1: Adesão a normas internacionais sobre direito à informação

X2: Renda alta

X3: Liberdade democrática

<_> Casos excluídos da análise de necessidade

Identificou-se, também por intermédio da Tabela 2, que Brasil e Portugal consistem nos dois casos mais similares de resultado positivo referente ao estabelecimento de Lei de Acesso à Informação. Dado que para todos os valores positivos das variáveis independentes se tem como resultado Y positivo, isso sugere que essas variáveis, conjuntamente, são suficientes para a ocorrência de Y. No sentido de analisar a existência de configurações causais suficientes para o estabelecimento de LAI, faz-se indispensável a construção de uma tabela de análise de configurações suficientes.

A análise das configurações suficientes consiste em avaliar as combinações de variáveis que implicam o resultado de interesse, no caso, o estabelecimento de Lei de Acesso à Informação. Com esse fim, deve-se calcular a consistência dos resultados, que, segundo Ragin (2008) pode ser feita, de modo simples, pela indicação do percentual de ocorrências do resultado nos casos analisados. De acordo com os dados da Tabela 3, a única possível configuração causal suficiente com resultado verdadeiro para 100% dos casos representa a combinação da existência das três condições causais, adesão a normas internacionais sobre direito à informação (X1), renda alta (X2) e liberdade democrática (X3), que se mostra presente em dois dos quatro casos cujo resultado é o estabelecimento de Lei de Acesso à Informação: Brasil e Portugal. Essa evidência empírica corrobora o argumento de que as variáveis em destaque são importantes para a garantia do acesso à informação pública.

Tabela 3 – Análise de configurações suficientes

Configuração	X1	X2	X3	Y=0	Y=1	N	N _Y	Consistência	X=>Y
1	1	1	1		BR, PT	2	2	1,00	V
2	1	1	0			0	-	-	[?]
3	1	0	1	GW		1	0	0,00	F
4	1	0	0			0	-	-	[?]
5	0	1	1			0	-	-	[?]
6	0	1	0	GQ	AO	1	1	0,50	[C]
7	0	0	1	CV, ST, TL,	MZ	3	1	0,25	[C]
8	0	0	0			0	-	-	[?]

Y= Estabelecimento de Lei de Acesso à Informação

X1= Adesão a normas internacionais sobre direito à informação

X2= Renda alta

X3= Liberdade democrática

As várias configurações expostas na Tabela 3 cujos resultados não são verdadeiros proporcionam informações relevantes acerca dos casos. Do mesmo modo que a Configuração 3, sob a perspectiva da análise de suficiência, deve-se considerar a Configuração 7 como falsa, uma vez que a simples presença de alguns casos negativos, três de um total de quatro, prova que a configuração causal não é suficiente para o resultado de interesse, consoante Pérez-Liñan (2010, p.141). Isso implica que a liberdade democrática, isoladamente, não é suficiente para o resultado de interesse, assim como a estrita combinação de adesão a normas internacionais sobre direito à informação e renda alta. Similarmente, considera-se a Configuração 6, de consistência 0,5, como falsa, ou seja, a existência de renda alta, por si, não é suficiente para a garantia de acesso à informação pública por lei, pois Ragin (2009) sugere que é preciso valor de consistência superior a 0,80 para uma configuração ser suficiente para causar determinado resultado.

As demais configurações, 2, 4, 5 e 8, apesar de logicamente possíveis, representam contrafactuals ou resíduos para os quais não se encontram evidências nos casos Estados-membros da CPLP e, portanto, consideramos apenas a Configuração 1 como suficiente. Isso equivale logicamente, de acordo com Pérez-Liñan (2010, p.143), a considerar os resíduos como configurações falsas. Nesse sentido, tomamos em consideração exclusivamente os resultados das Tabelas 2 e 3 para a análise comparativa presente nesta dissertação.

6 CONCLUSÕES

Ao se verificar o aumento da quantidade de países que adotam LAI e também o crescimento das regras internacionais voltadas à garantia e viabilização do direito ao acesso à informação, observamos que existe uma tendência ascendente da relevância da questão não apenas na agenda política nacional, mas também na agenda internacional. Ademais, a análise dos documentos e normas das organizações internacionais indicam que o crescimento da institucionalização do direito à informação também acontece nos próprios ordenamentos jurídicos nacionais. Dessa forma, observamos que a definição do acesso à informação pública e sua reafirmação como direito fundamental representa um dos fatores mais importantes para a promoção da liberdade de expressão e para o controle social e institucional, os quais, por sua vez, propiciam uma melhor condição de participação política (CURTIN, 2009).

O estabelecimento do direito à informação, nesse sentido, deve transcender o âmbito das organizações internacionais, uma vez a liberdade de expressão e a participação social são essenciais para o regime democrático (DAHL, 2012, p. 268). O desafio para as próximas décadas consiste em manter o crescimento da quantidade de Estados que aderem ao regime de acesso à informação até que, de forma ideal, todos garantam o direito à informação para os cidadãos. As futuras alterações na agenda política internacional demonstrarão o nível de consistência do compromisso das nações com esse direito humano.

Ressalta-se ainda que, para muitos países, o direito à informação foi estabelecido, primeiramente, por meio da assunção de compromisso com as organizações internacionais. Nessa perspectiva, os mecanismos de monitoramento da implementação dos tratados internacionais e, especificamente, do nível de transparência nos Estados configuram recursos indispensáveis para avaliar se os governos que estabeleceram o direito estão firmes no propósito de efetivá-lo (PAUTASSI, 2013) ou se apenas fazem uso de retórica em detrimento da legitimidade do regime democrático e das organizações internacionais.

A análise de dados dos Estados-membros da CPLP, especialmente, possibilita diferentes conclusões. Angola, Brasil, Moçambique e Portugal garantem o acesso à informação pública por lei. A liberdade não constitui, isoladamente, condição causal nem necessária nem suficiente para o estabelecimento de Lei de Acesso à Informação e, tendo em vista os dados da Classificação Global do Direito à Informação, também não configura determinante para a qualidade da lei, uma vez que Angola, país não livre, possui LAI com maior qualidade que países livres, como Portugal e Moçambique. Isso não significa, porém, que a liberdade

democrática não seja relevante para a garantia do acesso à informação pública; pois: países livres, com renda alta e adesão a normas internacionais sobre direito à informação apresentam configuração causal suficiente para a existência de Lei de Acesso à Informação, como se verifica nos casos de Brasil e Portugal.

Faz-se necessário analisar de forma mais detalhada a importância não somente da variável liberdade, mas também renda alta e adesão a normas internacionais sobre direito à informação como variáveis associadas à garantia de acesso à informação pública por lei. Neste trabalho, avaliou-se a importância das referidas normas, considerando-se, conjuntamente, a adesão de mecanismos de proteção aos direitos humanos e de prevenção e combate à corrupção, mas se poderia também avaliar como esses mecanismos, isoladamente, influenciam o estabelecimento de LAI. É importante investigar também o efeito marginal da variação do nível de renda e de liberdade democrática sobre esse resultado nos países de modo geral.

Compreendemos que há limites inerentes a um estudo de caso com poucas observações para a produção de generalizações sobre o fenômeno em destaque. Ademais, houve dificuldade de acesso a documentos legais e textos acadêmicos, principalmente relativos aos Estados-membros da CPLP que não têm LAI, o que poderia estar disponível, por exemplo, nos sítios oficiais de governo. Isso inviabilizou uma análise mais detalhada sobre os esforços políticos desses Estados para promover o acesso à informação pública. A pesquisa, a despeito de seus limites, deve representar contribuição para o desenvolvimento de modelos de análise do problema.

Neste estudo, buscamos contribuir para a promoção do conhecimento da realidade dos Estados-membros da CPLP no que diz respeito ao desafio de garantir o acesso à informação pública aos cidadãos e, especialmente, para a discussão sobre as condições relevantes para o estabelecimento do direito. O trabalho suscita algumas questões referentes à efetividade da promoção do acesso à informação pública, porque ter qualidade no marco institucional não significa que o Estado seja, de fato, transparente nem que seus cidadãos tenham pleno acesso à informação pública. Uma das questões que se pode levantar é: por que países não livres, como Angola, estabelecem LAI e a que atores políticos buscam satisfazer com esse ato? Outras questões são: como a instabilidade política, como a ocorre no Brasil atualmente, afeta a transparência pública e a implementação de uma política de acesso à informação? Como se efetivam as Leis de Acesso à Informação nos Estados-membros da CPLP e quais os índices para a avaliação da transparência pública nesses Estados? Pretendemos analisar essas perguntas como possíveis problemas de pesquisa de tese de doutorado em Ciência Política.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. “Finanças Públicas, Democracia e accountability”. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.
- ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Classificação Global do Direito à Informação 2016** (Global Right to Information Rating 2016). Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data/>> Acesso em: 05 jan. 2017.
- ACEMOGLU, D. et al. (2008). Income and democracy. **American Economic Review**, 98(3):808–842.
- ALMEIDA, Marco Antônio de; GANZERT, Christian Carvalho. Informação e mudanças sociais no capitalismo informacional. **Achegas**, n. 40, p. 44-57, dez. 2008. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/40/ganzert_40.pdf> Acesso em: 05 jan. 2017.
- ALVES, Diego Prandino. “Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social.” In: BRASIL. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. **Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados**. Brasília: CGU, 2011.
- ALVES, Fernando de Brito. **Democracia à portuguesa**: retórica democrática na tradição jurídica lusófona. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- ANGOLA. **Constituição da República de Angola**, 21 de Janeiro de 2010. Disponível em:<<http://www.parlamento.ao/constituicao-an/files/assets/seo/page1.html>> Acesso em: 01 mar. 2017.
- _____. Lei nº 11/02, 16 de agosto de 2002. **Lei de acesso a documentos administrativos**. Disponível em:<<http://crm.misa.org/upload/web/Lei%20de%20acesso%20a%20documentos%20administrativos.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. Trad. de Heloísa B. de Almeida. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002. (p. 85 a 103) Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2016.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília: Enap, 2016.
- ARRUDA, Carlos Eduardo Girão de. **TRANSPARÊNCIA SUBNACIONAL**: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros. Orientação Marco Antonio Carvalho Teixeira. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016.
- ARTIGO 19. Caminhos da transparência [livro eletrônico]: a Lei de acesso à informação e os tribunais de justiça / [supervisora Paula Martins]. São Paulo: Artigo 19, Brasil, 2016.

Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/06/Caminhos-da-transparencia-a-Lei-de-Acesso-a-informacao-e-os-Tribunais-de-Justica.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-80-Informacao-Publica-em-2014.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2017.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octávio Antônio. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Konrad-Adenauer-stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BANCO MUNDIAL. (2016) **List of economies 2016.** Disponível em<<http://www.worldbank.org/en/search?q=list+of+economies+2016¤tTab=1>> Acesso: 01 mar 2017.

BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO. “**Governance:** Sound Development Management”. Asian Development Bank, 1995. Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2017.

BANISAR, David. **Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws.** Londres: Privacy International, 2006. Disponível em:<http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1707336_code1573110.pdf?abstractid=1707336&mirid=1&type=2>. Acesso em 01 mar. 2017

_____. ; SEJAL, Parmar; SILVA, Lalanath; EXCEL, Carole. (2011) De Princípios a Direitos: Rio 2012 e a Garantia de Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça para Todos. Rio de Janeiro: Artigo 19 e The Access Initiative, Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/447From%20Principles%20to%20rights_portuguese.pdf> Acesso em: 06 jun. 2016.

BARBOSA, Bia. “A comunicação como um direito e o espaço público midiático”. In: LIMA, Venicia A. et al. (orgs). **Em defesa de uma opinião pública democrática: conceitos, entraves e desafios.** São Paulo: Paulus, 2014.

BARROS, Antonio Teixeira de. Transparência digital nos parlamentos dos países de língua portuguesa. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política.** Vol. 24, n. 2, p. 108-120, jul./dez. 2015.

BARROS, Lucivaldo V. **O estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil.** Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável apresentada à Universidade de Brasília (Orientador: Roberto Armando Ramos de Aguiar), 2008.

BATISTA, Carmen Lucia. **Informação pública:** entre o acesso e a apropriação social. Orientação Edmir Perrotti. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria. “Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia.” In: **Reforma Política e Cidadania.** BENEVIDES, Maria Vistoria; KERCHE, Fábio; VANUCHI, Paulo. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BEZERRA, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. **Opin. Publica**, Campinas , v. 14,n. 2,p. 414-431, Nov. 2008 . Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 dez. 2016.

BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. **Estud. av.**, São Paulo , v. 17, n. 47, p. 225-236, Apr. 2003 . Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100014&lng=en&nrm=iso Acesso em 01 Mai 2017.

BJORKSTRAND, Gustave & MUSTONEN, Juha. (2006) Introduction: Anders Chydenius' Legacy Today. In MUSTONEN, Juha (ed.). **The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today**. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006. Disponível em http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf. Acesso em 05 jun. 2016.

BLANTON, Thomas S. (2006) The Global Openess Movement in 2006: 240 Years after First Freedom of Information Law, Access to Government Information Now Seen as a Human Right. In MUSTONEN, Juha (ed.). **The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today**. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 80-97. Disponível em:http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf. Acesso em: 01 mar. 2017.

BRAGA, S. S.; FRANÇA, A. S. T.; NICOLÁS, M. A.. Os partidos políticos brasileiros e a internet: uma avaliação dos websites dos partidos políticos do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 183-208, out. 2009. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000300013. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRANCO, Matheus de Andrade. **Análise comparativa dos modelos de acesso à informação pública no Reino Unido, Suécia, México e Brasil**: uma proposta de aprimoramento. Orientação Osvaldo Agripino de Castro Junior. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2015.

BRASIL. **Congresso Nacional**. 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 01 mai 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:
http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html/ConstituicaoTextoAtualizado_EC71.pdf. Acesso em: 01 mar. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Construção Política do Brasil**: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2014.

BRITTOS, Valério Cruz. “Televisão, regulamentação e democracia na contemporaneidade”, in CABALLERO, Francisco Sierra; GALINDO, Juan Antonio García; RAMOS, Murilo

César; DEL BIANCO, Nelia R. (Orgs.). **Políticas de comunicação e da cultura: contribuições acadêmicas e intervenção social, V Colóquio Brasil-Espanha de Ciências da Comunicação.** Brasília, Casa das Musas, São Paulo, Intercom, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11 ed., 1998.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CABO VERDE. **Constituição da República de Cabo Verde**, 3 de maio de 2010. Disponível em:<<http://www.parlamento.cv/Downloads/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rep%C3%ABlica%20de%20Cabo%20verde,%202010.pdf>> Acesso: 01 mar. 2017.

CANELA, Guilherme & NASCIMENTO, Solano (ed.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília: ANDI - Artigo 19, 2009. Disponível em <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. Acesso em 28 jun. 2016.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação.** 1 ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CASTIGLIONE, Dario e WARREN, Mark E. “Rethinking democratic representation: eight theoretical issues.” Conferência: **Rethinking Democratic Representation.** Centre for the Study of Democratic Institutions; University of British Columbia, 18-19 de maio, 2006. (20p.) Disponível em: <http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/warren/Rethinking_Democratic_Representation_May_2006.pdf> Acesso em: 22 jun. 2015.

CANATACI, Joseph A. et al. **Privacy, Free Expression And Transparency:** Redefining Their New Boundaries in the Digital Age. UNESCO, 2016.

CAVALCANTE, Roberto J. **Transparência do orçamento público brasileiro:** exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. Monografia de Especialização em Orçamento Público, apresentada à Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal (Orientador: Prof. Renato Jorge Brown Ribeiro), 2008.

CGU - Controladoria Geral da União, (2014) **O que é a iniciativa?** Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

CLÈVE, Clémerson Mérlin. “O Cidadão, a Administração Pública e a Nova Constituição”, **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 1, n.106, p. 81-98, 1990. Disponível

COMISSÃO AFRICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. (2002). **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África.** Disponível em: <<http://www.achpr.org/mechanisms/freedom-of-expression/Declaration%20of%20Principles%20on%20Freedom%20of%20Expression%20in%20Africa/>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

CPLP. (2016) **Objectivos**, Disponível em <<http://www.cplp.org/id-2763.aspx>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. (1996). **Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. (2007) **Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Disponível em:<http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REV LIS07.pdf> Acesso em: 01 mar. 2017.

CURTIN, Deidre M. . Transparency and political participation in EU governance: A Role for Civil Society? **Journal for Cultural Research**, 1999, 3(4), 445-471.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____, Robert. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

EIRÃO, Thiago Gomes; SILVA, Terezinha Elisabeth da; CAVALCANTE, Raphael da Silva. (2015) Para além do Mercado Comum do Sul: estabelecendo relações entre leis de acesso à informação dos países do Mercosul. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, n. 16, p. 43-55, jan./abr. 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/22024#>>. Acesso em: 25 fev. 2017

_____. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI): INVESTIGAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS TRÊS PODERES. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [S.l.], p. 43-56, abr. 2014. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/160>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

ESTADIC/MUNIC Cultura: Em 2014, estados e municípios apoiaram a produção de 1.849 filmes. **IBGE**, Sala de Imprensa, Rio de Janeiro, 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3061&busca=1&t=estadicmunic-cultura-2014-estados-municipios-apoiaram-producao-1-849-filmes>>. Acesso em: 22 set. 2016.

EQUATORIAL GUINEA. Fundamental Law of the Republic of Equatorial Guinea, 1991. Disponível em:<https://www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_2012?lang=en> Acesso em: 01 mar. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando “Transparéncia e controle da corrupção no Brasil”, In AVRITZER, Leonardo; FILLGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FREEDOM HOUSE. (2016) **Freedom in the World 2016**. Disponível em <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>> Acesso: 01 mar. 2017.

FREEDOMINFO (2016). **Chronological and Alphabetical lists of countries with FOI regimes**. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/chronological-and-alphabetical-lists-of-countries-with-foi-regimes/>>. Acesso: Acesso em: 01 mar. 2017..

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GÓMEZ, Maria Nélida González de. Questões Éticas da Informação. Aportes de Habermas. In GÓMEZ, Maria Nélida González de & LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de. (ed.). **Informação e democracia: a reflexão contemporânea da ética e da política**, Brasília: IBICT, 2010, 48-67. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/429/1/Informa%C3%A7%C3%A3o%20Democracia.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2017.

GUINÉ BISSAU. **Constituição da República Da Guiné-Bissau**, 4 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.anpanguinebissau.org/leis/constitucional/constituicao/constituicaoguine.pdf/view>> Acesso em: 01 mar. 2017.

GUSMÃO, Xanana. A nova etapa da CPLP. In: **Os desafios do futuro: 18 anos CPLP**. ILHARCO, António (coord). Lisboa: Secretariado Executivo da CPLP, 2014.

GONÇALVES, Williams da Silva. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. HINS, Wouter & VOORHOOF, Dirk. Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights. **European Constitutional Law Review**, 2007, 3: 114-126.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Abr. 2016.

_____, Jürgen. **The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society**. MIT press, 1991.

HERMET, Guy et al. **Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas**. Escolar Editora, 2014.

ISLAM, Roumeen. **Do more transparent government govern better?**. Policy, Research working paper series; no. WPS 3077. Washington, DC: World Bank, 2003. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/568401468741328131/do-more-transparent-government-govern-better>. Acesso em: 01 mar. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **CPLP em Números 2015**. Lisboa, Portugal: INE, 2016. Disponível em: <<http://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=3984&M=NewsV2&PID=10872>> Acesso em: 02 abr. 2016.

JANUÁRIO, Rui; GAMELO, Antonio. A Globalização e a Geopolítica Internacional. Escolar Editora: Lisboa, 2016.

JARA, F. H. de La. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: Unicamp, 2006.

LARA GAITÁN, Alfredo Edmundo Fernández de. Acceso a la información pública en América Latina: Análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México (2002-2014). **Revista Debates**, Porto Alegre, 2016, v. 10, n. 1, p. 111-140.

LIPPmann, Walter. **Opinião Pública**. Petrópolis. Vozes, p. 159, 2008.

LOMBARTE, Artemi Rallo. “Pluralismo político e información”. **Claves de Razón Práctica**, 1999, n. 96.

LONGERICH, Peter. **Nous ne savions pas “Les Allemands et la Solution finale”, 1933-1945**. Paris: Éditions Héloïse d'Ormesson, 2008.

LUCAS, Hélder. CPLP: convergindo na diversidade. In: **Os desafios do futuro : 18 anos CPLP**. ILHARCO, António (coord). Lisboa: Secretariado Executivo da CPLP, 2014.
LUHTANEN Leena. (2006) Transparency at the core of democracy. In MUSTONEN, Juha (ed.). **The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' Legacy Today**. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006, 56-58. Disponível em <http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf>. Acesso em 28 jun. 2016.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Rodolfo Silva; OLIVEIRA, André Silva de. A Regulação da Mídia na América do Sul no período 2003-2015: análise comparada entre Brasil e Argentina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...Porto Alegre**: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sicp/files/2015/09/RodolfoMarquesAndr%C3%A9Oliveira.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria das Mídias Digitais**: linguagens, ambientes, redes. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de->

conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em 28 mar 02/2017.

MERCOSUL. (2005) **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Disponível em <http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

MICHENER, Greg. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade suas possíveis soluções. In: **Leis de Acesso à Informação**: dilemas da implementação: Estudos em Liberdade de Informação, Article 19. p. 7-24, 2011. Disponível em: < <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , n. 25,p. 25-38, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 Out. 2016.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República**, de 16 de Novembro de 2004. Disponível em:<http://www.presidencia.gov.mz/files/republica/constituicao_republica_moc.pdf> Acesso em 01 mar. 2017.

_____. Lei n.º 34/2014, 31 de dezembro de 2014. Lei do **Direito à Informação**. Disponível em:<<http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/content/download/5638/40581/file/Lei%20de%20Direito%20a%20Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

MORAES, Dênis de. “Batalhas pela diversidade: o que aprender com as experiências latino-americanas”. In: LIMA, Venicia A. et al. (orgs). **Em defesa de uma opinião pública democrática**: conceitos, entraves e desafios. São Paulo: Paulus, 2014.

MOTA, Rodrigo dos Santos & SOUZA, Eduardo Gomes de Almeida. **Lusofonia e cooperação internacional**: instrumentos de afirmação e de desenvolvimento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), publicado em Mundorama.net, 2011. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2011/08/31/lusofonia-e-cooperacao-internacional-instrumentos-de-affirmacao-e-de-desenvolvimento-da-comunidade-de-paises-de-lingua-portuguesa-cplp-por-rodrigo-dos-santos-mota-e-eduardo-gomes-de-almeida-souza/>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. “Valores sociais e democracia: desafios à construção de uma cultura sensível aos direitos humanos.” In: **Estado, instituições e democracia**: democracia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Ipea, 2010

OAS. (1966) **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966**, promulgado, no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 592, de 6 de Julho de 1992, Organization of American States. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

- _____. (2000) **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- _____. (2001). **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- _____. (2004b) **Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=319&IID=4>>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- _____. (2004c) **Declaração Conjunta sobre Acesso à Informação e sobre a Legislação que Regula o Sigilo**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=319&IID=4>>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- _____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, (1969) **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969 – Pacto de São José da Costa Rica**, promulgada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 678, de 6 de Novembro de 1992. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- OCDE. (1997) **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**, promulgada, no Brasil, pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 01 mar. 2017.
- O'DONNELL, Guillermo. "Why the rule of law matters". In: Diamond, Larry and Leonardo Morlino (eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- _____. Horizontal accountability and new poliarchies. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OEA. (1969) **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**, promulgada, no Brasil, pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and678-92.pdf> Acesso em: 01 mar. 2017.
- _____. (1996) **Convenção Interamericana contra a Corrupção**, promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm> Acesso em: 01 mar. 2017.
- OLABE, Paloma Baena; VIEYRA, Juan Cruz. **Access to Information and Targeted Transparency Policies**. Nova Iorque: Inter-American Development Bank, 2011. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36580205>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966. promulgado no Brasil, pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966,** promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm> Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. (2015). **Transformando Nossa Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017..

_____. Centro de Informações das Nações Unidas, (2009). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, DPI/876. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. Escritório contra Drogas e Crimes, (2007). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003**, promulgada, no Brasil, pelo Decreto nº 5.687, de 31 de Janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime, (2016a). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/convencao.html>> Acesso em: 01 mar. 2017.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime, (2016b). **Corrupção: marco legal.** Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/marco-legal.html>> Acesso em: 01 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. (1981). **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.** Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

OXFAM. Uma economia para o 1%. **Documento Informativo da Oxfam**, 2016. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%202010%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf> Acesso em: 05 mar. 2017.

PACHECO, Regina Silvia. “Reformando a Administração Pública no Brasil: eficiência e accountability democrática.” In: **Seminário A reforma da Administração Pública: Possibilidades e Obstáculos.** (1998:Recife) [Anais] Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. **MELO**, Marcus André (orgs) Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangan, 1999.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho & **AGOSTINI**, Leonardo Cesar de. (2009) A Relação entre Regime Democrático e Direito à Informação. **Direitos Fundamentais e Justiça**, 3 (8): 73-80.

PAUTASSI, Laura. Monitoramento do acesso à informação a partir dos indicadores de direitos humanos. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**, 2013. Edição 10 (18): 57-78.

PÉREZ-LIÑAN, Anibal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**. 2010, Volumen 3.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORUGAL. Assembleia da República. Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto. **Regula o Acesso a documentos Administrativos**. Disponível em:<<http://www.cada.pt/modules/smartsection/item.php?itemid=41>> Acesso em 30 jun 2016.

_____. Constituição da República Portuguesa, 25 de abril de 1974. **VII Revisão Constitucional [2005]**. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em: 01 mar. 2017.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Political regimes and economic growth. **The journal of economic perspectives**, v. 7, n. 3, p. 51-69, 1993.

RAGIN, Charles C. Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA)."In: **Configurational Comparative Methods**, comp. B. Rihoux y C. Ragin. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2009, 87-120.

RAGIN, Charles C. Ragin. **What is Qualitative Comparative Analysis (QCA)?** Department of Sociology and. Department of Political Science. University of Arizona, 2008. Disponível em <http://eprints.ncrm.ac.uk/250/1/What_is_QCA.pdf> Acesso: 01 mar. 2017.

RAMOS, Murilo César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/245_253_direitos_a_comunicacao_politicas_publicas_murilo_ramos.pdf> Acesso em: 05 mar. 2017.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no estado democrático de direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 84-94, 2013.

RODRIGUES, Fernando. O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro. In: CANELA, Guilherme e NASCIMENTO, Solano (ed.). (2009) **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: ANDI - Artigo 19. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

SALES, Ramiro Gonçalves. **O direito à informação pública administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, 25 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/saotomeeprincipe/constituicao/constituicao-da-republica-democratica-de-s.tome-e>> Acesso: 01 mar. 2017.

SARLET Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e o direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira. **Revista da AGU**, 2014, 13 (42): 9-38.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. V. 1, Editora Ática, 1994.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2000, 43 (1): 138-169.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SENNETT , Richard. **Autoridade**. Rio de Janeiro, Record, 2001.

SHALEV, Michael. “Limits and Alternatives to Multiple Regression in Comparative Research”. In: **Capitalisms Compared**. Lars Mjøset and Tommy H. Clausen, Vol. 24, Elsevier, 2007.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state**: Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Thiago Nascimento da. **Procedimento e substância da democracia**: qual o lugar da justiça social na teoria democrática? Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-24092010-095025/>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in Government. In ISLAM, Roumeen. **The Right to Tell: the Role of Mass Media in Economic Development**. Washington D. C.: World Bank Institute, 2002, 27-44. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2002/11/22/000094946_02111404075733/Rendered/PDF/multi0page.pdf> Acesso em: 01 mar. 2017.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. “Razão comunicativa e técnicas de comunicação e informação em rede”. In: GÓMEZ, Nélida González de; LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de. [orgs.] **Informação e democracia**: a reflexão contemporânea da ética e da política. Brasília: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2010.

TEIXEIRA, Carla Noura. **Direito internacional para o século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2013.

THE CARTER CENTER. **Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito à Informação**. Atlanta: The Carter Center, 2008. Disponível em: <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes, 2002.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TIMOR LESTE. **Constituição da República Democrática de Timor-Leste**. 20 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.cultura.gov.tl/sites/default/files/constituicao_rdtl_pt.pdf>. Acesso: 01 mar. 2017.

TI. Transparency International. **Anti-corruption glossary**, 2016. Disponível em <https://www.transparency.org/glossary/term/access_to_information>. Acesso em: 01 jun. 2016.

UNESCO. **Freedom of Information**, 2016. Disponível em <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

UNIÃO AFRICANA. (2003) **Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção**. Disponível em: <http://www.eods.eu/library/AU_Convention%20on%20Combating%20Corruption_2003_EN.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, 2012/C 326/02. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. Trad. de Pedro Galé e Vinícius Soares. **RBCS**, vol. 28, n. 82, junho de 2013. (p. 5 a 16) Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v28n82/v28n82a01.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

VASCONCELOS, Álvaro de. Integração aberta e cidadania. In: **CPLP**: Oportunidades e perspectivas. Departamento de África e Oriente Próximo; Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais. Brasília: IPRI, 2002. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/0066-CPLP%20Oportunidades%20e%20Perspectivas.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2016.

VENTURI, Gustavo. “Opinião pública, legislação eleitoral e democracia”. In: **Reforma Política e Cidadania**. BENEVIDES, Maria Vistoria; KERCHE, Fábio; VANUCHI, Paulo. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.