



**INTERSECÇÕES ENTRE TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA: UM ESTUDO
EMPÍRICO ACERCA DOS SISTEMAS DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO EM
WEBSITES MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS**

**INTERSECTIONS BETWEEN ACTIVE AND PASSIVE TRANSPARENCY: AN
EMPIRICAL STUDY ABOUT CITIZENS INFORMATION SERVICES IN LATIN
AMERICAN MINISTERIAL WEBSITES**

<i>Recebido em:</i>	14/03/2021
<i>Aprovado em:</i>	17/09/2022

Ana Carolina Campara Verдум ¹

Leonardo Fontana Trevisan ²

Rosane Leal da Silva ³

RESUMO

O presente estudo discute a intersecção entre transparência ativa e passiva como condição de possibilidade para a consolidação dos Serviços de Informação ao Cidadão e a promoção de governos abertos e democráticos na América Latina. Adota-se, como marco teórico da presente pesquisa, os conceitos de Governo Aberto, sob o prisma do Estado em Rede, e de Contrademocracia. Destarte, analisa-se a consonância das normativas de acesso à informação das seis nações latino-americanas com melhor índice de desenvolvimento tecnológico à Lei

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Endereço eletrônico: carolinaverдум@hotmail.com

² Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista CAPES. Endereço eletrônico: ft.leonardo97@gmail.com

³ Doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professora associada da Universidade Federal de Santa Maria, nos cursos de Graduação e Mestrado em Direito. E-mail: rolealdasilva@gmail.com



Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, bem como dos *websites* ministeriais de tais países às normativas supracitadas no que tange aos Sistemas de Solicitação de Informação. Para tanto, emprega-se a abordagem dedutiva e os procedimentos bibliográfico, documental e comparativo. Ademais, realiza-se pesquisa de campo, a partir da técnica de observação sistemática, direta e não participativa dos sítios eletrônicos de ministérios latino-americanos. Conclui-se que, conquanto as legislações nacionais apresentem lacunas na regulamentação dos Serviços de Informação ao Cidadão, há a disponibilização espontânea, em 91 dos 100 portais eletrônicos ministeriais latino-americanos analisados, das informações necessárias para que o cidadão aceda a eles: localizações física e virtual, horário de atendimento, dados de contato e formulários.

Palavras-chave: América Latina; Governo Aberto; Serviços de Informação ao Cidadão; transparência ativa; transparência passiva.

ABSTRACT

This study discusses the intersection between active and passive transparency as a condition for the consolidation of Citizens Information Services and the promotion of open and democratic governments in Latin America. The concepts of Open Government, under the prism of Network State, and Counterdemocracy, are adopted as the theoretical framework of this research. Therefore, this study analyzes the consonance of the access to information standards of the six Latin American nations with the best technological development index to the Model Inter-American Law on Access to Information, as well as of the ministerial websites of such countries to the standards mentioned above with respect to Information Request Systems. For this, the deductive approach and bibliographic, documentary and comparative procedures are used. In addition, a field research is carried out, through systematic, direct and non-participatory observation of the websites of Latin American ministries. It is concluded that, although national laws present gaps in the regulation of



Citizens Information Services, there is spontaneous divultion, in 91 of the 100 Latin American ministerial electronic portals analyzed, of the information necessary for citizens to access it: physical and virtual locations, opening hours, contact details and forms.

Keywords: Latin America; Open Government; Citizens Information Services; active transparency; passive transparency.

1. INTRODUÇÃO

Em contraste ao monopólio informacional do Estado, uma sociedade democrática reivindica a livre circulação de informações públicas, sem a qual não subsiste a opinião pública independente. O acesso à informação constitui o grau zero da participação pública na gestão de um Estado que tenha como cerne seus concidadãos e que, a partir das Tecnologias da Informação e Comunicação, favoreça fluxos e refluxos informacionais e se abra para permitir consensos e dissensos que mirem a construção de um mundo comum em face das instituições que o integram.

Destarte, apregoa-se a importância da transparência ativa, mediante a divulgação espontânea de informações, para deter a terminal confusão entre público e privado. Não obstante, a transparência passiva, consubstanciada no direito cidadão de solicitar informações públicas, exsurge como genuíno constrangimento (contra)democrático do povo frente ao descumprimento do dever de máxima publicidade pela administração pública. Especialmente no contexto latino-americano, em que o culto ao segredo e práticas corruptivas concorrem com políticas públicas dignas de um governo aberto, demanda-se, para além da implementação da transparência ativa, a dos Sistemas de Solicitação de Informação – reforços necessários das defesas sociais contra a desídia governamental.

Nesse sentido, impõe-se aos Estados democráticos um dever de natureza prestacional consistente na disposição proativa dos mecanismos de solicitação de acesso à informação pública. A intersecção entre transparência ativa e passiva é, pois, condição de possibilidade



da consolidação de sistemas de solicitação. Diante disso, e considerando a fundamentalidade da transparência informacional para governos abertos e democráticos, o presente estudo tem como desiderato responder às seguintes problemáticas: estão as legislações de direito informacional público dos países latino-americanos com melhor desenvolvimento tecnológico adequadas à Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação no que atine à implementação de Sistemas de Informação ao Cidadão? Os portais eletrônicos ministeriais dos respectivos países disponibilizam espontaneamente as informações necessárias para a concretização da transparência passiva, mediante Sistemas de Informação ao Cidadão?

Quatro são os procedimentos que subsidiam a presente pesquisa. O primeiro é o bibliográfico, uma vez que se explorou a literatura pertinente à temática em estudo. O segundo é o documental, visto que se lapidaram dados constantes em fontes primárias a partir do marco teórico que embasa a pesquisa. O terceiro é o comparativo, por meio do qual cotejaram-se as normativas latino-americanas em matéria de acesso à informação pública e os dados obtidos por meio da análise dos cem sítios eletrônicos ministeriais que compõem o corpo do estudo.

O quarto é a pesquisa de campo na rede mundial de computadores, a partir da técnica da observação direta, sistemática e não-participativa dos portais virtuais dos ministérios que integram a estrutura orgânica dos seis países com melhor desenvolvimento tecnológico, segundo a União Internacional de Telecomunicações (2017) – Uruguai, Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil e Colômbia. Para o estudo empírico, desenvolveu-se um formulário, cujas categorias de análise foram extraídas da Lei Modelo Interamericana e da principiologia latino-americana regente em matéria de acesso à informação. Preencheu-se tal formulário com os dados coletados a partir da observação dos *websites* e elaborou-se gráficos para ilustrá-los estatisticamente.

Por conseguinte, dividiu-se o trabalho em duas etapas complementares. Na primeira seção, procedeu-se a uma incursão teórica aos conceitos de Democracia, Governo Aberto e



transparência informacional na América Latina, tendo-se como marco autores que abordam o Estado em Rede. No segundo capítulo, cotejaram-se as normativas latino-americanas e os ditames da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, bem como apresentaram-se e interpretaram-se os dados coletados no estudo empírico relativo à implementação dos Sistemas de Solicitação de Informação.

2. TRANSPARÊNCIA INFORMACIONAL, SISTEMAS DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO E GOVERNOS ABERTOS NA AMÉRICA LATINA

Considerando-se que informação é poder, conforme se extrai do pensamento baconiano e hobbesiano, consagrar a regra da transparência na Administração Pública implica em subverter relações arraigadas de dominação. Destarte, com o desenvolvimento das Leis de Acesso à Informação na América Latina, o poder começa a se descentralizar, oportunizando um aprofundamento da Democracia na região. Isso, porque a transparência pública suscita a possibilidade de o Estado ter controle sobre si mesmo e da sociedade supervisioná-lo, sendo assim, essencial ao exercício da cidadania e à concretização de um Governo Aberto.

A acepção de Governo Aberto remete a um projeto de Estado translativo, que não rotaciona em torno de seu próprio eixo, senão tem como centro gravitacional seus concidadãos. Com primazia à dignidade da pessoa humana, desponta um paradigma estatal cidadã-cêntrico (CALDERÓN; LORENZO, 2010, p. 36).⁴ Esse novo arquétipo de Estado tem

⁴ Não se versa sobre uma cidadania de baixa intensidade (O'DONNELL, 1993), mas compreensiva de que “la práctica de la democracia es un acto de auto pedagogía colectiva, una paideia” (O'DONNELL, 2010, p. 199). A baixa intensidade da cidadania é proveniente da inépcia estatal em garantir legalidade, no marco de uma constelação jurídica pós-nacional, cenário no qual os sujeitos políticos são destituídos de agência, “autoridade potencial de participar das decisões de governo”. A agência, enquanto aposta institucional em atribuir uma miríade de direitos e obrigações que concedem aos sujeitos condições materiais e morais – razão prática – de participação política, requer a subversão das sociabilidades hegemônicas e a consolidação de lutas contra a subalternidade (O'DONNELL, 2017, p. 49-50;



seus solstícios – momentos de aproximação e distanciamento de seu centro gravitacional –, encontrando-se em uma permanente fase *Beta* (CALDERÓN; LORENZO, 2010, p. 14-15), de modo que “a transformação passa a ser o estado mais ou menos constante da vida administrativa e governativa” (FOUNTAIN, 2005, p. 151).

Tal filosofia político-administrativa (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 130) batizada como Governo Aberto transcende a conceitos como governo eletrônico e governança eletrônica. Por governo eletrônico, compreende-se a informatização e automação do aparato técnico do Estado, uma repaginação infraestrutural ou câmbio exclusivo da caixa de ferramentas da administração pública (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 132). A governança eletrônica igualmente usufrui as potencialidades das Tecnologias da Informação e Comunicação, mas tem como sinal distintivo a multissetorialidade, flexionando-se em três domínios – *government to government* ou *e-administration*, *government to citizens* ou *e-services* e *e-citizens*, *government to bussiness* ou *e-society* - (HEEKS, 2001; CRUZ-RUBIO, 2015, p. 134), com o desiderato de gerar valor público⁵. Assim, a governança eletrônica centra-se antes na otimização dos serviços e relações governamentais do que em modificações sensíveis nas fórmulas de governabilidade.

Por outro lado, o Governo Aberto, com suporte na comunicação de massa autocomandada, estabelece protocolos comunicacionais multiviários e múltimos, uma vez que as Tecnologias da Informação e Comunicação favorecem fluxos e refluxos de mensagens que potencializam conexões reticulares (CASTELLS, 2017, p. 68, 102). Torna possível que a sociedade civil organizada e não-organizada e as agências do Estado intercambiem, entre si

AVRITZER, 2002, p. 52-54). A cidadania, portanto, consoma-se nos interstícios da legalidade e sociabilidade, abstração e concretude, globalidade e localidade.

⁵ Para Mark Harrison Moore (2007, p. 173), “[...] valor público pode não ser o que, muitas vezes, supõe-se que é, ou seja, o máximo bem-estar (material) para o maior número de indivíduos alcançado pelos mercados livres. Em vez disso, ele pode muito bem ser o que nós, como indivíduos, fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar juntos usando os poderes do Estado”.



mesmas e entre ambas, direta e instantaneamente, a mensagem tal qual expedida, sem adulterações. Que a mensagem conserve sua identidade ao nível literal não significa, contudo, que os receptores e emissores não negociem sentidos, havendo “produção interativa de significado” (CASTELLS, 2017, p. 186).

A concepção de Governo Aberto, perpassando por uma série de viragens axiológicas na valoração do Estado, reimagina-o a partir de uma cultura política menos clientelista e uma ética *hacker* (CALDERÓN; LORENZO, 2010, p. 32 e 36). Desenlaça-se um ponto arquimediano entre governantes e cidadãos, com a abertura do código de funcionamento do Estado, agora disponível ao manuseio pela sociedade, tal qual um *software* livre, de domínio comunal (CALDERÓN; LORENZO, 2010, p. 13). Sintetizam César Calderón e Sebastián Lorenzo (2010, p. 14) que Governo Aberto “es colocar el resultado por delante del procedimiento, es abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa em todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto administrado por el de ciudadano”.

Nesse sentido, Democracia e Governo Aberto estão mutuamente imbricados. Bobbio (1997, p. 82, 103) caracteriza a Democracia como “o governo do público em público”. A expressão, que aparenta ser tautológica, consagra duas noções distintas, quais sejam, respectivamente, a compreensão de “público” como correspondente ao interesse coletivo – e não privado – e como correlato de “visível”, em contraposição ao termo “secreto”. Inevitável, pois, auferir tal conclusão quando da análise do ideal democrático: se o governo é do povo, pois o poder dele emana, e a coisa administrada é pública, o Estado deve orientar-se pelo interesse comum.

Nada obstante, o filósofo italiano é indiferente à “entropía representativa” (ROSANVALLON, 2007, p. 30) e crê na representação como “um modo de apresentar, de fazer presente, de tornar visível o que outra maneira restaria oculto” (BOBBIO, 1997, p. 86). Nesse sentido, não raro, em Democracias petizes, a representação se degrada em delegação, uma



disposição cesarista a encarnar o espírito do povo e governar sem rendição de contas (O'DONNELL, 1993).

Como dispositivo homeostático da Democracia representativa, irrompe a Contrademocracia. A Contrademocracia “no es lo contrario de la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social” (ROSANVALLON, 2007, p. 27). É uma Democracia negativa, antípoda da Democracia positiva da concepção de projetos ou fidelização de compromissos (ROSANVALLON, 2007, p. 32). Nessa senda, Rosanvallon (2007, p. 23, 62) define a confiança como “economizador institucional”, mecanismo de acumulação e distribuição de capital simbólico. Enquanto a legitimidade cinge-se ao momento eleitoral – por isso dota-se de caráter jurídico e procedimental –, a confiança exsurge como sua extensão moral e substancial, dilatando-a no tempo. Complementa Rosanvallon que se experimenta hodiernamente uma sociedade da desconfiança difusa. Frente a esse contexto, sugere a composição de contrapoderes sociais informais “destinados a compensar la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza” (ROSANVALLON, 2007, p. 24).

Os três contrapoderes locucionados pelo historiador francês são o controle, a obstrução e a postagem à prova das instituições. Cada contrapoder configura um perfil popular, respectivamente: povo-controlador, povo-veto e povo-juiz, cumprindo destacar, ante o escopo do estudo, o primeiro (ROSANVALLON, 2007, p. 27, 33). No que tange ao controle dois são os modelos descritos por Rosanvallon: o primeiro é ostensivo, programado por um órgão central e executado por departamentos; o segundo emula “alarmes de incêndio”, “más descentralizado, se apoya em dispositivos diseminados” (ROSANVALLON, 2007, p. 51), transfigurando a opinião pública em “um termostato regulador de las decisiones políticas” (ROSANVALLON, 2007, p. 55).

A Contrademocracia, não obstante, imana um perigo cômpar: o impolítico, “la falta de aprehension global de los problemas ligados a la organizacion de un mundo comum”



(ROSANVALLON, 2007, p. 38). Para Rosanvallon (2007, p. 295), a Democracia repolitizada é “producción de um lenguaje adecuada a la experiência, [...] función de institución de lo social”. Como ação política, “[g]obernar significa en primer lugar hacer inteligible el mundo, dar instrumentos de análisis y de interpretación que permitan a los ciudadanos manejarse y actuar de manera eficaz [...] se trata de producir la *polis*”. Destarte, pode-se inferir que a aceção de Governo Aberto, como linguagem política descriptada pelos cidadãos, possibilita “imaginar la necesaria resimbolizacion de lo politico [...] constituir un pueblo inhallable en comunidad política viva. La simbolización es reflexión colectiva, relación con la decisión reafirmada de escribir una historia común” (ROSANVALLON, 2007, p. 298-299). A positividade do Governo Aberto é, pois, condição de politização da Contrademocracia.

Paradoxalmente, os prefixos “co” e “contra” se tornam o radical do vernáculo a ser empregado nessas novas concepções políticas: uma síntese dialética entre a positividade do Governo Aberto – fulcrado em cooperação, coparticipação e consenso - e a negatividade da Contrademocracia. Os cidadãos atuam em comunhão com as instituições, mas também constringindo-as: “la apropiación ciudadana de los contrapoderes conduce a devaluar y disminuir el poder legal” (ROSANVALLON, 2007, p. 247).

A publicização de informações oficiais mune a opinião pública, qualificando a manifestação de consensos e dissensos em face das instituições que organizam um mundo comum. Nesse contexto, para que os cidadãos possam efetivamente contribuir com o processo de tomada de decisões que afetam seu futuro, é imprescindível que estejam bem informados, tanto a partir de uma perspectiva de acesso físico ou digital às informações que lhe são relevantes, quanto sob uma dimensão cognitiva, com a real compreensão e apropriação do conhecimento (BATISTA, 2010). A sociedade, assim informada das ações políticas e capacitada para participar de processos decisórios, pode atuar na defesa e alargamento de direitos, pressionando os governos de acordo com seus anseios. Resta fortalecido, então, um contrapoder social que limita os poderes institucionais do Estado.



Consoante Braga (2009, p. 86, 92 e 137), a livre circulação das informações públicas, que depende do livre acesso às fontes, é antepositiva ao pluralismo informativo, em cuja ausência são minadas as bases do Governo Aberto. O ocultamento de informações de natureza pública, segundo o autor, é mecanismo hábil à concentração do poder e impeditivo do franqueamento da opinião pública. A livre circulação de informações é requisito para o desenvolvimento autônomo da opinião pública, sem o qual o debate político se degrada em conformação irreflexiva às estruturas políticas postas.

Nesse diapasão, a *International Association for Public Participation* (IAP, 2000; CALDERÓN; LORENZO, 2010, p. 39), no documento intitulado “*Spectrum of Public Participation*” escalona a participação pública, de tal modo que: a consulta – *feedback* público – constitui o primeiro nível; o segundo é composto pela implicação – em que as consternações públicas influenciam as decisões da administração; o penúltimo nível, colaboração, comporta a absorção pelas decisões administrativas, em sua máxima amplitude, das sugestões dos administrados; o último, empoderamento, consiste na alocação da decisão final sobre os empreendimentos públicos à sociedade civil. Isso posto, César Calderón e Sebastian Lorenzo (2010, p. 39) ratificam a asserção no documento da IAP de que a disponibilização e apropriação crítica das informações públicas é o grau zero, o estágio pré-participativo na política.

O acesso às informações públicas, enquanto condição de possibilidade para a fruição dos direitos políticos, pauta-se na substituição da “necessidade de conhecer” pelo “direito a conhecer” (ACKERMAN; SANDOVAL, 2008, p. 20). Nesse sentido, o direito de acesso às informações públicas que, segundo John Ackerman e Irma Sandoval (2008, p. 15-16, 18), sustenta-se pragmaticamente pela interferência em três esferas de ações sociais (política, econômica e administrativa), caracteriza-se em duas dimensões de liberdade informacional: por um lado, o Estado tem o dever de não interromper os fluxos de informação em curso na



sociedade (liberdade de informação negativa); por outro, cumpre-lhe disponibilizar as informações sob sua guarda (liberdade de informação positiva).

Ademais, o direito de acesso às informações públicas tem como desiderato viabilizar a transparência na gestão do Estado, adotando-a como imperativo. Por essa razão, tornou-se praxe estatal a edição de leis de acesso à informação, definidas por John Ackerman e Irma Sandoval (2008, p. 20) como diplomas legais que outorgam “a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal”. No entanto, a previsão em abstrato de transparência, destituída de efetividade, não sacia o princípio da publicidade inserido nas normativas em matéria de acesso à informação.

A transparência, para Oliver (2004, p. X), compõe-se de três elementos: “an observer, something available to be observed, and a means or method for the observation”. Para o escopo da empiria que visa responder aos questionamentos da presente investigação científica, faz-se necessário classificar a transparência de acordo com o observador, o observado e os métodos de observação. As categorias que se arrolam (transparência ativa, passiva, vertical para baixo, horizontal para dentro, retroativa e efetiva) são funcionais aos Serviços de Informação ao Cidadão latino-americanos sob análise, impelindo a observação da transparência sob as perspectivas social ou cívica – quando se estudam “canais para sugestão, denúncias e participação do cidadão e da sociedade civil organizada” – e (hiper)midiática – em que a transmissão da informação observada ao observador é viabilizada por canais eletrônicos de comunicação (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 154-155).

A transparência ativa, nesse diapasão, consubstancia-se na divulgação espontânea de “informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental” (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, p. 148), prescindindo de requerimento público. Tais dados devem, contudo, caracterizar-se pela abertura, atualidade, veracidade, exaustividade, utilidade-oportunidade, acessibilidade e interoperabilidade. Para tanto, as



autoridades públicas tem adotado esquemas de publicação de informações, estabelecendo as classes de documentos que serão proativamente divulgados e a maneira como lhe conferirão publicidade.

A transparência passiva, por sua vez, configura-se a partir do fornecimento de informações públicas em atendimento a solicitações específicas realizadas por cidadãos (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 148). Também, a eficiência dos serviços de resposta às demandas informacionais da população pressupõe a reestruturação organizacional e administrativa das instituições públicas, mediante o estabelecimento de regras para o processamento das solicitações, consonantes ao princípio da facilitação dos procedimentos (OEA, 2008), bem como de órgãos e autoridades competentes para o atendimento. Instrumentalmente, a transparência passiva na América Latina se manifesta pelos Serviços de Informação ao Cidadão, materializados em unidades físicas de atendimento ou em sistemas eletrônicos.

A transparência vertical para baixo (a que se opõe a transparência vertical para cima) se refere à observação dos governantes pelos governados. Já na transparência horizontal para dentro (adversa à transparência horizontal para fora), sujeitos estranhos a uma organização passam a observar as ocorrências registradas em seu âmbito interno. Quando há divulgações cíclicas, intervaladas e *a posteriori* de informações públicas, exsurge a transparência retroativa, contrária à transparência tempestiva. Em contraposição à transparência nominal – divulgação de informações inassimiláveis pelos receptores, simulacro que eclipsa a desídia administrativa –, verifica-se a transparência efetiva, na qual informações inteligíveis permitem ao receptor operar inferências (*inferability*) (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 143-148).

Se, no final da década de setenta, a transparência ativa ganhava ênfase, justificando o emprego, pela primeira vez, da expressão “governo aberto” para se referir às iniciativas britânicas de “abrir as janelas” do setor público para o escrutínio dos cidadãos (ALUJAS, 2012,



p. 38), reduzindo a opacidade burocrática, tem-se que nesse contexto político cabia ao governo, ao seu modo e a seu gosto, oportunizar a *accountability* social mediante a divulgação de dados. Contudo, algumas janelas da administração pública podiam não ser abertas.

Na atualidade, a transparência passiva aflora como possibilidade de o cidadão bater nas janelas trancafiadas do Estado exigindo sua abertura. Nas democracias latino-americanas, é perigoso confiar cegamente na proativa publicidade estatal. Ora os suspiros de abertura política, ora os sufocamentos autoritários determinam os limites da máxima divulgação (possível) das informações. Nesse cenário, em que o culto ao segredo e as práticas corruptivas, como legados do autoritarismo outrora vigente e contemporaneamente latente, convivem e concorrem com políticas públicas dignas de um Estado aberto, a transparência passiva representa uma garantia fundamental dos cidadãos frente ao descumprimento do dever de ampla publicidade pela administração pública. Enquanto a transparência ativa delimita quais informações serão disponibilizadas e de que forma os dados serão fornecidos, podendo inclusive “manobrá-las”, “saneá-las”, a transparência passiva surpreende o órgão, exigindo especificidades que foram ou poderiam ser omitidas da divulgação proativa.

Outrossim, a intersecção entre as dimensões ativa e passiva da transparência, escopo da presente pesquisa científica, é primordial à concretização das democracias latino-americanas. A eficácia dos mecanismos de solicitação de informações públicas (transparência passiva) pressupõe, por parte dos governos, a sua disposição ao público, a acessibilidade e a facilitação do procedimento (transparência ativa). Sem a publicização das localizações, horário de atendimento, dados de contato e formulários dos Serviços de Informação ao Cidadão, inviabiliza-se que a população permeie os setores públicos pela ausência de ferramentas aptas à forçada “abertura de janelas”.

Nesse diapasão, o movimento da opacidade à transparência na América Latina encontra-se intrinsecamente relacionado ao processo de redemocratização na região, tendo origens políticas comuns no sentido de se rechaçar um passado autoritário, mediante a



criação de “escudos” normativos. Em 1985, a primeira lei latino-americana de acesso à informação foi promulgada pela Colômbia (ORME, 2017, p. 11). O direito à transparência, então, emergiu no contexto da década de oitenta do século passado como um marco de transição para a democracia, correspondendo, sob uma perspectiva mais ampla, a reivindicações contra o segredo de Estado e contra a corrupção, em face das violações de direitos humanos que permearam a América Latina nos anos anteriores. A partir de então, o hemisfério tem pendulado entre o sufocamento totalitário e os suspiros que descortinam experiências de aprofundamento constitucional e oxigenação democrática.

No âmbito regional, destaca-se a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) no assessoramento para a elaboração e o aprimoramento das Leis de Acesso à Informação. Em junho de 2010, a Assembleia Geral da OEA aprovou a resolução AG/RES, 2607 (XL-O/10), que contém, na íntegra, a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, desenvolvida pelo Departamento de Direito Internacional da organização, em colaboração com o Comitê Jurídico Interamericano, a Relatoria Especial de Liberdade para a Expressão da Corte Internacional de Direitos Humanos, o Departamento de Modernização do Estado e Governabilidade, os Estados Membros e a sociedade civil (OEA, 2010a). Tal normativa incorpora princípios regionais, orientações jurisprudenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos e *standards* internacionais acerca do acesso à informação, constituindo um marco essencial para nortear o movimento legiferante dos Estados americanos.

Nesse sentido,

[l]a Organización de los Estados Americanos (OEA) ha desempeñado un papel importante a nivel regional, dicen los expertos, proporcionando impulso legal y apoyo técnico para la adopción de leyes exitosas de acceso a la información. La OEA elaboró su propia



“ley modelo” como norma y punto de referencia para los legisladores encargados de redactar o enmendar leyes de acceso a la información. El Relator de la OEA para la Libertad de Expresión ha respaldado la aplicación de estas leyes en todo el hemisferio. (ORME, 2017, p. 13)

Outrossim, o Guia de Implementação da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, cuja elaboração foi solicitada pelos membros da Organização dos Estados Americanos no CP/CAJP-2841/10, dispõe sobre os parâmetros essenciais à adoção de um marco jurídico e normativo integral de acesso à informação. Com efeito, recomenda-se aos Estados Membros da OEA: i) a incorporação da Lei Modelo em seus ordenamentos jurídicos; ii) “[l]a modificación de las leyes de acceso a la información vigente, a efectos de que concuerden con la Ley Modelo” (OEA, 2010b, p. 3), o que inclui emendar, revogar ou derogar as normas nacionais que sejam contrárias aos princípios estabelecidos pelo referido marco interamericano⁶, bem como “garantizar la primacía de la ley modelo de acceso a la información por encima de todas las disposiciones contrarias a la misma” (OEA, 2010b, p. 4); iii) “[l]a promulgación de leyes complementarias [...] para promover la apertura en las distintas áreas de actuación del gobierno” (OEA, 2010b, p. 5), a exemplo de normas de gestão de arquivos públicos; e iv) que, promulgada a lei de acesso à informação nacional, desenvolva-se um plano de ação contendo as principais atividades para perfectibilizar sua implementação, os sujeitos responsáveis e um cronograma para tanto (OEA, 2010b, p. 6).

Isso, porque a Lei Modelo Interamericana corresponde à necessidade – reconhecida pelos Chefes de Estado e de governo da América na Declaração de Novo Leão – de proteger amplamente o direito de acesso à informação como sendo um direito fundamental e um pressuposto democrático. Logo, faz-se pertinente a sua incorporação nos ordenamentos

⁶ “Para que la implementación de la ley sea lo más eficaz posible, los gobiernos deben considerar primero ‘limpiar la casa antes de abrir sus puertas’” (OEA, 2010b, p. 4).



jurídicos nacionais, mediante a atualização das regras vigentes ou a criação de novas normativas. Nessa toada, é imprescindível que o novo regime de acesso à informação seja coerente com os princípios adotados pela OEA e esteja integrado às demais normas do Estado.

Não obstante, há de se frisar que

[u]na ley modelo no es una camisa de fuerza, sino que incluye una serie de referentes que pueden ser utilizados por países para desarrollar o adaptar su legislación interna. Busca reflejar estándares jurídicos compartidos por una comunidad para que el propio Estado, según sus necesidades, recursos y realidades los pueda ir adaptando. (NEGRO, 2015, p. 28)

Assim sendo, a Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos visa compilar as normativas compartilhadas pela comunidade de seus Estados Membros de modo a orientar evoluções legislativas. Nesse diapasão, a implementação da Lei Modelo “hasta ahora ha sido muy exitosa logrando tener leyes adaptadas y no copiadas en varios países” (SANTAGADA, 2015, p. 43). Tal aspecto torna-se relevante “porque ese fue un argumento de los políticos e inclusive también de periodistas que decían: No vamos a comprar un enlatado que viene de la Organización de los Estados Americanos” (SANTAGADA, 2015, p. 43-44). Conforme Dante Negro (2015), a Organização não objetiva – e nem ao menos há cogência para tanto – impor a adoção integral e exclusiva da Lei Modelo como forma de regulação do acesso à informação nos países membros, senão compreende-se que a mesma deve ser adaptada às culturas jurídicas nacionais e às demandas sociais. O que a OEA recomenda, portanto, é a consideração da Lei Modelo quando da avaliação e (re)formulação do direito local, dado que sua elaboração



baseou-se em sérios estudos, tanto da realidade americana, quanto das melhores práticas internacionais, e congregou esforços da sociedade civil e de estudiosos da área.

Desde su aprobación, la Ley Modelo y su Guía de Implementación han dado lugar a iniciativas de revisión y creación de normas internas en los países de las Américas en la materia, sirviendo de instrumentos que orientan la construcción normativa de vanguardia en los Estados miembros de la OEA. (OEA, 2012, p. 5)

Foi o que ocorreu, por exemplo, com as leis de acesso à informação de El Salvador, Paraguai e Brasil, que incorporaram os princípios, conceitos e diretrizes essenciais à Lei Modelo apesar de suas gêneses serem anteriores à aprovação deste arquétipo. Por sua vez, a Lei de Transparência e do Direito de Acesso à Informação Pública Nacional colombiana, sancionada em 2014, tem como marco de referência a Lei Interamericana, sendo forjada aos seus moldes. Do mesmo modo, a lei argentina de acesso à informação, promulgada em 2016, recepcionou os *standards* normativos da Lei Modelo (PÉREZ, 2016, p. 26).

Quanto ao conteúdo da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação, insta salientar seus preceitos no tocante à transparência ativa e passiva. Nessa normativa é estabelecida “a mais ampla aplicação possível do direito de acesso à informação que esteja em posse, custódia ou controle de qualquer autoridade pública” (OEA, 2012, p. 6). Assim sendo, os sujeitos por ela obrigados devem adotar e disseminar um esquema de publicação de informações (art. 8, numeral 1, Lei Modelo), tornando-as acessíveis ao público em geral (art. 1, “g”, Lei Modelo) (OEA, 2010a). Ademais, conforme a Lei Modelo, os Estados devem possibilitar que todas as pessoas solicitem informações a autoridades públicas, por qualquer meio e sem necessitar identificar-se ou justificar as razões do seu pedido (art. 5 e 19, Lei Modelo) (OEA, 2010a).



Portanto, na lei vigem, dentre outros, os princípios da máxima publicidade, artigo primeiro da CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), da facilitação dos procedimentos, artigo quinto do mesmo diploma normativo, e da titularidade universal do acesso à informação, artigo primeiro da CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), – que, conexos à transparência ativa e passiva, retroalimentam-se. A máxima publicidade é tida, no marco jurídico⁷ e legal (OEA, 2008) da América, como princípio regente do acesso à informação, devendo a transparência constituir uma regra geral, sujeita apenas a estritas exceções. O princípio da facilitação dos procedimentos é consubstanciado no quinto artigo da CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), segundo o qual “[c]lear, fair, non-discriminatory and simple rules should be put in place regarding the processing of requests for information” (OEA, 2008). Ademais, do reconhecimento da universalidade do direito humano de acesso à informação exsurge, na jurisprudência⁸ e na legislação interamericana (OEA, 2008), o princípio da titularidade universal do acesso à informação, que justifica o direito de toda e qualquer pessoa requerer informações públicas, mantendo-se o anonimato do peticionário e a inexigibilidade de apresentar um interesse direto para obter a informação solicitada.

Considerando que a América Latina é tida como vanguarda no movimento legiferante em matéria de acesso à informação (ORME, 2017, p. 8, 11; OEA, 2012, p. 5; ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY) e exemplo internacional pela unificação normativa consolidada na Lei Modelo, faz-se pertinente, então, aprofundar os regramentos nacionais e averiguar a sua real implementação. Assim, há de se conferir se os governos estão cumprindo as regras de transparência por eles instituídas ou se a adoção do direito do público à informação se degradou em um mero “teatro da transparência” (POZEN, 2017, p. 125) ou “transparência como espetáculo”, que, dotada de um “caráter fetichista”, encena “um espetáculo que cria a imagem de uma cidadania possível, passando para as pessoas a

⁷ Vide: Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile. Série C, N° 151, § 92. (OEA, 2006).

⁸ Vide: Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile. Série C, N° 151, § 77. (OEA, 2006).



responsabilidade pelo controle social da atividade pública, sem que isso, no entanto, seja efetivado como prática social” (ABDALA; TORRES, 2016, p. 157).

O'Donnell (1993, p. 70) estabelece uma geografia política nos Estados democráticos latino-americanos, legendada em zonas azuis, verdes e marrons. Nas zonas azuis, o Estado é territorial e funcionalmente presente; nas verdes, penetra territorialmente, mas se ausenta funcionalmente; nas marrons, há inospitalidade do Estado. Parafraseando-o, a incumbência de um estudo empírico dos Sistemas de Solicitação de Informação, enquanto intersecção entre transparência ativa e passiva, é mapear a existência de zonas azuis, verdes e marrons digitais, aferindo o grau de introdução territorial e funcional do Estado na espacialidade digital.

3. DA TEORIA NORMATIVA À PRÁTICA ADMINISTRATIVA: OS SISTEMAS DE SOLICITAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM PORTAIS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS

A presente investigação científica propõe-se a explorar teórica e monograficamente a necessária intersecção entre transparência ativa e passiva, condição da eficácia dos sistemas de solicitação de informação pública por parte dos cidadãos. De modo a viabilizar tal estudo, delimitou-se como objeto de pesquisa os países com melhor índice de desenvolvimento tecnológico na região, de acordo com a União Internacional de Telecomunicações (2017) – Uruguai, Argentina, Chile, Costa Rica, Brasil e Colômbia. Inicialmente, cotejaram-se as legislações de tais nações com a Lei Modelo Interamericana, de modo a verificar quais informações devem ser proativamente disponibilizadas pelos governos para viabilizar a transparência passiva.

Para tanto, foram observadas as Leis de Acesso à Informação Pública (LAI) argentina (Lei nº 27.275/2016), brasileira (Lei nº 12.527/2011), chilena (Lei nº 20.285/2008),



colombiana (Lei nº 1.712/2014) e uruguaia (Lei nº 18.381/2008) e o Decreto Executivo costarrriquenho nº 40200-MP-MEIC-MC/2017, bem como os Decretos Regulamentadores brasileiro nº 7.724/2012 e colombiano nº 103/2015 e a Instrução Geral chilena nº 10/2011 do Conselho para a Transparência sobre o Procedimento Administrativo de Acesso à Informação.

Ademais, definiu-se a relevância da pesquisa de campo a fim de auferir se as informações tidas legalmente como essenciais à implementação dos sistemas de solicitação de informação estão, de fato, acessíveis aos cidadãos. Avaliando limitações espaço-temporais de investigação, bem como reconhecendo a Internet como mediadora assídua das relações contemporâneas e tecnologia propulsora da Sociedade Informacional, restringiu-se a análise aos cem portais eletrônicos ministeriais que integram a estrutura orgânica das nações latino-americanas ora analisadas.

Os dados obtidos a partir da observação direta, sistemática e não participativa de tais *websites*, durante o período de 07 de agosto de 2018 a 16 de dezembro de 2018, foram registrados em formulários. Considerou-se a existência e a acessibilidade das informações como requisitos cumulativos e, assim, convencionou-se que: i) informações inexistentes no *website* são, pois, inacessíveis; ii) informações existentes no *website*, mas de difícil acesso público, por estarem demasiadamente mal posicionadas, são inacessíveis; iii) *links* para informações que redirecionem à página inicial de portais de informações, sem que haja um filtro para conduzir o usuário diretamente à informação a qual desejava acessar ao clicar no *link* são consideradas inacessíveis; iv) informações que se encontrem em *links* “quebrados” são inacessíveis; v) informações extemporâneas são tidas como inacessíveis; vi) informações existentes no *site* e de fácil acesso público são acessíveis.

Diante das considerações teóricas dispostas supra, para os Serviços de Informação ao Cidadão – instrumentos da transparência passiva – efetivarem-se, é imprescindível que sejam proativamente formulados pelo governo com vistas a serem utilizáveis pelo público. A



partir da principiologia latino-americana regente em matéria de acesso à informação e da Lei Modelo Interamericana, estabeleceram-se 4 principais eixos de análise da intersecção entre transparência ativa e passiva: i) localização virtual – tendo em vista a celeridade e facilidade propiciada pelas TIC, bem como a ascensão de seu uso na América Latina, a disponibilização de informações e sistemas em meio digital é premissa da contemporaneidade; ii) dimensão física – considerando, contudo, que a inclusão digital ainda está longe de ser plena na América Latina, impõe-se a necessidade de implementação de sistemas de informação ao cidadão físicos, com localização e horário de funcionamento adequados a suprirem as demandas populacionais; iii) assistência integral ao cidadão – corresponde ao direito do cidadão obter assessoramento, mediante um canal de comunicação eficaz, quanto aos procedimentos para a consecução do acesso à informação; e iv) padronização e previsibilidade – como supedâneo da igualdade entre cidadãos, consubstancia-se na presença de um formulário, garantidor de exigências legais mínimas, para solicitações.

3.1. LOCALIZAÇÃO VIRTUAL

A ascensão do uso personalíssimo – inclusive para fins cívicos -, por um lado, e institucional, por outro, das Tecnologias de Informação e Comunicação, estimula a disponibilização de informações em plataformas digitais, bem como reduz drasticamente o acervo de documentos impressos dos organismos públicos e o contato via balcão entre administrador e administrado. Registra-se que o percentual de usuários da Internet, em relação ao total populacional, nos países que constituem o escopo da corrente investigação científica, é de 75,8% na Argentina, 67,5% no Brasil, 82,3% no Chile, 62,3% na Colômbia, 71,6% na Costa Rica e 68,3% no Uruguai – médias superiores à latino-americana (67,5%), com exceção das nações brasileira e colombiana, e mundial (48,6%) (UIT, 2018, p. 09, 26, 37, 39, 43 e 192). Nesse contexto, a utilização das TICs pela administração pública revoluciona o



exercício da cidadania, na medida em que promove novos espaços de participação e de controle social, bem como facilita e acelera a prestação de serviços públicos.

A abertura normativa à exponenciação do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na América Latina é perceptível no artigo décimo nono da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação (OEA, 2010a), que dispõe ser idônea a solicitação de informações por meio eletrônico. Destarte, o marco legal argentino possibilita a apresentação de solicitações virtuais (art. 9º, LAI) (ARGENTINA, 2016), “incluyendo el correo electrónico, las páginas web o las redes sociales” (PÉREZ, 2016, p. 59).

No Brasil (2011), a apresentação de pedidos de acesso à informação pode dar-se por qualquer meio legítimo (art. 10, LAI), o que expande as possibilidades de exercício desse direito intrínseco à cidadania. Frisa-se, no parágrafo segundo do artigo 10 da LAI brasileira, que “[o]s órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet” (BRASIL, 2011). Outrossim, determina-se a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) com o condão de receber requerimentos de acesso à informação (art. 9º, inc. I, “c”, LAI e art. 9º, inc. III, Decreto nº 7.724/2012) (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012).

Dentre as vias de ingresso de solicitação de informação chilenas, citam-se os sítios eletrônicos (numeral 12, Instrução Geral nº 10/2011) (CHILE, 2011). Constitui, assim, obrigação dos órgãos públicos dispor de um portal virtual e divulgar, em local de destaque e fácil identificação, um *banner* que informe os canais de recepção de solicitações e redirecione o usuário diretamente ao meio eletrônico, se ele assim optar (numerais 1.1, 9 e 12, Instrução Geral nº 10/2011) (CHILE, 2011). Outrossim, a Colômbia inclui dentre os meios de solicitação de acesso à informação, a via eletrônica (art. 25, LAI) (COLÔMBIA, 2014).

Na Costa Rica (2017), corresponde a obrigação intrínseca à transparência ativa, a publicação dos mecanismos de apresentação de solicitação de informação nos *sites* de todas as instituições públicas (art. 17, numeral 7, Decreto Executivo nº 40200-MP-MEIC-



MC/2017). Recomenda-se, ainda, aos órgãos estatais costarriquenhos a criação de um formulário disposto na página eletrônica institucional para facilitar a solicitação de informações por parte da sociedade (art. 11, Decreto Executivo nº 40200-MP-MEIC-MC/2017) (COSTA RICA, 2017).

A Lei de Acesso à Informação uruguaia (URUGUAI, 2008), por sua vez, não estabelece explicitamente a possibilidade de os cidadãos requisitarem virtualmente informações públicas, mas por impor apenas a exigência de que as solicitações sejam feitas por escrito, tem-se admitido as vias eletrônicas. De acordo com as normativas nacionais, cabe aos órgãos públicos a difusão permanente, através de seus sítios eletrônicos, dos mecanismos de participação cidadã, sobretudo dos meios de solicitação de informações (art. 5, “G”, LAI) (URUGUAI, 2008).

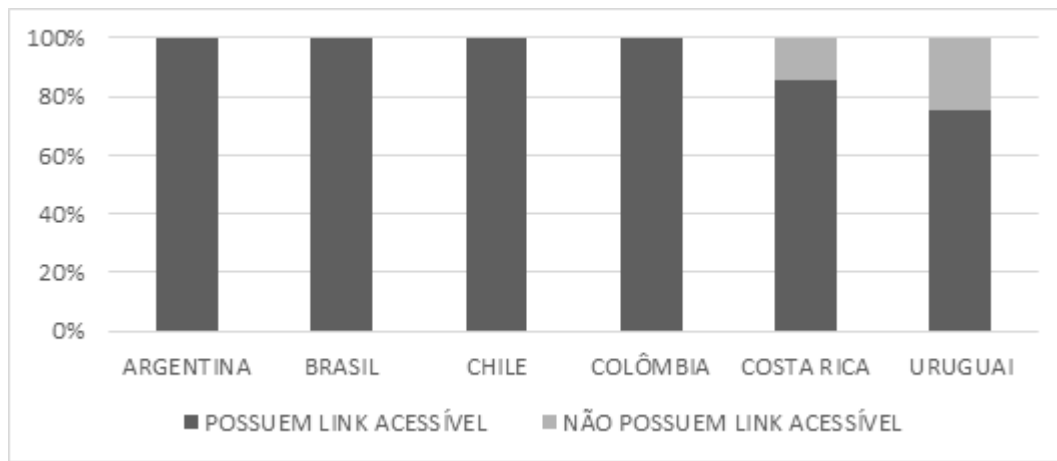
Nesse diapasão, a informatização das instituições públicas pressupõe não a réplica digital de sua espacialidade física, mas a constituição de uma ambiência que, embora desterritorializada, é factualmente localizável e apresenta potencialidades de atendimento aos cidadãos não contempladas pelas estruturas administrativas corpóreas. A coordenada de um ponto geográfico é obtida através da intersecção entre latitude e longitude, ao passo que a localização de um sítio eletrônico decorre de seu *Uniform Resource Locator* (URL), consubstanciado em *hiperlinks*. Analisou-se, assim, nas páginas eletrônicas dos ministérios da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Uruguai, a presença e a acessibilidade dos *links* para solicitação de acesso a informações *on-line*.

Os dados coletados dos portais ministeriais latino-americanos denotam que a digitalização do acesso às informações públicas é frutífera. Os organismos públicos conferem especial atenção à difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação, porquanto todos os sítios eletrônicos dos ministérios argentino, brasileiro, chileno e colombiano apresentam *links* que conduzem ao Serviço de Informação ao Cidadão *on-line*. Apenas dois portais



costarriquenhos e três uruguaios não contêm o elemento hipermediático que permite o acesso direto à indigitada página.

Gráfico 1 – Localização Virtual



9

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com efeito, a administração pública deve adotar todas as medidas necessárias para manter o sistema eletrônico de solicitações de informações acessível, operativo e eficiente. Cita-se como boas práticas a revisão periódica do sistema e a organização de um plano de contingência com alternativas para concretizar a dimensão virtual da intersecção entre transparência ativa e passiva quando o sistema eletrônico apresentar algum defeito – a exemplo do recomendado pela Instrução Geral nº 10/2011 do Chile.

3.2. DIMENSÃO FÍSICA

⁹ Não possuem: Costa Rica: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones e Ministerio de Ambiente y Energía. / Uruguai: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio del Interior.



Embora o acesso à Internet experimente um processo de expansão na América Latina, ainda há um percentual populacional informacionalmente marginalizado. Recente relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) demonstra como fatores sociodemográficos influem nesse processo: no que tange à renda dos cidadãos, por exemplo, há um “hiato de utilização de aproximadamente 40 pontos percentuais entre o quintil mais rico e o mais pobre, nos países analisados” (UNESCO, 2017, p. 6-8); quanto ao grau de instrução, “uma pessoa com ensino superior completo é ao menos duas vezes mais propensa a acessar a Internet do que uma pessoa com ensino fundamental incompleto” (UNESCO, 2017, p. 9); outrossim, “pessoas com deficiência têm uma probabilidade quase cinco vezes menor de estarem conectadas comparadas àquelas sem deficiência” (UNESCO, 2017, p.12). Disso decorre que mais de 200 milhões de latino-americanos permanecem desconectados (UNESCO, 2017, p. 5).

Não se olvide, ademais, que a qualidade da conexão auferida pelos usuários latino-americanos da Internet não é satisfatória e contrasta com o crescente tráfego de dados na rede e o maior volume de informações dos arquivos compartilhados virtualmente. Logo, “[e]n términos de calidad del servicio, ningún país de la región tiene al menos 5% de sus conexiones con velocidades mayores de 15Mbps mientras que, en los países avanzados, el porcentaje de conexiones de esta velocidad es cercano al 50%” (CEPAL, 2016, p. 5).

Enquanto assimetrias sociais tornarem inalcançável a onipresença da Internet nos lares latino-americanos, inadmissível se faz a integral digitalização dos sistemas de informação ao cidadão, sob pena da Democracia consolidar-se à revelia das minorias políticas. Por conseguinte, é imprescindível que a América Latina reconheça suas disparidades no acesso à Internet e implemente alternativas físicas de serviços de informação ao cidadão. Nesse sentido, a Lei Modelo Interamericana, em seu artigo 19, visa expandir os meios de ingresso de requisição, facilitando os procedimentos. Assim, prevê que “[l]a solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica,



verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, con el Oficial de Información correspondiente” (OEA, 2010a).

Para que as solicitações de informação se perfectibilizem presencialmente, faz-se necessária a clara publicização da localização dos serviços físicos. Nessa toada, a Lei argentina nº 27.275/2016, no artigo 12, estabelece que a solicitação de informações “[s]e podrá realizar por escrito o por medios electrónicos” (ARGENTINA, 2016), viabilizando, pois, que seja presencial ou virtual. Contudo, tal LAI não regula precisamente a obrigação de publicização do local físico em que os interessados encontrarão o serviço de prestação de informação pública.

Na normativa brasileira (art. 10, LAI), consagra-se a possibilidade de os interessados apresentarem pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades públicos por qualquer meio legítimo (BRASIL, 2011). Ainda, impõe o artigo 10 do Decreto brasileiro nº 7.724/2012 que “[o] SIC será instalado em unidade física identificada, de fácil acesso e aberta ao público” (BRASIL, 2012), dispositivo que se coaduna ao artigo 9º da Lei nº 12.527/2018, o qual determina a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para, dentre outras funções, orientar o público quanto ao acesso a informações e protocolizar requerimentos (BRASIL, 2011). Nesse diapasão, assevera o artigo 7º da LAI que a garantia do acesso à informação compreende, também, o direito de o cidadão obter orientação “sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada” (BRASIL, 2011).

No Chile (2011), a Instrução Geral nº 10/2011, que discorre sobre o procedimento administrativo de acesso à informação no país, impõe a realização por escrito da solicitação, mas expande suas vias de ingresso, que poderá ser eletrônica ou material (presencialmente ou através do correio postal do órgão), além de prever, em seu numeral 1.1, que:



Si el requirente opta por el formato material, aquél podrá entregar su solicitud presencialmente en las Oficinas de Partes y/o en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) del órgano, o enviarla por correo postal a la dirección de cualquiera de ellas. De no existir alguna de las oficinas antes mencionadas en una ciudad donde el órgano o servicio disponga de alguna dependencia, esta última deberá recibir solicitudes de acceso. Para facilitar la vía presencial o remisión postal de las solicitudes, deberá informarse sobre las direcciones de las mencionadas oficinas y los horarios de atención de público, en el banner a que se refiere el numeral 12 de la presente Instrucción General. (CHILE, 2011)

Desse modo, a nação chilena, orientada pelo princípio latino-americano da facilitação dos procedimentos, enfatiza a necessidade de se indicar aos cidadãos a localização física do serviço de informação (OIRS) dos órgãos públicos. Analogamente, o Decreto colombiano nº 103/2015, estabelece expressa e especificamente o dever de os sujeitos obrigados pelas normativas de acesso à informação pátrios divulgarem, em meios de comunicação oficial, seus endereços físicos e eletrônicos destinados ao recebimento de solicitações de informação (art. 16, §1º) (COLÔMBIA, 2015).

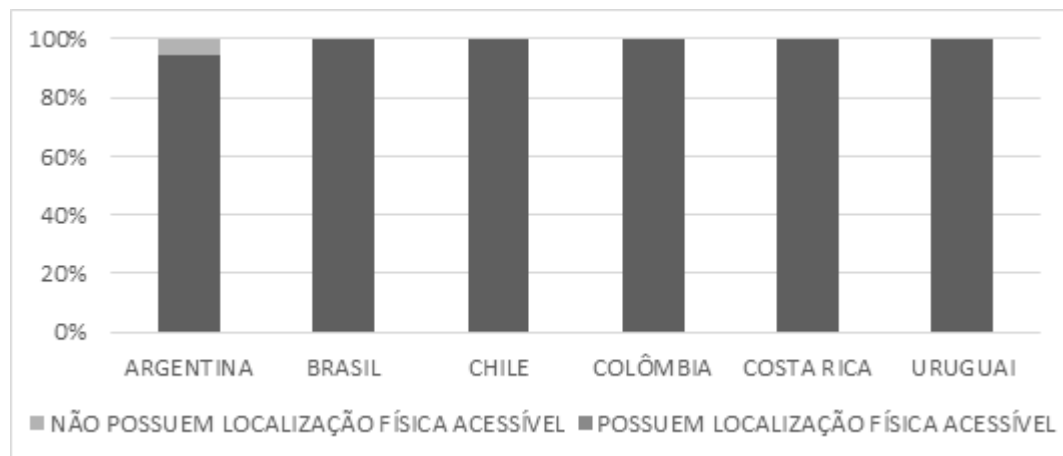
Dentre as nações analisadas, a Costa Rica (2017) é a que possui legislação mais vaga acerca da matéria, dispondo apenas que “las instituciones públicas deberán publicar y mantener actualizada en su respectivo sitio web oficial, al menos, la siguiente información pública: [...] Mecanismos de presentación de solicitudes de información” (art. 17, item 17). Por sua vez, a Lei uruguaia nº 18.381/2008, artigo 5º, alínea G, preconiza que os organismos públicos devem difundir permanentemente, através de seus *websites* ou outros meios de comunicação, os “[m]ecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a



la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información” (URUGUAI, 2008), assegurando fácil acesso aos interessados.

Dos portais ministeriais dos países analisados, quase a totalidade informa de maneira acessível a localização física de seu SIC. Percebe-se, assim, consonância entre a legislação brasileira, chilena, colombiana e uruguaia e o disposto nos portais ministeriais de tais países. Argentina e Costa Rica impressionam por veicularem o endereço físico dos serviços de informação não obstante suas normativas sejam precárias no que tange à imposição de tal obrigação. Apenas 01, dos 18 sítios argentinos visitados não dispõe de tal dado.

Gráfico 2 – Localização Física



10

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ainda no tocante à dimensão física imprescindível à perfectibilização da intersecção entre transparência ativa e passiva, destaca-se como essencial a publicização dos horários de funcionamento dos serviços de informação presenciais. Constituindo-se dentre as informações-chave sujeitas a divulgação proativa, a Lei Modelo Interamericana edifica a

¹⁰ Apenas o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Argentina) não possui.

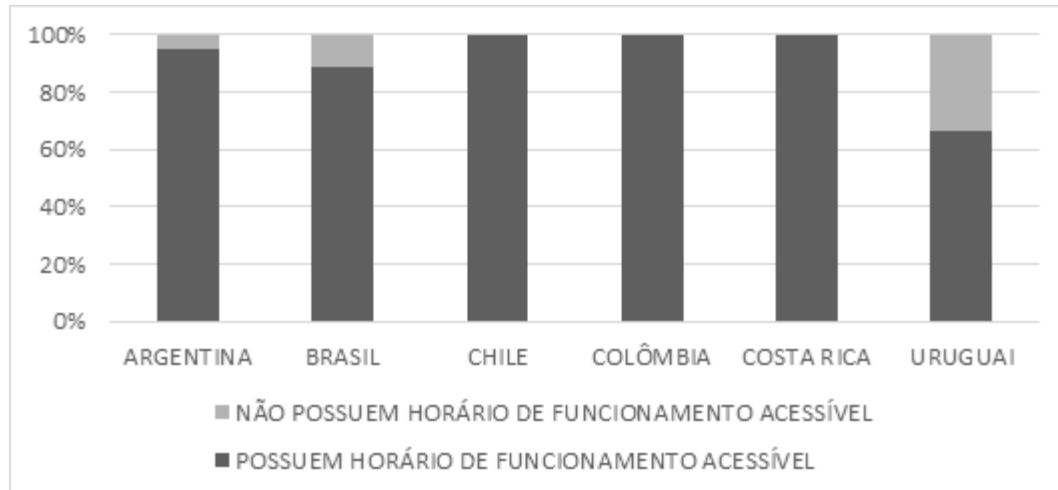


necessidade de as autoridades públicas informarem seus horários de atenção ao público (art. 12, numeral 1, “k”) (OEA, 2010a).

No Brasil, tal necessidade encontra-se tutelada, tanto no artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I da LAI (BRASIL, 2011) quanto no artigo 7º, parágrafo 3º, inciso I do Decreto nº 7724/2012 (BRASIL, 2012), de modo análogo ao que prescreve a Lei Modelo. Também, a República do Chile (2011), garantindo a possibilidade de ingresso material da solicitação de informação, firma a obrigatoriedade de se informar ao público sobre os horários de atendimento das OIRS nacionais (numeral 1.1.). A LAI colombiana, no artigo 9º, alínea “a”, ordena os sujeitos por ela obrigados a publicar proativamente suas horas de atenção ao público (COLOMBIA, 2014). Nesse sentido, também encontra-se a legislação costarriquenha, cujo artigo 17 do Decreto Executivo nº 40200-MP-MEIC-MC regula a divulgação de tal informação (COSTA RICA, 2017). Por fim, o Uruguai e, novamente, a Argentina não dispõem de norma regulamentadora expressa e específica acerca do dever de divulgação do horário de funcionamento dos serviços de informação ao cidadão.

Quanto à observação direta dos portais desses países latino-americanos, atestou-se que a totalidade dos *sites* ministeriais chilenos, colombianos e costarriquenhos científica aos cidadãos o horário dos sistemas de solicitação de informação. Uruguai e Argentina, países sem legislação expressa sobre o assunto, não dispõem de informação sobre o horário de funcionamento em, respectivamente, 33,33% e 5,26% dos seus portais ministeriais. O Brasil, apesar de possuir LAI e Decreto regulando a obrigatoriedade da divulgação proativa de tal dado, apenas o disponibiliza com fácil acesso em 88,89% dos seus *sites* ministeriais.

Gráfico 3 – Horário de Funcionamento



11

Fonte: Elaborado pelos autores.

Portanto, os dados demonstram a existência de falhas, cuja correção é imprescindível, no que tange à perfectibilização do ingresso físico aos serviços de informação ao cidadão. Haja vista que os principais interessados no encaminhamento material de solicitações constituem minorias políticas – indivíduos sem acesso à internet ou que não desenvolveram habilidades digitais –, a expansão dos serviços de informação ao cidadão virtuais deve dar-se em concomitância, e não em concorrência, com o aprimoramento dos mecanismos físicos de petição de dados, sob pena de se incorrer em uma elitização do direito de acesso à informação.

3.3. ASSISTÊNCIA INTEGRAL AO CIDADÃO

Outro eixo fundamental à análise é o da assistência integral ao cidadão. De acordo com os princípios regentes em matéria de acesso à informação na América Latina, como

¹¹ Não possuem: Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. / Brasil: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. / Uruguai: Ministerio da Defensa; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Ministerio del Interior; Ministerio de Industria, Energía y Minería.



compilados na CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), o manejo das solicitações de informação deve dar-se a partir de normas claras, justas, não discriminatórias e simples (OEA, 2008). Frisa-se, no artigo 5º da Resolução, que tais regras abrangem o fornecimento de assistência para todos os cidadãos que solicitem informação (OEA, 2008). Mais, o artigo 6º da Lei Modelo Interamericana preconiza que compete ao Oficial de Informação fazer esforços para auxiliar os interessados com relação à solicitação de informações (OEA, 2010a).

Nessa toada, a alínea “f” do artigo 24 da LAI argentina determina como atribuição da Agência de Acesso à Informação Pública “[p]roveer un canal de comunicación con la ciudadanía con el objeto de prestar asesoramiento sobre las solicitudes de información pública” (ARGENTINA, 2016). A legislação brasileira é mais específica ao tratar da matéria, mormente, por força do artigo 7º, inciso I, da LAI, insere-se na esfera do acesso à informação o direito de o cidadão obter assistência no que tange aos procedimentos para a consecução de acesso (BRASIL, 2011). Dessa sorte, o artigo 9º, inciso I, a da LAI ordena “a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações” (BRASIL, 2011) e reverbera no artigo 9º, inciso I, do Decreto nº 7.724/2012, com redação similar (BRASIL, 2012). Ademais, impõe-se a disponibilização, nos *sites* dos órgãos e entidades nacionais, do telefone e correio eletrônico do SIC (art. 7º, §2º, inc. VIII, Decreto nº 7.724/2012), com vistas no assessoramento a interessados (BRASIL, 2012). No Chile (2011), conforme o numeral 9 da Instrução Geral nº 10/2011, acerca do procedimento administrativo de acesso à informação no país,

[s]e considerará buena práctica que cada servicio publique una dirección de correo electrónico de contacto u otro medio idóneo para pedir ayuda en el proceso de ingreso o para responder consultas



acerca de alguna etapa del procedimiento de acceso a la información pública.

Já a Colômbia (2014) não possui norma específica quanto ao assessoramento dos cidadãos interessados em aceder a informações públicas, prevendo apenas genericamente que os órgãos e entidades públicos devem proporcionar apoio aos usuários que o requeiram e prover todo tipo de assistência relacionada aos trâmites e serviços que prestem (art. 7º, LAI). Outrossim, tem-se o artigo 3º do Decreto Executivo nº 40200-MP-MEIC-MC da Costa Rica (2017), o qual garante ao cidadão, caso encontre entraves à formulação de sua solicitação, o auxílio necessário e não discriminatório por parte da administração pública a que se dirige a petição. No Uruguai (2008), o artigo 21, “d”, da LAI dita como competências do órgão de controle, dentre outras, a orientação e assistência de particulares com respeito ao direito de acesso à informação.

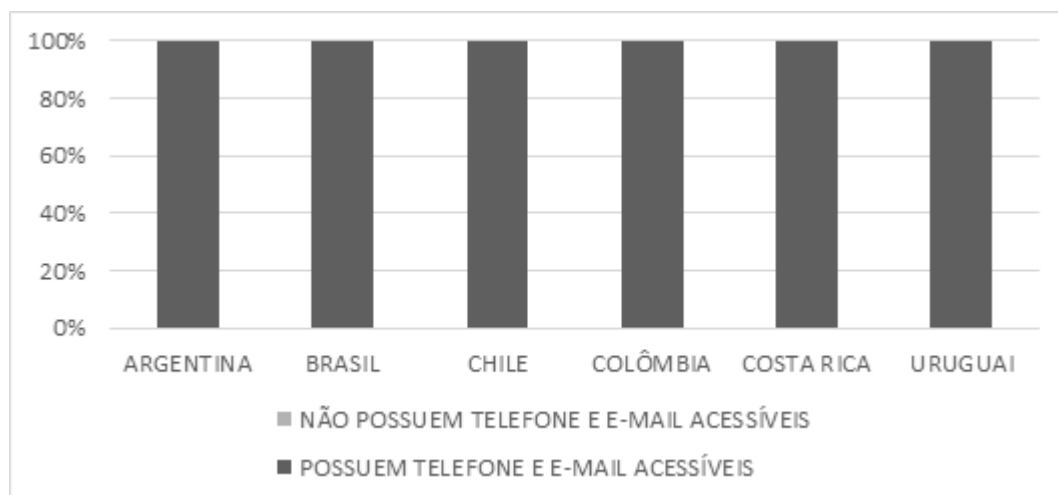
Visando ao exame da concretização da assistência ao cidadão, a pesquisa buscou nos portais ministeriais a existência de telefone e *e-mails* específicos para orientação e esclarecimento de dúvidas, aos moldes do que instruem as normativas brasileiras e chilena. O telefone, paulatinamente mais móvel que fixo, desponta como tecnologia que incorpora as funcionalidades inatas às mídias sociais na era da hiperconexão, mas apresenta recursos que, embora soem *démodé*, se não promovem um contato multilateral entre sujeitos, permitem a conexão vocal ou textual entre duas pessoas. A telefonia tem o condão de gerar um contato que reduz as dubiedades oriundas da automação dos sistemas digitais de atendimento aos cidadãos, possibilitando ao administrador assistir, por demanda, o administrado – a despeito da existência de chamadas telefônicas com mensagens pré-gravadas. Ademais, conforme o relatório “*La Economía Móvil en la América Latina*” (GSMA, 2019), havia, em 2019, 422 milhões de usuários de telefonia móvel, o que corresponde a 67% da população desse fragmento do globo.



No que atine ao uso do correio eletrônico como ferramenta comunicacional, gize-se que, para além de prover segurança e organização ao processo comunicacional, prevalece no imaginário coletivo que o *e-mail* se reveste de maior formalidade em paralelo a outras redes sociais, notando-se o emprego de linguagem e estrutura mais sofisticadas do que as coloquialmente utilizadas em outras aplicações comunicativas. O *E-mail Statistics Report* (RADICATI, p. 03) assinala que, em 2019, metade da população mundial usava *e-mail* e estima que, em 2023, haverá mais de 4,3 bilhões de usuários.

Desse modo, percebeu-se que, muito embora alguns países não contem com legislação expressa quanto à obrigatoriedade de divulgação de telefone e *e-mails* para auxiliar os solicitantes de informação pública, o bom senso e o costume fazem vigorar o princípio latino-americana de assistência integral aos cidadãos (OEA, 2008). Na integralidade dos portais ministeriais acessados foram encontradas, de modo acessível, tais informações fundamentais.

Gráfico 4 – Telefone e *e-mail*



Fonte: Elaborado pelos autores.



Nesse contexto, ressalta-se a imprescindibilidade da “obligación de asistir a los solicitantes, por ejemplo, cuando tienen problemas para describir la información que buscan con el suficiente detalle, o cuando no pueden hacer una solicitud por escrito, ya sea por analfabetismo o por alguna discapacidad” (MENDEL, 2009, p. 177). Conquanto os dados coletados na presente empiria demonstrem a implementação de Sistemas de Informação ao Cidadão dinâmicos e multimodais, que observam a curva ascendente de usuários de telefone móvel e correio eletrônico no mundo e a necessidade de canais francos de comunicação entre administradores e administrados, o enfoque à assistência integral não é suficientemente presente nas normativas latino-americanas.

3.4. PREVISIBILIDADE E PADRONIZAÇÃO

O formulário de solicitação de informações ao poder público exsurge como salvaguarda primária de equidade no acesso às informações oficiais, ainda que anuviado por obstáculos sociopolíticos acidentais, a exemplo da disparidade entre os capitais tecnológicos portados por cada indivíduo. O formulário de solicitação de informações públicas consubstancia-se na disponibilização de um instrumento petitorio padronizado aos administrados, gerando previsibilidade e segurança jurídica e facilitando o procedimento de acesso à informação. Assegurar um modelo petitorio, com campos predefinidos para preenchimento e requisitos genéricos para cumprimento, permite superar as barreiras impostas pelo vernáculo jurídico e pelas estruturas de redação desconhecidas do público.

Desse modo, os cidadãos tomam ciência de que eventual denegação da informação pleiteada ocorreu por razão material e não procedimental, uma vez que o preenchimento correto do formulário supre a formalidade do direito. Os formulários consagram-se, sobretudo, como garantia de exigências legais mínimas – básicas, taxativas e pré-determinadas – para as requisições de informações públicas, não podendo os órgãos públicos condicionarem o atendimento das solicitações ao preenchimento requisitos adicionais.



Acerca do assunto, o Comitê Jurídico Interamericano estabelece a imprescindibilidade da implementação de regras claras, justas, não discriminatórias e simples no que tange ao procedimento de solicitação de acesso à informação (OEA, 2008). Com efeito, afirma-se “el derecho de las personas a contar con un recurso sencillo, de fácil acceso para cuyo ejercicio sólo se exija el cumplimiento de requisitos básicos” (LANZA, 2015, p. 4), sendo esse um pressuposto à efetividade do sistema de requerimento de informações. Nesse talante, conforme o artigo 23 da Lei Modelo, são dados mínimos necessário ao atendimento de uma solicitação: i) informação de contato, como via para o recebimento de notificações; ii) descrição suficientemente precisa da informação solicitada; e iii) forma preferencial de entrega da informação requerida (OEA, 2010a).

Na Argentina, “[a]tento a lo expuesto, la simplificación del mecanismo de solicitud deberá fomentarse a través de diferentes herramientas, como podrán ser la elaboración y difusión de los formularios correspondientes [...]” (PÉREZ, 2016, p. 29). Apesar de a possibilidade de estipulação de formulários de solicitação de informação ser consagrada no documento organizado pela Secretaria de Assuntos Políticos e Institucionais do Ministério do Interior, Obras Públicas e Habitação nacional, não há regulação expressa do assunto na normativa argentina. No Brasil (2012), o pedido de acesso à informação deve ser “apresentado em formulário padrão, disponibilizado em meio eletrônico e físico, no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades” (art. 11, §§1º e 8º, inc. I, Decreto nº 7.724/2012), competindo sua elaboração definição à Controladoria Geral da União (art. 68, inc. I, Decreto nº 7.724/2012).

A normativa chilena, por sua vez, conta com detalhada regulamentação dos formulários para apresentação de solicitações, os quais visam à facilitação do procedimento e devem estar disponíveis fisicamente nos órgãos públicos, bem como em seus portais eletrônicos (CHILE, 2011). As exigências dispostas nos modelos petítórios, por força do numeral 1.2, “g”, da Instrução Geral nº 10/2011, devem limitar-se ao preceituado normativamente, sendo fundamental que esses formulários contenham um campo para que os solicitantes possam



adicionar observações quanto ao acesso e à entrega da informação requerida (CHILE, 2011). Em atenção ao princípio da acessibilidade universal, consubstanciado na Lei nº 20.422, “deberá disponerse de formularios que sean comprensibles y utilizables por las personas con discapacidad, en condiciones de seguridad y comodidad, y de la forma más autónoma y natural posible” (CHILE, 2011) (numeral 1.2., “g”, da Instrução Geral nº 10/2011). Ademais, a disponibilização de formulários em diversos idiomas é prática recomendada (CHILE, 2011).

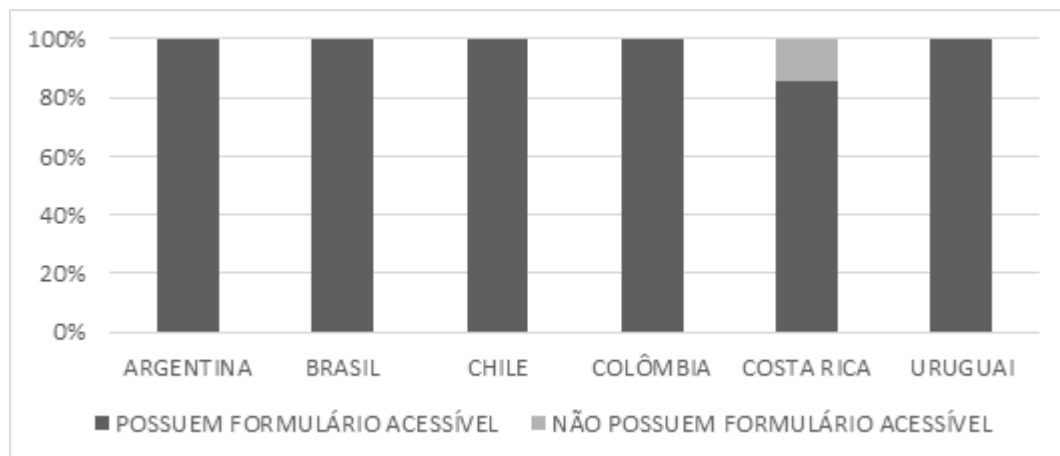
Na Colômbia (2015), igualmente os formulários eletrônicos dispostos nos *sites* públicos constituem meio idôneo para o recebimento de solicitações de acesso à informação (art. 16, Decreto nº 103/2015). Recomenda-se, na Costa Rica (2017), que as instituições estatais elaborem um formulário específico e acessível em seus portais virtuais para a solicitação de informações públicas (art. 11, Decreto Executivo nº 40200-MP-MEIC-MC). A Lei de Acesso à Informação uruguaia, todavia, nada dispõe acerca da publicização de tais formulários facilitadores do acesso à informação.

Portanto, os formulários de solicitação de informação latino-americanos regem-se, em especial, pelos princípios: i) da legalidade, sendo inadmissível exigir do solicitante um requisito não pré-determinado no formulário, bem como denegar o pedido por ausência de condição sem prévia disposição; ii) da taxatividade, de modo que os itens do modelo petição constituem-se como *numerus clausus*; e iii) da simplicidade, devendo o formulário determinar apenas requisitos mínimos, básicos e necessários ao atendimento da solicitação de informação. Conquanto o Right to Information Rating condicione a clareza e a simplicidade dos procedimentos de solicitação de informação à não exigência de preenchimento de formulários oficiais (ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY), o legado autoritário e ditatorial latino-americano exige uma exegese diferenciada. Nesse âmbito, os princípios regentes dos formulários de solicitação de informação garantem previsibilidade e padronização ao procedimento, de modo que não havendo modelo petição, sujeitar-se-iam os cidadãos latino-americanos a exigências e negativas discricionárias e discriminantes.



Da análise dos países supracitados auferiu-se a popularização dos formulários de solicitação de acesso à informação nos portais eletrônicos ministeriais latino-americanos. Tais modelos petítórios foram identificados na totalidade dos *sites* ministeriais da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia e do Uruguai. Na Costa Rica, contudo, os formulários para acesso à informação estavam inacessíveis em 02 dos ministérios locais.

Gráfico 5 – Formulário de solicitação de acesso à informação



12

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sendo assim, não obstante a adoção de formulários para solicitação de informação não constitua uma tendência universal, é prática usual na América Latina. Os modelos petítórios, quando subordinados aos princípios da legalidade, da inquebrantável taxatividade e da simplicidade, despontam como facilitadores do acesso à informação. Não há, dessa forma, contradição com o princípio da informalidade, vez que este veda a obstacularização desnecessária, o excessivo rigor formal e os procedimentos estritamente dilatatórios.

¹² Não possuem: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica).



4. CONCLUSÃO

Nesse contexto, a transparência do acervo informativo público obstaculiza a fundação de uma aristocracia informacional, oportuniza a fiscalização da atividade administrativa e qualifica o debate público, fornecendo subsídios argumentativos para os que são favoráveis ou contrários a medidas políticas específicas, aprimorando os processos decisórios.

Considerando a fundamentalidade da transparência informacional, à luz da Contrademocracia e da abertura governamental, a presente pesquisa explorou os Serviços de Solicitação de Acesso à Informação na América Latina, mediante o cotejo das legislações argentina, brasileira, chilena, colombiana, costarriquenha e uruguaia com a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação e tendo como supedâneo o estudo empírico da implementação desses comandos normativos nos portais ministeriais eletrônicos das nações supracitadas. Para tanto, estabeleceram-se quatro eixos de análise da intersecção entre transparência ativa e passiva: i) localização virtual; ii) dimensão física; iii) assistência integral ao cidadão; e iv) padronização e previsibilidade. Tais eixos correspondem às informações necessárias para o acesso e uso dos sistemas de solicitação de informação por parte dos cidadãos.

Os países analisados demonstraram consonância aos preceitos da Lei Modelo Interamericana, bem como implementaram satisfatoriamente seus comandos legais nos portais ministeriais analisados. Com exceção do Uruguai, os demais países investigados aceitam, por expressa disposição legal, o ingresso virtual de solicitações de informação e quase a totalidade dos *sites* ministeriais das seis nações disponibilizam *links* para tanto, os quais são inacessíveis em apenas dois dos portais costarriquenhos e três dos uruguaios.

A idoneidade dos sistemas físicos de solicitação de informação, por sua vez, é preceituada em todas as nações examinadas, fomentando-se a divulgação de suas localizações na legislação brasileira, chilena, colombiana e uruguaia e de seu horário de



funcionamento na brasileira, chilena, colombiana e costarriquenha. Mesmo as nações que não preveem, por norma expressa, a necessidade de veiculação do endereço físico dos serviços de informação, o fazem na prática, conforme observado nos sítios eletrônicos ministeriais, com exceção de um ministério argentino. Quanto ao horário de solicitação presencial de informações, a totalidade dos portais ministeriais chilenos, colombianos e costarriquenhos, bem como 94,74% dos argentinos, 88,89% dos brasileiros e 66,67% dos uruguaios o disponibilizam.

Ademais, a assistência integral ao cidadão, com relação ao acesso à informação, é preconizada pelas normativas da Argentina, do Brasil, do Chile, da Costa Rica e do Uruguai, coadunando-se aos ditames da Lei Modelo, sendo que todos os *sites* ministeriais dos 6 países examinados disponibilizam seus telefones e e-mails para auxiliar a população. Ainda, em respeito às instruções interamericanas de implementação de regras claras, justas e simples para o procedimento de acesso à informação, as nações brasileira, chilena, colombiana e costarriquenha estipulam formulários para solicitação de informação, os quais facilitam e previnem arbitrariedades quando do atendimento. Quase a integralidade dos portais ministeriais das seis nações analisadas dispunha de formulários para padronização petitoria, excetuando-se apenas dois portais costarriquenhos.

O exame desses quatro eixos de intersecção entre transparência ativa e passiva desvela um cenário positivo: as informações necessárias para o acesso aos sistemas de solicitação de informação – localização virtual (*link*) e física, assessoramento em caso de dúvidas e modelo petitorio – foram encontradas na maioria dos portais ministeriais analisados. Em apenas 09, do total de ministérios analisados (100), foi identificada alguma falha no que tange a esses dados. Na análise por país, todas as nações continham as informações essenciais ao acesso dos sistemas de solicitação em pelo menos metade dos seus ministérios.

Nesse diapasão, o Chile e a Colômbia destacaram-se por possuir, em todos os seus *sites* ministeriais (21 e 16 ministérios, respectivamente), a íntegra das informações pesquisadas.



Em apenas 01 dos 19 ministérios argentinos e, também, 02 dos 18 ministérios brasileiros constatou-se ausência dessas informações. Dentre as 14 páginas costarriquenhas examinadas, 02 apresentaram carência dessas informações. Já o Uruguai foi o país cujos portais eletrônicos ministeriais geraram piores resultados, havendo carência de informações em 05 dos seus 12 ministérios (41,67%).

Apesar disso, em alguns desses países latino-americanos, as legislações em matéria de acesso à informação não regulam, expressa e especificamente, a obrigatoriedade de disponibilização das informações inseridas nesses quatro eixos de intersecção entre transparência ativa e passiva. Todavia, seja por bom-senso ou por instruções internas dos órgãos públicos nacionais, observou-se na prática a publicização de tais dados na maioria dos portais eletrônicos ministeriais. Adverte-se, porém, que as normativas devem ser categóricas, estabelecendo os parâmetros mínimos imprescindíveis para o acesso aos SICs, de modo que não se deixe ao arbítrio dos governantes a concretização ou não do direito de acesso à informação cidadã.

Conclui-se que os países latino-americanos estudados nesta pesquisa têm avançado com êxito na concretização do acesso à informação, mediante a disponibilização de serviços de requerimento de dados públicos. Nos termos de O'Donnell e sob os critérios que nortearam a incursão empírica, ultima-se que os órgãos ministeriais dos Estados estão presentes territorial e funcionalmente no espaço digital, semeando “zonas azuis” de democraticidade. Não se ignora, entretanto, a persistência de falhas leves, tanto no que tange às legislações relativas à transparência ativa e passiva, quanto à implementação das normativas nos portais públicos, que devem ser corrigidas pelos Estados sob pena de entravarem a consolidação de direitos cidadãos.

REFERÊNCIAS



ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 147-158, ago. 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/42323/a-transparencia-como-espetaculo--uma-analise-dos-portais-de-transparencia-de-estados-brasileiros>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. *Global Right to Information Rating*. Analyses the quality of the world's access to information laws. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ACKERMAN, John Mill; SANDOVAL, Irma Eréndira. *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*. Cuadernos de Transparencia, 07. Delegación Coyoacán, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

ALUJAS, Álvaro V. Ramírez; DASSEN, Nicolás. Open Government: The Route Toward a New Agenda of State Reform and Modernization of Public Management in Latin America and the Caribbean. In: DASSEN, Nicolás; VIEYR, Juan Cruz (Orgs.). *Open Government and Targeted Transparency: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2012. p. 36-66. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Open-Government-and-Targeted-Transparency-Trends-and-Challenges-for-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ARGENTINA. *Lei nº 27.275, de 14 de setembro de 2016*. Derecho de Acceso a la Información Pública. Buenos Aires: Senado; Cámara de Diputados, [2016]. Disponível em:



<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Em busca de um padrão de cidadania mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 29-55, 2002. Disponível em:
http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/a_pdf/avritzer_cidadania_mundial.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

BATISTA, Carmem Lúcia. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. *TransInformação*, Campinas, v. 22, n. 3, p. 225-231, set./dez., 2010.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRAGA, Fernando Urioste. *Derecho de la información*. Buenos Aires: Su Gráfica, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de



maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastian. *Open government: gobierno abierto*. Jaén: Algón, 2010.

CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

CEPAL. *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016*. Santiago: CEPAL, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40528-estado-la-banda-ancha-america-latina-caribe-2016>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CHILE. *Instrução Geral nº 10 do Conselho para a Transparência sobre o Procedimento Administrativo de Acesso à Informação, de 28 de outubro de 2011*. Santiago: Conselho para a Transparência, [2011]. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1035144>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CHILE. *Lei nº 20.285, de 11 de julho de 2008*. Sobre Acceso a la Información Pública. Santiago: Congresso Nacional, [2008]. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COLÔMBIA. *Decreto nº 103, de 20 de janeiro de 2015*. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidência da República,



[2015]. Disponível em: <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019726>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COLÔMBIA. *Lei 1.712, de 06 de março de 2014*. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congresso da República, [2014]. Disponível em: <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>. Acesso em: 10 mar. 2021.

COSTA RICA. *Decreto Ejecutivo nº 40200-MP-MEIC-MC, de 27 de abril de 2017*. Transparencia y Acceso a la Información Pública. São José: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/acerca_de_la_red/decreto_40200.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) Governo Aberto? Uma discussão conceitual. *Revista Temas de Administração Pública*, v. 10, n. 1, p. 129-148, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/8583/6471>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FOUNTAIN, Jane. Questões centrais no desenvolvimento político do estado virtual. In: CARDOSO, Gustavo; CASTELLS, Manuel (Orgs.). *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Lisboa: Imprensa Nacional, 2005.

GSMA. *La Economía Móvil en América Latina 2019*. Londres: GSM Association, 2019c. Disponível em: <https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2020/02/Mobile-Economy-Latin-America-2019-Spanish-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.



HEEKS, Richard. *Understanding e-governance for development*: iGovernment Working Paper no. 11. Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2001. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540058. Acesso em: 10 mar. 2021.

IAP. *Spectrum of Public Participation*. Disponível em: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

LANZA, Edison. *El derecho al acceso a la información pública en las Américas*: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. Washington D.C.: OEA, 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Informe%20Tem%C3%A1tico%20Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%202014.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MENDEL, Toby. *El Derecho a la Información en América Latina*: Comparación Jurídica. Quito: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183273_spa. Acesso em: 10 mar. 2021.

MOORE, Mark Harrison. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 151-179, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/169/174>. Acesso em: 10 mar. 2021.



NEGRO, Dante. El Acceso a la Información Pública en el Sistema Interamericano. *In: OEA. Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública*. Buenos Aires: OEA, mar. 2015. p. 28-34. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_argentina_2015_publicacion.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas,. *Desarrollo Económico*, v. 33, n. 130, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3467251>. Acesso em: 10 mar. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

OEA. *Ag/Res. 2607 (XL-0/10), de 8 de junho de 2010a*. Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública. Washington: Assembleia Geral, [2010]. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

OEA. *CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), de 07 de agosto de 2008*. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Disponível em: https://www.oas.org/dil/CJI-RES_147_LXXIII-O-08_eng.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.



OEA. *CP/CAJP-2841/10, de 23 de abril de 2010b*. Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

OEA. Prefácio. In: OEA. *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación*. Washington D.C.: OEA, 2012. p. 5-6. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*. Sentença de 19 de setembro de 2006 (Mérito, Reparações e Custas). Relator: Sergio García Ramírez, 19 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 31 maio 2020.

OLIVER, Richard Wayne. *What is transparency?* McGraw-Hill, 2004.

ORME, Bill. *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*. Montevideo: UNESCO, 2017. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249837_spa. Acesso em: 10 mar. 2021.

PÉREZ, Adrián. *Ley de Acceso a la Información Pública Comentada*. Buenos Aires: Ministério do Interior, Obras Públicas e Habitação, 2016. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.



POZEN, David. Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 165, p. 1097-1158, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2907719. Acesso em: 10 mar. 2021.

RADICATI. *Email Statistics Report 2019-2023*. Disponível em: <https://www.radicati.com/wp/wp-content/uploads/2018/12/Email-Statistics-Report-2019-2023-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SANTAGADA, Ezequiel. El Principio de Máxima Publicidad. In: OEA. *Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública*. Buenos Aires: OEA, mar. 2015. p. 28-34. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_argentina_2015_publicacion.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

UIT. *Measuring the Information Society 2017*. Genebra: UIT, 2017. v. 1. Disponível em: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

UIT. *Measuring the Information Society 2018*. Genebra: UIT, 2018. v. 2. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/misr2018.aspx>. Acesso em: 10 mar. 2021.



UNESCO. *Sociedade digital: hiatos e desafios da inclusão digital na América Latina e o Caribe*. Montevideu: UNESCO, 2017. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262860_por. Acesso em: 10 mar. 2021.

URUGUAI. *Decreto nº 232, de 02 de agosto de 2010*. Reglamentacion de la ley sobre el derecho de acceso a la informacion publica. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/232-2010>. Acesso em: 10 mar. 2021.

URUGUAI. *Lei nº 18.381, de 17 de outubro de 2008*. Montevideo: Senado e Câmara de Representantes da República Oriental do Uruguai, [2008]. Disponível em: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2008/10/EC1028-00001.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137>. Acesso em: 10 mar. 2021.