



Análise comparativa do direito de acesso à informação em países desenvolvidos: Bulgária, Estados Unidos e Japão

Italo Wesley Cardoso Verissimo¹, Fábio Soares Gomes²

¹ Estudante/bolsista de iniciação científica/extensão do Instituto Federal de Alagoas, Integrante do Positive – Núcleo de pesquisa e extensão em transparência, controle social e cidadania. E-mail: italo.w.cardoso@hotmail.com

² Professor do Instituto Federal de Alagoas; Mestre em políticas sociais, coordenador do Positive – Núcleo de pesquisa e extensão em transparência, controle social e cidadania. E-mail: fabio.gomes@ifal.edu.br

Resumo: Diante transformações sociais que levam a população de diversas nações a participarem cada vez mais nas decisões e ações de seus Estados, notou-se a necessidade de garantir legislativamente o direito da população às informações em posse de órgãos públicos, isso levou a ONU (Organização das Nações Unidas) a reconhecer o acesso à informação como direito essencial ao cidadão. Já há algum tempo que mudanças referentes a um maior direito da população a informações governamentais vem se consolidando em todo o mundo, de forma que quaisquer informações mantidas pelo Estado devem ser fornecidas a população mediante solicitação por parte desta ou até mesmo exposta publicamente mediante políticas de publicação, salvo o regime de exceções específicas que cada legislação impõe a esse direito. Este artigo fará uma análise comparativa de como é exercido o direito de acesso à informação em alguns países desenvolvidos, ressaltando o direito de acesso, o dever de publicar, as exceções e as medidas de promoção.

Palavras-chave: acesso, comparativa, desenvolvidos, direito, transformação

1.INTRODUÇÃO

O regime democrático, adotado em todos os países aqui citados, baseia-se no princípio de que o poder de tomar importantes decisões reside em seus cidadãos. No entanto, a transição para o regime democrático, gerou uma série de mudanças dos pontos de vista político-econômicos e sociais, dentre estas mudanças, vem tomando cada vez mais significância ao longo dos anos, o maior interesse da população em participar, contribuir e estar ciente das decisões de seus governantes para assim cobrar uma melhor eficácia do Estado. Contudo, para que isso seja possível é necessário o conhecimento das informações mantidas por órgãos públicos ou ligadas ao governo, por parte dos cidadãos. Porém não parece do intuito de todos os governantes, manter a população informada de suas atividades, para que assim não interfiram ou fiscalizem. Esse contraste e disparidade entre nações com políticas de maior e outras com políticas de menor fornecimento de informações a população levou a ONU (Organização das Nações Unidas) a reconhecer o direito da população às informações em posse de órgãos públicos como um direito fundamental humano. Com isso cada vez mais países vem adotando o direito de acesso à informação como o principal instrumento para a construção de uma sociedade mais consciente, democrática, justa e participativa, não somente do ponto de vista financeiro, mas também ao que se refere às decisões do Estado.

A liberdade de acesso à informação é uma das formas mais eficaz dos cidadãos fiscalizarem o governo, possibilitando que estes se mantenham informados em relação ao gasto do dinheiro público, e saiba como a administração pública é realmente realizada.

Existem particularidades entre os países na forma como aplicam esse direito. Este artigo fará uma análise comparativa de como se dá a realização do direito de acesso à informação pública em alguns países desenvolvidos, destacando o direito de acesso, o dever de publicar, o regime de exceções impostas e as medidas de promoção adotadas em cada país.

2.MATERIAL E MÉTODO

Para realizar o estudo sobre as Leis de Direito à Informação nos países desenvolvidos citados neste artigo, utilizou-se mecanismos de pesquisa na internet que possibilitaram o acesso às legislações de cada país abordado assim também como outros trabalhos e publicações



referentes ao tema abordado trazendo um maior enriquecimento das características e formas processuais de cada um deles.

2. Bulgária

Direito de acesso:

O artigo 41 (2) da Constituição da República da Bulgária de 1991 garante o direito a informação nos seguintes termos: “Os cidadãos e as cidadãs têm o direito de obter, de órgãos e agências estatais, informações acerca de quaisquer matérias de interesse legítimo para si e que não sejam segredo oficial ou de Estado e que não afetem os direitos de terceiros”. Não só os cidadãos de origem, mas também os estrangeiros que estejam no país e as organizações têm o direito de acesso a “informações públicas”, sujeito às condições e procedimentos estabelecidos, a não ser que outra lei preveja um procedimento especial para que se obtenham as informações. Esta última afirmação é infeliz, pois permite que outra lei com dispositivos de acesso menos eficazes atrapalhem a Lei de Direito a Informação.

O objetivo geral da lei é a regulamentação das relações sociais que regem o acesso à informação pública.

Dever de Publicar:

A lei que dá direito a informação na Bulgária incorpora rígidas disposições sobre o dever de publicar. Os órgãos públicos são obrigados a “promulgar” as informações oficiais contidas em seus documentos, assim como outros tipos de informação cuja publicação é obrigatória por lei. A lei exige também que os órgãos públicos divulguem, constantemente, informações que possam evitar ameaças à vida, saúde, segurança ou propriedade, no entanto não se sabe ao certo a abrangência das obrigações de publicar.

Contudo a prevalência do interesse público em relação ao dever de publicar revela uma relevante inovação, ausente na maioria das outras leis, valendo ressaltar que a prevalência do interesse público em relação às solicitações de informação não é contida na Lei de Direito a informação búlgara.

Medidas de promoção:

A lei determina poucas medidas de promoção. Alguns órgãos públicos, isto é, órgãos de Estado, suas unidades territoriais e autarquias locais, têm como obrigação nomear chefes de informação, sendo esse o responsável pelo processamento de solicitações de acesso, porém ao que parece outros órgãos não tem a mesma obrigação. Não se sabe ao certo o motivo da limitação dessa obrigação.

A lei não adota uma série de outras medidas de promoção, presentes em várias leis de direito à informação, como por exemplo, a capacitação de servidores públicos para fornecer informações solicitadas e requisitos de prestação de contas de forma a garantir a transparência acerca da execução da lei.

Exceções:

Ao contrário da maioria das leis de acesso à informação, na Bulgária a Lei não contém uma grande lista de exceções. Em geral as exceções não estão sujeitas a testes de nocividades, e nenhuma está sujeita à prevalência do interesse público, isso é lamentável, sobretudo na ausência de um artigo na lei que viabilize essa prevalência e evite qualquer outra limitação, isso causa a omissão de informações que não tem o seu sigilo de fato legítimo. A lei estabelece que a mesma não se aplique a dados pessoais, causando assim uma maior omissão, visto a não prevalência do interesse público.

Algumas das exceções são:

- O direito de acesso não pode ser exercido de maneira que comprometa os direitos ou reputação de terceiros, a segurança nacional, a ordem pública, a saúde nacional ou moral.



- Estão excluídas da lei informações relativas a negociações em andamento, tendo esta a validade de dois anos de proteção.

Restringem-se também informações relacionadas a segredos comerciais cuja revelação ocasionaria a concorrência desleal.

3.Estados Unidos

Direito de Acesso:

O subparágrafo da lei determina como direito básico de qualquer cidadão solicitar e receber, rapidamente, informações dos órgãos públicos, contanto que as solicitações estejam em conformidade com algumas condições básicas e estejam sujeitas às determinações das leis. A nova lei de abertura do governo incluiu inúmeras considerações, entre elas a de que a democracia constitucional deve se basear no consentimento bem informado dos cidadãos, de que a transparência, e não o sigilo deve ser o principal objetivo da lei, e o mais importante, que o congresso deve revisar a lei frequentemente para que se avalie se há necessidade de alguma renovação ou acréscimo, para que se forneça o direito à informação fundamental.

O termo “registro” apresenta-se como qualquer informação que seja um registro da agência sujeito às determinações, mantidas em qualquer formato.

O termo “agência”, que diz respeito aos órgãos públicos sujeitos a obrigações de publicação, inclui quaisquer departamentos executivos, departamentos militares, empresas estatais, empresas controladas pelo governo ou outros estabelecimentos do poder executivo do governo (incluindo o Gabinete Executivo do Presidente), ou qualquer agência regulamentada independente. A lei não determina nenhuma restrição referente a limitações de cidadania ou residência para encaminhar solicitações de informação.

Dever de Publicar:

A lei determina duas obrigações diferentes para que sejam apresentadas de forma proativa informações à população. Cada órgão público é obrigado a publicar certas informações no Cadastro Federal, dentre elas:

- Um relatório de sua organização sede e filial;
- A forma como as solicitações podem ser requeridas, ou de quem podem solicitá-las;
- Um resumo de suas funções gerais e de todos os procedimentos adotados;

dentre outras. A lei também obriga os órgãos, nos conformes com regras de publicação, a ofertar inúmeras informações para consulta, análise e cópia do público, a não ser que estas estejam prestes a ser publicada ou posta à venda.

Exceções:

As exceções foram, consideravelmente, explícitas pela interpretação jurídica, contudo ainda pode ser bastante melhorada. Uma subseção da lei diz que a lei não justifica a não divulgação de informações, e fora as exceções causadas pelo cumprimento de outras leis nada se apresenta contrário à divulgação. Ou seja, as exceções da lei são inúmeras no sentido de não existir o reconhecimento de outras exceções.

A primeira exceção da subseção abrange todas as informações, minuciosamente, classificadas como sigilosas, conforme termos estabelecidos por ordem executiva, para fins de defesa nacional ou política externa, à condição de que o material seja de fato, devidamente, especificado conforme a ordem. Muitas das exceções primárias existentes nesta subseção não estão sujeitas ao teste de nocividade, também a lei determina que seja divulgada qualquer informação que possa ser separada de material isento, porém não contempla a prevalência do interesse público.

Medidas de Promoção:



Variadas medidas de promoção são estabelecidas pela lei de direito à informação e as regras derivadas. Os órgãos públicos também têm a obrigação de estabelecer um ou mais centros da FoIA (Freedom of Information Act, Lei de Livre Acesso a Informação Norte-Americana) para o atendimento ao solicitante e de indicar um ou mais agentes públicos de articulação da FoIA. O dirigente de cada órgão público tem como obrigação preparar e disponibilizar aos cidadãos um guia para requerimento de informações, inclusive um índice de todos os principais sistemas e locais onde se pode obter informações além de um manual de como obter diversos tipos de informações públicas do órgão. Os órgãos públicos têm como obrigação apresentar a Procuradoria-Geral relatórios anuais referentes à suas atividades relativas à lei, devendo os relatórios ser disponibilizado ao público, inclusive por meio eletrônico.

Especificamente os relatórios devem conter algumas dessas informações,

- Número de recusas de divulgação de informação, incluindo os motivos de tal recusa;
- Número de solicitações pendentes e o número da média de dias de pendência;
- Valor total das taxas cobradas;

entre outras. Alguns planos estão sendo implantados para assegurar o devido cumprimento dos padrões aplicáveis, inclusive por meio do aumento da divulgação proativa de informações, de modo a evitar a necessidade de se fazer solicitações. Ainda não se sabe ao certo o grau de eficácia da implementação de tais planos

4. Japão

Direito de acesso:

O Direito de Acesso à Informação no Japão regulamenta que qualquer pessoa, inclusive não cidadãos, pode requisitar divulgação de documentos administrativos ao chefe de um órgão público. Esta determinação se baseia no princípio de que o poder reside no povo. O objetivo geral é promover a transparência por meio dos órgãos públicos e incentivar maior compreensão e crítica do governo por parte da população.

Dever de Publicar:

No Japão, a Lei de Direito a Informação não estabelece uma obrigação de publicação de certas categorias de informações, o que é uma considerável omissão, visto a importância assumida do papel da divulgação proativa em diversas jurisdições.

Exceções:

No Japão a maioria das exceções está sujeita a um teste de nocividade. São seis as exceções existentes na Lei de Direito a informação japonesa, contidas no Artigo 5 desta.

- A primeira delas refere-se a informações sobre um indivíduo que pode ser identificado ou, na possibilidade de identificação, em que a divulgação das informações “tende a comprometer direitos e interesses de um indivíduo”.
- A segunda está relacionada a informações empresariais, em que existe risco de prejudicar a posição, competitividade ou outros interesses legítimos da empresa.
- A terceira exceção abrange informações em que “há argumentos razoáveis” para que o chefe do órgão público considere a divulgação como um risco para segurança do Estado ou das relações com outro país ou organização internacional, ou que cause prejuízos a negociações com outros países ou organização internacional.



- A quarta trata de informações, cuja divulgação, é considerada um risco à “prevenção, supressão ou investigação de crimes, manutenção de processos judiciais, a aplicação do castigo e outras matérias relativas à manutenção da segurança e ordem públicas”.
- A quinta exceção aplica-se às deliberações ou consultas internas do governo, cuja divulgação traria risco de prejudicar, injustamente, a espontânea troca de pontos de vista ou a neutralidade do processo decisório, ou causaria risco desnecessário de confusão ou deslealdade no processo para quaisquer pessoas.

A sexta delas visa prevenir o dano à condução de atividades dos órgãos públicos. Incluindo uma extensa lista de danos específicos, parecendo ser não inclusiva.

Medidas de Promoção:

A lei contém varias medidas de promoção específicas. O Estado tem por obrigação geral “procurar aperfeiçoar as medidas referentes ao fornecimento de informações mantidas por órgãos administrativos”. As entidades públicas locais em contrapartida são obrigadas a aplicar esforços na intenção de formular e implantar medidas de divulgação de informações. A lei também exige que os chefes de órgãos públicos facilitem a divulgação, estes também são obrigados a estipular regras sobre a “adequada” gestão dos documentos e torna-las públicas..

5. ANÁLISE COMPARATIVA

Direito de acesso:

O direito criado para dar acesso à população a informações em mãos de órgãos públicos é o principal motivo para implantação de uma lei de direito a informação, de forma que a maioria das legislações faz isso de forma bastante evidente. Em casos como o do Japão, por exemplo, fica evidenciado o direito do cidadão em requisitar e ser atendido enquanto a isso quando solicitarem informações a órgãos públicos. Existem problemas com restrição do direito de acesso, ainda ocorrem casos de funcionários públicos que interpretaram de forma demasiado rígida o direito de acesso a documentos de modo a negar solicitações. Em casos como o do Japão, há exclusões específicas da definição de informação. Na maioria dos casos, o direito aplica-se a todas as informações, independente da finalidade para a qual são mantidas e independentemente da nacionalidade ou residência do solicitante.

Em síntese, notamos diante o que foi apresentado, que todas as constituições demonstram de suas formas e com suas particularidades a importância e o dever dos órgãos públicos de serem transparentes e fornecedores das informações solicitadas por quem quer que seja desde que estejam em cumprimento com as normas.

Problemas com possíveis falhas em algumas leis ou regimes de exclusões generalizadas que poderiam ser melhores abordadas por um regime de exceções também atrapalham o devido exercício desse direito, infelizmente como quase todas as leis, nesta também existem problemas e falhas, mas que podem claramente ser resolvidas com uma maior participação por parte da população nas políticas de seu país.

Dever de publicar:

A maior parte das leis analisadas obriga os órgãos públicos a publicar determinadas informações essenciais, ainda que ausente uma solicitação, à exceção das leis da Suécia e do Japão que as regras mais genéricas, ainda, podem ser aplicadas.

A lei dos Estados Unidos, por exemplo, determina que as informações que forem liberadas, mediante solicitação e provavelmente seja objeto de outra solicitação sejam disponibilizadas eletronicamente, juntamente a um índice de registros. A lei búlgara em vanguarda exige que órgãos públicos publiquem informações quando essas evitarem ameaças à vida, saúde, segurança ou propriedade, ou quando favorecer o interesse público geral, o que pode ser uma abrangente obrigação.



Dentre todos os países nota-se a tendência à disponibilização proativa de um volume cada vez maior de informações. Esta tendência pode e deve promover um significativo aumento na eficiência dos setores públicos, assim como melhorias em serviços ofertados.

Exceções:

A maioria das leis integra um grande número de exceções, ou motivos para recusar a divulgação de certas informações, mas também existem aquelas que simplesmente fazem menção a leis de sigilo existentes, exemplo disso é a Bulgária. O grande número de exceções é uma questão um tanto quanto polêmica, que pode prejudicar gravemente o direito de acesso à informação. A grande maioria das exceções reconhecidas nas diferentes leis de direito a informação apresentam fatores e justificativas verídicas, porém, em alguns casos, são baseadas em termos demasiado amplos, o que caracteriza o principal problema na maioria das leis.

Outra questão difícil é a coexistência entre as leis de sigilos já existentes e a lei de direito a informação, com isso a preservação do regime de sigilo pré-existente no momento da adoção de uma lei de direito de acesso a informação acaba por ocasionar sigilos indevidos. Uma variação disto no Japão possibilita que apenas leis contidas em uma lista especial se sobreponham à lei de direito de acesso a informação. Várias leis excluem por completo determinados órgãos públicos do alcance da lei, o que é uma alternativa altamente conflituosa, já que evita não somente o teste de nocividade, mas também a prevalência do interesse público.

No geral boa parte das leis pesquisadas prioriza a prevalência do interesse público como um todo e a publicação de apenas parte de um documento caso este contenha partes que são protegidas pelo sigilo ou exceção.

Medidas de promoção:

O fator “medida de promoção” previsto nas leis muda, significativamente, de uma para outra; algumas leis contêm um número reduzido de medidas (Bulgária), enquanto outras trazem medidas mais amplas.

Várias leis também determinam a produção de um guia explicativo dos direitos de acesso à informação e das maneiras e formas de proceder enquanto a registros de solicitações, em casos como o dos Estados Unidos cada órgão público é obrigado a produzir um guia próprio.

É notório que a maior parte dos países fixa padrões mínimos de gestão dos registros, nos Estados Unidos cada órgão e ministério são obrigados a apresentar um relatório público próprio.

5. CONCLUSÃO

Aplicado da em sua forma legítima, o direito a informação é o propulsor de inúmeras e significativas transformações sociais. Ele pode servir como um forte pilar para a democracia garantindo que os cidadãos possam participar de maneira efetiva e também cobrar dos governantes. Casos onde o uso do direito à informação foi usado para expor e denunciar casos de corrupção são frequentes e de grande significância, chegando até mesmo a grandes escândalos que derrubaram governos.

O direito a informação mostra-se tão importante para o exercício da cidadania, que recentemente passou a ser considerado internacionalmente um direito humano fundamental, garantindo não apenas o direito de transmitir, mas também o de buscar e receber informações.

Torna-se de fato importante o reconhecimento do devido estatuto do direito a informação, no entanto assim como em outros direitos humanos complexos, o problema mora justamente nos detalhes, permitindo assim possíveis descumprimentos desse direito humano essencial.

6. REFERÊNCIAS



MENDEL, T. **Freedom of information: a comparative legal survey**. 2 ed. Paris: Unesco, 2008

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption fighter's tool kit: Civil society experiences and emerging strategies**. Berlin: Transparency International, 2002

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Annual report 2011**. Berlin: Transparency International, 2012.

CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA; **Constitution**. Disponível em:

< <http://www.parliament.bg/en/const/> >

CONSTITUTION OF GOVERNMENT OF JAPAN; **Constitution**. Disponível em:

< http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frame_01.html >

CONSTITUTION OF UNITED STATES OF AMERICA; **Constitution**. Disponível em:

< <http://www.usconstitution.net/const.html> >

FREDOM OF INFORMATION ACT (USA CONSTITUTION) ; Disponível em:

< <http://www.justice.gov/archive/oip/foiastat.htm> >