



Os princípios de acesso à informação nas leis de transparência da América Latina: uma fonte de valores para a responsabilidade social dos arquivos

José Luis Bonal Zazo

Doutor em Documentação. Professor titular. Universidade de Extremadura (UEX).
Faculdade de Ciencias de la Documentación y la Comunicación.

jlbonal@unex.es

Submetido em: 07/07/2023. Aprovado em: 01/07/2024. Publicado em: 29/07/2024.



RESUMO

Análise dos princípios de acesso à informação e transparência presentes nas leis de transparência da América Latina. Usando uma metodologia de análise de conteúdo, 19 leis de arquivos na América Latina foram estudadas a fim de identificar os princípios de acesso à informação e transparência expressamente citados nas leis e avaliar seu impacto sobre os arquivos. Foram identificados 25 princípios relacionados a quatro áreas: a natureza da informação, o direito de acesso, às obrigações dos sujeitos obrigados e as responsabilidades dos cidadãos. Cada um deles, por sua vez, corresponde a um dos três tipos de princípios: princípios legais; princípios técnicos e processuais; e princípios sociais. Após uma avaliação geral dos princípios como um todo, cada princípio é analisado separadamente, observando os seguintes aspectos: nome, conteúdo, problemas terminológicos e escopo. Os resultados levam a conclusão de que há problemas relacionados à falta de precisão na terminologia e no conteúdo, mas que os princípios são, ainda assim, relevantes para a interpretação das regras de acesso a documentos em arquivos e coincidem com os valores dos códigos de ética profissional dos arquivistas.

Palavras-chave: acesso a informações públicas; transparência; leis de acesso e transparência; acesso a arquivos; América Latina.

INTRODUÇÃO

O direito de acesso às informações públicas é regulamentado por uma ampla gama de disposições legais que buscam conciliar os interesses e as obrigações de dois atores: os cidadãos, que devem poder obter as informações desejadas, e as instituições públicas, que têm o dever de prestar contas de suas atividades dentro dos limites estabelecidos por lei. Dessa forma, o direito de acesso às informações públicas é reforçado pela obrigação das instituições públicas de serem transparentes.

Segundo Goig (2015, p. 74)¹, a transparência “[...] es la obligación de los poderes públicos de poner a disposición de todos sus gobernados la información que muestre la estructura y el funcionamiento de cada órgano gubernamental [...]” (Meijer, 2013 *apud* Coremans, 2017, p. 31, nossa tradução)² valoriza sua importância como mecanismo de monitoramento das atividades das instituições públicas, afirmando que a transparência é “[...] la disponibilidad [...] de información sobre un acto que permite a otros actores monitorear el funcionamiento o actuación del primer actor”, o que favorece o funcionamento democrático das instituições da administração, melhora a prestação de contas e, acima de tudo, tem um impacto positivo na redução dos níveis de corrupção, como demonstraram vários autores (Alberch, 2013; Goig, 2015; Jiménez; Albalade, 2018; Malaret, 2016; Dabbagh, 2016; Vera; Rocha; Martínez, 2015).

Considerando que as informações geralmente estão na forma de documentos, os arquivos como instituições de custódia, os arquivistas como agentes de custódia e os registros como objetos que suportam as informações são três entidades essenciais para fortalecer a transparência (Ramírez, 2007).

A importância dos arquivos e dos arquivistas para a transparência tem sido destacada por vários autores sob diferentes perspectivas. López (2011) destaca as repercussões que alguns conceitos arquivísticos de natureza teórica e técnica, como organicidade, naturalidade, autenticidade, imparcialidade ou preservação, têm para a transparência e, por extensão, para a sociedade. De um ponto de vista mais específico, Mardones (2014) trata da conveniência de adotar medidas de gestão eletrônica de documentos, não apenas para melhorar o acesso à informação, mas também o governo eletrônico. Por sua vez, Casadesús e Cerrillo (2018) destacam a importância de implementar medidas para garantir o acesso durante todo o ciclo de vida dos documentos, a fim de prevenir e combater a corrupção nas administrações públicas. Ramírez Deleón (2023) apresenta o caso do México, apontando os três desafios que, do seu ponto de vista, os arquivos enfrentam para atender aos requisitos de transparência: adaptação ao marco legal, integração de tecnologias e implementação de novos paradigmas arquivísticos (articulados em torno das normas e modelos de gestão que estão surgindo).

1 Tradução: “[...] é a obrigação das autoridades públicas de disponibilizar a todos os seus cidadãos informações que mostrem a estrutura e o funcionamento de cada órgão do governo. [...]” (Goig, 2015, p. 74, tradução editorial).

2 Original: “[...] the availability of [...] information about an actor that allows other actors to monitor the workings or performance of the first actor” (Meijer, 2013 *apud* Coremans, 2017, p. 31).

Na América Latina, desde 2002, a maioria dos países aprovou leis sobre transparência e acesso a informações públicas que regulamentam, com mais ou menos detalhes, vários aspectos: as informações que devem ser divulgadas, os requisitos para solicitar acesso a informações ou as restrições à consulta por motivos legais, entre muitos outros. A maioria das leis também inclui diferentes referências a arquivos e ao tratamento arquivístico de documentos e informações, sendo que as leis da Guatemala e de El Salvador têm a regulamentação mais detalhada sobre o assunto (a lei de El Salvador dedica um título inteiro à administração de arquivos, e a lei da Guatemala, um capítulo).

Além disso, a maioria das leis define os princípios fundamentais que devem reger sua aplicação e interpretação, que muitas vezes coincidem com os valores consagrados nos códigos de ética profissional existentes no campo da ciência arquivística. Por exemplo, o sexto princípio do *Código de ética profesional* do Conselho Internacional de Arquivos (CIA) afirma explicitamente que “Los archiveros promoverán el acceso más amplio posible a los archivos y proporcionarán un servicio imparcial a todos los usuarios” (Código, 1996, p. 3)³. Essa declaração está diretamente relacionada aos fundamentos do acesso à informação na legislação latino-americana. O caso acima é apenas um exemplo; há outros valores profissionais no código que estão claramente relacionados aos princípios contidos nas leis.

Pelo motivo exposto no parágrafo anterior, os princípios de acesso à informação encontrados nas leis são relevantes para os arquivistas ou gerentes de registros, que estão diretamente envolvidos no cumprimento das obrigações estabelecidas nas leis:

1. Eles agem em nome da administração como sujeitos obrigados, com responsabilidades significativas, tanto para as informações que mantêm quanto para as informações que geram.
2. Eles devem fornecer as informações solicitadas pelos cidadãos (transparência passiva) e disponibilizar para a administração as informações a serem divulgadas (transparência ativa), tanto contemporânea quanto retrospectivamente.
3. Eles são encarregados de proteger informações, documentos e dados ao longo do tempo, o que também implica responsabilidades de conservação, preservação, segurança das informações, interpretação da legislação sobre consulta e controle de acesso às informações.
4. Conforme indicado nos pontos anteriores, elas contribuem para o cumprimento dos principais objetivos da transparência (comunicação, prestação de contas e boa governança).

No contexto descrito acima, o principal objetivo deste artigo é analisar os princípios de acesso à informação presentes nas leis de transparência dos países latino-americanos, que constituem uma fonte de referência para os profissionais de arquivo, pois estão relacionados a seus valores éticos.

3 Tradução: “Os arquivistas devem promover o mais amplo acesso possível aos arquivos e prestar um serviço imparcial a todos os usuários” (Código, 1996, p. 3, tradução editorial).

METODOLOGIA

Para atingir o objetivo mencionado acima, foi aplicada uma metodologia baseada em técnicas de análise de conteúdo e análise comparativa. A análise de conteúdo permite padronizar e estruturar informações declaradas de forma diferente em diferentes fontes, as quais, uma vez sistematizadas, podem ser analisadas em uma perspectiva comparativa. O estudo foi realizado nas quatro fases principais a seguir:

1. Pesquisar e localizar leis de transparência.
2. Identificar os princípios relacionados à transparência e ao acesso à informação nas leis selecionadas.
3. Registrar a informação.
4. Classificar os princípios por afinidade temática e caráter.

A primeira fase consistiu em pesquisar e localizar as leis de transparência dos países latino-americanos. A pesquisa foi realizada em dois mecanismos de busca diferentes para contrastar as informações. Foram selecionadas apenas as leis que tratam especificamente de transparência e acesso a informações públicas pelos cidadãos. Em alguns países, é possível encontrar leis que incluem a palavra “transparência” em seu título, mas cujo conteúdo não corresponde ao assunto estudado; esse tipo de disposição foi descartado (por exemplo, a Argentina tem uma *Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*, que na verdade é uma lei eleitoral e, portanto, foge aos propósitos deste estudo). Finalmente, após o processo de pesquisa, foram selecionadas 19 leis (consulte a **TABELA 1**).

A segunda fase teve como objetivo identificar os princípios relacionados à transparência e ao acesso à informação presentes nas 19 leis selecionadas. Para alcançar a maior objetividade possível, foram selecionados apenas os princípios que foram especificamente expressos como tais (ou seja, como “princípios”) nas próprias leis. As declarações que aparecem com outros nomes, como “orientações”, “diretrizes” ou expressões semelhantes, foram descartadas.

TABELA 1 – Leis de transparência e acesso à informação na América Latina.

País	Ano	Lei	Número	Data
México	2002	Lei Federal sobre Transparência e Acesso a Informações Públicas Governamentais		30-04-2002
Panamá	2002	Lei que determina as normas de transparência na administração pública, estabelece a ação de habeas data e determina outras disposições.	Lei 6	22-01-2022
Peru	2002	Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública	Lei 27806	02-08-2002
Equador	2004	Lei Orgânica de Transparência e Acesso à Informação Pública	Lei 24	18-05-2004
R. Dominicana	2004	Lei Geral de Livre Acesso à Informação Pública	Lei 200-04	28-07-2004
Bolívia	2005	Lei de Transparência na Administração Pública do Poder Executivo	Lei 28168	17-05-2005
Honduras	2006	Lei de Transparência e Acesso à Informação	Decreto 170-2006	30-12-2016
Nicaragua	2007	Lei de Acesso à Informação Pública	Lei 621	16-05-2007
Chile	2008	Lei Sobre Acesso à Informação Pública	Lei 20285	11-08-2008
Guatemala	2008	Lei de Acesso à Informação Pública	Decreto 57-2008	23-09-2008
Uruguai	2008	Lei sobre o direito de acesso à informação pública	Lei 18381	07-10-2008
Brasil	2011	Lei de Acesso à Informação	Lei 12527	18-11-2011
El Salvador	2011	Lei de Acesso à Informação Pública	Decreto 534	08-04-2011
Colômbia	2014	Lei que cria a Lei de Transparência e o Direito de Acesso à Informação Pública Nacional e promulga outras disposições.	Lei 1712	06-03-2014
Paraguai	2014	Lei sobre o livre acesso do cidadão às informações públicas e à transparência governamental	Lei 5282	18-09-2014
Argentina	2016	Lei sobre o Direito de Acesso à Informação Pública	Lei 27275	
Puerto Rico	2019	Lei de Transparência e Procedimento Acelerado para Acesso à Informação Pública	Lei 141	01-08-2019
Venezuela	2021	Lei de Transparência e Acesso à Informação de Interesse Público		20-09-2021
Costa Rica	2022	Lei Geral de Acesso à Informação Pública e Transparência.	Lei 20799	

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A terceira fase foi dedicada ao registro das informações. Os dados de cada princípio foram registrados em tabelas de equivalência, nas quais os seguintes dados foram listados na ordem indicada:

1. Nome do país cuja lei de transparência contém o princípio selecionado.
2. Título do princípio, conforme estabelecido na lei.
3. Declaração do princípio, conforme estabelecido na lei.
4. Título uniforme do princípio, estabelecido para casos em que o mesmo princípio é chamado por nomes diferentes.
5. Definição do princípio, estabelecida com o objetivo de estabelecer uma declaração comum para identificar seu escopo, detectar sua presença em várias leis e comparar dados.

TABELA 2 – Exemplo de tabela de coleta de dados.

Título uniforme	Divisibilidade	
Definição	Se os órgãos da administração pública gerarem informações de acesso aberto juntamente com informações legalmente restritas, o acesso será concedido às primeiras e não às últimas.	
País	Título	Enunciado
Chile	Princípio de divisibilidade	e) Princípio da divisibilidade, segundo o qual, se um ato administrativo contiver informações que podem ser conhecidas e informações que devem ser recusadas por motivos legais, o acesso deverá ser dado às primeiras e não às últimas.
Argentina	Desassociação	Desassociação: quando parte das informações se enquadrar nas exceções estabelecidas detalhadamente nesta lei, as informações não excluídas deverão ser publicadas em uma versão do documento que oculte, esconda ou desassocie as partes sujeitas à exceção.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

No processo de coleta de dados, surgiram vários problemas decorrentes da própria natureza das informações analisadas e da existência de diferentes terminologias em diferentes países, entre os quais se destacam os seguintes:

- a) Às vezes, o mesmo princípio é chamado por nomes diferentes em leis diferentes. Por exemplo, o princípio da “separabilidade” (Chile) é semelhante ao princípio da “desagregação” (Argentina) (consulte a **TABELA 2**).
- b) Às vezes, princípios diferentes têm um nome semelhante. Por exemplo, o princípio de “facilitação” que aparece na lei chilena tem nuances diferentes do princípio de “facilitação” encontrado na lei argentina (nesta lei, o termo usado em um sentido semelhante ao conceito chileno é “informalismo”).
- c) Há leis em que uma única declaração se refere a vários princípios apresentados individualmente em outras leis. Por exemplo, na lei da Guatemala, aparece o princípio de “simplicidade e celeridade do procedimento”, enquanto outras leis se referem separadamente a ambos os conceitos: “simplicidade” (ou “facilitação”) e “celeridade”. Nesses casos, decidiu-se repetir a redação das tabelas para ambos os conceitos.

d) Algumas leis contêm apenas as declarações de princípios, mas não contêm títulos. Por exemplo, as leis de Porto Rico e da República Dominicana fazem referência a alguns princípios no texto, mas não têm um título ou nome conciso.

e) Em vários casos, embora o significado dos princípios que aparecem em diferentes leis seja semelhante, o escopo é diferente e em algumas leis eles são mais amplos do que em outras. Esse aspecto será analisado em mais detalhes na seção de resultados.

A quarta fase consistiu na classificação dos princípios coletados. A classificação foi realizada levando-se em conta dois critérios diferentes: 1) o assunto a que cada princípio se referia (por exemplo, princípios relativos à informação, acesso, sujeitos obrigados etc.); e 2) a natureza de cada princípio (por exemplo, princípios de natureza processual, de natureza social etc.). Com base na classificação realizada, e graças aos dados padronizados coletados nas tabelas, foi possível sistematizar as informações e registrá-las em uma planilha para a quantificação e análise dos dados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nas 19 leis de transparência e acesso à informação dos países latino-americanos como um todo, foram identificados 25 princípios gerais relacionados à transparência e ao acesso à informação, expressamente citados nos textos legislativos, que, por seu conteúdo, estão relacionados aos seguintes assuntos (consulte a **TABELA 3**):

1. Natureza das informações (5 princípios). Dentro dessa categoria estão os princípios relacionados à natureza jurídica das informações e os princípios sobre suas características de apresentação.
2. Direito de acesso à informação (8 princípios). Os princípios incluídos nessa área compreendem principalmente diretrizes para a interpretação do direito de acesso, preceitos técnicos e fundamentos sociais.
3. Obrigações das entidades regulamentadas (11 princípios). Esse assunto abrange princípios relacionados à interpretação da lei e à aplicação de procedimentos.
4. Responsabilidades dos cidadãos no uso da informação (1 princípio).

Levando em conta sua natureza, três tipos de princípios podem ser identificados (consulte a **TABELA 3**): princípios relacionados à base legal (por exemplo, publicidade, acesso à informação ou limitação de exceções); princípios técnicos e processuais (por exemplo, qualidade da informação, velocidade ou facilitação); e princípios de natureza social (por exemplo, gratuidade, multietnia ou não discriminação).

Há diferenças significativas na frequência de uso dos princípios. Há princípios que aparecem com alta frequência (mais da metade do número total de princípios identificados); esses são os quatro princípios predominantes: *publicidad*, *acceso a la información*, *no discriminación* e *gratuidad*. Há princípios que aparecem com uma frequência média (entre

2 e 6 referências). Por fim, há princípios que aparecem apenas ocasionalmente (são citados em apenas uma lei); são os seguintes: *multi-etnicidad*, *facilitación* [de información], *eficacia*, *máxima premura*, *divulgación proactiva*, *uso de las TIC* e *participación ciudadana*.

As leis que fazem referência ao maior número de princípios são as da Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica. Entretanto, conforme mencionado acima, deve-se ter em mente que foram incluídas apenas referências a princípios expressamente formulados como tal. Há leis que fazem alusão a muitas das declarações listadas, mas não as citam como princípios de direito e, por esse motivo, não foram levadas em consideração neste estudo.

Para facilitar sua análise detalhada, os princípios serão apresentados agrupados nas quatro categorias temáticas indicadas no início desta seção.

TABELA 3 – Princípios de transparência e acesso à informação

Princípios	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Equador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguai	Peru	Porto Rico	R. Dominicana	Uruguai	Venezuela	
Natureza da informação																				
Publicidade	■	■		■	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■				13
Relevância				■		■														2
Qualidade	■	■			■			■												4
Disponibilidade	■					■		■												3
Multi-eticidade												■								1
Direito de acesso																				
Acesso à informação	■	■		■		■	■					■	■			■	■			9
Limite de exceções	■											■								2
<i>In dubio pro petitor</i>	■																		■	2
Facilitação [informação]	■																			1
Divisibilidade	■			■																2
Controle	■			■		■														3
Não discriminação	■	■		■	■	■		■				■								7
Gratuidade	■	■		■	■	■	■	■	■											8
Obrigações dos sujeitos obrigados																				
Máximo acesso	■			■	■	■														4
Responsabilidade	■			■	■							■								4
Boa fé	■				■		■													3
Prestação de contas						■	■	■				■								4
Eficácia					■															1
Facilitação [procedimento]	■			■	■	■		■	■											6
Celeridade				■	■	■		■	■								■			6
Velocidade máxima	■																			1
Alcance proativo					■															1
Uso das TIC						■														1
Participação cidadã							■					■								2
Responsabilidades dos cidadãos																				
Responsabilidade civil					■															1
	16	5	0	11	12	12	6	8	4	0	1	8	2	0	1	2	2	0	1	

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

(Tipos de princípios: ■ princípios de direito, ■ princípios técnicos e procedimentais, ■ princípios sociais)

Princípios relacionados à natureza da informação⁴.

Os princípios relacionados à natureza da informação são cinco: o princípio da publicidade; o princípio da relevância; o princípio da qualidade da informação; o princípio da disponibilidade; e o princípio da multietnicidade.

O **princípio da publicidade** estabelece que qualquer informação mantida por instituições públicas é presumida como pública, sujeita às limitações estabelecidas por lei. Esse princípio é mencionado por vários nomes nas leis analisadas: *principio de publicidad* (Bolívia, Nicaragua, Panamá e Peru); *principio de apertura o transparencia* (Chile), *principio de presunción de publicidad* (Argentina), *principio de máxima publicidad* (Colômbia, El Salvador e Guatemala), *principio de publicidad de la información pública* (Equador), *principio de máxima publicidad y difusión* (México) ou *principio de transparencia* (Costa Rica). Dada a diversidade de denominações, optou-se por escolher a forma predominante na maioria dos textos legislativos. É também o princípio mais citado nas leis analisadas (ver **TABELA 3**) e deve-se ter em mente que, embora existam leis em que ele não é expressamente mencionado, ele também está implicitamente incluído. Esse é um dos princípios mais relevantes, que deriva do princípio da publicidade das ações das instituições da administração pública: se as atividades das instituições da administração pública são presumidas como públicas (com as exceções determinadas por lei), as informações geradas no exercício dessas atividades também devem ser consideradas públicas (com as mesmas exceções determinadas por lei para as atividades nas quais elas se originam). A presunção da natureza pública dessa informação implica que ela é um bem público pertencente aos cidadãos e, como tal, deve ser acessível a eles, com as exceções mencionadas acima. Assim, as entidades obrigadas, como administradoras desse bem público, devem estabelecer mecanismos para garantir o acesso a ele.

O **princípio da relevância** significa que qualquer informação mantida por instituições públicas é presumida como relevante (Chile, 2008; Costa Rica, 2022). Esse é um princípio que aparece apenas nas leis do Chile e da Costa Rica e, diferentemente do caso anterior, em ambos ele é encontrado com o mesmo nome. Ambas as normas indicam que a relevância da informação independe de seu formato, suporte, data de criação, origem, classificação ou processamento, o que é importante para os profissionais de arquivos, pois eles devem garantir a integridade de todos os documentos, especialmente nos processos de avaliação, seleção e descarte, já que todos os documentos são potencialmente relevantes.

O **princípio da qualidade** da informação implica que as informações produzidas e divulgadas pelas instituições públicas devem ser oportunas, objetivas, verdadeiras, confiáveis, completas, detalhadas, atualizadas, claras, compreensíveis, transparentes e abrangentes. Esse é um princípio que tem diferentes níveis de detalhamento e é mencionado por diferentes nomes nas leis: *principio de calidad de la información* (Colômbia y Costa Rica); *principio de integridad* (El Salvador); *principio de máximo acceso* (Argentina) y *principio de*

4 As fontes das quais são extraídas as informações sobre cada um dos princípios descritos individualmente no restante do documento são as leis de transparência e acesso à informação dos países citados em cada parágrafo.

obligatoriedad (Bolívia). Nos dois últimos casos, a declaração é apresentada em conjunto com outros princípios (*máximo acceso y no discriminación*, respectivamente). Do ponto de vista arquivístico, é digno de nota, pois determina que a informação deve atender a requisitos que coincidem com os estabelecidos pelas normas de gestão de documentos da ISO, que afirmam que os documentos devem ser confiáveis, autênticos, completos e utilizáveis (ISO 15489-1, 2016). Esse princípio afeta diretamente vários valores éticos arquivísticos relacionados à proteção da integridade, autenticidade e inteligibilidade dos documentos de um ponto de vista objetivo e imparcial.

O princípio da disponibilidade estabelece que as informações produzidas por instituições públicas devem estar disponíveis em formatos acessíveis e abertos a todas as pessoas, que facilitem seu processamento por meios automáticos e que permitam sua reutilização ou redistribuição por terceiros. Na legislação argentina, ele é chamado de *principio de apertura*, enquanto na Costa Rica e em El Salvador é chamado de *principio de disponibilidad*. É um princípio de natureza técnica, ligado especialmente a documentos eletrônicos, interoperabilidade e reutilização de informações, que tem impacto sobre os valores éticos relacionados à promoção do acesso a documentos.

De acordo com o princípio da multietnicidade, as informações públicas devem ser fornecidas nos diferentes idiomas do país (Nicarágua, 2007). Esse é um princípio que só aparece na lei nicaraguense e é digno de nota porque foi formulado com o objetivo de promover o acesso à informação para as minorias étnicas. Esse princípio afeta os profissionais de arquivos de duas maneiras. Por um lado, os instrumentos técnicos desenvolvidos para facilitar a consulta devem ser adaptados aos diferentes grupos. Por outro lado, é um princípio que deve ser levado em conta na promoção do acesso.

Princípios relacionados ao direito de acesso à informação

Há oito princípios relacionados ao direito de acesso à informação: o princípio de acesso à informação pública, o princípio do limite de exceções, o princípio do direito de acesso à informação, o princípio do direito de acesso à informação e o princípio do direito à informação “*in dubio pro petitor*”, princípio da facilitação [de informações], princípio da divisibilidade, princípio do controle, princípio da não discriminação e princípio da gratuidade.

O princípio de acesso à informação pública estabelece que todos têm o direito de acessar informações mantidas por instituições públicas, sujeito às limitações estabelecidas por lei. É um princípio legal que está no centro das leis de acesso à informação e transparência, e é complementar ao princípio de *publicidad*: enquanto o *principio de acceso* reconhece o direito dos cidadãos ao acesso à informação, o *principio de publicidad* estabelece a obrigação das instituições públicas de facilitar o acesso a essas informações. Nas leis analisadas, é possível encontrar diferentes denominações: *principio de libertad de información* (Chile e Costa Rica), *principio de publicidad* (Bolívia); *principio de acceso a la información* pública

(Nicaragua); *principio de acceso público* (Panamá); *principio de publicidad de la información pública* (Equador); o *principio de transparencia y máxima divulgación* (Argentina). Em alguns casos, vários princípios são mencionados simultaneamente em uma única declaração.

O **princípio da limitação das exceções** implica que os limites ao direito de acesso à informação devem ser excepcionais, claros e justificados (Argentina, 2016; Nicarágua, 2007). Como pode ser visto, esse é um princípio relacionado ao princípio de acesso à *información pública* e também com o de *publicidad*, ambos favorecem o acesso, respeitando as exceções previstas em lei. Esse princípio implica que essas exceções devem ser tão limitadas quanto possível e responder a motivos precisos e justificados. Embora só seja encontrado em duas leis, ele aparece com dois títulos diferentes e até mesmo com redação diferente: *principio de alcance limitado de las excepciones* (Argentina) e *principio de prueba de daño* (Nicaragua). No caso da Nicarágua, os motivos para declarar que determinadas informações são restritas são especificados em detalhes.

O **princípio “in dubio pro petitor”** estabelece que as interpretações das leis devem sempre favorecer o direito de acesso, ou seja, em caso de dúvida, os interesses das pessoas que solicitam as informações devem prevalecer (Argentina, 2016; Venezuela, 2021). Trata-se, como o anterior, de um princípio que visa favorecer o acesso à informação. Está expressamente declarado nas leis da Argentina (*principio in dubio pro petitor*) e Venezuela (*principio de interpretación*).

O **princípio da divulgação** significa que as instituições públicas não podem se recusar a indicar se um documento está em sua posse ou a divulgá-lo, sujeito às exceções previstas na lei (Argentina, 2016). Esse é um princípio, encontrado apenas na lei argentina, que introduz uma nuance relevante, pois implica que, se uma instituição pública possuir documentos que contenham informações sujeitas a algum tipo de restrição de acesso, ela poderá divulgar a existência desses documentos sem revelar seu conteúdo. Esse princípio apresenta um problema de terminologia, já que nas leis do Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador e Guatemala a expressão *principio de facilitación* alude ao procedimento e mecanismos de acesso. Do ponto de vista do arquivo, os quatro princípios acima estão diretamente relacionados aos valores 6 e 7 do *Código de ética profesional* del CIA, referentes, respectivamente, à promoção do acesso e ao respeito à legislação que o limita.

O **princípio da divisibilidade** afirma que, se as instituições públicas gerarem informações de acesso aberto juntamente com informações legalmente restritas, o acesso será dado às primeiras e não às últimas (Argentina, 2016; Chile, 2008). Esse é um princípio técnico que só é encontrado nas leis do Chile. (*principio de divisibilidad*) e Argentina (*principio de disociación*); e que resolve uma casuística particular de interesse especial em arquivos, a dos documentos ou arquivos que contêm simultaneamente informações de acesso aberto e informações de acesso restrito. Nesse caso, a lei argentina é mais precisa, pois estabelece que o acesso deve ser fornecido a “*una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción*”.

O **princípio do controle** implica que o cumprimento das normas que regem o direito de acesso à informação estará sujeito a monitoramento permanente e, se necessário, poderá ser objeto de recurso ou reclamação (Argentina, 2016; Chile, 2008, Costa Rica, 2022). É um princípio de natureza processual que aparece com o mesmo nome nas leis do Chile, Argentina e Costa Rica e é estabelecido como um mecanismo de garantia para os casos em que as respostas às solicitações de informações são ambíguas, imprecisas, recusas sem justa causa ou inexistentes.

O **princípio da não-discriminação** significa que as instituições públicas devem fornecer informações a todas as pessoas que as solicitarem, em condições iguais, sem fazer distinções arbitrárias e sem exigir uma expressão de causa ou motivo para a solicitação. É um princípio de natureza social que aparece nas leis com os seguintes nomes: *principio de no discriminación* (Chile, Argentina, Colômbia e Costa Rica); *principio de igualdad* (El Salvador); *principio de obligatoriedad* (Bolívia); o *principio de acceso a la información* pública (Nicaragua). Nos casos da Bolívia e da Nicarágua, ela é incluída como parte da declaração do *principio de publicidad*. Vale a pena observar que as leis da Argentina, Chile e Colômbia declaram expressamente que os cidadãos não precisam justificar uma solicitação de informações, mas, ao contrário, podem solicitar informações sem ter que apresentar um motivo; essa é uma nuance importante que favorece o acesso às informações. A lei da Costa Rica, por outro lado, faz referência expressa à *Convención Internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial*.

O **princípio da gratuidade** estabelece que o acesso às informações das instituições públicas deve ser livre, sem prejuízo das disposições da lei. Ele aparece com o mesmo nome nas leis da Argentina, Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala e Costa Rica. É um princípio de natureza social que afeta apenas o acesso, mas não a reprodução de documentos, que normalmente será feita às custas do solicitante da informação.

Princípios relacionados às obrigações das entidades regulamentadas

Há 11 princípios relacionados às obrigações das entidades obrigadas: princípio do acesso máximo, princípio da responsabilidade, princípio da boa-fé, princípio da prestação de contas, princípio da eficácia, princípio da facilitação, princípio da prontidão, princípio da máxima urgência, princípio da divulgação proativa, princípio do uso das TICs e princípio da participação do cidadão. Embora esse número seja grande, sua frequência de ocorrência é, em alguns casos, muito baixa.

O **princípio do máximo acesso** implica que as instituições públicas devem fornecer informações sobre suas atividades, ou que estejam em sua posse, da forma mais ampla e atualizada possível, ou seja, com o conteúdo mais detalhado possível e por meio do maior número de mídias à sua disposição, sujeito às limitações ou exclusões estabelecidas por lei. Esse princípio está presente, com nomes diferentes e até mesmo escopo diferente, em quatro leis: *principio de máxima divulgación* (Chile); *principio de transparencia* (Colômbia);

principio de máximo acceso (Argentina); *principio de máxima publicidad* (Costa Rica). Como pode ser visto, esse é um princípio complementar do *principio de publicidad* e do *principio de calidad de información*.

O **princípio da prestação de contas** indica que o não cumprimento das obrigações estabelecidas pelas leis de transparência por parte das instituições públicas implica responsabilidades que podem resultar em sanções correspondentes. Encontra-se sob o mesmo nome nas leis da Argentina, Chile, Costa Rica e Nicarágua, embora o escopo seja diferente: enquanto as leis do Chile e da Costa Rica se referem especificamente às responsabilidades dos “órgãos administrativos” (Chile) e dos “funcionários públicos” (Costa Rica), as leis da Argentina e da Nicarágua não restringem a responsabilidade aos sujeitos obrigados, de onde se conclui que é um princípio que também afeta os cidadãos. De fato, a lei da Nicarágua genericamente “promove o uso responsável da informação pública” sem se referir a possíveis sanções (que são encontradas nas outras leis).

O **princípio da boa-fé** implica que as instituições públicas devem interpretar as leis de transparência de maneira honesta, objetiva e diligente a fim de cumprir os propósitos nelas estabelecidos (Argentina, 2016; Colômbia, 2014). Ele aparece com esse nome nas leis da Argentina e da Colômbia, e sem uma denominação expressa na lei do Equador. Inicialmente, pode parecer que se trata de um princípio semelhante ao da “*in dubio pro petitor*”, um princípio que é mais específico e focado no interesse do requerente, enquanto o *principio de buena fe* é mais focado na aplicação correta da lei (que pode ser desfavorável ao requerente).

O **princípio da prestação de contas** implica que as autoridades que exercem o poder público devem prestar contas de suas atividades. É um princípio vinculado aos objetivos de transparência e está presente nas leis do Equador, El Salvador, Costa Rica e Nicarágua. O primeiro não tem um nome específico, mas os outros três têm nomes diferentes: *principio de rendición de cuentas* (El Salvador y Costa Rica) o *principio de transparencia* (Nicaragua).

O **princípio da efetividade**, contemplado apenas na legislação colombiana, implica que as instituições públicas devem alcançar resultados mínimos em relação às suas responsabilidades, a fim de favorecer efetivamente os direitos coletivos e individuais (Colômbia, 2014). Embora, inicialmente, esse seja um princípio processual, ele tem uma carga social importante, pois não se refere à eficiência para melhorar a gestão, mas para melhorar os direitos de grupos e indivíduos.

O **princípio da facilitação [do procedimento]** significa que as instituições públicas devem ter mecanismos e procedimentos que facilitem o acesso à informação, excluindo exigências ou requisitos formais ou processuais que o obstruam ou impeçam. É um princípio que tem vários nomes na lei: *principio de facilitación* (Chile, Colômbia e Costa Rica); *principio de informalismo* (Argentina); o *principio de sencillez* (El Salvador). Apesar das diferenças de terminologia, em todas as leis a redação se refere à necessidade de que o procedimento de acesso à informação seja simples e não inclua exigências ou requisitos que o obstruam

ou impeçam. A Lei Argentina (*online*, 2016), Ele ainda afirma que “as entidades obrigadas não podem basear a rejeição de uma solicitação de informações no não cumprimento de requisitos formais ou regras processuais”.

O **princípio da celeridade** significa que as instituições públicas devem responder às solicitações de informações da maneira mais oportuna possível: dentro dos prazos legais, o mais rápido possível e evitando formalidades que possam atrasar o procedimento. É um princípio que pode ser encontrado sob diferentes nomes na lei: *principio de la oportunidad* (Chile e Costa Rica); *principio de celeridad* (Colômbia); o *principio de prontitud* (Guatemala), embora em todos os casos o significado seja semelhante.

O **princípio da velocidade máxima**, que está previsto apenas na lei argentina, implica que as instituições públicas devem publicar informações o mais rápido possível (Argentina, 2016). Pode parecer semelhante ao anterior; no entanto, enquanto o princípio da celeridade está relacionado ao direito de acesso, o princípio da velocidade máxima está ligado à obrigação de transparência.

O **princípio do alcance proativo** é encontrado apenas na legislação colombiana e implica que as instituições públicas devem publicar as informações estabelecidas por lei de forma rotineira, proativa, atualizada, acessível e compreensível, de acordo com seus meios humanos, técnicos e econômicos (Colômbia, 2014). Esse é um princípio essencial em termos de transparência, pois se refere à forma como as informações são divulgadas pelas entidades obrigadas. A lei colombiana também indica os limites razoáveis para o cumprimento desse princípio, relacionados aos recursos da instituição (pessoal, meios físicos e meios econômicos).

O **princípio do uso de tecnologias da informação** é um princípio incluído apenas na lei da Costa Rica, que estabelece que as instituições públicas devem usar tecnologias da informação e comunicação para facilitar o acesso à informação e promover a transparência em assuntos de interesse público (Costa Rica, 2022). Devido ao seu conteúdo e à sua natureza altamente específica, ele está relacionado a outros princípios, como os de *disponibilidad*, *máximo acceso* e *facilitación [de procedimiento]*.

O **princípio da participação cidadã** determina que as instituições públicas devem fornecer informações para promover a participação cidadã (Equador, 2004; Nicarágua, 2007). Embora aparentemente seja um princípio diretamente relacionado aos cidadãos, na realidade, como está formulado nas duas leis em que aparece, é um princípio em que a responsabilidade pela promoção recai sobre os sujeitos obrigados. Como se pode ver, é um princípio de natureza social, que está relacionado à transparência participativa e visa a melhorar o funcionamento do sistema democrático.

Princípios relacionados às responsabilidades dos cidadãos

A maioria dos princípios identificados está relacionada às obrigações das instituições públicas, mas poucos estão relacionados aos deveres dos cidadãos. Embora haja referências

indiretas em alguns dos princípios apresentados (como o princípio da participação cidadã), apenas um foi identificado que diz respeito diretamente aos compromissos que os cidadãos devem assumir.

O **princípio da responsabilidade cidadã** afirma que os cidadãos devem fazer uso responsável das informações fornecidas pelas instituições públicas (Colômbia, 2014). Embora esse seja um princípio incluído apenas expressamente na lei colombiana, deve-se lembrar que entre os princípios relacionados a entidades obrigadas está o princípio de *principio de responsabilidad*, que, no caso das leis da Argentina e da Nicarágua, é redigido em termos gerais, de modo que também pode se referir a cidadãos.

CONCLUSÕES

É inquestionável que a definição precisa de uma série de princípios relacionados ao acesso à informação e à transparência é relevante para facilitar a interpretação e a orientação das leis. A partir da análise dos resultados, é possível chegar a algumas conclusões, que estão resumidas a seguir.

Um dos problemas apresentados pelos princípios estudados é a falta de uniformidade terminológica, pois, conforme demonstrado, no conjunto de leis analisadas, é possível encontrar diferentes situações: vários termos que se referem ao mesmo conceito; o mesmo termo que se refere a dois conceitos; termos ou expressões semelhantes, mas não completamente idênticos, que se referem ao mesmo conceito; e termos ou expressões idênticos que se referem a conceitos semelhantes com escopos diferentes. Por esse motivo, é necessário unificar a terminologia sobre o assunto.

Conforme observado no parágrafo anterior, o conteúdo e o escopo do mesmo princípio podem variar em diferentes leis, e é até possível encontrar princípios que englobem dois conceitos diferentes. Portanto, é necessário definir os princípios conceitualmente, estabelecendo seu escopo e limites de forma precisa. Dada a relevância que os princípios têm para a interpretação das leis, é conveniente que eles sejam claramente declarados nas leis de acesso à informação e transparência.

Como ficou claro ao longo do texto, os princípios apresentados têm um impacto direto sobre os profissionais de arquivos, pois constituem um conjunto de diretrizes de ação em todas as questões relacionadas ao acesso a informações, dados e documentos. O estabelecimento de um “catálogo” detalhado de princípios sobre o assunto será relevante nessa área.

Também foi confirmado que os princípios identificados nas leis analisadas estão claramente relacionados aos valores profissionais contidos nos códigos de ética profissionais, como o do Conselho Internacional de Arquivos (ICA). Em alguns casos, é possível encontrar princípios que coincidem completamente com os valores éticos. Por exemplo, o código de ética do ICA afirma que os arquivistas são responsáveis pelos registros: eles devem proteger sua integridade, garantir sua autenticidade, assegurar sua inteligibilidade... ações que são necessárias para cumprir os princípios relacionados à natureza da informação. Além disso,

como sujeitos obrigados, os arquivistas devem ser transparentes em seu trabalho e, como afirma o código de ética do ICA, devem deixar “*constancia documentada para justificar sus acciones en relación con los documentos*”.

Em suma, a existência de princípios claros, consistentes e bem formulados de acesso à informação contribui para aprimorar a atividade dos profissionais de arquivos, estabelecer seus valores éticos e, conseqüentemente, fortalecer sua responsabilidade perante a sociedade.

REFERENCIAS

ALBERCH, I F. R. **Archivos**: entender el pasado, construir el futuro. Barcelona: UOC, 2013. ISBN: 978-84-9029-777-3.

ARGENTINA. **Ley n. 27275 Derecho de acceso a la informacion publica**: Objeto. Excepciones. Alcances. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley. Argentina: Congreso de la Nacion Argentina, [2016].

CASADESÚS M. A.; CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. Improving records management to promote transparency and prevent corruption. **International Journal of Information Management**, [s. /], v. 38, p. 256-261, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2017.09.005>.

ESPAÑA. **Código deontológico de los archiveros catalanes**. Barcelona: Asociación de Archiveros de Cataluña, 2002. Disponível em: https://www.concernedhistorians.org/content_files/file/et/144.pdf. Acesso em: 7 jul. 2023.

SAA. **Society of American Archivist**. SAA Core Values Statement and Code of Ethics. Chicago, c2024. Disponível em: <https://www2.archivists.org/statements/saa-core-values-statement-and-code-of-ethics>. Acesso em: 7 jul. 2023.

COSTA RICA. **Ley 20799**: Ley de transparencia y acceso a la información pública y transparencia. [S. /], 2022.

COREMANS, E. From Access to Documents to Consumption of Information: The European Commission Transparency Policy for the TTIP Negotiations. **Politics and governance**, [s. /], v. 5, n. 3, p. 29-39, 2017. DOI 10.17645/pag.v5i3.1022.

COLOMBIA. **Ley 1712 de 2014 Congreso de la República de Colombia**. 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. Colombia: El Congreso de la República, [2014].

CHILE. **Ley n. 20.285, de 11 de agosto de 2008**. SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, [2008].

DABBAGH, V. O. R. La ley de transparencia y la corrupción. Aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española. **Aposta**: revista de ciencias sociales, [s. /], n. 68, p. 83-106, enero, feb., marzo, 2016. Disponível em: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/dabbagh2.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.

ECUADOR. **Ley 24**: Ley orgánica de Transparencia y Acceso a la información pública. [S. /], 2004.

GOIG, J. M. M. "Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos". **Revista de Derecho UNED**, [s. l.], v. 17, p. 73-107, 2015

ICA. Consejo Internacional de Archivos. **Código de ética profesional**. Paris, 1996. Disponible em: <https://www.ica.org/es/resource/ica-codigo-de-etica/>. Acceso: 7 jul. 2023.

JIMÉNEZ, J. L.; ALBALATE, D. Transparency and local government corruption: what does lack of transparency hide? **European Journal of Government and Economics** (EJGE), Coruña, v. 7, n. 2, p. 106-122. DOI: <https://doi.org/10.17979/ejge.2018.7.2.4509>.

LÓPEZ, A. P. A. Archivos y ciudadanía: el acceso a la información pública. **Revista General de Información y Documentación**, Madrid, v. 21, p. 249-264. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RGID.2011.v21.37425.

MALARET, E. El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. **Revista digital de derecho administrativo**, [s. l.], n. 15, p. 21-60. 1. sem. 2016.

MARDONES, C. C. Transparencia activa: gestión de documentos electrónicos y datos en Chile. **Bibliotecología y Gestión de Información**, [s. l.], n. 93, p. 1-18, dic. 2014.

NICARAGUA. **Ley n. 621, aprobada el 16 de mayo de 2007**. LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Nicaragua: La Gaceta, [2007].

RAMÍREZ, J. A. D. **Archivos gubernamentales**: un dilema para la transparencia. Ciudad de México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2007.

RAMÍREZ, J. A. D. Modelos de gestión documental: necesidad y viabilidad en los sujetos obligados de la Ley General de Archivos. **México transparente**: Revista digital del sistema nacional de transparencia, [s. l.], n. 6, p. 132-137, 2023.

MADRID. [UNE-ISO 15489-1: (2016)]. **Información y documentación**: Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades. Madrid, 2016.

VALENZUELA, R. E. M. La transparencia colaborativa: una herramienta para un gobierno abierto. **Buen Gobierno**, [s. l.], n. 18, p. 66-82, enero/jun. 2015.

VENEZUELA. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO. Venezuela: **La asamblea nacional de la república bolivariana de venezuela**, 211° 162° 22°, [2021].

VERA, M. C. M.; ROCHA, D. R.; RODRÍGUEZ, M. C. M. M. El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y corrupción. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, [s. l.], n. 53, p. 85-103, sept. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1565>.

ANEXO I – PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Natureza das informações

1. *Publicidad.* Presume-se que qualquer informação mantida por instituições públicas seja pública, sujeita às limitações estabelecidas por lei.
2. *Relevancia.* Presume-se que qualquer informação mantida por instituições públicas seja relevante.
3. *Calidad de la información.* As informações produzidas e divulgadas pelas instituições públicas devem ser oportunas, objetivas, verdadeiras, confiáveis, completas, detalhadas, atualizadas, claras, compreensíveis, transparentes e abrangentes.
4. *Disponibilidad.* As informações produzidas por instituições públicas devem estar disponíveis em formatos que sejam acessíveis e abertos a todas as pessoas, que facilitem seu processamento por meios automáticos e que permitam sua reutilização ou redistribuição por terceiros.
5. *Multi-etnicidad.* As informações públicas devem ser fornecidas nos diferentes idiomas do país.

Direito de acesso à informação

1. *Acceso a la información pública.* Todos têm o direito de acessar informações mantidas por instituições públicas, sujeito às limitações estabelecidas por lei.
2. *Limitación de excepciones.* Os limites ao direito de acesso às informações devem ser excepcionais, claros e justificados.
3. *In dubio pro petitor.* As interpretações das leis devem sempre favorecer o direito de acesso a informações de interesse público.
4. *Facilitación [de información].* As interpretações das leis devem sempre favorecer o direito de acesso a informações de interesse público.
5. *Divisibilidad.* Se as instituições públicas gerarem informações de acesso aberto juntamente com informações legalmente restritas, o acesso será concedido às primeiras e não às segundas.
6. *Control.* A conformidade com as regras que regem o direito de acesso à informação será monitorada continuamente.
7. *No discriminación.* As instituições públicas devem fornecer informações a todas as pessoas que as solicitarem, em igualdade de condições, sem fazer distinções arbitrárias e sem exigir uma expressão de causa ou razão para a solicitação.
8. *Gratuidad.* O acesso a informações de instituições públicas deve ser gratuito, sujeito às disposições da lei.

Obrigações das entidades regulamentadas

1. *Máximo acceso.* As instituições públicas devem fornecer informações sobre suas atividades, ou informações mantidas por elas, da maneira mais abrangente e atualizada possível (com conteúdo detalhado e por meio de uma variedade de mídias), sujeitas a quaisquer limitações ou exclusões estabelecidas por lei.
2. *Responsabilidad.* O fato de as instituições públicas não cumprirem suas obrigações de acordo com as leis de transparência implica em responsabilidades que podem resultar em sanções.
3. *Buena fe.* As instituições públicas devem interpretar as leis de transparência de forma honesta, objetiva e diligente para cumprir seus propósitos declarados.
4. *Rendición de cuentas.* As autoridades que exercem autoridade pública são responsáveis por suas atividades.
5. *Eficacia.* As instituições públicas devem alcançar resultados mínimos em relação às suas responsabilidades de promover efetivamente os direitos coletivos e individuais.
6. *Facilitación [de procedimiento].* As instituições públicas devem ter mecanismos e procedimentos que facilitem o acesso à informação, excluindo exigências ou requisitos formais ou processuais que o obstruam ou impeçam, especialmente de natureza formal.
7. *Celeridad.* As instituições públicas devem responder às solicitações de informações da maneira mais oportuna possível: dentro dos prazos legais, o mais rápido possível e evitando formalidades que possam atrasar o procedimento.
8. *Máxima premura.* As instituições públicas devem publicar informações o mais rápido possível.
9. *Divulgación proactiva.* As instituições públicas devem publicar as informações exigidas por lei de forma rotineira, proativa, atualizada, acessível e compreensível, de acordo com seus recursos humanos, técnicos e financeiros.
10. *Uso de las TIC.* As instituições públicas devem usar as tecnologias de informação e comunicação para facilitar o acesso às informações e promover a transparência em assuntos de interesse público.
11. *Participación ciudadana.* As instituições públicas fornecerão informações para promover a participação dos cidadãos.

Responsabilidades dos cidadãos

1. *Responsabilidad ciudadana.* Os cidadãos devem fazer uso responsável das informações fornecidas pelas instituições públicas.