

O direito de acesso à informação no México e as dimensões comunicacionais ¹

Ana Beatriz Lemos da Costa²
Universidade de Brasília, Brasília, DF

Resumo

O artigo apresenta conceitos relacionados ao estudo sobre o direito de acesso à informação, como o de transparência, passando pelo de *arcana imperii*. Considerada uma das melhores legislações do mundo sobre o assunto (Mendel, 2009), é apresentado o exemplo do México, com peculiaridades e semelhanças de traços culturais como clientelismo e patrimonialismo que ajudam a pensar o objeto também no Brasil e em outros países latino-americanos. A partir de estudo de Geraldine e Sousa (2013) são mostradas as dimensões comunicacionais do direito de acesso à informação. Também são apresentados argumentos presentes em Habermas (1998; 2012), que ajudam a se pensar na efetividade da norma. Conclui-se que a legislação por si só não garante a sua efetivação. São necessárias mudanças culturais e desafios relacionados às tecnologias da informação e comunicação para vencer a cultura da opacidade.

Palavras-chave

Transparência; direito de acesso à informação; democracia; clientelismo; e patrimonialismo.

1. Introdução

O artigo apresenta, por meio de pesquisa bibliográfica, o arcabouço teórico que permite estudar o direito de acesso à informação. Para realização desse cenário, o trabalho se apresenta em cinco partes. A primeira trás a origem do direito de acesso à informação no mundo até se debruçar sobre o caso mexicano e as chamadas “dimensões comunicacionais” da lei de acesso à informação. Na sequência, passa-se aos conceitos de segredos de estado e *arcana imperii*, da ideia de publicidade que lhe compõe. Da

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XVIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, na Linha de Pesquisa de Políticas de Comunicação e de Cultura, eixo Temático do Ambiente Normativo das Políticas de Comunicação, email: anabialeamos@gmail.com.



publicidade apresenta-se o surgimento da transparência e como esta se relaciona com a democracia e a participação cidadã. A última parte mostra traços de dominação típicos de um país latino- americano, cujas raízes coloniais remetem ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao caciquismo. Diante desses conceitos, a conclusão propõe os desafios para a implementação da política pública de transparência no México, cujo aparelho burocrático ainda resiste a favor da opacidade, predominante durante séculos.

2. Direito de acesso à informação: origem, legislação mexicana e as “dimensões comunicacionais”

A pesquisa sobre o Direito de Acesso às Informações Públicas (DAIP) surgiu a partir das observações em torno da implantação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida no Brasil como Lei de Acesso à informação (LAI). A partir daí, o Brasil se tornou o nonagésimo país no mundo a criar um regulamento específico sobre o tema. Antes disso, a primeira legislação sobre o direito de informações foi promulgada pela Suécia, em 1766, cuja lei de imprensa trazia um capítulo sobre o caráter público dos documentos oficiais.

Apesar do pioneirismo da Suécia, foi após a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), celebrada em 1948, que grande parte dos países começaram a estabelecer legislações específicas para regular o acesso à informação. Porém, o direito à informação a que aludia originalmente a DUDH não se referia, apenas, ao acesso às informações dos órgãos públicos mas, sobretudo, ao livre fluxo da informação na sociedade. No entanto, deve-se levar em conta que o conteúdo desse direito não é estático, sujeitando-se, portanto, a novas interpretações que se adaptem à realidade atual.

Com o passar dos anos e o incremento da tecnologia e das democracias, cresceu a exigência de garantias para o exercício do direito de acesso às informações.

Na América Latina, a Colômbia foi o primeiro país a reconhecer o direito à informação, adotando uma legislação sobre o tema em 1985. No entanto, na América Latina, apenas México, Honduras, Chile e El Salvador previram um órgão



administrativo independente para cuidar das ações relacionadas à política pública de transparência.

O México é um país federado, composto por 31 Estados mais o Distrito Federal, oficialmente denominado Estados Unidos Mexicanos, cuja população projetada em 2016 era superior a 127 milhões de pessoas.

A Lei de acesso à informação do México, criada em junho de 2002, era vista como “depois do sistema da Suécia, talvez seja a garantia constitucional mais detalhada e abrangente do direito à informação no mundo” (MENDEL, 2009, p. 86). A lei veio para regular o artigo 6º da Constituição mexicana, reformado em 1977 quando se acrescentou que “o direito à informação será garantido pelo Estado” (MÉXICO, 1977). Daí em diante, a constituição federal passou por reformas, de modo a ampliar o conceito de informação pública e a definir os sujeitos que estariam obrigados a cumprir o dever de publicar as informações.

No México, a lei de acesso à informação estabeleceu a criação de um órgão originalmente denominado Instituto Federal de Acesso à Informação (IFAI), e que a partir de maio de 2015, com a edição da Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública (LGTAIP), passou a se chamar Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI). Após essa mudança, o *Centre for Law and Democracy* que realiza uma análise de todas essas leis no mundo, na chamada *Global Right to Information Rating*³, passou a considerar a lei do direito de acesso à informação mexicana como a “melhor do mundo”. Ressalte-se, porém, que esta avaliação ocorre somente no âmbito normativo e não na sua aplicação.

Isto posto, o INAI cuida, entre outras funções, da análise dos recursos na esfera federal mexicana, no Poder Executivo, além de atuar como segunda instância dos chamados *organismos garantes* estaduais, de órgãos federais autônomos e dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Passado o panorama do direito de acesso à informação no mundo até chegar ao caso mexicano, antes de se apresentar os elementos que compõem o direito de acesso à

³ *Global Right to Information Rating*. Disponível em: <http://www.rti-rating.org>. Acesso em 29 jun 2018.



informação, convém situar o objeto de estudos no Campo da Comunicação. Segundo Braga (2011), este espaço de preocupações encontra lugar adequado “no conjunto de estudos que compõem a vasta abrangência das preocupações com o desenvolvimento do conhecimento sobre o Homem e sua Sociedade” (BRAGA; 2011, p. 63).

Nesse sentido, em artigo sobre a lei de acesso à informação no Brasil no contexto do campo de estudos da comunicação, Geraldês e Sousa (2013) apresentam quatro dimensões da legislação: a de comunicação pública; a de política de comunicação, em confronto entre estado opaco e transparente; da importância da internet como meio capaz de viabilizar seu exercício; e a de pauta e interesse do jornalismo. Ademais, são mostradas no estudo como essas dimensões podem ser estudadas no campo da comunicação, por meio de conceitos e teorias.

No que se refere ao meio de exercício do direito de acesso à informação, a internet se coloca como principal veículo que permite o acesso ou, considerando os excluídos digitais, acaba por inviabilizar o exercício do direito. Para as autoras, falar da internet pode ser trabalhado com a chamada Teoria do Meio e de estudos sobre comunicação digital, os quais auxiliam a análise do fenômeno “muito além dos estudos que tentam mostrar os impactos da internet e aplaudi-la ou rejeitá-la na ótica de apocalípticos e integrados (GERALDES; SOUSA, 2013, p. 6).

Quanto ao uso feito da legislação, especialmente por jornalistas, segundo as autoras, a teoria do *Newsmaking* apresenta como os critérios de noticiabilidade tais como a tempestividade, a atualidade e a relevância podem se mostrar como barreiras à utilização dos mecanismos propostos pela legislação do direito de acesso, uma vez que apresenta um rito casado com a burocracia da administração pública. Tem-se com isso o que Wolf (2001) denomina de “distorção involuntária”, intimamente relacionada às rotinas produtivas e aos valores profissionais.

Exemplo de pesquisa nesse sentido foi realizada por Dutra (2013), a qual estuda a utilização da Lei 12.527/2011 por jornalistas como ferramenta de trabalho. Para isso, volta-se ao estudo das rotinas de produção jornalística, a partir das pesquisas sobre os efeitos cognitivos da comunicação, dos quais Walter Lipmann, Robert Exra Park e Harold Lasswell são os precursores. Dentre os chamados efeitos cognitivos estariam a



agenda setting, a espiral do silêncio e o *newsmaking*, a qual se contrapõe à teoria do espelho e à ideia de se pensar nos profissionais jornalistas como lineares, neutros e transparentes (WOLF; 2001, p. 227).

Para se chegar às duas primeiras dimensões propostas por Geraldes e Sousa (2013), quais sejam: a de comunicação pública e de política de comunicação, é preciso resgatar primeiramente a origem do conceito de transparência que se opõe aos segredos de estado, como também resgatar a importância da efetividade do direito, por meio dos conceitos de democracia, de participação e cidadania, que se esbarram em questões culturais.

3. Segredo de Estado e *Arcana Imperii*

A noção de Estado não surgiu com a ideia intrínseca de transparência e publicidade, e sim nasceu como sinônimo de poder e privilégio de poucos que detinham o saber, a informação.

Porém, antes do nascimento do conceito moderno de Estado, no pensamento clássico de Platão, o conhecimento da verdade era visto como privilégio da minoria, e esse atributo era a chave do governo e da sabedoria política. A política, segundo Platão, poderia ser vivida por muitos, mas o exercício do poder só era legítimo para quem fosse intelectualmente superior, só acessível a uma classe chamada a governar.

Assim, os *arcana imperii* são conhecimentos que se convertem em condição para o exercício do poder. Para Bobbio (1987), na categoria dos *arcana* estão compreendidos dois fenômenos diferentes e vinculados: do poder oculto ou que se oculta (segredo de Estado) e do poder que oculta (mentira lícita e útil, que retira a informação e suas motivações do escrutínio público, para conservar o domínio na sociedade).

Foi o historiador latino Tácito, o primeiro que denominou *arcana imperii* a esse saber e a esses mistérios da política. *Arcana* significa segredo, mas *arcana imperii* não se refere somente a segredos do império ou do Estado, mas a verdades com um sentido quase sagrado. “Porque os *arcana imperii* não se reduzem à condição de informação sobre as questões públicas, senão à informação seleta, privilegiada, que define como sujeito de poder a quem a possui e administra” (ZEPETA, 2015, p. 13, tradução nossa).

A Idade Média (séculos IV ao XV) foi dominada pelos *arcana* da política e da Igreja. No contexto cultural da Europa medieval, portanto, a informação e as verdades do poder político são entendidas como patrimônio exclusivo dos governantes.

A aparição do Estado a partir do século XVI e seu posterior fortalecimento nos períodos subsequentes rompem com essa concepção entre mistérios políticos e religiosos.

Nesse sentido, para a teoria dos *arcana imperii*, presente na época do Absolutismo (século XVI a XVIII), o poder do monarca era considerado mais eficaz quanto mais oculto fosse, pois como o príncipe era comparado a Deus, suas ações deveriam ser tais como a do divino, invisíveis. Essa invisibilidade e ausência de controle do poder eram asseguradas, institucionalmente, pelo lugar não aberto ao público, o gabinete secreto, e pela não publicidade das decisões. Desde essa época, existe uma relação histórica constante entre os regimes autoritários e a censura de informação, ou limitação do acesso aos conhecimentos e informações na esfera política.

Somente com o surgimento das explicações liberais de natureza do Estado, foi possível colocar prioridade nas razões dos indivíduos particulares sobre a razão do Estado. Desse modo, segundo o cientista político Darcy Azambuja (2008), a finalidade do Estado é o alcance do bem público, por isso e para isso tem autoridade e dispõe de poder. Segundo o autor, “Estado é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado” (AZAMBUJA, 2008, p. 22).

Foi John Locke, no século XVII quem deu início à ideia de poder político como um mandatário dos cidadãos e como uma entidade representativa sem interesses próprios. Para Locke, os indivíduos têm, por natureza, uma série de direitos fundamentais a serem tutelados pelo Estado.

Na república, o poder político, aqui visto como sinônimo de Estado, exige-se o princípio da publicidade, ou seja, que o poder seja visível. Esse princípio se justifica pela necessidade de prestação de contas das ações do Estado frente à sociedade.



Prestação essa que permite o controle das atividades estatais, as quais são, portanto, limitadas.

Assim, por meio da dicotomia público/privado, no sentido de coletivo/individual, manifesto/secreto e bem próprio/bem comum, constitui-se uma das categorias fundamentais e tradicionais para o conceito das teorias do Estado.

Atente-se para o fato de que o Estado liberal dos séculos XVIII e XIX não era, no entanto, democrático. Faltava o reconhecimento do princípio da soberania popular, em que cada homem tem direito a um voto. Mas foi nesse período que a razão de Estado cede lugar aos direitos dos indivíduos, mais especificamente aos direitos de liberdade de expressão e de imprensa.

Adiante, em se tratando de república e no Estado democrático contemporâneo, a titularidade do poder estatal é o povo, já o exercício do poder ocorre por meio dos órgãos públicos, através dos quais o poder se concretiza.

Porém, apesar de rechaçar os *arcana imperii*, a tradição liberal mantém zonas de opacidade e restrições de informações. Primeiramente, no que diz respeito à segurança nacional. Em segundo lugar, por exemplo, aos interesses econômicos vinculados à estrutura das sociedades democráticas atuais.

4. Estado Moderno, o princípio da publicidade até o conceito de transparência

O princípio da publicidade aqui não se confunde com o de propaganda comercial, mas relaciona-se à existência de informação nas democracias e como característica de uma sociedade em que as decisões tendem a ser públicas. Publicidade, portanto, é um processo de comunicação essencial nas sociedades modernas, com um sentido democrático.

Emmanuel Kant, na obra “À Paz perpétua” (1985), apresenta a ideia moderna de publicidade. Para ele, “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujos princípios não suportam ser publicados” (Kant, 1985, p. 61). Em seguida, coloca que a maneira mais segura de saber se são justas ou injustas uma intenção política, uma lei ou uma decisão de um governante é retirando-as do segredo e pondo-as à vista da opinião pública.

Assim, a publicidade é a prova de fogo para o exercício do poder. Por isso os políticos autoritários receiam publicar suas ações e motivações. O que se justifica porque a publicidade dos atos do governo não serve só para conhecer as ações e controlá-las, como permite também diferenciar o que é lícito do que é ilícito.

Para Kant, o princípio da publicidade supõe a existência de uma sociedade esclarecida para sancionar os homens que descumpram com esse requisito. Daí deriva a necessidade hoje não só de transparência do governo, mas de esclarecimento dos cidadãos para construir boas razões e argumentos.

Essa capacidade da opinião pública para construir boas razões e argumentos, para discutir as questões que lhe dizem respeito e obrigar o poder público a levar em conta seus pensamentos é denominado, segundo Habermas (1998), de esfera pública da razão.

Em suma, publicidade no sentido estrito não é outra coisa senão o uso público da razão, ou dito de outra forma, “a discussão ou argumentação sobre assuntos públicos com o uso de razões públicas ou publicáveis, quer seja por parte dos oficiais do Estado, quer seja por atores da opinião pública” (Zepeta, p. 38, tradução nossa).

A partir desse princípio da publicidade, a transparência nas democracias modernas implica, portanto, mais do que em uma legislação, mas em uma transformação cultural e da cidadania.

Voltando a tratar de dicotomias, vê-se que o oposto do secretismo que dominou o exercício do poder por séculos é a publicidade. Esta, porém, não possuía necessariamente o mesmo sentido de transparência. Publicidade no início do governo representativo significava basicamente liberdade de imprensa e de expressão. Já o conceito de transparência é considerado um conceito recente.

Kant (1985) compreende a publicidade como meio para o alcance da paz entre as nações, mas não se referia à democracia. Só com a aparição do Estado democrático do século XIX, que reúne os direitos liberais, como o princípio da soberania popular, que a garantia de acesso começa a fazer parte dessas realidades. Tanto é assim que democracia e transparência não são termos inerentes, viveu-se muito tempo sem as duas

caminharemos, tendo a onda de legislações sobre o assunto ocupado o cenário dos países na segunda metade do século XX, como visto acima.

John Stuart Mill expõe como a ideia de dar transparência às ações do poder público é uma prerrogativa das pessoas, pois ao elegerem com seu voto os governantes, a informação que estes geram pertence à sociedade.

Diferente de outras reivindicações democráticas, como o sufrágio universal, que remontam ao século XIX, a exigência de transparência é relativamente nova. Além disso, há que se destacar também que sua origem não é política, mas também econômica, a ponto de grandes organismos econômicos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) terem sido, em princípio, grandes promotores de práticas de transparência.

Essa gênese da transparência alicerçada em fatores econômicos e não a partir de uma demanda da sociedade, pode ser um dos fatores que se refletem na implementação das políticas de acesso, que requer um engajamento dos cidadãos.

Mas antes de tratar de fatores ligados à cidadania, faz-se mister definir o conceito de transparência, que em sentido estrito refere-se à qualidade de um objeto. Visto de maneira ampla, torna possível um fluxo de informação acessível, oportuno, completo, relevante e passível de verificação. Para o teórico mexicano Eduardo Guerrero Gutiérrez (2008), o termo refere-se à política que dá publicidade aos atos públicos, expondo os gestores à crítica, aumentando as chances dos cidadãos detectarem erros, prevenir ou corrigi-los, rumo a uma gestão governamental de melhor qualidade.

Alfonso Hernandez Valdez (2005) define transparência como uma prática ou instrumento utilizado pelas organizações para publicar ou tornar público certo tipo de informação.

O conceito de transparência se relaciona com o processo de democratização dos países e com a consolidação dos direitos humanos na medida em que por meio da sua efetivação, os cidadãos dispõem de ferramentas para exercerem outros princípios, além de poder ajudar na concretização de políticas públicas, pelo controle das ações governamentais. Sendo, portanto, mais amplo que disponibilizar a informação e colocar uma garantia legal, transparência implica em fazer com que a informação gerada pelos



órgãos públicos chegue até a população, não somente no sentido de inseri-la em bancos de dados, mas também que seja em linguagem acessível e compreensível para a maioria das pessoas, servindo de ponte para o exercício de outros direitos, reforçando novamente o conceito de Habermas (1988) de esfera pública da razão.

Ao tratar, conseqüentemente, de uma política de transparência, entende-se como uma ação governamental orientada a maximizar a publicidade da informação no processo de exercício do poder e de ação do governo. Para isso, exigem-se garantias, estruturas organizacionais e recursos próprios para produção, utilização e distribuição de informações públicas como recurso estratégico.

Considerando a transparência como um recurso estratégico das organizações, para o sociólogo Rodolfo Vergara (2015), ela permite reduzir as assimetrias de informação, prevenindo atos de corrupção e incentivando os servidores públicos a melhorarem seu desempenho, além de facilitar a troca de informações entre órgãos governamentais, evitando-se o uso de informação como arma política e facilitando a coordenação intersetorial e intergovernamental.

Além dessas conseqüências que pode assumir internamente para as organizações públicas, como para os órgãos e os diferentes níveis de governo, tornar pública as informações pode reduzir a assimetria entre estado e sociedade, por meio de uma avaliação cidadã. Mas para que seja possível dotar os cidadãos de informação clara, sujeitando a gestão à crítica, é importante que exista o engajamento social.

Habermas (1998) define que são os direitos políticos que expressam a opinião e a decisão cidadãs. E essa cidadania só pode ser exercida de forma adequada se existir uma esfera pública de discussão e argumentação, aberta a todos, que converta em argumentos válidos os pontos de vista que são submetidos a ela. Nenhum direito, obrigação é oportuno ou legítimo se não passa pelo crivo de uma razão crítica endereçada contra ele. A ética discursiva, portanto, tanto exclui a razão do Estado e dos *arcana imperii* como inclui a necessidade de uma capacidade discursiva da cidadania como requisito para a realização de seus direitos de participação democrática. “Só os



direitos de participação política fundamentam essa posição jurídica reflexiva, autorreferencial, que representa o papel do cidadão” (Habermas, 1998, p. 632).

Em suma, Bobbio e Habermas sustentam a ideia de que uma sociedade democrática e justa se dá com uma cultura política que permite o esclarecimento e a educação cidadã.

Quanto à alusão feita à presença social do Estado para tornar efetiva a participação cidadã, destaque-se a importância dos veículos de comunicação para divulgação de informação crítica, o que se dá de forma mais viável onde são regulamentados.

5. Patrimonialismo, clientelismo, caciquismo e tradição de opacidade

Quando se fala da implantação de uma política pública em um país, é importante considerar as características dessa sociedade que aparece em um dos pólos da ação governamental. Deve-se, para isso, ter em conta os traços da cultura que se fazem presentes para a implementação e forma de utilização da garantia. A seguir, são descritos conceitos como os de patrimonialismo, clientelismo e caciquismo, que ajudarão a explicar a tradição de opacidade no México e os desafios para a efetivação da cultura de transparência.

Ao tratarmos da raiz de opacidade característica dos Estados pré-modernos, com a informação sendo do domínio de poucos para o exercício do poder, um termo que remete a essa apropriação privada da coisa pública é o de patrimonialismo. Segundo Gina Zabłudovsky Kuper (1986), cientista política da UNAM, o conceito de patrimonialismo para Max Weber (1976) se constrói com base nas diferenças com o feudalismo, que constitui uma outra forma de dominação tradicional. Weber enfatiza o desenvolvimento de características patrimoniais, feudais e carismáticas que servem de obstáculo ao surgimento e consolidação do Estado moderno, em que o poder e a autoridade ocorrem com base na lei.

Com a aplicação de leis sob o Estado moderno, espera-se que as sanções limitem os interesses privados. “Daí se depreende a ideia de que, em princípio, as leis estão sujeitas à crítica e à necessidade de justificação” (HABERMAS, 2012, p. 260).



O conceito de patrimonialismo é empregado até hoje para explicar a estrutura de dominação política que prevaleceu nas colônias espanholas na América Latina. Essa dominação tradicional era vista como recompensa a serviços por meio de privilégios. Segundo Raymundo Faoro (2001), essa dominação também prevaleceu em Portugal e foi trazida ao Brasil. O termo patrimonialismo tem sido usado na América Latina para explicar a ineficiência administrativa, a presença da corrupção e a falta de diferenciação entre a esfera pública e a privada (FAORO, 2001).

Durante a década de 1970, o conceito de patrimonialismo na região latino-americana serviu para enfatizar aspectos da estrutura política e as características do aparelho burocrático dos regimes militares do Brasil, Argentina e Peru. Apesar do México não ter adotado um regime militar, com a concentração de poder no Executivo, desde 1940 até a chamada democratização⁴, era comum que todos os canais de informação e as decisões importantes convergissem na figura autoritária do presidente.

Atualmente, após os processos de democratização dos países, o conceito de patrimonialismo se soma ao de clientelismo para caracterizar a cultura política da América Latina que influencia em questões de participação social e de implementação de políticas públicas.

Existem diversas definições para clientelismo, as quais abarcam variadas disciplinas, como antropologia, sociologia, ciência política e economia. Aqui, o conceito será utilizado na perspectiva política, sendo comum em algumas definições a presença de atributos como assimetria social; reciprocidade da troca; dependência mútua; caráter pessoal; informalidade; vontade limitada; confiança mútua e lealdade.

O resultado de uma medida clientelista é visto por muitos como a troca de votos. Hoje, pode implicar em outros tipos de benefícios para o “patrão”, como lealdade e

⁴ A palavra democratização no caso mexicano difere dos demais países latino-americanos, os quais enfrentaram ditaduras militares formais e supressão das eleições diretas. No México, havia eleições presidenciais, porém, somente com um partido — PRI. A chamada democratização refere-se à vitória de um presidente de outro partido (PAN), Vicente Fox (2000-2006), após mais de 71 anos de governo priista. Autores como John Ackerman (2015) afirmam existir “*El mito de la transición democrática*”, em que “Ocorre que a ‘transição’ iniciada a partir de 2000 não foi até a democracia, senão até a infiltração da lógica priista em todas as forças políticas da suposta ‘oposição’”. (ACKERMAN, 2015, p.14, tradução nossa).

apoio político. Em contrapartida, o “cliente” recebe bens materiais, proteção e acesso a recursos diversos.

Sendo uma prática que perdura há anos em culturas como a latino-americana, nota-se sua adaptação a diferentes cenários, incluindo na administração pública, para além de uma relação entre candidatos e eleitores.

Quando se observa a implementação de ações nas esferas locais mexicanas, outro fenômeno que caracteriza essa relação de poder é o do caciquismo⁵, que de acordo com Camín e Meyer (2000), surgiu no início do século XX, em uma sociedade oligárquica, dominada por caciques, autoritária e repleta de tradições coloniais.

Com a chamada transição democrática ocorrida no país, a burocracia mexicana cresceu sistematicamente nos últimos anos, cujos membros advêm de setores médios e fazem do Estado um centro da sua própria mobilidade social. Essa burocracia também vê sua expansão a partir do surgimento dos tecnocratas, cujos cargos são caracterizados pela natureza técnica e especializada. Além dessa transformação, observa-se também mudanças em outros mecanismos de controle e aglutinação político-econômicos, com ocupantes de cargos de órgãos públicos sendo intermediários entre os poderes federal.

Nesse sentido, o direito de acesso à informação como garantia para a transparência das ações públicas pode contribuir com a superação desses obstáculos, especialmente em culturas com tradições latino-americanas, como a mexicana.

Conclusão

Este artigo buscou apresentar, por meio do que Gerald e Sousa (2013) denominam de dimensões comunicacionais da lei de acesso à informação à luz de teorias e teóricos da comunicação, alguns conceitos importantes que auxiliam no entendimento e aplicação do direito, como o de Estado, democracia, *arcana imperii*, princípio da publicidade, transparência, caciquismo, patrimonialismo e clientelismo, os

⁵ Caciquismo é um termo utilizado para descrever o governo local como uma espécie de clientelismo político. Segundo o Dicionário da Real Academia Espanhola o significado contempla: 1. Dominação ou influência do cacique de um povoado ou comarca. 2. Sistema político baseado na dominação ou influência do cacique. 3. Intromissão abusiva de uma pessoa ou uma autoridade em determinados assuntos, valendo-se de seu poder ou influência (tradução nossa). Disponível em: <http://dle.rae.es/?id=6ZUxfCR>. Acesso em 29 jun 2018.



quais servem de base para unir teoria, técnica e prática de objeto de estudo voltado ao direito de acesso à informação.

O órgão recursal do México, INAI, exerce papel fundamental na transformação da cultura patrimonial mexicana. No entanto, há que se ter em conta que a entidade também compõe a estrutura burocrática do país, também sujeita a obstáculos sócio, político e culturais. Persiste o desafio de se legitimar enquanto instituição frente à sociedade, que necessita primeiramente ser educada para o exercício do direito.

Uma garantia de elite, marcada pela brecha digital, baixa qualidade das respostas, diferença de aplicação na federação e criatividade na interpretação da lei para negar determinados recursos, são exemplos que ilustram os avessos da transparência no México. Conclui-se, assim que a lei de acesso à informação por si só não garante a sua efetivação, visto ser necessário alterar a cultura de opacidade.

Referências:

ACKERMAN, John M. *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2008.

_____. *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. Editorial Planeta Mexicana, 2015.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 2ª edição São Paulo: Globo, 2008.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. 17ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRAGA, José Luiz. *Constituição do Campo da Comunicação*. Unisinos, 2011. Disponível em: <file:///D:/Users/anabl/Downloads/924-2652-1-PB.pdf>, acesso em 29 jun 2018.

DAHL, Robert A. *La democracia*. México: Taurus, 2005.

DUTRA, Luma Poletti. *Direito à informação em pauta: os usos da lei de acesso por jornalistas*. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ELIZONDO, Carlos; EMMERICH, Gustavo Ernesto; GARZÓN, Luis Eduardo *et al.* *Democracia y Transparencia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.



INTERCOM

Intercom - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação

41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação - Joinville - SC - 2 a 8/09/2018

GERALDES, E.; SOUSA, J. As dimensões comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 36., 2013, Manaus. Anais. São Paulo: Intercom, 2013.

GUTIÉRREZ, Guerrero Eduardo. *Para entender la Transparencia*, México: NOSTRA Ediciones, 2008.

HABERMAS, J. Racionalidade e comunicação. Lisboa: Edições 70, 1998.

_____. Teoria do Agir Comunicativo. Vols I e II. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

HERNÁNDEZ MUÑOZ, Edgar. *El clientelismo en México: los usos políticos de la pobreza*. Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, febrero, 2006, pp. 118-140. Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

KANT, Immanuel. *La paz perpétua*. Madrid, Editora Tecnos, 1985.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime representativo no Brasil. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Brasília: UNESCO, 2009.

_____. *El derecho a la información en América Latina*. Quito: UNESCO, 2009.

MERINO, Mauricio (org.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI/CIDE, 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Dicionário. Disponível em: <http://www.rae.es>. Acesso em 6 mai 2016.

SANTILLAN, Jose Fernandez. *Política, patrimonialismo y crisis en México*. México, 2009.

VALDEZ, Alfonso Hernández. *¿Qué es y para qué sirve la transparencia*. Recta Ratio, año 1, número 2, 2005.

VERGARA, Rodolfo. *La transparencia como problema*. Cuadernos de transparencia 05. México D.F: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

WOLF, Mauro. Teorias da Comunicação. 6ª edição Lisboa: Editora Presença, 2001.

ZABLUDOVSKY, Gina Kuper. *El concepto de patrimonialismo*. México: FCE, 1986.

_____. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominio en la sociología del Oriente de Max Weber*, México: FCE, 1993.

ZEPETA, Jesús Rodríguez. *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política* (2015). Cuadernos de transparencia 04. México D.F: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.