Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação

A INFLUÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NA REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS AMÉRICAS[1]

Pedro Alves Barbosa Neto[2]
Luciana de Albuquerque Moreira[3]

Resumo: O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) tem desempenhado relevante papel na internacionalização dos sistemas jurídicos em vários países do continente americano, bem como tem primado pela aplicação de padrões modernos e universais de Direitos Humanos no âmbito de democracias em consolidação e com enormes desafios locais. Visando contribuir com a questão do direito de acesso à informação no continente, o SIDH publicou em 2010 a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação, que teve como principal objetivo fornecer subsídios para a elaboração e atualização de leis de acesso à informação no contexto dos países membros do Sistema Interamericano. Neste sentido, este estudo buscou compreender em que medida as Leis de Acesso à informação pública adotadas por países do continente americano após a publicação da Lei Modelo foram por ela influenciadas. No campo metodológico, foi realizada uma pesquisa com abordagem indutiva, a partir da realização de pesquisa documental numa perspectiva comparada. Os resultados alcançados revelaram uma influência moderada da Lei Modelo de Acesso à Informação frente às legislações nacionais dos países analisados. Foi verificado alto índice de correspondência de questões procedimentais administrativas enquanto questões relacionadas à gestão da informação, como registro de solicitações de acesso e gerência dos documentos tiveram baixa correspondência. Conclui-se ao final do estudo que os aspectos informacionais podem ser melhor trabalhados nos contextos das legislações nacionais de acesso à informação de modo a alcançar maior paridade com o que está previsto no âmbito da Lei Modelo de Acesso à Informação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Palavras-Chave: Direito à Informação. Acesso à Informação. Lei de Acesso à Informação. Lei Modelo de Acesso à Informação. Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Abstract: *The Inter-American Human Rights System (IAHRS) has played an important role in the internationalization of legal systems in several countries of the American continent, as well as it has excelled in the application of modern and universal standards of Human Rights in the context of democracies in consolidation and with enormous local challenges. Aiming to contribute to the issue*

[1] Texto ampliado a partir do artigo submetido, avaliado, aprovado, apresentado e premiado no XXII ENANCIB.

[2] Doutor em Ciência da Informação (UFMG). Docente do Departamento de Ciência da Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: pedrocorone@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4741-5735.

[3] Doutora em Informação e Comunicação em Plataformas Digitais pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto-Portugal. Docente do Departamento de Ciência da Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: lucianamoreiraufrn@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7265-3164.

of the right of access to information in the continent, in 2010 the IAHRS published the Model Inter-American Law on Access to Information, whose main objective was to provide subsidies for the elaboration and updating of laws on access to information in the context of the countries members of the Inter-American System. In this sense, this study sought to understand to what extent the Laws on Access to Public Information adopted by countries on the American continent after the publication of the Model Law were influenced by it. In the methodological field, research with an inductive approach was carried out, based on documentary research in a comparative perspective. The results achieved revealed a moderate influence of the Model Law on Access to Information in relation to the national legislation of the analyzed countries. A high correspondence rate of administrative procedural issues was verified, while questions related to information management, such as registration of access requests and document management, had low correspondence. It is concluded at the end of the study that the informational aspects can be better worked on in the context of national legislation on access to information in order to achieve greater parity with what is foreseen under the Model Law on Access to Information of the Inter-American System of Human Rights.

Keywords: *Right to Information. Access to information. Freedom of Information Act. Model Law on Access to Information. Inter-American Human Rights System.*

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem desempenhado um importante papel na promoção do Direito à Informação na América Latina. A partir de sua estrutura composta por diferentes órgãos com múltiplas competências, o Sistema Interamericano atua na elaboração de normas e documentos, e na análise e julgamento de casos que evidenciam a negação do Direito à Informação como elemento constitutivo de violações de Direitos Humanos.

O Direito à Informação é entendido aqui como um Direito difuso fundamental, o que significa dizer que se trata de um tipo de Direito que perpassa pelas esferas civil, política e social, devendo ser preservado e garantido a todos sem distinção. Neste sentido, o Direito à Informação apresenta três facetas: o direito a se informar, o direito de informar e o direito de ser informado, e todas essas facetas são condicionadas pelo acesso à informação.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA), é constituído de quatro documentos principais: a Carta da

Organização dos Estados Americanos (1951), a Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de San Salvador (1988). No âmbito do Sistema, existem duas instituições que são responsáveis por monitorar a implementação desses documentos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1969) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979). Além destes dois organismos, integra o Sistema a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, doravante Sistema Interamericano, está estruturado em dois níveis. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos que tem jurisdição sobre os Estados pertencentes à Organização dos Estados Americanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos que subordina os Estados que ratificaram a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos e que reconhecem formalmente sua autoridade. Dos 35 (trinta e cinco) países que são membros da OEA, 25 (vinte e cinco) ratificaram a Convenção e 21 (vinte e um) reconhecem a competência jurisdicional da Corte.

André Ramos (2012) aponta como um aspecto fundamental da Convenção Interamericana, a capacidade de gerar responsabilidade internacional por parte do Estado signatário, quando em seu primeiro artigo determina que o Estado deve "[...] garantir o respeito pelos direitos humanos reconhecidos e salvaguardar o uso desses direitos por todas as pessoas sob sua jurisdição".

Conforme explicam Frota e Barbosa Neto (2013) embora a atuação principal do Sistema Interamericano se vincule a uma perspectiva de um Regime de Aplicação, por meio da atuação da Comissão e da Corte, pode-se verificar, igualmente, aspectos da ação do Sistema Interamericano numa direção de práticas relacionadas a um Regime Promocional.

Acerca do Regime Promocional, sob o qual esta pesquisa tem seu interesse mais

aproximado, Tagle e Eng (2012) sinalizam que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por meio de seus órgãos: a Comissão, a Assembleia Geral da OEA e a Corte, desempenham um papel ativo no avanço do Direito à Informação na América Latina. Sublinha-se como resultado mais evidente da ação do Sistema Interamericano a criação e publicação do Modelo de Lei Interamericana para o Acesso à Informação. Em 2010, a OEA solicitou a especialistas regionais que elaborassem a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública e um Guia para sua Implementação (Organização dos Estados Americanos, 2010). A Lei Modelo estabelece os padrões mínimos de acesso à informação que os países da região devem atender; reforça e avança no sentido de alguns princípios relevantes, como o da máxima divulgação; medidas proativas de transparência; ações para promover o direito à informação; entre outros. Portanto, entende-se que a Lei Modelo Interamericana sobre acesso à Informação teve como principal objetivo nortear os Estados-membros da OEA a se alinhar, do ponto de vista legislativo, e consequentemente prático, a princípios e condutas formais de garantia de acesso à informação no continente americano.

Esta pesquisa tem, portanto, como objetivo verificar e analisar as correspondências entre as Leis específicas de acesso à informação no âmbito dos países latino-americanos com as disposições da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública.

Busca-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida as Leis de Acesso à informação pública adotadas por países latino-americanos após a publicação da Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação foram por ela influenciadas?

Acerca de sua estruturação, este trabalho é composto além desta introdução, por mais cinco seções. Na seção 2, o Direito de Acesso à Informação é discutido sob os pontos de vistas sócio-histórico e jurídico. Na seção seguinte, busca-se avançar na compreensão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e na preservação do

Direito de Acesso à Informação na América Latina. Adiante, os procedimentos metodológicos da pesquisa são apresentados, sendo seguidos pelos resultados da pesquisa. A seção em que se encontram as considerações finais encerram este trabalho.

2 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO DESENVOLVIMENTO

O Direito à Informação como um direito fundamental perpassa por contextos sociais e momentos históricos específicos e distintos. Embora atualmente prevaleça a lógica do Direito à Informação como um direito universal, é nas esferas nacionais que se observa sua origem, estruturação e fundamentação. A primeira legislação nacional que versou sobre a garantia civil do direito à informação foi promulgada na Suécia em 1766. Segundo Josef Blanke e Perlingeiro (2018), embora a legislação Sueca tenha aberto os caminhos para uma discussão sobre a necessidade de formalização de normas com vistas a garantir o Direito à Informação, apenas quase dois séculos depois com o *Freedom of Information Act*, nos Estados Unidos é que o Direito à Informação passou a ocupar um lugar de destaque no debate público global. Essa legislação foi criada no início dos anos 1960 e teve como pano de fundo uma série de movimentos pelos direitos civis e pela democracia nos Estados Unidos. Foi cunhada com uma perspectiva baseada no dever do Estado, em todas as esferas executivas, de prover informação aos cidadãos bem como fomentar a cultura de transparência no contexto da administração pública. Graças a essa legislação os Estados Unidos experimentaram um intenso movimento de mudanças institucionais, o que favoreceu a compreensão de que uma democracia só pode ser considerada como tal a partir de critérios de transparência bem estabelecidos, monitorados e respeitados.

Ainda segundo afirmam Josef Blanke e Perlingeiro (2018), o direito de acesso a documentos e informações públicas é considerado essencial na medida em que

garante o pleno exercício de Direitos Humanos fundamentais como os direitos de cidadania. Essa afirmação se alinha à perspectiva de Mendel (2009) quando define que se num primeiro momento o Direito à Informação foi pensando numa lógica de fundamentação da governança, hoje o Direito à Informação passa a ser considerado um direito fundamental do cidadão.

O Direito à Informação considerado como um indicador de cidadania, deve se condicionar, portanto, ao contexto em que esse termo emerge, que é o momento pós segunda guerra mundial. “O objeto do direito, a informação, é um construto que se gestou, igualmente, no bojo dos conflitos mundiais, pelo agenciamento de enorme esforço científico e tecnológico condicionado pela Segunda Grande Guerra” (Lima; Cordeiro; Gomes, 2014, p. 50). A origem do Direito à Informação, olhada desse prisma, traz consigo o paradigma da necessidade do controle das informações produzidas em escala no esforço de guerra. Conforme sublinham os autores, acesso e controle são, assim, constituintes dialéticos do direito à informação.

De um ponto de vista conceitual Cepik (2000) define que por Direito à informação entende-se um volume relativamente amplo de princípios legais que visam assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e banco de dados governamentais e privados, bem como o acesso a qualquer informação sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei.

Assim como o processo de construção dos preceitos de cidadania se consolidaram de modo distinto em diversas experiências históricas ao redor do mundo, o Direito à Informação seguiu essa mesma trajetória histórica.

No campo jurídico internacional, segundo Fioravanti (1996) o principal marco legal do Direito à Informação é a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do

Cidadão (1789), em cujo artigo 15 assevera que "[...] a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração". Segundo o autor essa e outras declarações internacionais se incorporaram nos textos das primeiras constituições formalizando, suas normas, através da lei. O Direito à Informação tornou-se a partir deste momento um ponto focal de discussão dos países.

Para Lafer (1991), a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 deve ser considerada fruto desse contexto. O texto da Declaração que emerge num momento de ressurgimento do respeito à pessoa humana, após à Segunda Guerra, traz em seu artigo 19 a garantia da livre comunicação das ideias e opiniões, favorecendo a difusão da informação por parte dos indivíduos e grupos. A redação do artigo presente na Declaração de 1948 atrelou o direito à informação ao direito de liberdade de expressão, o que segundo alguns autores como Seelaender (1991), impediu um progresso mais fluído da concepção de um Direito à Informação autônomo.

Nesse sentido, se por um lado a Declaração Universal dos Direitos do Homem, por seu prestígio, ratificou o espaço do Direito à Informação numa agenda global, por outro lado causou prejuízo quando o vinculou de modo tão direto ao Direito de liberdade de expressão, em muito já protegido pelos ordenamentos jurídicos nacionais na primeira metade do século XX. Dessa forma, é na segunda metade do século XX que se localiza a determinação definitiva do que Seelaender (1991) considera ser o *lócus* epistemológico autônomo do Direito à Informação.

Conforme visto anteriormente o avanço epistemológico do Direito à Informação contido no *Freedom of Information Act* americano, e as discussões acerca desse direito nas emergentes Organizações Internacionais de Direitos Humanos tiveram consideráveis contribuições para a sua difusão em contextos sociais e políticos fragilizados. É o caso, por exemplo, dos contextos experimentados por países latino americanos na segunda metade do século XX, muitos dos quais viviam o ápice de

regimes militares autoritários naquele momento. Neste sentido, é adequado pensar que estados de exceção não comportam direito à informação. Por ser assim, verificou-se, portanto, nos países da América Latina um evidente atraso na promulgação de leis específicas que garantissem e regulamentassem o direito à informação, fazendo-se necessária a atuação de organismos regionais de proteção de Direitos Humanos, como é o caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o que se verá a seguir.

3 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NAS AMÉRICAS: O PAPEL DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos vem, durante as últimas décadas, influenciando o processo de internalização de direitos e garantias no contexto legislativos de vários países americanos.

Conforme alude Abramovich (2009) durante esse período um número cada vez maior de países passou a atribuir à Convenção Interamericana de Direitos Humanos valor equivalente aos seus patamares constitucionais domésticos. Essa aproximação com o Sistema Interamericano faz com que suas práticas legislativas e de orientação sejam levadas em consideração na construção e melhoramento dos aparatos legislativos nacionais, de modo a oferecer aos países membros da Organização dos Estados Americanos maior paridade com normas e condutas consideradas como prioritárias pelo Sistema Interamericano. Nesse sentido, o processo de incorporação de legislações internacionais de Direitos Humanos nas esferas nacionais tende a contribuir, de maneira significativa, com importantes mudanças institucionais, políticas e sociais.

Especificamente no que se relaciona ao Direito de Acesso à Informação, a partir de sua estrutura composta por diferentes órgãos com múltiplas competências, o

Sistema Interamericano atua na elaboração de normas e documentos, e na análise e julgamento de casos que evidenciam a negação do Direito à Informação como elemento constitutivo de violações de Direitos Humanos. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA), é constituído de quatro documentos principais: a Carta da Organização dos Estados Americanos (1951), a Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de San Salvador (1988). Na esfera institucional, existem duas instituições que são responsáveis por monitorar e fomentar a implementação desses documentos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1969) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979).

Sob o enfoque do Regime Promocional ao Direito à Informação, Tagle e Eng (2012) indicam que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, por meio de seus órgãos: a Comissão, a Assembleia Geral da OEA e a Corte, desempenham um papel ativo no avanço do direito à informação na América Latina. Sublinham-se duas realizações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos por terem se destacado como inovadoras e porque estabeleceram as bases para a realização do Direito à Informação na região: a promulgação de uma Lei Modelo de Acesso à Informação Pública (2010) e a elaboração do Programa Interamericano de Acesso à Informação Pública (2016).

Dito isso, tem-se que o resultado mais evidente de uma ação legislativa do Sistema Interamericano, na seara do Direito à Informação, deu-se na elaboração de uma norma regional sobre o acesso à informação: o Modelo de Lei Interamericana para o Acesso à Informação. Em 2010, a OEA solicitou a especialistas regionais que elaborassem a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública e um Guia para sua implementação. A Lei Modelo estabelece os padrões mínimos de acesso

à informação que os países da região devem atender; reforça e fortalece alguns princípios relevantes, como o da máxima divulgação; medidas proativas de transparência; ações para promover o direito à informação; entre outros.

A Lei Modelo tem sua base legal no artigo 13, sobre Liberdade de pensamento e expressão da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, que reconhecem o acesso à informação como um direito humano fundamental e destaca as obrigações dos países em protegê-lo e cumpri-lo. Imediatamente após sua divulgação em 2010, a adoção da Lei Modelo revelou indícios tangíveis no âmbito dos Estados cujos parlamentos e legislaturas discutiam, no momento de sua promulgação, a elaboração de legislação relacionadas ao acesso à informação. Tagle e Eng (2012) destacam que no México e na República Dominicana, a OEA organizou seminários internacionais em 2011 para apresentar os principais aspectos da legislação modelo e fomentar o debate nesses países.

Mais recentemente, em 2016, a Assembleia Geral da OEA aprovou o Programa Interamericano de Acesso à Informação Pública. Segundo a Resolução AG/RES. 2885 (XLVI-O/16) que o instituiu, o Programa reconhece o papel vital dos instrumentos jurídicos internacionais na promoção e proteção do acesso à informação pública, bem como o papel essencial do acesso à informação pública nos processos eleitorais e democráticos; na governança do Estado, transparência e esforços anticorrupção; na proteção e promoção dos direitos humanos, especialmente o direito à liberdade de pensamento e expressão; e na liberdade de imprensa (Programa Interamericano de Acesso à Informação Pública, 2016). Além disso, o Programa enfatiza que o princípio da máxima divulgação é consubstancial ao acesso à informação pública e reafirma a importância da Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública na promoção do acesso à informação pública. O Programa identifica medidas concretas

que os Estados membros da Organização, a Secretaria Geral da OEA, a sociedade civil e outros atores sociais devem tomar.

A resolução adotada pela Assembleia Geral da OEA também solicitou que o Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos coordenasse as ações necessárias para a plena implementação do Programa.

Com foco numa segunda perspectiva, especificamente acerca do Regime de Atuação, observam-se Decisões judiciais relevantes em nível regional sobre acesso à informação no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

A partir de uma análise preliminar da jurisprudência da Corte, verifica-se o desempenho de um papel fundamental no reconhecimento do direito de acesso à informação pública na América Latina. Duas decisões paradigmáticas da Corte destacam-se porque representam um ponto de mudança na aplicação do direito de acesso à informação na região, são os casos: a) Claude Reyes *et al*. vs. Chile (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2006): Em 2006, depois que pedidos e recursos para acesso a informações sobre contratos governamentais foram negados pelo governo chileno e pela Suprema Corte do Chile, uma organização da sociedade civil levou esse caso à Corte Interamericana. A Corte determinou que o governo chileno fornecesse as informações solicitadas e implementasse as medidas necessárias em termos de adoção ou modificação de sua legislação interna para garantir o direito de acesso às informações mantidas pelo Estado. Essa decisão inspirou a adoção de Leis de acesso à informação em outros países sob a jurisdição da Corte Interamericana, como Nicarágua (2007), Chile (2008), Guatemala (2008), Uruguai (2008), El Salvador (2011), Brasil (2011), Guiana (2011), Colômbia (2014), Paraguai (2014), Argentina (2016), Bahamas (2017) e São Cristóvão e Névis (2018) e; b) Gomes Lund *et al*. vs. Brasil (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2010): Por mais de três décadas, familiares de estudantes e trabalhadores que foram torturados pelo exército brasileiro e que

desapareceram durante a década de 1970 tentaram encontrar respostas sobre o que aconteceu durante esses anos. Uma Lei de Anistia, no entanto, impediu-os de acessar arquivos militares. O governo negou continuamente seus pedidos, argumentando que os arquivos não estavam disponíveis, apesar da forte evidência de que eles existiam.

Em 2010, a Corte Interamericana decidiu que a Lei de Anistia Brasileira era incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e não tinha efeito legal. A Corte também emitiu uma série de orientações importantes sobre a questão do acesso à informação sobre violações de Direitos Humanos passadas. Graças, em parte a essa decisão, em outubro de 2011, o Brasil criou uma Comissão da Verdade para investigar violações de direitos humanos e garantir que as famílias das vítimas pudessem saber o que lhes aconteceu durante a ditadura militar de 1964-1985.

Na seção a seguir ver-se-á a metodologia empregada na realização desta pesquisa.

4 METODOLOGIA

A abordagem desta pesquisa será conduzida pelo método indutivo a partir da realização de pesquisa documental numa perspectiva comparada e por meio de estudos de caso. Quanto à natureza, esta pesquisa se configura como qualitativa e quanto aos objetivos trata-se de uma investigação exploratória.

Acerca das técnicas de coleta de dados, foram utilizados procedimentos de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica subsidiou a construção do aparato teórico-conceitual anteriormente apresentado, bem como sustentou as análises de dados que serão apresentadas a seguir. Na perspectiva empírica, a pesquisa documental foi a principal técnica de coleta de dados. Neste aspecto, para coletar os dados, documentos de diversas naturezas foram acessados para atingir os objetivos elencados, mormente: a) A Lei Modelo Interamericana de

acesso à informação pública; b) O Programa Interamericano de acesso à informação pública; c) As Leis nacionais de acesso à informação dos países latino-americanos que as adotaram após a promulgação da Lei Modelo em 2010 e; d) Documentos oficiais governamentais dos países selecionados. Toda essa documentação que compõe o corpus da pesquisa foi acessada através dos portais oficiais na internet das instituições responsáveis por sua gestão e divulgação.

Para atingir ao objetivo geral deste trabalho que é dimensionar a influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na garantia do direito à informação nos países da América Latina, buscou-se identificar as adequações que tenham sido estimuladas pela Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação (2010) no âmbito dos países latino-americanos que promulgaram leis nacionais de acesso à informação sua adoção. De forma a viabilizar esta análise, foram determinadas categorias e variáveis de análise, ajustadas ao objetivo, de modo a responder à pergunta de pesquisa. As categorias foram elaboradas por meio de análise de conteúdo, o que possibilitou posterior verificação de correspondência entre os elementos encontrados nas legislações nacionais comparando-os com a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação proposta pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

5 RESULTADOS

Conforme mencionado anteriormente, para que fosse possível aferir a influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na garantia do Direito de Acesso à informação nos países da América Latina, optou-se por considerar a Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação como fio condutor. Essa escolha se deu justamente pelo fato de a Lei Modelo ter emergido com o objetivo precípuo de estimular o alinhamento dos países membros da OEA às garantias e princípios considerados fundamentais acerca da matéria. Partindo desse pressuposto, para

operacionalização desta pesquisa, a Lei Modelo Interamericana foi categorizada, por meio da utilização do método de análise de conteúdo, o que gerou a composição de uma estrutura analítica, ordenada logicamente, capaz de oferecer uma lente de comparação que pudesse ser aplicada às legislações nacionais promulgadas após sua adoção em 2010. A tabela 1, a seguir, elenca as categorias que foram cunhadas após a aplicação do método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2011).

Tabela 1: Categorias da Lei Modelo de Acesso à Informação

	Categorias	Definições
1	Definições	Abrange os conceitos presentes na lei.
2	Alcance	Define a abrangência da lei.
3	Aplicação	Define a quem se aplica a lei.
4	Disposições de Interpretação da Lei	Refere-se às disposições de interpretação do conteúdo da lei. Define que se deve adotar interpretação razoável que garanta a maior efetividade do direito à informação.
5	Disposições do Direito Ao Acesso à Informação	Define as garantias e direitos de toda pessoa que solicite informação às autoridades compreendidas pela lei.
6	Disposições do Encarregado da Informação	Define os deveres e tarefas atribuídos ao encarregado da informação.
7	Disposições da Comissão da Informação	Define os direitos, deveres e tarefas atribuídos à Comissão de Informação.
8	Disposições da Autoridade Pública	Define os deveres e tarefas atribuídos à autoridade pública.
9	Medidas de Disseminação da Informação	Indica as medidas para promover a abertura, tais como: adoção de esquemas de publicação, políticas públicas, relação com outras leis, entre outros.
10	Procedimentos de Acesso à Informação.	Indica as disposições de acesso à informação em poder das autoridades públicas.
11	Apelações	Indica as questões dos processos práticos de consolidação do processo de acesso à informação.
12	Exceções	Indica as exceções as quais se resguardam os artigos da presente lei.

13	Responsabilidade Penal e Civil	Define as restrições e medidas penais e civis.
14	Medidas de Promoção e Cumprimento	Indica as medidas de monitoramento e cumprimento, capacitação e educação formal.
15	Medidas Transitórias	Define as medidas de título, entrada em vigor e regulamentação.

Fonte: elaborada pelas autorias.

Ressalta-se que em função da complexidade temática de algumas das categorias acima citadas, foi necessário realizar uma subcategorização com o intuito de abarcar as especificidades dos temas tratados pela Lei Modelo. As seguintes categorias sofreram esta subdivisão:

9 - medidas de disseminação da informação, que se subdividiu em: adoção de esquemas de publicação, classes de informação sujeitas à disseminação, políticas públicas e populações específicas, relação com outras leis, registros de ativos de informação e registro de solicitação e divulgações;

10 - procedimentos de acesso à informação, por sua vez dividida nas subcategorias: processo de solicitação da informação, terceiros interessados, custos de reprodução, formas de acesso, busca e manutenção de documentos, informação extraviada, período de resposta, prorrogação e avisos ao solicitante;

11 - apelações que se caracterizam pelas subcategorias: apelação interna, apelação externa, revisão judicial e ônus da prova; e por fim;

12 - exceções, que se subdivide em: exceções à divulgação, divulgação parcial, divulgação histórica e supremacia do interesse público.

Após ter sido constituído o instrumento analítico que serviu de base para verificar a adequação das disposições da Lei Modelo em relação às legislações nacionais de acesso à informação, empreendeu-se busca nas bases de legislações nacionais de todos os países latinos membros da Organização dos Estados Americanos com vistas a

identificar quais deles promulgaram leis nacionais de Acesso à Informação após a adoção da Lei Modelo (2010). Acerca disso, é importante esclarecer que se reconhece que a adoção de uma lei nacional é um processo complexo, repleto de debates, instâncias e atores envolvidos, e que por isso não é possível desprezar a hipótese de que mesmo que a data de promulgação destas leis seja o ano de 2010 ou ano posterior, o processo de construção dessas legislações pode ter se iniciado antes desse marco temporal. Contudo, sabendo dessa condicionante e apoiando-se na indução científica, estabeleceu-se para fins desta pesquisa, que há uma tendência de que os debates tanto na esfera parlamentar quanto no âmbito da sociedade civil tenham sido influenciados pelo período em que a Lei Modelo Interamericana foi adotada.

A Tabela 2, a seguir, revela quais países latino-americanos, membros da OEA, adotaram leis de acesso à informação após 2010.

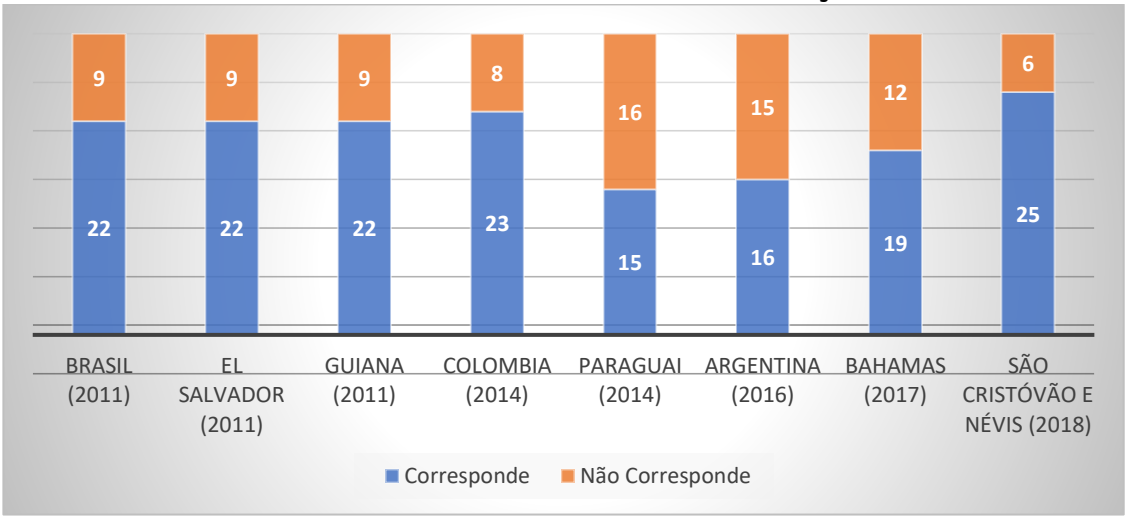
Tabela 2: Países do continente americano que instituíram leis de acesso à informação após o ano de 2010

País	Ano	Lei
Argentina	2016	Derecho de Acesso a la Información Pública
Bahamas	2017	Freedom of Information Bill
Brasil	2011	Lei de Acesso à Informação
Colômbia	2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional
El Salvador	2011	Ley de Acceso a la Información Pública
Guiana	2011	Access to information Bill
Paraguai	2014	Ley del Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental
São Cristóvão e Névis	2018	Freedom of Information Act

Fonte: elaborada pelas autorias.

Com vistas a verificar as correspondências entre as categorias temáticas da Lei Modelo de Acesso à Informação e os países que adotaram leis nacionais de acesso à informação após 2010, foram estabelecidos gráficos de frequência em termos absolutos, de modo a favorecer o estabelecimento de um panorama quanto à aderência das leis nacionais em relação à Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação.

Gráfico 1: Correspondência temática das Legislações Nacionais frente à Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação



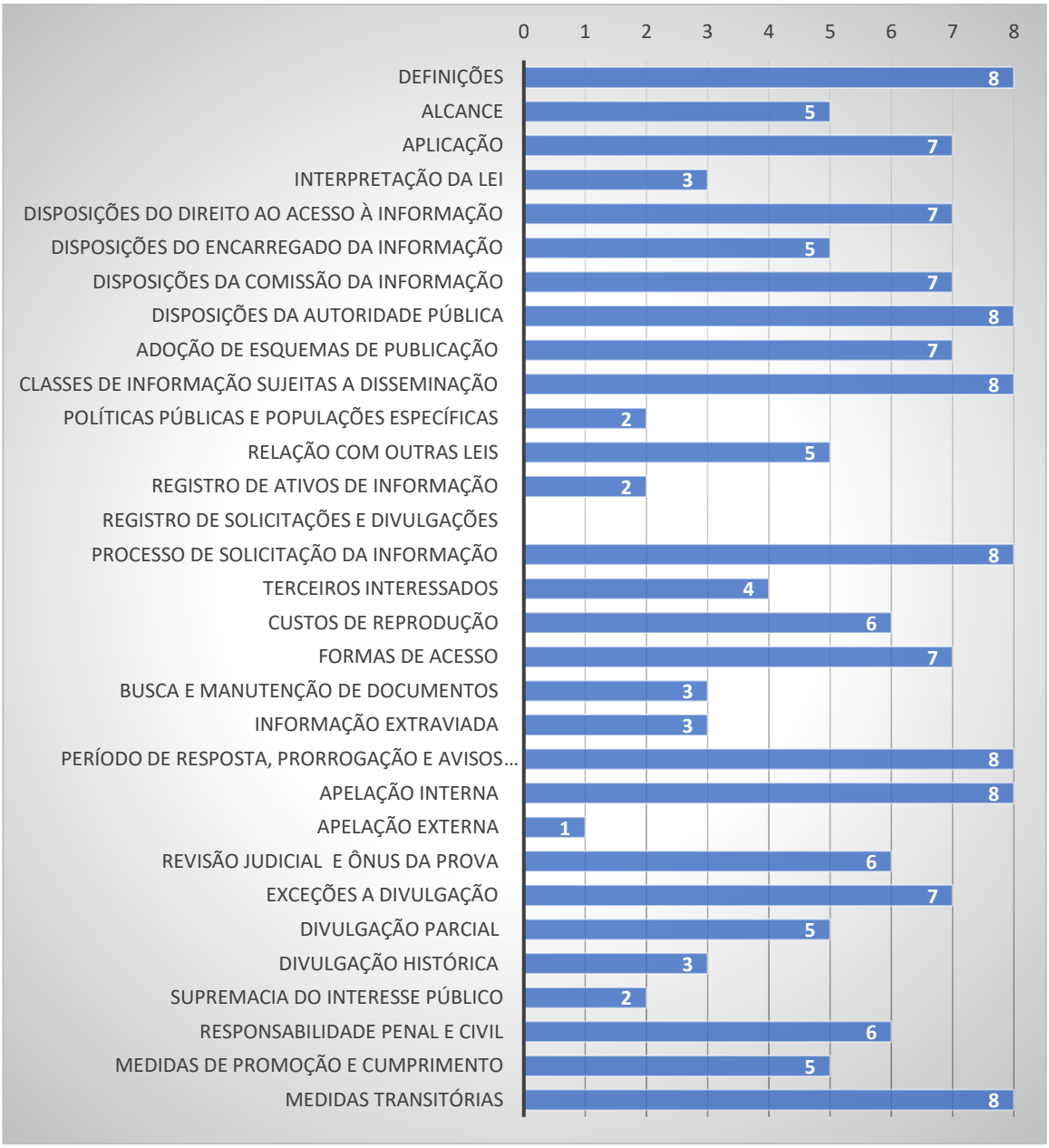
Fonte: elaborado pelas autorias.

O Gráfico 1 revela algumas características interessantes no que diz respeito à correspondência temática quando comparadas as legislações nacionais de acesso à informação e a Lei Modelo Interamericana. O primeiro ponto que merece destaque é o fato de que a data de adoção das legislações nacionais não se configura como uma variável relevante no que diz respeito à taxa de correspondência temática em relação à Lei Modelo Interamericana. Já que se percebe uma adequação similar das legislações nacionais adotadas entre os anos entre 2011 e 2014, havendo inclusive um decréscimo nos anos seguintes, e posteriormente um aumento entre os anos de 2017 e 2018. Nesse sentido, não é possível dizer que países que adotaram leis nacionais de acesso à

informação em um período próximo ao da publicação da Lei Modelo tenham se beneficiado ou implementado mais ou menos as recomendações nela contidas, do que aqueles países que adotaram leis em um momento posterior.

Outro ponto relevante que pode ser depreendido do Gráfico 1 é que há uma taxa média de correspondência de 20 categorias nas leis nacionais do grupo de países analisados dentre as 31 categorias identificadas na Lei Modelo. Isso se reflete numa proporção de 66,12% de correspondência temática. Essa constatação faz com que emerja a indagação acerca de quais categorias da Lei Modelo têm mais ou menos correspondência na esfera das legislações nacionais de Acesso à Informação. O Gráfico 2, a seguir, revela este cenário.

Gráfico 2: Correspondência das Categorias Temáticas



Fonte: elaborado pelas autorias.

É possível verificar, a partir do Gráfico 2, que existe uma grande diversidade quanto à taxa de correspondência nas legislações nacionais das categorias extraídas da Lei Modelo. Exemplo dessa diversidade é que 7 das 31 categorias foram identificadas nas 8 legislações nacionais analisadas, portanto, havendo uma convergência de 100%

no que diz respeito aos temas que essas categorias representam. Por outro lado, 9 categorias foram identificadas em no máximo 3 legislações nacionais. O que indica uma taxa muito baixa de convergência entre esses temas e os contextos legislativos dos países analisados.

Em relação às categorias com maior incidência, chama a atenção o fato de que, em sua maioria, elas dizerem respeito a procedimentos administrativos que devem ser realizados para garantir o direito de acesso à informação. É o caso das categorias: processo de solicitação de informação; classes de informação sujeitas à disseminação; período de resposta, prorrogação e avisos ao solicitante e; apelação interna. Esses temas fazem parte de um contexto processual em que os países definem de forma explícita em suas legislações, características do fluxo de demanda de acesso à informação, determinando limites e contornos para seu provimento.

Por outro lado, categorias importantes, as quais se esperaria verificar de forma ampla dispostas nos textos legislativos, são raras nos contextos nacionais. É o caso das categorias que tratam de políticas públicas e populações específicas; do registro de ativos de informação; do registro de solicitações e divulgação e da busca e manutenção de documentos. Verifica-se que as legislações nacionais são, em sua maioria, lacunosas quanto ao estabelecimento formal de procedimentos relacionados aos processos de gestão documental que são primordiais para que os governos e órgãos públicos busquem, recuperem e disseminem informações aos cidadãos.

Ainda nesse sentido, é interessante perceber que a categoria referente aos registros de solicitações e divulgações não foi identificada em nenhuma legislação nacional de acesso à informação do grupo de países analisados. Essa ausência de obrigatoriedade por parte dos estados em manter um registro adequado das solicitações reflete uma ausência de direcionamento para uma memória institucional relativa às demandas por informação realizadas, evitando por exemplo, a formalização

de subsídios para a antecipação de informação por meio de estratégias vinculadas à transparência passiva. Ou seja, dificulta que informações recorrentemente solicitadas sejam disponibilizadas espontaneamente por parte dos governos e órgãos públicos, o que tornaria o processo de acesso à informação mais ágil, eficiente e voltado para as necessidades de informação dos cidadãos e para o fortalecimento da supremacia do interesse público.

Mais especificamente sobre o Sistema Interamericano, especialmente quanto ao Regime de Aplicação, na figura da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, é praticamente inexistente nas legislações nacionais. Sublinha-se que apenas a legislação das Bahamas contém a indicação de instâncias judiciais internacionais, mencionando explicitamente a Corte Interamericana como órgão de apelação externa contra violações de Direitos Humanos que desrespeitem o Direito de Acesso à Informação. Trata-se, portanto, de outra lacuna marcante no contexto de acesso à Informação nos países latino-americanos e que se relaciona intimamente com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou avaliar a influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na regulamentação do Direito de Acesso à Informação nos países Latino-americanos. Buscou-se compreender o processo de normatização e amadurecimento da garantia de acesso à informação pública como uma construção social gradual e progressiva e que recebeu impulsionamentos de movimentos diversos, sendo um fenômeno complexo que merece ser investigado sob diferentes prismas.

Sob a perspectiva informacional, a questão do acesso à informação como um objeto de estudo, trata-se de um movimento relativamente recente, em que atores e instâncias buscam agir numa convergência de esforços para garantir, em maior ou

menor grau, a depender do caso, o acesso à informação pública. Nesse sentido, verificou-se que a iniciativa do Sistema Interamericano de Direitos Humanos em contribuir com a consolidação do Direito à Informação no continente americano obteve êxito parcial. Considerando os achados apresentados nessa pesquisa evidenciou-se uma maior correspondência das legislações nacionais referentes ao direito de acesso à informação àquelas categorias de caráter majoritariamente formal e procedimental. Embora isso represente um avanço que não se possa desprezar, chama a atenção o fato da existência de uma dificuldade dos Estados-membros em adequar suas legislações nacionais aos aspectos mais relacionados ao próprio tratamento da informação a que se pretende dar acesso. Como ficou demonstrado questões relacionadas aos registros de ativos de informação, à manutenção e à gestão dos documentos tiveram baixa correspondência nas legislações nacionais por parte dos Estados estudados em contraste com a Lei Modelo. Essa baixa correspondência reverberou numa identificação também baixa dos aspectos relacionados às políticas públicas de informação que abordem o acesso à informação nos contextos nacionais. Neste sentido, pode-se dizer que aspectos teórico-práticos da Ciência da Informação podem contribuir em muito para um processo de ajustamento do papel do Estado em garantir, do ponto de vista objetivo, o direito de acesso à informação no continente americano. Olhando a questão sob essa perspectiva, é imperioso pensar que questões interdisciplinares que envolvem as áreas de Informação e do Direito devem emergir com mais frequência no campo científico, de modo a proporcionar um contexto favorável ao debate e ao desenvolvimento de soluções que possam num futuro próximo ser incorporados na esfera legislativa relacionada à temática do acesso ao Direito à Informação. Por todo o exposto até aqui, verificou-se que a construção do direito à informação é um construto social em desenvolvimento, portanto, faz sentido acreditar que a identificação dos aspectos informacionais que envolvem a sua evolução

é uma tarefa necessária, de tal modo que a Ciência da Informação, em toda a sua abrangência e capacidade, pode aportar imensuráveis contribuições ao avanço da garantia de acesso à informação pública no continente americano.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. From massive violations to structural patterns: new approaches and classic tensions in the inter-american human rights system. **SUR:** International Journal of Human Rights, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 7- 38, 2009. Disponível em: https://sur.conectas.org/en/massive-violations-structural-patterns/. Acesso em: 9 jun. 2022.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (ed.). **The right of access to public information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018.

CEPIK, Marco. Direito a informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/informaticapublica/ANO2_N2_PDF/ip0202cepik.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes y otros vs. Chile**. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). San José: Corte IDH, 2006. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José: Corte IDH, 2010. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

FIORAVANTI, Maurízio. **Los derechos fundamentales:** apuntes de historia de las constituciones. Madrid: Trolla, 1996.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha; BARBOSA NETO, Pedro Alves. Parameters and procedures of the Inter-American System of Human Rights in children's rights violation lawsuits. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 2, n. 10, p. 315-332, 2013. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2649. Acesso em: 1 jul. 2021.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LIMA, Márcia Heloísa Tavares de Figueiredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a lei de acesso à informação como marco divisor. *In*: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília: Unesco, 2009. 162p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública**. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2010. Disponível em: https://www.oas.org/dil/ag-res_2607-2010_por.pdf. Acesso em: 29. mar. 2022.

PROGRAMA INTERAMERICANO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA. AG/RES. 2885 (XLVI-O/16). *[S. l.: s. n.]*, 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/AG-RES_2885_XLVI-O-16.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos:** análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 25, n. 99, p. 145-159, 1991.

TAGLE, Maria Sanchez de; ENG, Janet Oropeza. The role of the inter-american human rights system in the promotion of the right to information. **Ella Learning Alliances**, Lima, p. 1-7, 2012. Disponível em: http://foiadvocates.net/wp-content/uploads/LEA2_Mod1_Week2-1_Role_of_IAHRS_in_the_promotion_of_RTI.pdf. Acesso em: 29 mar. 2022.

Copyright: Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

tpbci@ancib.org @anciboficial @ancib_brasil