



## **Análise Comparativa das Leis de Direito à Informação em Países Subdesenvolvidos: Azerbaijão, Jamaica e Quirguistão**

**Diana Helena Rocha Santos<sup>1</sup>, Fábio Soares Gomes<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Bolsista de iniciação científica/extensão do Instituto Federal de Alagoas, integrante do Positive- Núcleo de Pesquisa e Extensão em Transparência, controle social e cidadania. email: diana.rocha.21@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor do Instituto Federal de Alagoas; Mestre em Políticas Sociais; fabio.gomes@ifal.edu.br

**Resumo:** As transformações sociais vinculadas à democracia constituíram um novo cenário nas relações internacionais entre os países. Neste contexto, houve o reconhecimento mundial de que o acesso à informação é um direito humano inerente aos cidadãos e que deve ser efetivado através da legislação de cada país. Os princípios que regem a maioria das Leis incluem os seguintes: transparência, prestação de contas, prevenção da corrupção, estímulo à participação social, aperfeiçoamento da gestão de registros públicos e esclarecimento dos cidadãos. Este artigo discute a importância na regulamentação da Lei de Direito à Informação no Azerbaijão, Jamaica e Quirguistão quanto a sua eficácia no direito de acesso, dever de publicar, exceções e medidas de promoção, bem como desenvolve uma análise comparativa entre eles.

**Palavras-chave:** democracia, Lei de Direito à Informação, participação popular, corrupção, transparência

### **1. INTRODUÇÃO**

A transição do regime democrático gerou uma série de mudanças no panorama socio- político mundial conforme as características de cada país. Neste sentido, as Leis de Direito à Informação refletem a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir o povo.

Do ponto de vista histórico, diversos organismos internacionais foram responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos, bem como o direito de acesso a informação de posse de órgãos públicos, através de uma legislação que assegure este direito na prática. Estes organismos incluem as Nações Unidas, Conselho da Europa, União Africana e Organização dos Estados Americanos.

Em 1994, a Associação Interamericana de Imprensa, uma ONG regional, organizou uma Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão, que adotou a Declaração de Chapultepec, que reconhece de forma explícita o direito à informação como direito fundamental, e que inclui o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos.

O direito de acesso à informação sob a guarda do Estado é sempre pública devendo ser restringido apenas em casos específicos e constitui o fortalecimento do regime democrático, pois torna mais efetiva a participação dos cidadãos nos assuntos políticos.

A regulamentação da legislação de Direito à Informação ocorreu de forma gradual nos países subdesenvolvidos os quais apresentam elementos de discordância em alguns aspectos da legislação nacional. Neste artigo será feita uma análise comparativa da Lei de direito de acesso nestes países quanto sua eficácia na prática.

### **2. MATERIAIS E MÉTODOS**

Para realizar o estudo sobre as Leis de Direito à Informação nos países subdesenvolvidos acima citados utilizou-se documentos referentes às legislações em cada país que abordam a tema central do artigo e também outras fontes que trouxeram um maior detalhamento acerca das características efetivas e processuais da cada um deles.



### 3. AZERBAIJÃO

**Direito de Acesso.** A Lei de Direito à Informação azerbaijana prevê que qualquer pessoa que solicite a informação tem o direito de obtê-la gratuitamente de modo irrestrito e igualitário desde que os órgãos públicos disponham da informação. Esta prerrogativa de direito de acesso possibilita o estímulo à participação mais efetiva dos cidadãos na sociedade como agentes fiscalizadores dos órgãos públicos.

Em linhas gerais, o direito de acesso aplica-se as informações mantidas por órgãos públicos e incluem todas as pessoas sem restrição de nacionalidade, residência ou quaisquer outras condições.

**Dever de Publicar:** A legislação azerbaijana estabelece que os órgãos públicos têm o dever de fornecer à população informações sobre as atividades realizadas em seu mandato. Dentre as categorias pertinentes na divulgação pode-se citar: dados estatísticos, informações e previsões orçamentárias detalhadas, informações sobre pessoal, incluindo salários, serviços prestados e uma lista de documentos sigilosos.

As informações referentes a uma ameaça à vida, saúde, propriedade, ao meio ambiente e outras questões de interesse público significativo devem ser divulgadas imediatamente nos meios de comunicação em massa com o intuito de atenuar os possíveis riscos.

**Exceções:** O regime de exceções da legislação azerbaijana apresenta alguns aspectos deficientes comparados a outros países. A lista de informações confidenciais é bastante extensa e divide-se em duas categorias: uso oficial e uso privado ou familiar.

A maioria das exceções previstas na Lei não inclui um teste de nocividade, porém fixa um prazo interno para o sigilo. Quanto à classificação das informações, o limite de confidencialidade das informações de uso oficial é de cinco anos e as de uso privado é de setenta e cinco anos ou trinta anos após a morte da pessoa referida e caso a pessoa ainda esteja com vida as informações serão divulgadas cento e dez anos após seu nascimento. Também prevê uma lista de documentos que não podem ser considerados sigilosos como, por exemplo: pesquisas de opinião, informações sobre desastres, meio ambiente, saúde entre outros.

**Medidas de Promoção:** O pacote de medidas de promoção relativamente pequeno. Neste contexto o ministro responsável por executar estas medidas deverá estabelecer uma normatização do armazenamento, arquivamento e proteção das informações e os órgãos públicos devem obedecer estas normas para assegurar o direito de acesso à informação.

Os órgãos públicos são obrigados a prestar contas duas vezes ao ano sobre a execução das normas ao comissário de informação ou mais vezes caso seja necessário. Já o comissário de informação é incumbido a prescrever um relatório anualmente ao parlamento descrevendo as atividades realizadas em prol da Lei.

### 4. JAMAICA

**Direito de Acesso:** A Lei de Direito à Informação prevê o direito de acesso a documentos oficiais que não estejam sob sigilo e tem a finalidade de fortalecer a democracia constitucional através da promoção da transparência e maior participação popular no cenário político. O direito de acesso aplica-se a documentos, e não à informação propriamente e inclui tudo em termos escritos, mapas, planos, gráficos, desenhos e outros.

Qualquer pessoa tem acesso a documentos oficiais criados ou mantidos por um órgão público durante 30 anos ou menos conforme a data de criação da Lei. Percebe-se que há duas limitações no em termos de documentos abrangidos: o documento precisa pertencer às funções do órgão público que o mantém e que a legislação não se aplica a documentos com mais de trinta anos.

**Dever de Publicar:** As normas do dever de publicar dispõem de poucas regras de publicação proativa, pois um número muito limitado de documentos deve ser divulgado. Na realidade, a divulgação proativa não ultrapassa as informações básicas. Por isso, é necessário que as regras no dever de publicar sejam reavaliadas para fixar novas diretrizes no esquema de publicação.

**Exceções:** A Lei de Direito à Informação dispõe de um regime de exceções completo e a maioria das informações protegidas está sujeitas a um teste de nocividade. As exceções específicas fixadas incluem as seguintes:

- documentos cuja divulgação ameaçaria a segurança, defesa ou as relações internacionais;



- documentos ministeriais, em aceção ampla, que não tenham sido publicados ou que não sejam de natureza meramente factual, científica ou técnica;
- documentos que gozam de privilégios legais, ou cuja divulgação constituísse quebra de confidencialidade, desacato a ordem judicial ou violação de privilégios do Parlamento;

Medidas de Promoção: O pacote de promoções é bastante simples. Os chefes designados devem processar as solicitações de informação, coordenar a publicação proativa e certificar-se da execução correta da Lei. Está prevista a revisão periódica das medidas de promoção por um comitê das duas casas do parlamento.

## 5. QUIRGUISTÃO:

Direito de Acesso: Está previsto o direito de acesso a informações mantidas por órgãos estatais e órgãos autárquicos locais para promover transparência da informação. É determinado que todos os órgãos estatais e órgãos autárquicos locais são obrigados a fornecer informações e determina que as atividades de órgãos estatais e autárquicos locais devem ser abertas, transparentes e públicas.

Analisando o contexto da Lei, a falta de definição do termo informação expressa uma falha da legislação quirguistanesa, pois se torna uma prerrogativa na negação de acesso em certos formatos como e-mails. Em geral, o direito de acesso aplica-se a todos sejam cidadãos ou residentes, porém, o direito de participação em reuniões é limitado apenas a cidadãos.

Dever de Publicar: É determinada uma série de medidas para divulgação proativa das atividades realizadas pelos órgãos públicos. O acesso as informações precisa ser disponibilizado em meios de comunicação de massa e deve conter um resumo das funções dos órgãos públicos como também das atividades realizadas em uma linguagem de fácil entendimento.

A divulgação proativa de informações não fica muito clara quando se trata de informações financeiras, pois são descritas em termos muito gerais e constata-se a ausência de algumas obrigações efetuadas em outros países como a lista de servidores públicos e seus respectivos salários.

Exceções: O regime de exceções não possui uma lista extensa comparada à maioria das outras legislações e referem-se apenas as normas sobre sigilo. Há duas categorias de informações confidenciais: segredos de estado previstos na constituição quirguistanesa e segredos oficiais ou privados. A Lei também prevê uma cláusula de separabilidade.

Medidas de Promoção: O sistema de medidas de promoção é muito simplificado no contexto de divulgação proativa das informações. É determinado que os órgãos públicos estabeleçam condições organizacionais e a efetivação do direito, cumpra seu papel e mantenha um cadastro atualizado dos documentos em sua custódia.

Também devem ser nomeados chefes de informação pelos órgãos públicos e é obrigatória a sua cooperação com a mídia para conscientizar a população bem como a publicação de relatórios sobre a execução da Lei.

## 6. ANÁLISE COMPARATIVA

Direito de Acesso: A efetivação das Leis de Direito à Informação tornou-se um marco no fortalecimento da democracia Na maioria dos países o direito de acesso é inerente a todas as pessoas, independente de cidadania ou de quaisquer outras condições, porém há alguns países que o limitam aos cidadãos e residentes.

Em linhas gerais, as Leis determinam o direito às informações mantidas pelos órgãos públicos. Na Jamaica esse direito é considerado autônomo, salvo o regime de exceções, e aplica-se somente a documentos oficiais criados ou sob o controle de órgãos estatais por trinta anos ou menos conforme a vigência da Lei.

Há uma divergência na interpretação de algumas Leis nos conceitos atribuídos aos termos documentos ou informações. No caso da legislação azerbaijana a informação é classificada em duas categorias: informações privadas referentes à vida particular de uma pessoa, e informações documentadas referentes aos arquivos na forma de texto, voz ou imagem, sob o controle do Estado.

Algumas Leis apresentam medidas para garantir à eficiência do acesso a informação. O Quirguistão fixam princípios a respeito da qualidade das informações sob custódia bem como sua legitimidade. No caso do Azerbaijão há princípios referentes à proteção judicial de direito de acesso e a responsabilização dos órgãos estatais por cometer infrações.



A abrangência inclui além de empresas públicas, órgãos privados que recebem verbas públicas ou exercem funções públicas. O direito de acesso no Quirguistão abrange os órgãos financiados pelo Estado principalmente os que atuam em atividades das áreas de saúde, educação, informação entre outros. E a legislação azerbaijana aplica-se ainda a todos os órgãos que trabalham com contratos públicos em diversas esferas.

**Dever de Publicar:** A implementação da Lei em diversos países determina que os órgãos públicos são obrigados a publicar informações consideradas essenciais sem necessitar de solicitações prévias. Isto significa que o fomento do acesso à informação vai além da disponibilização passiva de informações requeridas pelos postulantes. Nas Leis efetivadas recentemente como Azerbaijão e Quirguistão levam em conta amplas medidas de divulgação proativa.

Há uma lista de documentos de publicação obrigatória na maioria das Leis, como por exemplo, as informações sobre suas finalidades, serviços prestados e de que forma se dá o processo de solicitação de informações. Esta lista varia significativamente entre os países conforme sua peculiaridade, porém, na maioria dos casos, a publicação proativa dos documentos está sujeitas ao regime de exceções.

No contexto de publicação proativa, várias legislações fixam normas para facilitar o acesso à informação. No caso do Quirguistão e Azerbaijão, é previsto a disseminação através de bibliotecas públicas e da internet. O propósito dos países que adotaram a Lei de acesso à informação é a publicação proativa das informações, principalmente pela internet, com a finalidade de facilitar o acesso e melhorar a oferta dos serviços, tendo em vista o baixo custo através deste meio de comunicação.

**Exceções:** O regime de exceções em diversas Leis inclui uma lista abrangente que especificam os motivos para a recusa de solicitação dos postulantes enquanto que outras apenas referem-se às Leis de sigilo em vigor como no caso do Quirguistão. Além disso, é previsto a manutenção do equilíbrio entre a prevalência do interesse público e o regime de abertura das Leis.

A questão de sigilo das informações referentes a organizações intergovernamentais pode tornar-se um problema na execução da Lei. Embora seja importante a proteção de alguns documentos ocasionam um empecilho no seu funcionamento, já que as organizações podem usar esta prerrogativa para negar as solicitações requeridas. E também pode prejudicar a avaliação dos juízes ou chefes de informação quanto a legitimidade do sigilo.

Todas as Leis preveem a liberação parcial de informações denominada cláusula de separabilidade que expressa à divulgação da parte não sigilosa de documentos que contém algumas informações confidenciais. A divulgação da parte pública do documento é determinada pela Lei e revela que a solicitação de um postulante não pode ser negada baseada neste motivo.

Há um conflito entre as Leis de Direito à Informação e as Leis de sigilo devido às exceções presentes. Na realidade, as normas de sigilo foram elaboradas anteriormente e por isso apresentam uma relação de confronto em alguns aspectos. Neste contexto, para manter uma harmonia entre as ambas faz-se necessário a proteção das informações fixadas pelas Leis de sigilo e a de Direito à Informação limitando o regime de abertura.

Diversos países como, por exemplo, a Jamaica determina a liberação de documentos factuais e técnicos de apoio incluídos por exceções ministeriais ou deliberações internas. As Leis em questão fixam a disponibilização de informações após a tomada de uma decisão, conclusão de um caso de justiça ou alcance de outro estágio final. A legislação azerbaijana apresenta uma lista de informações que devem ser tratadas consideradas públicas como informações econômicas e financeiras.

**Medidas de Promoção:** O pacote de medidas de promoção fixado pela Lei em diversos países varia significativamente. No caso da Jamaica as medidas promocionais previstas são bastante básicas ao contrário de outros países que determinam uma série de medidas para a promoção efetiva do direito de acesso.

Em linhas gerais, a prestação de contas na maioria dos países e incumbida a um órgão centralizado onde todos os órgãos públicos devem fornecer as informações referentes às suas competências periodicamente. A legislação azerbaijana determina que o órgão de supervisão e responsável pela fiscalização.

Na maioria dos países, o órgão incumbido de supervisão deve fazer com que a Lei seja cumprida e utiliza mecanismos para facilitar a sua execução como o monitoramento das atividades



realizadas pelos órgãos públicos em prol de sua execução, capacitação dos servidores, elaboração de formulários e esclarecimento do público.

A nomeação de chefes de informação é prevista em muitas Leis com o intuito de realizar atividades que facilitem seu funcionamento, como por exemplo, o número de solicitações requeridas, publicação proativa, auxílio aos postulantes, capacitação dos servidores, elaboração de relatórios e outras medidas relativas à sua promoção.

## 7. CONCLUSÕES

A constatação de que a sociedade torna-se mais participativa na gestão pública quando exerce o controle das ações do governo, acompanhando os gastos do Estado, alterou o panorama sócio-político mundial, através na efetivação das legislações na maioria dos países. Desse modo, a implementação da Lei tornou-se uma importante ferramenta na construção de governos mais transparentes.

O acesso à informação sob a custódia dos órgãos públicos é considerado um direito humano fundamental reconhecido no mundo inteiro. Nos países subdesenvolvidos analisados, a maioria das legislações determina que qualquer pessoa pode fazer a solicitação de informações aos órgãos estatais.

A tendência de divulgação proativa de informações essenciais é prevista em uma série de Leis sem haver a necessidade de uma solicitação prévia dos postulantes. Em sua maior parte, diversas legislações fixam uma lista abrangente de exceções. Além disso, em todas as Leis é imprescindível a manutenção do equilíbrio entre a prevalência do interesse público e o regime de abertura.

Em linhas gerais, as medidas de rotina tem a finalidade de fazer com que a Leis de Direito à Informação sejam aplicadas adequadamente. O chefe de informação designado avalia se os órgãos públicos estão exercendo suas funções e realizando atividades para capacitação de servidores e aconselhamento dos postulantes.

## REFERÊNCIAS

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

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

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

THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN: **Constitution**. Acessado em 10/06/2012 [http://www.confinder.richmond.edu/admin/docs/local\\_azerbaijan.pdf](http://www.confinder.richmond.edu/admin/docs/local_azerbaijan.pdf)

CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KYRGYZSTAN: **Constitution**. Acessado em 14/06/2012 [http://www.sras.org/constitution\\_of\\_the\\_kyrgyz\\_republic](http://www.sras.org/constitution_of_the_kyrgyz_republic)

THE REPUBLIC OF JAMAICA: **Constitution**. Acessado em 12/06/2012 <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jam62.html>