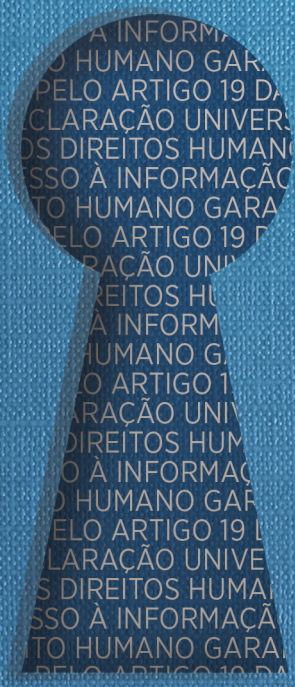


DIREITO À INFORMAÇÃO EM ÁFRICA

MANUAL PARA FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

DIREITO À INFORMAÇÃO EM ÁFRICA

MANUAL PARA FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

© 2019

AFRICA FREEDOM OF INFORMATION CENTRE (AFIC)
Plot 436/437 Mawanda Road
Suite A4 , Corner House, Kamwokya
P.O. Box 35643, Kampala
Tel: +256 414 533554
Web: www.africafoicentre.org

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY (CLD)
39 Chartwell Lane
Halifax, Nova Scotia, Canada
B3M 3S7
Tel: +1 902 431-3688
Web: www.law-democracy.org

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (FES)
fesmedia Africa
Windhoek, Namibia
Tel: +264 (0)61 417500
E-mail: info@fesmedia.org
www.fesmedia-africa.org

Esta obra está licenciada ao abrigo da Atribuição *"Creative Commons"* – Uso Não Comercial – Partilha Nos Mesmos Termos 3.0 Licença Não Adaptada. Pode copiar, distribuir e exibir esta obra e criar obras derivadas, sob condição de:

1. Dar crédito ao Centro Africano para a Liberdade de Informação e *fesmedia* África;
2. Não usar esta obra para fins comerciais; e
3. Distribuir quaisquer obras derivadas desta publicação ao abrigo de uma licença idêntica a esta.

Para consultar uma cópia desta licença, visite:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.pt_PT
ou envie uma carta a
Creative Commons,
444 Castro Street, Suite 900,
Mountain View, Califórnia, 94041, EUA

ISBN: 978-99945-77-35-4

ÍNDICE

Acrónimos e Siglas 2

Prefácio 3

Preâmbulo 5

Introdução 6

CAPÍTULO 1:
Introdução à formação 12

CAPÍTULO 2:
Introdução ao direito à informação 15

CAPÍTULO 3:
Componentes de uma lei robusta de direito à Informação 38

CAPÍTULO 4:
Implementação do direito à informação 58

CAPÍTULO 5:
Cumprir obrigações de divulgação proactiva 72

CAPÍTULO 6:
Tratamento de pedidos de informação 81

CAPÍTULO 7:
Interpretação de excepções 95

CAPÍTULO 8:
Providenciar oportunidades de recurso 107

CAPÍTULO 9:
Traçar o caminho a seguir 115

ANEXOS:
Anexo 1: Formulários 128
Anexo 2: Relatório anual 136
Anexo 3: Ferramenta de acompanhamento 138
Anexo 4: Formulário de avaliação 144

ACRÓNIMOS SIGLAS

CDH	Comissão dos Direitos Humanos
COE	Conselho da Europa (CE)
DAI	Direito à Informação
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FOIAnet	Rede de Advogados de Liberdade de Informação (RALI)
OAS	Organização de Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PGA	Parceria Governamental Aberta
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNESCO	Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas

PREFÁCIO

Exercer o direito à informação é o oxigénio para a democracia[1]. É fundamental para a realização dos direitos económicos, sociais e políticos e para agilizar a capacidade de cada um de tomar decisões informadas sobre a própria vida. Outrossim, é cada vez mais reconhecido como condição prévia para a democracia e prestação de contas por parte dos governos e como um meio de defesa dos cidadãos contra a má gestão e corrupção. O direito à informação é protegido internacionalmente no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP). No continente africano, encontra-se codificado nos seguintes artigos:

- Artigo 9º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos
- Artigo 19 da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação
- Artigos 9 e 12 (4) da Convenção da União Africana para Prevenção e Combate à Corrupção
- Artigos 10 (3d) e 11 (2i) da Carta da Juventude da União Africana
- Artigo 6 da Carta Africana sobre os Valores e Princípios da Função Pública e Administração
- Artigo 3º da Carta Africana de Estatística

Enquanto organizações empenhadas em promover a boa governação em África, o Centro Africano de Liberdade de Informação (AFIC), o Centro da Lei e Democracia (CLD) e a *fesmedia* Africa da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) estão convictos de que o direito de acesso à informação de interesse público na prática só pode ser exercido se o sector público assumir as suas responsabilidades em matéria de legislação sobre o acesso à informação e se a sociedade civil e os jornalistas forem utilizadores activos do sistema. Por esta razão, três manuais de formação voltados para Funcionários Públicos, a Sociedade Civil e Jornalistas foram integrados numa obra conjunta.

---

1 Artigo 19, prefácio, *O Direito de Saber do Público: Princípios sobre a Legislação da Liberdade da Informação* (Londres: Junho de 1999)

O Direito à Informação em África – Manual para Funcionários Públicos foi idealizado pelo AFIC, concebido pelo CLD com o apoio da FES. O manual foi elaborado por Michael Karanicolas, Técnico Jurídico no CLD e Toby Mendel, Director Executivo do CLD. Reacções ao projecto desta obra foram apresentadas por Gilbert Sendugwa, Coordenador e Chefe de Secretaria da AFIC. Agradecemos aos membros da AFIC: Sociedade de Iniciativas Democráticas (Serra Leoa), Instituto da Comunicação Social da África Austral e *Correctif* (República Democrática do Congo) pela realização do teste-piloto do projecto de manual entre funcionários públicos e representantes da sociedade civil. Agradecemos profundamente a contribuição dos funcionários públicos e representantes da sociedade civil no Malaui, na República Democrática do Congo e na Serra Leoa, que ensaiaram o modelo e prestaram valiosos contributos com base na experiência específica do país e instituição. Outros membros da AFIC revisaram o projecto e apresentaram observações úteis que contribuíram para a qualidade global do manual.

Esperamos que este Manual ajude os funcionários públicos a incorporar o acesso à informação no seu trabalho quotidiano e a trabalhar com a sociedade civil e comunicação social no interesse comum do desenvolvimento e prosperidade em África.

Gilbert Sendugwa
Coordenador e Chefe do Secretariado
Centro Africano para a Liberdade de Informação

Toby Mendel
Director Executivo
Centro da Lei e Democracia

Sara-Nathalie Brombart
Directora, *fesmedia* Africa
Friedrich-Ebert-Stiftung

PREÂMBULO

Tenho o prazer de apresentar O Direito à Informação em África – Manual para Funcionários Públicos, um esforço conjunto do Relator Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à informação em África, o Centro da Lei e Democracia (CLD) e a fesmedia Africa da Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Desde o alargamento do meu mandato com a inclusão do direito de acesso à informação em 2005, concentrei a minha atenção na mobilização de partes interessadas para agirmos na adopção de leis sobre acesso à informação. Isto foi necessário uma vez que, na altura, apenas quatro países – África do Sul, Angola, Zimbábue e Uganda – tinham adoptado leis nacionais de acesso à informação. Sob a minha liderança e orientação, trabalhámos conjuntamente com os estados membros, instituições nacionais de direitos humanos, órgãos de gestão eleitoral e a sociedade civil para promover a adopção pela União Africana da Lei-tipo sobre o Acesso à Informação em África e da Declaração da Plataforma Africana sobre Acesso à informação, ambas voltadas para a promoção da adopção e aperfeiçoamento da qualidade de leis em vigor.

Ao mesmo tempo, tem havido progresso na adopção de leis sobre o acesso à informação, com o número de países Africanos com estas leis a aumentar de cinco em 2010 para 21 em 2017. Reconheço a necessidade urgente não só de aumentar o número de leis de acesso à informação, como também promover a implementação e aplicação de forma eficaz destas leis. Tenho prazer em colaborar com o AFIC, o CLD e a FES na criação deste estojo de recursos, com manuais de formação para a sociedade civil, jornalistas e funcionários públicos, na esperança de que possa ajudar a promover este dois objectivos.

Tenho esperança de que as partes interessadas considerem este estojo de recursos útil e o utilizem para promover a transparência e aplicação das leis do direito de acesso à informação para que todos os cidadãos em África possam exercer o seu direito de acesso à informação.

Adv. Faith Pansy Tlakula
Relatora Especial para a Liberdade de Expressão e Acesso à informação em África
Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O direito à informação é reconhecido internacionalmente como um direito humano que é fundamental para um governo democrático e responsável. Entre outros benefícios, um direito à informação eficaz promove a participação dos cidadãos e uma população informada; estabelece confiança no governo, impedindo que falsos rumores se espalhem através da divulgação de informações verdadeiras; e pode ajudar a combater a corrupção e promover uma governação eficaz e eficiente.

O direito à informação está consagrado internacionalmente no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No continente africano encontra-se codificado nos Artigo 9º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos; Artigo 19 da Carta Africana de Democracia, Eleições e Governação; Artigos 9 e 12 (4) da Convenção da União Africana para Prevenção e Combate à Corrupção; Artigos 10 (3d) e 11 (2i) da Carta da Juventude da União Africana; Artigo 6 da Carta Africana sobre os Valores e Princípios da Função Pública e Administração; e o Artigo 3º da Carta Africana de Estatística.

Em todo o mundo, uns 100 países, representando aproximadamente 80% da população mundial, promulgaram legislação sobre o direito à informação. Embora África continue na retaguarda em termos de expansão de cobertura do continente, a situação começa a mudar. O número de países africanos que promulgaram leis do direito à informação subiu de cinco em 2010 para 21 em 2017. São estes a África do Sul, Angola, Burquina Faso, a Costa do Marfim, a Etiópia, a Guiné, a Libéria, o Malaui, Moçambique, o Níger, a Nigéria, o Quénia, Ruanda, a Serra Leoa, o Sudão, o Sudão do Sul, a Tanzânia, o Togo, a Tunísia o Uganda e o Zimbábue.

Contudo, a aprovação de uma lei DAI não indica o fim do esforço do país para facultar o direito à informação. Pelo contrário, indica o início de uma nova e desafiadora fase de implementação. A transição pode ser difícil para os funcionários públicos, que devem mudar de um sistema em que por norma a informação é retida, adoptando no seu lugar um sistema aberto por norma. No entanto, uma implementação vigorosa é fundamental para o sucesso global do sistema, particularmente nas suas fases iniciais. Requerentes que enfrentam resistência oficial ou outra informação negativa no seu primeiro envolvimento com o sistema DAI, tal como a recusa por uma autoridade pública em aceitar um pedido de acesso, a recusa de cumprimento de procedimentos adequados no tratamento do pedido ou longos atrasos na resposta, provavelmente não usarão novamente o sistema. Por outro lado, se as autoridades públicas responderem com celeridade, com cortesia e positivamente ao receberem

pedidos de acesso, isto vai incentivar ainda mais a utilização do sistema, gerando o tipo de diálogo positivo que melhora as relações com o público, estabelece confiança e aumenta o envolvimento público.

Neste mesmo sentido, as organizações da sociedade civil e os profissionais dos meios de comunicação têm de promover ou exercer o seu direito à informação através de pedidos de informação, criando conscientização ou organizando programas de formação para as várias partes interessadas. Estas acções são importantes para tornar a lei útil, ajudar na responsabilização de dirigentes e altos funcionários, agilizar a tomada de decisões e criar um ambiente propício à transparência e à responsabilidade pública.

Esta caixa de ferramentas procura capacitar funcionários públicos de modo a que possam contribuir para a promoção do direito à informação em África. Providencia, pois, recursos úteis e abrangentes que podem ser adaptados a diferentes contextos nacionais.

Ao utilizar estes recursos, os funcionários governamentais estão numa melhor posição para concluir o ciclo do livre fluxo de informação, que por sua vez criará uma atmosfera de responsabilidade e confiança. Ademais, esta caixa de ferramentas providencia oportunidades para colaboração e complementaridade, pois os diferentes intervenientes têm capacidades e oportunidades diferentes, que podem ser usadas para assegurar a implementação eficaz dos regimes de DAI em África.

OBJECTIVO DO MANUAL

O presente manual de formação destina-se a funcionários públicos Africanos que têm a tarefa de implementar uma lei DAI, e particularmente àqueles que estão envolvidos na recepção, no tratamento e na resposta dos pedidos ao abrigo do DAI. Embora os parâmetros específicos variem significativamente de país para país, este manual define uma norma para uniformizar estas responsabilidades, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos. Na implementação de uma lei de DAI, os funcionários públicos devem ter em conta que estão a dar corpo a um direito humano fundamental, e devem realizar o processo com a atenção, o cuidado e a diligência que isto implica. O manual serve também de:

i. Instrumento de consulta e informação para a formação de funcionários em África sobre o direito à informação;
ii. Instrumento para formação de formadores sobre o direito à informação;
iii. Guia para sobre metodologias e abordagens de formação de formadores.

OBJECTIVOS DA FORMAÇÃO

Os objectivos desta formação são:

i. Aumentar os conhecimentos dos participantes sobre o direito à informação;
ii. Desenvolver a capacidade dos participantes na implementação do direito à informação nas suas próprias autoridades públicas;
iii. Promover um melhor entendimento entre os participantes de como o direito à informação é benéfico tanto para os cidadãos como para as autoridades públicas; e
iv. Diminuir a oposição oficial à implementação do direito à informação.

ESTRUTURA DO MANUAL

Este manual está dividido em nove capítulos, que exploram vários temas ligados à implementação do DAI. Cada capítulo está dividido em sessões e cada sessão tem um tópico definido, objectivo específico e actividades do tópico. Cada capítulo está estruturado para servir de guia para o formador, incluindo instruções passo-a-passo, actividades e temas para discussão.

A estrutura do guia e o cerne de cada sessão são dedicados a apresentações aprofundadas de temas importantes sobre normas internacionais de DAI, lembrando que – em primeiro lugar – os participantes querem mesmo é aprender. No entanto, o formador deve procurar manter estas apresentações envolventes, e deve interagir com os participantes tanto quanto possível para manter toda a sua atenção e interesse. Dada a natureza substantiva das apresentações, o formador deve considerar a distribuição de cópias aos participantes, talvez no fim ou durante o curso, para disponibilizar materiais para consulta que podem levar e partilhar. O objectivo principal destes materiais é proporcionar ao formador um entendimento das questões a serem abordadas em cada sessão.

Cada sessão tem um objectivo, pensado para ser simples, mensurável, exequível e realístico tanto para o formador como para os participantes, dentro do prazo delineado para a formação, calculado com base no conteúdo e metodologia da mesma. Apesar de o manual tentar proporcionar o máximo possível de orientação sobre como organizar as sessões, estamos conscientes de que cada grupo de participantes será um desafio único para o formador, que deverá adaptar as sessões consoante factores como a temperatura da sala, os conhecimentos e a experiência dos participantes, e o tempo disponível.

Também foi incluído o tempo estimado para cada sessão dependendo do conteúdo e metodologia de formação. O manual oferece um guia sobre a quantidade de tempo que deve ser dedicada a cada sessão. O tempo utilizado por sessão na realidade depende dos conhecimentos e experiência do formador, do tempo disponível para discussão e a capacidade dos participantes de compreender e entender os tópicos em causa, considerando o seu nível de educação, a sua experiência, o interesse pelos conteúdos da formação e a exposição, bem como os métodos utilizados pelo formador para transmitir conhecimentos. Em alguns casos, podem verificar-se limitações de recursos e tempo que podem impedir que o curso seja realizado de forma contínua. Em tais circunstâncias, recomenda-se que o curso seja efectuado em fases.

O manual também apresenta um processo passo-a-passo a ser seguido pelo formador durante o seminário. Expõe, assim, a metodologia a ser utilizada e as discussões e exercícios em que os participantes devem ser envolvidos e como devem ser realizados. Nos casos em que uma sessão demora muito tempo, as sessões foram divididas em diferentes actividades. Recomenda-se que o formador também adopte um procedimento mais prático consoante o que possa funcionar para uma determinada audiência.

METODOLOGIA DA FORMAÇÃO

O manual inclui sugestões de métodos a serem utilizados em cada sessão. Os métodos de formação propostos destinam-se a envolver os participantes no processo de formação tanto quanto possível. Os formandos adultos, normalmente, têm muita experiência, conhecimentos e informação para partilhar. Devem, portanto, ter a oportunidade não só de aprender, mas também de estar plenamente envolvidos no processo de aprendizagem, mantendo-se activos e com oportunidade para partilhar as suas experiências e trocar pontos de vista. Os métodos propostos indicados no manual não são obrigatórios; recomenda-se que o formador também adopte metodologias de formação que possam funcionar para cada contexto específico. O método de formação adoptado deve ser relevante para o tema a ser discutido. Utilizou-se um conjunto de metodologias, incluindo partilha de experiências, pensamento livre (brain storming), discussões em grupo, aulas expositivas, dramatizações e estudos de caso.

A adequação dos métodos de formação também dependerá do número de participantes presentes numa sessão de formação. Por exemplo, dramatizações podem não ser ideais para grupos muito grandes. O método de aula expositiva

pode não ser eficaz após um almoço pesado. O formador deve ser capaz de adoptar o método de formação mais adequado. Em algumas sessões, foram apresentadas opções para orientar os formadores sobre as diferentes metodologias, e também para proporcionar ao formador a flexibilidade necessária, consoante a natureza dos participantes. Contudo, é importante que o formador mantenha o uso de uma abordagem participativa, tanto quanto possível para assegurar uma aprendizagem eficaz de adultos, usando discussões, actividades e demonstrações. Igualmente importante é a necessidade de adaptar a informação apresentada aos participantes consoante o seu nível de educação e exposição. É contraproducente sobrecarregar os participantes com demasiada informação em tão pouco tempo, pois isto frustraria o objectivo da formação, isto é, aprender.

MATERIAIS DE FORMAÇÃO

Para ministrar uma sessão de formação eficaz, é importante que o formador disponha de materiais que contribuam para a formação. Os materiais recomendados incluem canetas para quadros, quadros de folhas móveis, suportes de quadros de folhas móveis, papel pardo, rolos de fio e recursos visuais tais como cartazes, gravuras, gravações de vídeo / áudio, entre outros. Os materiais necessários dependem da metodologia de formação a ser utilizada pelo formador, dos recursos financeiros disponíveis e das instalações visto que é provável em alguns lugares não haver certos materiais e recursos, tais como aparelhos de som e electricidade.

Ao preparar-se para curso, o formador deve organizar os materiais com bastante antecedência. Sempre lembrar destes aspectos fundamentais:

i. Identificar os materiais de formação e equipamentos necessários para o curso e organizá-los com antecedência.
ii. Preparar trechos, estudos de caso, informações para dramatização, fotos, cartazes, folhetos e outros materiais para consulta.
iii. Adquirir e organizar o material de escritório necessário.
iv. Organizar com antecedência todos os materiais para demonstração, tais como jogos, pósteres, etc.
v. Montar e verificar, com antecedência, se o equipamento necessário se encontra em boas condições de funcionamento.

CAPÍTULO UM

INTRODUÇÃO À FORMAÇÃO

O objectivo deste capítulo é estabelecer uma relação entre o formador e os participantes e criar expectativas legítimas para a sessão. Este capítulo consiste numa sessão centrada na definição do ambiente da formação, incluindo as apresentações e as expectativas dos participantes, o objectivo da sessão de trabalho e as regras básicas a serem observadas por todos os participantes e formadores durante o seminário.

SESSÃO 1

QUEBRAR O GELO E CONSTRUIR RELAÇÕES

Tempo: 30 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Criar uma relação de confiança entre o formador e os participantes.

Primeiro Passo:

O formador dá as boas-vindas aos participantes do seminário e apresenta-se.

Segundo Passo:

Apresentação dos participantes. O formador deve pedir-lhes para indicar qual o departamento onde trabalham e o que fazem lá, especialmente em relação ao DAI. Consoante a natureza da sala, o formador pode considerar inserir algum elemento divertido ou engraçado para as apresentações, tal como pedir aos participantes para mencionarem a sua comida, bebida ou equipa desportiva favorita.

Terceiro Passo:

formador deve enunciar os objectivos do curso, escrevendo o seguinte num quadro de folhas ou quadro branco à frente da sala:

v. Aumentar a compreensão dos participantes sobre o direito à informação
vi. Fomentar a compreensão do "direito de saber" como um direito humano, e como afecta procedimentos e princípios de governação
vii. Desenvolver a capacidade dos participantes para implementar a legislação de DAI que se aplica à sua jurisdição
viii. Incentivar os participantes a assumirem as suas responsabilidades em conformidade com as normas internacionais consagradas de direitos humanos
ix. Incentivar os participantes a reflectirem sobre as mudanças que um direito à informação eficaz traz em termos da relação entre funcionários e público

Quarto Passo:

O formador expõe a metodologia da sessão de trabalho, incluindo uma perspectiva geral da agenda e sessões. O formador deve realçar que as sessões devem ser interactivas, os participantes devem sentir-se à vontade para colocar perguntas e fazer observações, chamando a atenção do formador, desde que isto não prejudique o andamento e rendimento dos trabalhos. Mesmo sendo o formador a orientar o curso, a ideia é que todos participem. Entre outras coisas e tanto quanto possível, isto ajudará a garantir uma resposta às suas necessidades.

Quinto Passo:

O formador ministra uma actividade com a finalidade de obter as expectativas dos participantes do curso. Isto pode ser feito através de um trabalho de pares, em que todos apresentam as expectativas dos seus colegas, ou através de outra abordagem pedagógica.

Sexto Passo:

O formador estabelece as regras básicas para todos os participantes, incluindo as responsabilidades e os compromissos do formador e as responsabilidades e os compromissos dos participantes. Estas devem incluir:

- Comprometer-se a iniciar e a terminar as sessões a tempo;
- Não utilizar telemóveis enquanto decorrem as sessões de trabalho;
- Falar um de cada vez e tratar os participantes e o formador com respeito;
- Abordar os participantes de uma forma respeitosa e igualitária;
- Manter o foco sobre as questões relevantes;
- Comprometer-se a concluir o curso;
- Comprometer-se a abordar a matéria com abertura de espírito; e
- Empenhar-se em partilhar informações com colegas de trabalho e outros colegas na conclusão do curso.

CAPÍTULO DOIS

INTRODUÇÃO AO DIREITO À INFORMAÇÃO

Os direitos humanos são o alicerce que sustenta uma sociedade civilizada e democrática. São declarações universais de valor que devem orientar todas as leis, política e acções do governo. Um governo não pode ser legítimo se não respeitar os direitos humanos do seu povo. Entre estes direitos humanos fundamentais encontra-se o direito à informação, que deve ser respeitado a fim de garantir a prestação pública de contas adequada e um governo responsável. Este capítulo começa com um exercício introdutório sobre os direitos humanos, antes de discutir o DAI especificamente, o seu lugar no panteão dos direitos e o seu valor e a sua importância.

SESSÃO 1 | COMPREENDER DIREITOS HUMANOS

Tempo: 45 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Dar aos participantes uma compreensão do que são os direitos humanos, e como o direito à informação se enquadra nessa relação.

Primeiro Passo:

Dividir os participantes em grupos de discussão de quatro ou cinco. Pedir aos participantes para discutirem entre si exemplos de direitos humanos, como estes direitos podem afectar o seu trabalho e por que são importantes para a sociedade. Após dez minutos de discussões em grupo pedir a cada grupo para apresentar dois ou três exemplos.

Segundo Passo:

Apresentação sobre os direitos humanos e o direito internacional, com foco na liberdade de expressão:

- O direito internacional tem a sua origem nos Estados; isto pode representar tanto uma força como uma fragilidade.
- Existem diferentes origens de direito internacional. A mais importante é o direito decorrente de tratados, que os Estados formalmente assinam e ratificam e em seguida concordam em ficar vinculados por estes. Mas há também o direito consuetudinário, em que Estados aceitam certos tipos de obrigações legais como implicitamente vinculativas.
- O direito internacional inclui legislação sobre direitos humanos. A maior parte é vinculativa para os Estados, embora também possa impor obrigações aos Estados para evitar acções de intervenientes privados que violem os direitos. A legislação sobre direitos humanos também impõe obrigações positivas sobre os Estados, incluindo a criação de um ambiente que favoreça o livre fluxo de informações e ideias na sociedade. O direito à informação é uma dessas obrigações positivas.
- A fonte principal dos direitos humanos é a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH), adoptada como resolução da Assembleia Geral da ONU em 1948. Se bem que as resoluções da ONU geralmente não sejam juridicamente

vinculativas para os Estados, pelo menos partes da DUDH são amplamente reconhecidas como tendo adquirido força jurídica como direito internacional consuetudinário, resultando na vinculação jurídica de todos os Estados. Os direitos contidos na DUDH foram consagrados em duas convenções internacionais elaboradas em 1966: o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, ambos assinados pela grande maioria dos estados Africanos.[1]

- Os direitos humanos também podem ser protegidos através de tratados regionais, tais como a *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* e de legislação interna, especificamente nas constituições adoptadas pelos diferentes Estados.
- Garantias do direito à informação têm por base garantias internacionais do direito à liberdade de expressão, que são protegidas no PIDCP e na *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, entre muitos outros documentos internacionais. A liberdade de expressão inclui o direito de procurar e receber, assim como transmitir, informações e ideias.
- É universalmente aceite que a liberdade de expressão não é um direito absoluto. Todos concordam que é legítimo que os Estados proíbam actos tais como a incitação ao crime ou a expressão de ameaças ou declarações difamatórias.
- A abordagem adoptada ao abrigo do direito internacional é a de começar com uma garantia *prima facie* extremamente ampla de liberdade de expressão e do direito à informação, que abrange todas as formas de comunicação de informações ou ideias entre as pessoas. Mas permite, então, aos Estados restringir a liberdade de expressão em certos casos.
- O direito internacional, no entanto, não dá ao Estados mão livre para decidirem como restringir a liberdade de expressão. Isso faria com que a protecção internacional deste direito não tivesse sentido, porque cada governo poderia impor as limitações que quisesse à liberdade de expressão e este direito não teria qualquer substância.
- Em vez disso, o direito internacional estabelece um teste rigoroso que quaisquer restrições à liberdade de expressão devem satisfazer.

DISCUSSÃO:

Consegue pensar em normas que restrições à liberdade de expressão devem cumprir?

1 Para obter uma lista completa dos signatários dos tratados consulte https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&src=treaty&mtdsg_no=iv-4&lang=en e https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=iv-3&src=treaty.

- O artigo 19(3) do PIDCP estabelece o teste para determinar se as restrições à liberdade de expressão são legítimas:
  "O exercício dos direitos previstos no parágrafo 2 do presente artigo acarreta deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, mas estas serão unicamente as previstas pela lei e consideradas necessárias:
  a. Para o respeito dos direitos e da reputação de outros; e
  b. Para a protecção da segurança nacional ou da ordem pública (ordre public), ou da saúde ou moral públicas."
- Isto estabelece um teste rigoroso de três partes de restrições, que devem:
  a. ser previstas na lei;
  b. visar proteger um dos interesses enunciados nos parágrafos (a) ou (b); e
  c. ser *necessárias* para a protecção do interesse.
- Existem diversas razões para as restrições serem previstas na lei, inclusive por uma questão de justiça, para que os cidadãos possam saber com antecedência o que podem e não podem dizer, e para evitar um efeito inibidor, que faz com que as pessoas se para não colidir com as regras.
- A exigência de que uma restrição deve ser prevista na lei também significa que a regra deve ser suficientemente clara e precisa, deve ser acessível ao público, e não pode atribuir demasiado poder ou poder discricionário a funcionários na sua execução.
- O teste de três partes contém uma lista exclusiva de interesses legítimos pois, como um direito fundamental, a liberdade de expressão só pode ser ultrapassada por interesses muito importantes. Não é suficiente que os governos simplesmente afirmem que a restrição protege um interesse legítimo, devem demonstrar uma ligação clara entre a restrição e o interesse.
- A terceira parte do teste, que as restrições têm de ser necessárias para proteger o interesse legítimo, é a mais complexa e uma grande maioria de casos internacionais são decididos por esta parte do texto.
  - O termo 'necessárias' inclui várias condições específicas, incluindo que a restrição responda a uma necessidade urgente, formulada de tal forma que não seja demasiado ampla e, outrossim, que seja o mínimo restritiva da liberdade de expressão, e que o impacto sobre a liberdade de expressão seja proporcional à gravidade do risco que a medida visa combater.

→ **Terceiro Passo:**

Aqui, o formador deve interromper e perguntar aos participantes quais as suas opiniões sobre o teste de três partes, para ter a certeza que compreendam a importância do motivo por que temos regras que protegem os direitos humanos fundamentais e limitam eventuais excepções a esses direitos.

Quarto Passo:

Apresentação do direito à informação enquanto direito humano:

DISCUSSÃO:

O que é o direito à informação? Quais são as suas características principais?

- Embora o direito à informação seja hoje amplamente reconhecido como um direito humano protegido, este reconhecimento é um desenvolvimento relativamente recente. Organismos de alta competência começaram a fazer algumas declarações claras sobre o direito à informação em 1999:
  - *Exemplo: Em 1999, os (então) três mecanismos especiais de liberdade de expressão na ONU, OEA e OSCE afirmaram:*
    "Implícito na liberdade de expressão é o direito do público ao acesso aberto à informação e o conhecimento do que os governos estão a fazer em seu nome, sem os quais a verdade definharia e a participação das pessoas no governo permaneceria fragmentada."
  - *Exemplo: Em 2004, os três mecanismos especiais declararam:*
    "O direito de acesso à informação na posse das autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efectivo a nível nacional através de legislação abrangente (por exemplo, Leis sobre Liberdade de Informação) com base no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que todas as informações são assuntos acessíveis com um sistema restrito de excepções."
- Também foram feitas declarações regionais sobre este direito.
  - *Exemplo: A Declaração Interamericana de Princípios da Liberdade de Expressão de 2000 declara:*
    3. "Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registos públicos ou privados e, se for necessário, de actualizá-la, rectificá-la e/ ou emendá-la.
    4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas."

- *A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África de 2002 declara, no Princípio IV(1):*

  "Os organismos públicos detêm informação não para si mesmos, mas como guardiões do bem público e todos têm o direito de acesso a estas informações, sujeito somente a regras claramente definidas estabelecidas pela lei."
- *Exemplo: A Recomendação do Conselho da Europa Nº R(2002)2 sobre o acesso a documentos oficiais declara, no Princípio III:*

  "Os Estados-Membros devem garantir o direito de todos a terem acesso, sob pedido, aos documentos oficiais detidos pelas autoridades públicas. Este princípio deve aplicar-se sem qualquer tipo de discriminação, incluindo a origem nacional."

- Pela primeira vez num processo judicial formalmente vinculativo em 2006 – *Claude Reyes et al. contra o Chile* – o Tribunal Inter-Americano de Direitos Humanos reconheceu claramente o direito à informação como parte do direito à liberdade de expressão, afirmando:

  "O Artigo 13 da Convenção [que garante a liberdade de expressão] protege o direito de todos os indivíduos de solicitar o acesso à informação em poder do Estado, com as excepções permitidas pelas restrições estabelecidas na Convenção. Consequentemente, este artigo protege o direito do indivíduo de receber as informações e a obrigação positiva do Estado de as disponibilizar .... A informação deve ser disponibilizada sem a necessidade de demonstrar interesse directo ou envolvimento pessoal a fim de a obter."
- O Tribunal reconheceu que o direito à informação, tal como todos os aspectos do direito à liberdade de expressão, pode ser restrito. Contudo, qualquer restrição deve ser definida claramente pela lei e servir um dos conjuntos limitados de objectivos legítimos reconhecidos no Artigo 13 da Convenção Interamericana (que são idênticos aos reconhecido nos termos do Artigo 19 do P*acto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (PIDCP)). É importante salientar que o Tribunal também declarou o seguinte em relação a quaisquer restrições ao direito à informação:

  "Por último, as restrições impostas devem ser necessárias numa sociedade democrática; consequentemente, devem ser destinadas a satisfazer um interesse público convincente. Se existem várias opções para realizar este objectivo, deve ser seleccionada a que menos restrinja o direito protegido. Por outras palavras, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve ser adequada para alcançar este propósito legítimo, interferindo o menos possível com o exercício efectivo do direito."
- Desde então, tanto o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos como a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) da ONU reconheceram o direito. O Tribunal

Europeu dos Direitos Humanos finalmente reconheceu o direito num caso julgado em 2009, *Társaság A Szabadságjogokért v. Hungria*. Em 2011, no Comentário Geral Número 34 sobre o Artigo 19 do PIDCP, a CDH declarou:

> "O Artigo 19, parágrafo 2, abrange o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos. Estas informações incluem registos mantidos por um organismo público, independentemente da forma em que as informações são armazenadas, a sua origem e a data de produção."

Quinto Passo:

O formador deve perguntar aos participantes se acham que o direito à informação é um direito humano, e se isto faz diferença nas suas atitudes na implementação.

SESSÃO 2 — O QUE É O DIREITO À INFORMAÇÃO

Tempo: 45 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Desenvolver a capacidade dos participantes para entenderem o que é o direito à informação, e por que é importante ter um sistema robusto de direito à informação.

Primeiro Passo:

O formador deve orientar uma discussão em grupo para obter definições de três termos fundamentais: informação, transparência e o direito à informação. Estes termos devem ser escritos num quadro de folhas móveis ou quadro branco. O formador deve anotar as principais definições à medida que os participantes as sugerem.

Segundo Passo:

O formador deve perguntar aos participantes o que pensam ser alguns dos valores e benefícios de um direito à informação bem concebido.

Terceiro Passo:

Apresentação sobre a importância do direito à informação:

- O âmago do direito à informação é que as autoridades públicas não detêm informações em nome próprio, mas em nome do público em geral e que o

público tem o direito de acesso a estas informações. Por outras palavras, todos têm o direito de acesso à informação detida por autoridades públicas.

- Em termos práticos, há duas maneiras de exercer este direito:
  - Em primeiro lugar, qualquer pessoa pode fazer um pedido a uma autoridade pública para obter informações, e a autoridade deve disponibilizar as informações.
  - Em segundo lugar, as autoridades públicas devem disponibilizar a informação de forma proactiva mesmo na ausência de um pedido.
- Certamente existem algumas limitações – alguma informação deve ser mantida em segredo, tal como informações pessoais privadas ou informações comerciais sensíveis – mas estas devem ser a excepção e o acesso deve ser a regra, e qualquer recusa de publicação deve ser justificada.
- Esta é uma mudança radical, quase uma inversão total, da situação histórica na maioria dos países. Antes do direito à informação, tudo por norma era segredo. Apenas uma pequena quantidade de informação era divulgada ao público, como ilustrado no diagrama que segue:

- O direito à informação significa que a informação é aberta por norma, com apenas uma pequena quantidade retida por motivos legítimos, como ilustrado no diagrama que segue:

- Isto pode ser uma transição de difícil aceitação para alguns funcionários, especialmente se for efectuada toda de uma vez com a aprovação de uma forte lei de DAI.
- O formador neste momento deve ter em conta que os participantes podem prever uma certa resistência por parte dos seus colegas, mas devem tentar e trabalhar para superar a mentalidade de que o DAI apresenta algum tipo de ameaça.
    - *Exemplo: Imagine que alguém apresenta um pedido relativo a um documento que não está abrangido por uma excepção (que é o caso da maioria dos documentos mantidos na sua instituição). Anteriormente, teria tratado a informação como confidencial, talvez como segredo profissional. Agora tem de dar a informação ao requerente. É claro que é uma coisa que leva tempo até uma pessoa se habituar.*
- Se bem que não seja amplamente referida como parte do direito à informação, a divulgação proactiva é um meio muito importante de proporcionar abertura. A maioria dos cidadãos não faz pedidos de informação – mesmo num país desenvolvido como o Canadá apenas 5% dos cidadãos apresentaram pedidos. Para estes cidadãos, a divulgação proactiva significa a abrangência máxima de acesso.
- Existe também uma relação estreita entre divulgação proactiva e reactiva ou divulgação derivada de um pedido porque quanto mais informação estiver disponível de forma proactiva, menor é a necessidade de fazer um pedido. Deve notar-se que é muito mais rápido e mais fácil disponibilizar informação de forma proactiva do que tratar um pedido (o qual deve ser registado, um recibo enviado ao requerente, etc.). Ao mesmo tempo, a divulgação proactiva nunca pode, claro, ser um substituto para a divulgação reactiva porque, em última análise, o que é divulgado proactivamente permanece pelo menos até um certo ponto à discrição dos funcionários e este não é o caso da divulgação reactiva.
- Um terceiro elemento do direito a informação que surgiu nos últimos anos é o conceito de um governo aberto. Em certa medida, este é um aspecto da divulgação proactiva, mas com algumas características adicionais:
    - Informação, e especialmente de dados, é disponibilizada em formatos processáveis por máquina (ou seja, em Excel em vez de um documento em formato portável, um arquivo PDF). Isto significa que os utilizadores podem reaplicar a informação, talvez combiná-la com outra informação, para criar novos produtos.
    - Dados abertos podem, também, ser encarados de forma mais explícita como um diálogo, uma vez que se destinam a facilitar usos novos e inovadores da informação por parte do público. Um bom exemplo disso é

www.fixmystreet.com, um sítio Web interactivo que combina informação sobre problemas nas ruas com dados de geolocalização, para que as pessoas possam participar problemas com as estradas às autoridades, nas suas áreas locais. Também permite que as pessoas discutam os problemas e conheçam problemas nas proximidades.

- Informações e dados são disponibilizados gratuitamente em vez de se cobrar por isso. Anteriormente, os governos vendiam dados de maior valor, agora a tendência é simplesmente de os disponibilizar gratuitamente. Por exemplo, o governo do Reino Unido costumava vender mapas muito detalhados, designados como mapas dos serviços topográficos. Estes mapas estão agora disponíveis em formato electrónico gratuitamente.
- Finalmente, a informação é disponibilizada livre de restrições de direitos de autor, possibilitando a liberdade de usar a informação para qualquer fim desejado.

Quarto Passo:

O formador deve incentivar os participantes a fazerem perguntas e, especificamente, deve perguntar aos participantes como pensam que o direito à informação terá impacto nas suas respectivas funções profissionais.

Quinto Passo:

Apresentação da importância e dos principais benefícios do DAI:

DISCUSSÃO:

Quais são os benefícios do direito à informação? Por que é importante numa democracia? Por que é importante no seu país?

Enquanto direito humano, o direito à informação deve ser respeitado e promovido para seu próprio bem. Contudo e para além disso, a experiência permite-nos identificar sete benefícios principais que decorrem de um direito à informação forte:

1. Combate à Corrupção

- Um famoso juiz do Supremo Tribunal de Justiça dos EUA, Louis Brandeis, notoriamente afirmou: "Um pouco de luz solar é o melhor desinfectante."
- O direito à informação é um instrumento fundamental no combate à corrupção e às irregularidades do governo, devendo ser importante para os funcionários honestos para não receberem uma má reputação devido ao mau comportamento dos seus colegas.

- Existem muitos exemplos de legislação sobre o direito à informação usada com sucesso para combater a corrupção.
  - *Exemplo: Uma característica do sistema de ensino do Uganda, pelo menos na década de 1990, foi transferências significativas de capital para as escolas através das autoridades locais. Um inquérito de acompanhamento das despesas públicas, em meados da década de 1990 revelou que 80% desses fundos nunca chegaram às escolas. Uma das acções tomadas pelo governo central para resolver isto foi publicar dados em jornais locais a respeito das transferências mensais de capital que tinham sido feitas para os governos locais. Isto permitiu aos funcionários das escolas e aos pais dos alunos o acesso à informação sobre o valor (pretendido) das transferências. Poucos anos depois do programa ter sido implementado, a taxa de perda devido à corrupção tinha caído para 20%.*
  - *Exemplo: No Canadá, o Ministro da Defesa, chamou o serviço de busca e salvamento para pôr à sua disposição um helicóptero para o transportar de regresso de uma viagem de pesca, apesar de os helicópteros não deverem ser utilizados para este fim. O funcionário do serviço de busca e salvamento respondeu: "Se formos incumbidos de fazer isso, nós naturalmente cumprimos. Porém, dado o potencial de imprensa negativa, eu provavelmente recomendaria não o fazer, especialmente por causa do facto da força aérea muitas vezes receber pedidos de acesso à informação que visam especificamente as viagens em aeronaves das Forças Canadenses por ministros." O que é significativo nisto é que o funcionário mencionou a lei do direito à informação, mostrando como é uma ferramenta poderosa para combater a corrupção. Sem falhar, na devida altura, foi apresentado um pedido de informação pelos meios de comunicação, e a acção irregular do Ministro foi objecto de ampla cobertura pelos meios de comunicação.*
  - *Exemplo: No Reino Unido, depois de uma longa contenda, os registos das despesas dos Membros do Parlamento foram divulgados em 2009. Estes revelaram corrupção em grande escala e má conduta em relação a estas despesas, em muitos casos na forma de abuso de financiamento disponibilizado a Membros do Parlamento destinado a despesas com a habitação em Londres (no caso de quem não vivia em Londres). O Presidente do Parlamento demitiu-se, a primeira vez que tal aconteceu em 300 anos, vários deputados foram acusados de infracções e dezenas não puderam candidatar-se ao parlamento nas eleições seguintes.*

2. Democracia e participação

- A informação é essencial para a democracia em vários níveis. Fundamentalmente, democracia consiste na capacidade dos indivíduos de participarem efectivamente na tomada de decisões que os afecta. As sociedades democráticas têm uma ampla gama de mecanismos de participação, que vão de eleições periódicas a órgãos criados por cidadãos para fiscalização das actividades do estado, por exemplo, dos serviços de educação e saúde pública, aos mecanismos de consulta relativos a projectos de políticas ou leis. A participação efectiva em todos estes níveis depende, de forma bastante óbvia, do acesso à informação. Votar não é simplesmente uma função técnica. Para as eleições cumprirem a sua função – descrita no direito internacional como garantir que "a vontade do povo será a base da autoridade do governo" – o eleitorado deve ter acesso à informação. O mesmo é verdade sobre a participação em todos os níveis. Não é possível, por exemplo, fazer uma contribuição útil num processo de política sem ter acesso à política em si mesma, bem como à informação antecedente em que os responsáveis pela política se basearam para elaborar a política.
  - *Exemplo: O direito Eslovaco exige que as empresas que se dedicam ao abate de árvores em florestas preparem um plano de gestão florestal, que deve ser aprovado pelo Ministério da Agricultura. Historicamente, estes planos eram documentos confidenciais. Uma ONG local, a Vlk (Wolf) Movimento para a Protecção das Florestas, conseguiu ter acesso a esses planos, no âmbito da lei do direito à informação que tinha sido adoptada. Usando a informação dos planos, a Vlk conseguiu realizar uma campanha de sucesso para que áreas maiores de floresta fossem protegidas como reservas naturais. Significativamente, em 2005, foram introduzidas alterações à legislação florestal para garantir que a informação e os antecedentes usados no desenvolvimento de planos de gestão florestal fossem tornados públicos. As novas alterações também abriram um precedente para a participação pública no desenvolvimento de planos de gestão florestal, permitindo que os representantes de ONG estivessem presentes nas reuniões oficiais onde os planos foram discutidos.*

3. Responsabilização

- A democracia também envolve responsabilização e boa governação. O público tem o direito de realizar um escrutínio das acções dos seus dirigentes e de participar no debate global e aberto sobre estas acções. Devem poder avaliar o desempenho do governo e isso depende do acesso à informação sobre o estado da economia, sistemas sociais e outros assuntos de interesse público. Uma das maneiras mais eficazes de abordar problemas de governação, especialmente ao longo do tempo, é através de um debate aberto e informado.

- *Exemplo: Quando o novo sistema online de serviços de saúde do presidente dos EUA, Barack Obama, foi lançado, verificaram-se grandes problemas técnicos. Devido à transparência total, os problemas foram acompanhados e comunicados em tempo real. Os problemas foram assim reparados, e a funcionalidade do sistema melhorou de forma significativa*

4. Dignidade e Objectivos Pessoais

- Os comentadores muitas vezes concentram-se nos aspectos mais políticos do direito à informação, mas o direito serve vários outros objectivos sociais importantes. O direito de acesso à informação pessoal própria, por exemplo, é um aspecto da dignidade humana básica, mas também pode ser fundamental para a tomada eficaz de decisões pessoais. O acesso a registos médicos, por exemplo, frequentemente negado, na ausência de um direito legal, pode ajudar as pessoas a tomarem decisões sobre o tratamento, planeamento financeiro e assim por diante.
  - *Exemplo: Na Índia, as pessoas ultrapassaram a lei de direito à informação, simplesmente para obter informação. A implementação da lei do direito à informação é mais forte do que a implementação de outras regras (por exemplo, em relação ao tratamento de pedidos de licenças ou autorizações, ou a prestação de benefícios). Assim sendo, as pessoas muitas vezes usam os pedidos de informação para resolverem outros tipos de problemas de prestação de serviços (tais como atraso, obstrução ou não aplicação das regras).*
  - *Exemplo: Um estudo realizado por alguns estudantes de Yale sobre a lei Indiana do direito à informação envolveu três grupos de controlo. O primeiro grupo requereu benefícios a que tinham direito – tal como um passaporte ou rações alimentares – e não fez mais nada. O segundo grupo solicitou o benefício e pagou um suborno – em média, de aproximadamente US$25 – para obter o benefício. O terceiro grupo solicitou o benefício e, subsequentemente, seguiu com um pedido ao abrigo da lei do direito à informação para obter informação sobre o seu pedido. Apesar de o segundo grupo ter obtido a maior taxa de sucesso, o terceiro grupo não ficou muito atrás. Isto é significativo, entre outras coisas, porque o custo de um pedido de direito à informação é apenas US$0,15.*

5. Desenvolvimento Económico

- Um aspecto do direito à informação que é muitas vezes negligenciado é o uso deste direito para facilitar práticas empresariais eficazes. Os utilizadores comerciais são, em muitos países, um dos grupos de utilizadores mais

significativos. As autoridades públicas têm uma vasta quantidade de informação de todos os tipos, uma grande parte da qual diz respeito a assuntos económicos e que pode ser muito útil para as empresas. Este é um benefício importante da legislação sobre o direito à informação, e ajuda a responder às preocupações de alguns governos sobre o custo da implementação de tal legislação.

- A transparência também contribui para garantir que os concursos e outros processos de adjudicação de despesas públicas sejam justos. As empresas que não tiveram sucesso no concurso podem solicitar informação sobre a razão do insucesso. Isto não só ajuda a manter as propostas honestas, mas também ajuda as empresas a prepararem-se melhor para futuros concursos. O Banco Mundial, por exemplo, agora exige que todos os concorrentes que vencem concursos públicos apresentem informação sobre o concurso, tais como a pontuação atribuída à proposta vencedora em cada categoria e o valor total do concurso adjudicado nos seus sítios da web.
- Os dados transparentes que muitos governos estão a lançar em grandes quantidades foram utilizados por muitos intervenientes sociais para criarem ferramentas que beneficiam a sociedade de várias formas. O valor económico de toda esta actividade foi avaliado em muitos mil milhões de dólares.
    - *Exemplo: No Reino Unido, foram envidados esforços para que os médicos receitassem medicamentos genéricos em vez de medicamentos de marca. Alguém criou um aplicativo usando informação pública com a qual os cidadãos podem consultar a sua área e ver como os médicos estão a proceder em termos de receitas de medicamentos genéricos. A mesma ferramenta também permite que os responsáveis por políticas concentrem os seus esforços para levar os médicos a mudarem as suas práticas de receitas em áreas onde a taxa de medicamentos genéricos é muito baixa, criando assim eficiências e economizando dinheiro.*

6. Respeito pelos Direitos Humanos

- Violações de direitos humanos, tais como a corrupção, prosperam num clima de segredo. Algumas das violações mais graves dos direitos humanos, tais como a tortura, são quase por definição, algo que ocorre a portas fechadas. Uma abordagem aberta do governo – que incluiria, por exemplo, a publicação de investigações sobre denúncias de violações de direitos humanos – é muito mais susceptível de resultar em respeito pelos direitos humanos.
- Em alguns países, nenhuma das excepções do DAI se aplica quando a informação em causa diz respeito a violações dos direitos humanos ou crimes de guerra.

7. Desenvolvimento Idóneo

- Transparência promove uma maior participação e, portanto, maior propriedade das iniciativas de desenvolvimento. Isto pode ajudar a garantir decisões de desenvolvimento idóneas e também boa implementação de projectos. Também auxilia a garantir que os esforços de desenvolvimento cumpram os objectivos pretendidos.
    - *Exemplo: Na África do Sul, grupos locais têm utilizado a lei do DAI para obter benefícios de distribuição de água que lhes eram devidos. Num exemplo, os residentes de Emkhandlwini não tinham água, ao passo que as aldeias vizinhas estavam a receber abastecimento de água a partir de camiões cisternas municipais. Com a ajuda de uma ONG local, os moradores apresentaram um pedido de DAI para actas das reuniões das reuniões do conselho em que os programas de água tinham sido discutidos e acordados, para o Plano de Desenvolvimento Integrado do concelho (PDI) e para o orçamento do PDI. Esta informação revelou que existiam planos para o abastecimento de água em toda a região, mas que, de alguma forma, Emkhandlwini tinha sido excluída. Armados com esta informação, os residentes puderam com sucesso reafirmar as suas reivindicações de água.*
    - *Exemplo: Todos os anos, a UNESCO organiza o Dia Mundial da Liberdade de Imprensa a 3 de Maio e o acontecimento principal geralmente adopta uma declaração sobre um tema de grande relevo. O principal acontecimento em 2014 realizou-se em Paris e o título da declaração foi: "Declaração de Paris: Agenda Pós-2015: O direito de acesso à informação, meios de comunicação independentes, e segurança para o exercício da liberdade de expressão, são essenciais para o desenvolvimento".*

→ **Sexto Passo:**

Os participantes devem dividir-se em grupos de quatro ou cinco para discutir o possível impacto que um forte direito à informação pode ter para o seu país, e os benefícios que pode trazer, inclusive no que diz respeito à forma como este se refere à informação na autoridade pública onde trabalham. Estas ideias devem ser anotadas, e cada grupo deverá apresentar três ou quatro.

SESSÃO 3

O DIREITO À INFORMAÇÃO EM ÁFRICA E À ESCALA MUNDIAL

Tempo: 45 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Estabelecer um entendimento comum entre os participantes sobre o avanço do direito à informação em todo o mundo e o estado actual deste direito em África.

→ Primeiro Passo:

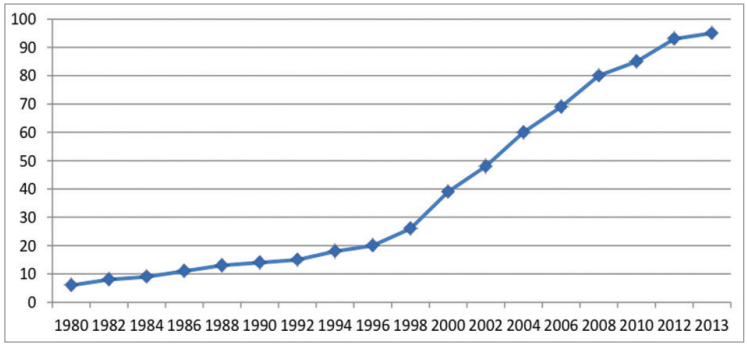
O formador deve envolver os participantes numa breve discussão sobre o porquê do direito à informação ser de particular importância para a África e para o seu país.

→ Segundo Passo:

Apresentação pelo formador de perspectivas mundiais sobre o direito à informação:

- Em todo o mundo, 100 países adoptaram leis do direito à informação, um incremento em relação a apenas 14 em 1990.
- A Suécia foi o primeiro país a adoptar uma lei de DAI, em 1766. Em 1990, 14 países tinham adoptado leis de DAI, todos excepto um eram democracias ocidentais. Hoje, países em todas as regiões do Mundo – Ásia, África América do Norte e Sul, Europa, Pacífico e Médio Oriente – adoptaram leis de DAI.
- A taxa de adopção destas leis tem aumentado acentuadamente. Até por volta de 1997, a taxa de adopção era de apenas aproximadamente um por ano, mas esta aumentou a partir de então para aproximadamente 4 por ano como o gráfico abaixo ilustra.

Figura 1. Evolução Cronológica das leis do DAI

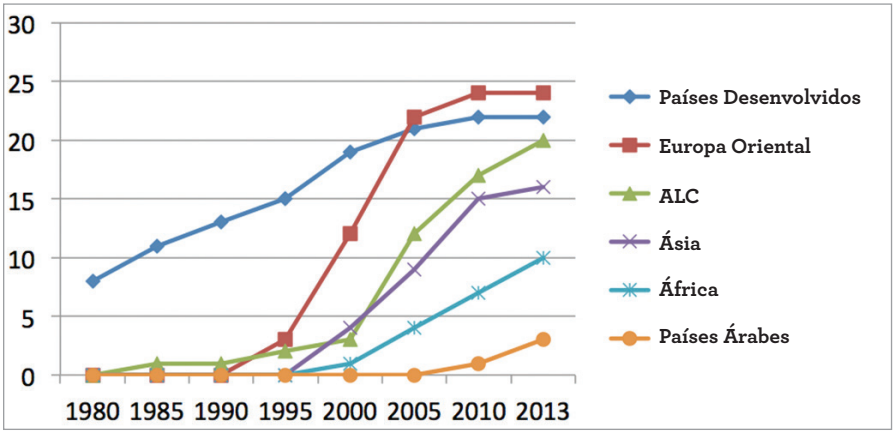


Fonte: Avaliação do DAI do Centro para Lei e Democracia e *Access Info Europe*

- Muitas organizações intergovernamentais, tais como o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento, também adoptaram políticas de DAI, e existe agora uma grande comunidade mundial de organizações da sociedade civil e especialistas que trabalham com o DAI.

Existem várias iniciativas paralelas ao direito à informação dos quais o mais conhecido é a Parceria para um Governo Aberto, a que dez países Africanos – Serra Leoa, Gana, Quénia, Libéria, Malawi, África do Sul, Tanzânia, Tunísia, Cabo Verde e a Costa do Marfim – aderiram.

Figura 2. Adopção de Leis do Direito à Informação Desagregado por Região



- Como a Figura 2 ilustra, os países desenvolvidos foram os primeiros a adoptar leis do direito à informação e agora todos excepto um país desenvolvido – Luxemburgo – adoptaram leis do direito à informação.
- Até 2010, apenas cinco países africanos tinham aprovado leis do direito à informação – a África do Sul, Angola, o Zimbabué, o Uganda e a Etiópia. Hoje são 21, o mais recente o Malaui em 2017.
- No Ocidente, a adopção de leis do direito à informação foi basicamente encarada como uma reforma da governação, e não de um direito humano: uma medida para melhorar a governação e as relações entre os cidadãos e o seu governo.
- Em outras partes do Mundo – onde os cidadãos tiveram experiência directa do dano enorme que o sigilo poderia perpetuar – as pessoas tendem a encarar o acesso à informação de forma diferente, mais como um requisito fundamental de uma democracia e não simplesmente como uma reforma da governação.
- Em países como a Bulgária, Índia e México, as pessoas têm insistido no reconhecimento do direito à informação como um valor constitucionalmente protegido (ou seja, como um direito humano).

- *Exemplo: No Egipto, as pessoas insistiram no reconhecimento constitucional do direito à informação desde o início, e foi de facto incluído tanto na Constituição "Morsi" de 2012 como na mais recente Constituição de 2014. Parte da razão para isto, foi a noção por parte das pessoas que o sigilo era parte do sistema que permitiu que os abusos perpetrados por Mubarak tivessem ocorrido.*

DISCUSSÃO:

Por que é que é importante ter um direito à informação na constituição?

- Embora seja essencial que exista legislação que garanta o direito à informação, as garantias constitucionais são muito importantes, pois proporcionam estatuto imperioso ao direito e tornam claro que se trata de um direito humano, e não simplesmente um direito garantido por lei.
- Aproximadamente 60 constituições nacionais prevêem garantias para o direito à informação e em alguns países os tribunais também verificaram que este direito está implícito em garantias mais amplas da liberdade de expressão. Em África, encontram-se garantias do direito à informação nas constituições do Burquina Faso, dos Camarões, da República Democrática do Congo, do Egipto, da Eritreia, do Gana, da Guiné-Bissau, de Madagáscar, do Malaui, de Marrocos, de Moçambique, do Quénia, das Seicheles, da África do Sul, da Tanzânia, da Tunísia e do Uganda.
- Existem diversas possíveis explicações para o notável crescimento na adopção de leis do direito à informação nos últimos 25 anos. Uma delas é certamente a sensação muito natural da noção de que as autoridades públicas detêm informação não para si mesmas, mas em nome do povo. As pessoas dão ao governo o seu mandato por meio de eleições e também o financiamento que está disponível para o governo deriva de fontes públicas. Assim sendo, parece muito natural, pelo menos numa democracia, encarar a informação na posse do governo como pertencente ao povo.
- Estreitamente relacionado com isto, temos o conjunto de expectativas em mudança que as pessoas têm em torno da informação. Em gerações anteriores, as pessoas estavam geralmente satisfeitas por votar cada 4 ou 5 anos, achando que isso era suficiente em termos de participação. Agora, no entanto, temos muito maiores expectativas e até mesmo exigências em torno da participação. Esperamos ser consultados sobre todos os desenvolvimentos que nos afectam e ter o direito de estar envolvidos na governação de instituições sociais fundamentais, tais como escolas e hospitais, inclusive por meio de conselhos de fiscalização.

- *Exemplo: Quando o governo planeia construir uma estrada numa cidade no Canadá, facultam a todos os que vivem na área que será afectada uma possibilidade de participar em discussões sobre o assunto. Isto inclui a realização de encontros de discussão, após o envio de convites por correio. Além disso, toda a informação sobre as obras de que o governo dispõe – tal como o impacto sobre o trânsito e os relatórios ambientais –, está disponível online. Desta forma, quando os residentes participam destas reuniões estão tão bem informados sobre as obras como os funcionários.*

- Outro factor impulsionador do direito à informação é a relação radicalmente alterada que temos agora com a informação, com base numa revolução total na tecnologia relacionada com a informação. Podemos agora transportar connosco muito mais informação nos nossos computadores pessoais do que a maioria das pessoas têm em cópia impressa nas suas casas. Poderosas ferramentas de pesquisa e arquivo electrónico significam que dispomos de enormes recursos de informação na ponta dos dedos e, claro, a *World Wide Web* permite ter acesso a quantidades praticamente ilimitadas de informação em segundos.
  - *Exemplo: Há 30 anos, o melhor recurso de informação que se podia ter em casa era uma, um conjunto de 12-15 volumes que poderia ter algumas páginas sobre as pirâmides do Egipto. Este era, no entanto, um artigo muito dispendioso e poucas pessoas tinham meios para o comprar. Hoje, um número crescente de pessoas pode ter acesso à Internet a partir das suas casas, com milhares de páginas de informação sobre as pirâmides, e quase tudo o resto.*
- A globalização é um outro factor impulsionador do direito à informação, por sua vez impulsionada em parte pela tecnologia de informação. Pessoas em qualquer parte do mundo, agora, sabem o que as pessoas em outro lugar têm e como se relacionam com os seus governos, entre outras coisas. Quando as pessoas num país vêem que as pessoas em outros beneficiam de legislação sobre o direito à informação, querem o mesmo para si próprias.
- Finalmente, o reconhecimento do direito à informação como um direito humano teve um poderoso efeito promocional. É uma coisa exigir que uma reforma da governação seja adoptada no seu país, e outra exigir que o seu governo reconheça um direito humano. No segundo caso, as reivindicações são muito mais estridentes e insistentes.
- Para além destes factores impulsionadores mundiais, diversos factores impulsionadores a nível nacional promovem a adopção de legislação sobre o direito à informação.
- Em muitos países e mesmo regiões do Mundo – tais como a África do Sul, a Europa Oriental, a Indonésia, Timor de Leste e em todo o Mundo Árabe – temos assistido a revoluções que eliminaram ditaduras antigas e regimes repressivos

e puseram em prática um processo de rápida democratização. Em quase todos estes processos de mudança, a adopção de legislação sobre o direito à informação é uma das principais exigências.

- Em alguns países, como a Birmânia, regimes não democráticos impuseram a si mesmos a implementação de um processo de democratização rápida e nesses países, também, a adopção de legislação sobre o direito à informação é uma prioridade.
- Outra modalidade é o caminho seguido pelos países que testemunharam importantes mudanças políticas após longos períodos sem grandes mudanças políticas. No México, por exemplo, o fim de 65 anos de domínio de um partido trouxe a introdução imediata de legislação sobre o direito a informação. No Reino Unido, igualmente, depois de 17 anos fora do poder, o Partido Trabalhista comprometeu-se a adoptar legislação sobre o direito à informação quando finalmente voltou ao poder em 1997. E processos semelhantes de mudança política levaram à adopção de legislação sobre o direito à informação na Tailândia, em 1997.
- Em muitos países, a comunidade internacional também tem proporcionado tanto pressão como apoio para a adopção de legislação sobre o direito à informação. Este foi o caso da Tunísia, por exemplo, onde intervenientes internacionais tais como o Banco Mundial ofereceram apoio ao governo pós-revolucionário para a adopção de legislação sobre o direito à informação.
- O apoio da comunidade internacional é muitas vezes suplementado pelo apoio da sociedade civil, incluindo grupos internacionais e nacionais, que podem desempenhar um papel muito importante na mobilização de apoio para a adopção e a implementação de legislação sobre o direito à informação.

Terceiro Passo:

Discussão sobre tendências e desafios recentes no que diz respeito ao DAI:

- O crescimento da adopção de leis do direito à informação a nível mundial tem sido acompanhado por várias tendências.
- Uma destas tendências é a adopção da divulgação proactiva. Leis antigas eram muitas vezes bastante fracas nesta área, e algumas não incluíam quaisquer requisitos de divulgação próactiva. Isto foi seguido por uma tendência em que se verificaram fortes desenvolvimentos na área de divulgação proactiva e listas cada vez mais detalhadas dos requisitos proactivos nas leis.
- Ao longo do tempo, no entanto, forças tais como a tecnologia, o governo electrónico e o movimento de governo transparente essencialmente substituíram as regras próactivas nas leis. Embora ainda seja importante ter regras proactivas na legislação, para garantir que todas as autoridades públicas, pelo menos, têm

uma plataforma mínima de informação, nos países desenvolvidos a amplitude da divulgação proactiva, em quase todos os casos, foi muito além dos requisitos mínimos legais, com o resultado que as regras da lei do DAI essencialmente perderam a sua relevância.

- Outra tendência, especialmente nos países mais desenvolvidos, é os funcionários tentarem circundar regimes de direito à informação usando sistemas de comunicação privados – tais como e-mails e telefones privados. Formalmente, é reconhecido, em todo o lado, que estes sistemas de comunicação, se são portadores de mensagens oficiais, também são abrangidos pela lei do direito à informação. Mas, como questão prática, pode ser bastante difícil ter acesso a estas comunicações de forma individual.
- Paralelamente a isto, existem esforços por parte das autoridades para não registar certos tipos de informação para evitar obrigações de direito à informação. Assim, discussões que previamente teriam sido escritas, podem ser agora realizadas oralmente. Em alguns casos, a legislação tem procurado abordar este facto, exigindo que certos tipos de assuntos públicos sejam registados.
- Regimes de direito à informação também enfrentaram alguma pressão a partir do movimento a favor de dados ou governo transparente. Embora estas duas questões estejam estreitamente relacionadas e devam prestar apoio mútuo, o foco recente nos dados transparentes, em alguns casos, levou à negligência do direito à informação. Assim, se estudarmos os planos de acção da PGA, estes tendem a ser significativamente mais centrados em compromissos de dados transparentes do que nos do direito à informação.
- Nos últimos anos também se observou um desafio ao direito à informação a partir de noções indevidamente amplas e crescentes de segurança nacional e privacidade como excepções ao direito. Preocupações com a privacidade no mundo moderno, com acesso à Internet, que são, em muitos casos, bastante legítimas, também contribuíram para isso.
    - *Exemplo: Em alguns países, autoridades públicas recusam-se a publicar na integra as facturas de refeições em restaurantes, pois isto revelaria as preferências alimentares pessoais das pessoas envolvidas, reivindicadas como sendo do foro privado. Apesar de ser uma argumentação plausível, parece óbvio que o interesse público exige que esta informação se torne pública.*
    - *Exemplo: Um exemplo recente bastante ridículo verificou-se no Canadá quando o governo apagou o nome do Primeiro-ministro Britânico, David Cameron, que estava em visita, de vários documentos relacionados com a sua visita. Portanto, a informação era privada, embora as funções fossem funções públicas que até tinham estado abertas aos meios de comunicação (com a publicação de fotografias obtidas por estes).*

- É possível que a taxa de crescimento da adopção de novas leis do direito à informação diminua agora, pois, muitas das democracias mundiais já adoptaram leis. Contudo, apenas cerca de metade de todos os países do mundo adoptaram leis do direito à informação, havendo um importante potencial para novas adopções em muitas regiões, incluindo, naturalmente, em África. Este potencial foi demonstrado claramente no período de 6 meses entre Outubro de 2013 e Março de 2014, que registou a adopção de cinco novas leis do direito à informação.
- Alguns dos principais elementos das leis modernas do direito à informação incluem a abrangência, excepções e medidas que visam a sua promoção. No que diz respeito à abrangência, ao passo que muitas leis da primeira geração não abrangem o foro legislativo e judiciário, já não é o caso da maioria das leis. As excepções em muitas das leis antigas foram redigidas de forma demasiado vaga, e verificou-se uma redacção significativamente mais estrita na formulação usada para definir as excepções nas leis mais recentes. Por último, muitas leis antigas incluíam poucas ou, por vezes, nenhumas medidas voltadas para a sua promoção, enquanto as leis mais modernas por norma são muito mais desenvolvidas nesta área.

Resumo dos pontos principais

RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- O direito de acesso à informação na posse das autoridades públicas é um direito humano fundamental, protegido pelo direito internacional, o qual se realiza na prática, tanto por meio da divulgação proactiva como pelo tratamento de pedidos de informação.
- 100 países em todo o Mundo, em todas as regiões mundiais adoptaram leis para pôr em prática o direito à informação, e estas leis tornaram-se cada vez mais fortes com o passar do tempo.
- Existem diversos motivos para esta forte tendência, incluindo o facto de ser algo natural, que a nossa reivindicação do direito de participação está a aumentar e que a nossa relação com a informação foi revolucionada pelas novas tecnologias.
- O direito é importante por várias razões, incluindo como pilar de participação democrática, para controlar a corrupção, para responsabilizar o governo, e para fomentar o desenvolvimento idóneo.

OUTROS RECURSOS:

Os seguintes recursos, que apresentam informação complementar, devem ser afixados na frente da sala:

- FOIAnet, uma rede mundial de grupos de trabalho sobre o DAI: http://www.foiadvocates.net/ (ligações para cada grupo disponíveis em: http://www.foiadvocates.net/en/members)
- Investigação jurídica comparativa sobre leis de DAI em diferentes países: http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=26159&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Sítio Web com notícias sobre questões e desenvolvimentos de DAI: http://freedominfo.org/
- Sítio Web com leis do DAI e informação legal: http://right2info.org/
- Sítio Web que hospeda a Avaliação do DAI: http://www.rti-rating.org

CAPÍTULO TRÊS

COMPONENTES DE UMA LEI ROBUSTA DE DIREITO À INFORMAÇÃO

Considerando o direito à informação como um direito humano, os governos são responsáveis pela concepção de quadros jurídicos e de política num modo que respeite, proteja e capacite adequadamente este direito. Muitos Estados reconhecem o direito à informação através das suas constituições e, ainda mais, aderiram a tratados internacionais que protegem explicitamente o direito. Porém, este reconhecimento tem significa muito pouco na ausência de um processo concreto para a obtenção de acesso à informação que, idealmente, deveria incluir o reconhecimento explícito do DAI como um direito humano, protecções processuais robustas, excepções cuidadosamente e claramente expressas ao direito à informação, um mecanismo de recurso contra as autoridades públicas no incumprimento das suas responsabilidades e medidas para a promoção da lei para incentivar o uso do sistema. Este capítulo descreve os elementos básicos do que é necessário num forte quadro jurídico para o DAI.

SESSÃO 1

NORMAS INTERNACIONAIS RELATIVAS A UMA FORTE LEI DE DAI

Tempo: 30 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Proporcionar aos participantes uma compreensão ampla das normas internacionais de DAI.

Primeiro Passo:

O formador deve perguntar ao grupo o que entendem por 'normas internacionais' e por que razão é importante considerar as normas internacionais na criação de um quadro de direitos humanos. O formador deve chamar particular atenção para o facto de que as normas internacionais não são apenas criadas no mundo rico. No caso do DAI, países como a Índia, o México e a África do Sul têm sido altamente influentes na transformação do modo como o entendemos, desde uma reforma da governação a um direito humano fundamental.

Segundo Passo:

Apresentação das características distintivas de um forte sistema de DAI: Falando em termos gerais, sete princípios essenciais fundamentam as leis do direito à informação:

1. **Presunção a favor do acesso**

- Uma lei do direito à informação deve estabelecer uma presunção a favor da divulgação. Na maioria dos casos, isto inverterá a prática anterior de segredo que até agora tem prevalecido no sector público. Idealmente, o pressuposto deve ser apoiado num conjunto de objectivos da lei. Estes devem não só realçar aspectos do direito de acesso – que deve ser rápido e económico – mas também apontar os benefícios mais amplos do direito à informação discutidos em cima – tais como a promoção de uma maior responsabilização, incentivar a participação e combater a corrupção.
  - *Exemplos: A Lei Indiana sobre o Direito à Informação declara: "Sujeito às disposições da presente Lei, todos os cidadãos têm o direito à informação." Esta é uma afirmação baseada em direitos. A Lei Sul-Africana declara: "Um requerente deve ter acesso a um registo de um órgão público", se o requerente*

actuar em conformidade com as regras processuais. Esta é uma declaração principalmente sobre direitos processuais. Tanto as leis Indianas como Sul-Africanas incluem declarações claras sobre finalidade/objectivo.

- Esta presunção deve aplicar-se a todas as autoridades públicas, definidas de forma ampla. Isto deve incluir todos os três poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário), todos os níveis de governo (central, mas também governos locais ou províncias, distritos e assim por diante), todas as entidades que pertencem ou são controladas pelas autoridades públicas, incluindo empresas estatais, organismos criados por lei ou pela constituição, tais como uma comissão de informação e órgãos que sejam financiados pelo Estado ou que executem funções públicas.
- No seu âmbito, a lei também deve aplicar-se a todas as informações detidas pelas autoridades públicas. Uma prática melhor é esclarecer que a lei não se aplica apenas a documentos, mas também à informação.
  - *Exemplo: Um pedido na Suécia para informações relacionadas com os 'cookies' no computador do Primeiro-ministro Sueco foi aceite, e a informação divulgada revelou que, de facto, não existiam 'cookies' no seu computador; por outras palavras, então, o Primeiro-ministro Sueco não usava a Internet, o que constituiu um importante elemento de informação de interesse público.*
- Finalmente, o direito deve ser aplicável a todos, não apenas aos cidadãos. Isto deve incluir tanto entidades jurídicas (tais como empresas) como indivíduos.
  - *Exemplo: O Artigo 4 (1) da lei da Indonésia declara: "Todas as pessoas têm direito a obter informações públicas de acordo com as disposições desta Lei."*

2. Divulgação Proactiva

- A lei deveria impor uma obrigação às autoridades públicas de publicar, de forma automática ou proactiva, uma ampla gama de informação de importância fundamental para o público. Embora o direito de solicitar e receber informação se encontre no âmago de uma lei de acesso à informação, a divulgação automática também é um meio muito importante de garantir que a informação seja prestada ao público. Ajuda a garantir que todos os cidadãos, incluindo a grande maioria dos cidadãos que nunca farão um pedido de acesso à informação, possam ter acesso a uma plataforma mínima de informação sobre as autoridades públicas.
- A divulgação automática tem recebido cada vez mais atenção nas leis modernas de direito à informação, e muitas incluem obrigações de publicação proactiva muito amplas para as autoridades públicas. Nos países desenvolvidos, a taxa de publicação proactiva de informação foi muito além das exigências mínimas da lei e agora serve não só de ferramenta de transparência, mas também para impulsionar iniciativas de governo electrónico (estas normas são analisadas de forma mais pormenorizada no capítulo cinco).

- *Exemplo: O Artigo 4 da lei de DAI da Índia define 17 categorias de informação que deve ser publicada de forma proactiva, incluindo a remuneração mensal de cada um dos seus directores e funcionários, o modo de execução dos programas de subsídio, incluindo os montantes atribuídos e os dados dos beneficiários desses programas e o procedimento seguido no processo de tomada de decisão, incluindo os canais de fiscalização e responsabilização.*

3. Procedimentos do pedido de informação

- A lei deve definir procedimentos claros de acesso à informação. Embora isto seja bastante banal, é ao mesmo tempo fundamental para o bom funcionamento de um regime de direito à informação. A lei deve, por exemplo, facilitar a apresentação de pedidos (deve ser possível apresentar um pedido electronicamente ou oralmente e, caso necessário, os funcionários têm a obrigação de prestar assistência aos requerentes quando estes apresentam os pedidos), devem ser criadas regras rigorosas para reger o processo de respostas aos pedidos, deve ser obrigatório informar com antecedência qualquer recusa de acesso à informação e pelo menos uma indicação geral da estrutura de taxas para os pedidos bem-sucedidos devem ser definidas pela lei (estas normas são analisadas de forma mais pormenorizada no capítulo seis).

4. Excepções

- Em quarto lugar, e de muita importância, a lei deve definir claramente os casos em que o acesso à informação possa ser negado, o chamado regime de excepções. Por um lado, é obviamente importante que a lei proteja interesses legítimos de sigilo. Por outro lado, isto tem demonstrado ser o calcanhar de Aquiles de muitas leis de acesso à informação.
  - *Exemplo: A Lei de Liberdade de Informação de 2000 do Reino Unido, por exemplo, é em muitos aspectos, um diploma legislativo muito progressivo. Ao mesmo tempo, tem um regime muito pouco específico de excepções, com 22 excepções e exclusões diferentes, o que fundamentalmente prejudica todo o regime de acesso.*
- A relação entre legislação sobre o direito à informação e a legislação sobre sigilo apresenta um problema especial. Se a lei do direito à informação contém uma declaração completa das razões de sigilo, não deveria ser necessário alargar estas excepções com legislação sobre sigilo. Isto, em conjunto com o facto de que as leis de sigilo, normalmente, não são elaboradas a pensar num governo transparente, e dada a multiplicidade de disposições de sigilo que muitas vezes são encontradas em diversas legislações nacionais, significa que, em caso de conflito, é muito importante que a lei de direito à informação prevaleça sobre

a legislação de sigilo. É, no entanto, aceitável que as leis de sigilo ampliem as excepções que são estabelecidas na lei de direito à informação (tais como a segurança nacional ou a privacidade, que muitas vezes é elaborada em mais detalhe numa lei de protecção de dados).

- *Exemplo: Existem muitas leis na Tunísia que incluem regras de sigilo pouco específicas. A Lei de Arquivos, por exemplo, alarga regimes de sigilo a modo a abranger muitos documentos por períodos de 30, 60 e até mesmo 100 anos. Várias leis à ideia de "segredos profissionais" que é uma noção que não tem significado próprio. Também são encontrados excepções problemáticas nas leis sobre a função pública, o código penal, a lei de protecção de dados e na lei do instituto nacional de estatística.*
- *Exemplo: O Artigo 5 da lei Sul-Africana de DAI prevê: "A presente Lei aplica-se à exclusão de qualquer disposição de outra legislação que – (a) proíbe ou restringe a divulgação de um registo de um organismo público ou organismo privado; e (b) é materialmente incoerente com um objecto, ou uma disposição específica, desta Lei."*

- Mais importante ainda é uma regra que especifique que a classificação administrativa dos documentos não pode derrotar a lei de acesso. Neste contexto, é importante notar que a classificação é muitas vezes simplesmente um rótulo aplicado pelo burocrata que criou um documento, ou o seu superior, e isto não pode justificar prevalência sobre o direito à informação. Mas, é claro, a classificação pode proporcionar orientação útil aos funcionários públicos sobre a possibilidade de um documento ser ou não sensível, que é muito diferente de dizer que pode formar a base para uma decisão final sobre isto à luz de um pedido de informação (estas normas são analisadas de forma mais pormenorizada no capítulo sete).

5. Recursos

- Um quinto elemento importante de um regime de direito à informação é o direito de recorrer contra qualquer recusa de acesso a um organismo independente. Se isto não estiver disponível, então a decisão sobre se deve ou não divulgar a informação fica a critério dos funcionários públicos, o que significa que não é realmente um direito. Ao mesmo tempo, um recurso interno (ou seja, dentro da mesma autoridade pública) pode ser útil, pois proporciona à autoridade uma oportunidade de rever a sua posição original e a experiência em muitos países tem demonstrado que muitas vezes isto pode levar à divulgação de informação.
- Em última análise, claro, pode-se recorrer aos tribunais, mas a experiência tem mostrado que um órgão administrativo independente é essencial para a prestação aos requerentes de um recurso acessível, rápido e económico. Basicamente, os

tribunais demoram demasiado tempo e são demasiado dispendiosos para todos, excepto os requerentes muito mais determinados. O papel do órgão de supervisão é particularmente importante em termos de interpretação de excepções ao direito de acesso, dada a complexidade e sensibilidade da aplicação do regime de excepções (estas normas são analisadas de forma mais pormenorizada no capítulo oito).

6. Sanções e Protecções

- É muito importante prever sanções para a obstrução deliberada de uma lei de DAI. A experiência sugere que as sanções administrativas (ou seja, multas ou medidas disciplinares) são muito mais propensas a serem usadas (e, portanto, a serem eficazes) do que as sanções penais. As sanções, também, devem estar disponíveis a nível institucional para as autoridades públicas que sistematicamente desrespeitam o direito à informação. Também é importante proporcionar protecção aos indivíduos que divulgam informação em boa-fé, seja nos termos da lei ou para expor irregularidades (denunciantes).
  - *Exemplo: O Artigo 48 (1) da lei Antiguana de DAI prevê: "Uma pessoa não deve, intencionalmente – (a) impedir o acesso a qualquer registo contrariamente à Parte III desta Lei; (b) impedir o desempenho por parte de uma autoridade pública de uma obrigação, em conformidade com a Parte III desta Lei; (c) interferir com o trabalho do Comissário; ou (d) destruir registos sem autorização legal."*
  - *Exemplo: O Artigo 31 da lei de DAI de Bangladeche prevê: "Não será intentada qualquer acção, processo ou outro procedimento legal contra a Comissão de Informação, o Comissário Chefe de Informação, os Comissários de Informação ou quaisquer directores ou funcionários da Comissão de Informação, ou funcionário encarregado de qualquer autoridade ou qualquer outro administrador ou funcionário da mesma se qualquer organismo for afectado por qualquer informação tornada pública ou que se considere ter sido tornada pública em boa-fé nos termos desta Lei, ou regras ou regulamentos realizados ao abrigo desta."*
  - *Exemplo: O Artigo 44 da Lei de DAI do Uganda prevê: " (1) Nenhuma pessoa estará sujeita a qualquer sanção legal, administrativa ou relacionada com emprego, independentemente de qualquer violação de uma obrigação legal ou de função profissional, devido a divulgar informação sobre irregularidades, ou informação reveladora de uma ameaça grave à saúde, segurança ou ambiente, desde que a pessoa tenha agido em boa-fé e na crença razoável de que a informação era substancialmente verdadeira e tenha divulgado evidência de irregularidades ou uma ameaça grave à saúde, segurança*

ou ambiente. (2) Para efeitos da subsecção (1), irregularidade inclui o cometimento de um crime, incumprimento de uma obrigação legal, um erro judiciário, corrupção ou desonestidade ou má administração em relação a um organismo público."

7. Medidas para a promoção da lei

- São necessárias diversas medidas para a promoção da lei, para a implementação de leis de direito à informação ter sucesso. Algumas das medidas para a promoção da lei mais importantes incluem:
  - a exigência de nomear funcionários (agentes de informação) ou repartições com responsabilidade específica para assegurar que as autoridades públicas cumpram as suas obrigações de divulgação de informação;
  - as autoridades públicas devem prestar contas sobre o que têm feito para implementar a lei do direito à informação;
  - são necessários sistemas para garantir que as práticas de gestão de registos sejam melhoradas ao longo do tempo (as autoridades públicas não podem disponibilizar informação que não conseguem encontrar);
  - as autoridades públicas devem ser obrigadas a assegurar que o seu pessoal e, especialmente, os funcionários especializados mencionados no primeiro ponto, recebam formação adequada sobre o direito à informação; e
  - deve atribuir-se responsabilidade global a um órgão central para promover o direito à informação e a realização de esforços de sensibilização do público (por exemplo, a elaboração de um guia para o público ou a introdução de sensibilização sobre o DAI nas escolas) deve ser considerado obrigatório por lei (estas normas são analisadas em maior detalhe nos Capítulos Quatro e Nove).
- Funcionários devem também gozar de imunidade no que diz respeito a actos praticados em boa-fé na implementação da Lei de DAI, incluindo a divulgação de informação.
  - *Exemplo: As seguintes disposições da lei de DAI da Sérvia dizem respeito a acções de promoção:*

    Artigo 35: O Comissário deverá:

    4. Tomar as medidas necessárias para formar funcionários dos órgãos estatais e para informar os funcionários sobre as suas obrigações em relação ao direito de acesso à informação de importância pública com o objectivo da sua efectiva implementação desta Lei;
    6. Informar o público sobre o conteúdo desta Lei e os direitos regulados por esta Lei.

Artigo 36: O Comissário deverá apresentar à Assembleia Nacional um relatório anual sobre as actividades desenvolvidas pelas autoridades públicas na implementação desta Lei e as suas actividades próprias e despesas no prazo de três meses a contar do final do ano fiscal.

Artigo 37: O Comissário deverá imediatamente publicar e actualizar um manual com instruções práticas sobre o exercício efectivo dos direitos regulados por esta Lei na língua Sérvia, e em línguas que são definidas como línguas oficiais por lei.

Artigo 38: Uma autoridade pública deverá nomear uma ou mais pessoas oficiais (a seguir: pessoa autorizada) para responder a pedidos de acesso livre à informação de interesse público.

2. Tomar medidas para promover a prática da administração, manutenção, conservação e salvaguarda de meios de informação.

Artigo 39: Um órgão estatal deve, pelo menos, uma vez por ano publicar uma lista com os principais dados sobre o seu trabalho, nomeadamente:

6. Dados sobre o modo e local de armazenamento de meios de informação, o tipo de informação em sua posse, o tipo de informação a que permite a introspecção e a descrição do procedimento de apresentação de um pedido.

Artigo 42: Com o objectivo de implementar efectivamente a presente Lei, um órgão do estado deve formar o seu pessoal e instruir os seus funcionários sobre as suas obrigações em relação aos direitos regulados por esta Lei.

Article 43: Uma pessoa autorizada pelo órgão estatal deverá apresentar um relatório anual ao Comissário sobre as actividades do órgão realizadas com o objectivo de implementar a presente Lei, o qual deverá conter os seguintes dados ...

Terceiro Passo:

O formador deve perguntar aos participantes se pensam que estas normas são relevantes para as suas circunstâncias domésticas, e pedir para justificarem. E como poderiam ser adaptados para atender melhor ao contexto local.

Quarto Passo:

Divida os participantes em grupos de discussão de quatro ou cinco. Peça aos participantes para fazerem uma lista de duas ou três áreas em que pensam que a sua legislação interna está em sintonia com as normas internacionais e duas ou três áreas em que pensam que a sua legislação interna pode não estar em sintonia com as normas internacionais. Após dar aos grupos cinco a dez minutos para preparar as suas respostas, o formador deve elaborar duas listas na parte da frente da sala. Para

as áreas ou exemplos de legislações ou práticas que não estejam em sintonia com as normas internacionais, o formador deve tentar estimular alguma discussão sobre o que os funcionários públicos podem fazer para melhorar a situação.

SESSÃO 2

A QUALIDADE GERAL DA LEI DO DAI NO SEU PAÍS ESTÁ À ALTURA?

Tempo: *45 min*

OBJECTIVO DA SESSÃO

Usando a Avaliação do DAI, esta sessão insta os participantes a considerar o direito à informação num contexto global, e a avaliar as principais boas qualidades e deficiências da lei a nível nacional.

→ Primeiro Passo:

Antes da sessão, o formador deve consultar a página www.RTI-Rating.org para averiguar como o enquadramento legal do seu país foi classificado. Para os propósitos deste guia, o Uganda foi usado como um exemplo escolhido aleatoriamente, mas nas sessões de formação o formador deve substituir os resultados adequados para o seu quadro interno.

→ Segundo Passo:

Discussão do que é a Avaliação do DAI:

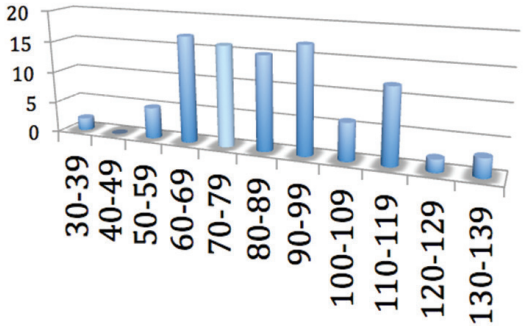
- Duas ONG, o Centro Para a Lei e Democracia e *Access Info Europe*, elaboraram uma metodologia sofisticada para avaliar a qualidade do quadro jurídico para o direito a informação, designada Avaliação do DAI (www.RTI-Rating.org).
- A Avaliação do DAI é tem por base normas internacionais relativos ao direito à informação, bem como as boas práticas nacionais.
- Como a Figura 3 ilustra, a Avaliação do DAI considera a qualidade das leis de DAI em sete indicadores principais, nomeadamente: o Direito de Acesso, Âmbito, Procedimentos de Pedido, Excepções e Recusas, Recursos, Sanções e Protecções e Medidas para a promoção da lei.

Figura 3. As Categorias da Avaliação do DAI

Secção	Pontos Máx.
1. Direito de Acesso	6
2. Âmbito	30
3. Procedimentos de Pedido	30
4. Excepções e Recusas	30
5. Recursos	30
6. Sanções e Protecções	8
7. Medidas para a promoção da lei	16
Resultado total	**150**

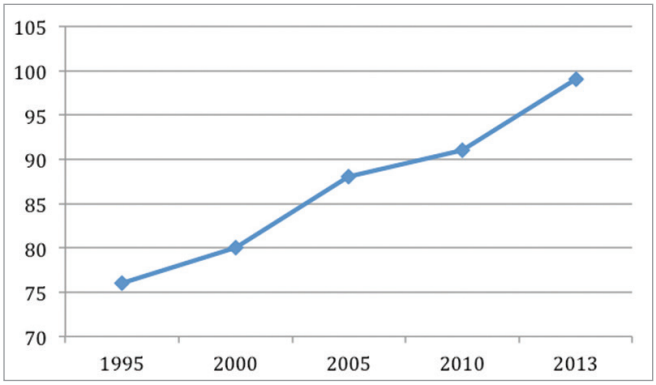
- A Avaliação utiliza 61 indicadores, cada um dos quais avalia se uma característica fundamental de um sistema de DAI está presente na lei. A maioria dos indicadores tem um valor entre 0 e 2, embora alguns tenham valores mais elevados, com uma pontuação máxima de 150 pontos.
- Como parte da Avaliação do DAI, foram avaliados todos os quadros jurídicos nacionais para o direito à informação.

Figura 4. Número de Leis do DAI por Campo de Resultados de 10 pontos



- Como a Figura 4 ilustra, a distribuição dos resultados através das leis nacionais produz uma Curva de Sino, ou distribuição normal, como se poderia esperar.
- A Figura 4 também ilustra que é possível alcançar pontuações muito altas – o país de pontuação mais elevada é a Sérvia, com uma pontuação de 135 pontos em 150, seguido pela Eslovénia e, em seguida, a Índia, com 129 e 128 pontos, respectivamente – o que sugere que os indicadores são razoáveis no sentido de não serem impossivelmente rigorosos.
- Também é possível alcançar pontuações muito baixas, sendo a Áustria e o Liechtenstein os piores, com pontuações de 37 e 39, respectivamente.

Figura 5. Resultado Médio das Leis de DAI por Ano



Fonte: Avaliação do DAI (RTI Rating) do Centro para Lei e Democracia e Access Info Europe

- A Figura 5 mostra os resultados médios das leis do direito à informação medidos ao longo de intervalos de 5 anos. É interessante notar que a qualidade das leis aumenta de forma acentuada e de forma constante ao longo do tempo.
- Existem, sem dúvida, várias razões para isso:
  - Conforme o tempo passa, temos construído um melhor entendimento do que constitui uma boa lei. Essencialmente, à medida que a experiência cresce, podemos tirar lições dela.
  - O supracitado é reflectido num grande número de declarações internacionais sobre normas de direito à informação que podem então ser usados como base para o desenvolvimento de uma lei.
  - Existe uma comunidade mundial de defesa muito maior e mais forte em torno do direito à informação que pressiona os governos, muitas vezes trabalhando com grupos de defesa nacionais, a adoptar melhores leis. Isto inclui não só os grupos da sociedade civil, mas também vários grupos intergovernamentais tais como o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e o Banco Mundial.
  - Para além de actividades de defesa e sensibilização, a comunidade internacional de defensores do direito à informação ajuda os governos a elaborar leis do direito à informação, prestando especialização técnica que melhora a qualidade das leis em fase de elaboração.

Terceiro Passo:

O formador deve distribuir cópias dos resultados da Avaliação do DAI para o seu país, e orientar uma discussão sobre os resultados. Alguns pontos importantes para discussão são os seguintes, usando o Uganda como um exemplo:

Os Resultados da Avaliação do DAI para o Uganda

Secção	Pontos Máx.	Resultado do Uganda	Percentagem
1. Direito de Acesso	6	6	100%
2. Âmbito	30	26	87%
3. Procedimentos de Pedido	30	21	70%
4. Excepções e Recusas	30	22	73%
5. Recursos	30	11	37%
6. Sanções e Protecções	8	6	75%
7. Medidas para a promoção da lei	16	5	31%
Resultado total	**150**	**97**	**65%**

1. Direito de Acesso

Qualidades:

- O Uganda obteve uma pontuação perfeita nesta secção, com uma garantia constitucional ampla e explícita, uma indicação clara do direito de acesso à informação na lei, uma declaração de princípios em favor de uma interpretação ampla da lei e uma secção mencionando os benefícios do direito à informação.

2. Âmbito

Qualidades:

- A lei aplica-se de forma ampla às autoridades públicas, incluindo os poderes executivo, legislativo e judicial, bem como empresas estatais e órgãos constitucionais, estatutários e de supervisão.
- Abrange também toda a informação, definida de forma geral.

Deficiências:

- A lei não permite que os não cidadãos solicitem informação.
- A lei não abrange os organismos privados que exercem funções públicas ou que operam com fundos públicos. Dado o papel cada vez mais importante a ser desempenhado por estes organismos na maioria dos países, esta é uma grave omissão.

3. Procedimentos de Pedido

Qualidades:

- Existem várias disposições que facilitam a apresentação de pedidos. Estes incluem a proibição de solicitar motivos para fazer pedidos, os pormenores limitados que é necessário apresentar ao fazer um pedido e um amplo âmbito para a apresentação de pedidos de diferentes formas, incluindo por via electrónica.

- Exige-se que se apresentem recibos aos requerentes uma vez que os pedidos tenham sido feitos.
- Deve prestar-se assistência aos requerentes se estes tiverem dificuldade em fazer pedidos ou sempre que for necessário por outras razões, inclusive se forem deficientes.
- As autoridades públicas estão obrigadas a responder a pedidos o mais rapidamente possível e, em qualquer caso, dentro de um prazo de 21 dias, com regras claras que regem prorrogações dos prazos definidos.
- As autoridades públicas geralmente são obrigadas a prestar informação aos requerentes no formato que estes preferirem, sujeito a excepções limitadas, por exemplo, para proteger a integridade de um documento.
- Taxas relativas aos pedidos reflectem apenas as despesas incorridas.

Deficiências:

- A apresentação de pedidos não é grátis.
- Não existe isenção de taxas para os requerentes que não podem pagar.
- Não existem regras que prevêem a reutilização aberta e livre da informação obtida de acordo com um pedido.

4. Excepções

Qualidades:

- Na maior parte, as excepções específicas indicadas estão em sintonia com as normas internacionais, embora a excepção para a informação proprietária seja pouco específica.
- A lei contém uma prevalência do interesse público obrigatória, pelo qual a informação que está sujeita a uma excepção deve, contudo, ser divulgada se isto for do interesse público geral.
- A lei contém uma cláusula de divisibilidade segundo a qual quando apenas parte de um registo é abrangido por uma excepção o restante deve ser divulgado.
- As autoridades públicas que se recusam a proporcionar acesso à informação devem apresentar uma resposta ao requerente indicando os fundamentos jurídicos exactos e motivo da recusa e informando o requerente sobre as vias de recurso aplicáveis.

Deficiências:

- Excepções para deliberações internas, documentos do conselho de ministros e informação sobre aplicação da lei não foram totalmente verificadas quanto a danos.
- As cláusulas de caducidade da lei só se aplicam a certas categorias de informação.
- A lei não anula leis de sigilo.

5. Recursos

Qualidades:

- A lei prevê um recurso judicial contra violações do direito à informação, que pode ser interposto com fundamento relativamente amplo e caso em que o governo tem o ónus de demonstrar que agiu em conformidade com a lei.

Deficiências:

- O problema principal com a lei do Uganda nesta área é que não prevê um nível administrativo de recurso (ou seja, uma comissão de informação ou equivalente). Esta é uma das principais deficiências da lei, o que resulta numa perda significativa de pontos para a lei na Avaliação do DAI.

6. Sanções e Protecções

Qualidades:

- A lei prevê sanções a serem impostas a funcionários públicos que comprometam o direito à informação.
- A lei inclui disposições proporcionando imunidade de responsabilidade para qualquer pessoa agindo em boa-fé no cumprimento dos seus deveres nos termos da lei.

Deficiências:

- A lei não prevê sanções a serem impostas às autoridades públicas que significativamente ou estruturalmente não respeitam as suas obrigações de transparência.

7. Medidas para a promoção da lei

Qualidades:

- As autoridades públicas são obrigadas a realizar actividades de sensibilização. Isto é importante para que a lei funcione devidamente, visto que, sem estas medidas, não se pode esperar de cidadãos que tenham conhecimento dos seus direitos ao abrigo da lei ou como os podem exercer.

Deficiências:

- A lei não exige que as autoridades públicas nomeiem funcionários de informação, o que é um importante ponto de partida para a implementação do direito à informação. Também não existe um organismo central com a responsabilidade de promover o direito à informação.
- A lei não impõe obrigação às autoridades públicas de oferecer programas de formação para os funcionários públicos, nem estabelece um mecanismo de normas de gestão de registos a ser definido e aplicado.

- Embora a lei exija que as autoridades públicas apresentem relatórios anuais sobre as medidas tomadas para implementar as suas obrigações de divulgação, não existe um órgão central encarregado de consolidar esta informação num relatório mundial sobre o estado do DAI.

Quarto Passo:

A tabela a seguir apresenta resultados da Avaliação do DAI para países Africanos, até Novembro de 2014:

País	Ano da Lei	Resultado da Avaliação do DAI	Classificação Mundial
1. Libéria	2010	124	4º
2. Serra Leoa	2013	122	5º
3. Etiópia	2008	112	13º
4. África do Sul	2000	109	17º
5. Uganda	2005	97	31º
6. Tunísia	2011	90	42º
7. Nigéria	2011	88	47º
8. Ruanda	2013	77	60º
9. Angola	2002	76	62º
10. Costa do Marfim	2013	76	62º
11. Níger	2011	74	66º
12. Zimbabué	2002	70	72º
13. Guiné	2010	64	84º

Onde é que o seu país se enquadra nesta lista? O formador deve promover uma discussão sobre abordagens comparativas do DAI, e quaisquer surpresas sobre quais as leis mais fortes. Note que a Avaliação do DAI apenas mede a força da própria lei, e não avalia o grau da sua implementação.

Quinto Passo:

O formador distribui a lista de disposições constitucionais que segue aos participantes. Divida os participantes em grupos, e estes devem discutir quais as disposições que pensam ser as mais fortes e as mais fracas. O formador promove uma discussão sobre a forma como se comparam com os resultados da Avaliação do DAI, conforme supracitado. Qual é a ligação entre uma forte protecção constitucional do direito à informação e uma forte lei de DAI? Qual é o papel desempenhado por cada uma num forte sistema de DAI?

EXERCÍCIO

PROTECÇÕES CONSTITUCIONAIS DE DAI

Tempo:
45 min

Constituição angolana de 2010

Artigo 40: Liberdade de expressão e de informação

1. Todos têm o direito de exprimir, divulgar e compartilhar livremente os seus pensamentos, as suas ideias e opiniões, pela palavra, imagem ou qualquer outro meio, bem como o direito e a liberdade de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.
2. O exercício dos direitos e liberdades constantes do número anterior não pode ser impedido nem limitado por qualquer tipo ou forma de censura.
3. A liberdade de expressão e a liberdade de informação têm como limites os direitos de todos ao bom-nome, à honra e à reputação, à imagem e à reserva da intimidade da vida privada e familiar, a protecção da infância e da juventude, o segredo de Estado, o segredo de justiça, o segredo profissional e demais garantias daqueles direitos, nos termos regulados pela lei.
4. As infracções cometidas no exercício da liberdade de expressão e de informação fazem incorrer o seu autor em responsabilidade disciplinar, civil e criminal, nos termos da lei.
5. A todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, nos termos da lei e em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos.

Constituição da Etiópia de 1994

Artigo 29.º: Direito a Opiniões, Pensamentos e Expressões Livres

2. Todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão sem interferência. Este direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informação e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou em forma impressa, sob a forma de arte, ou através de outro meio da sua escolha.
3. A liberdade da imprensa e dos meios de comunicação social bem como a liberdade de criação artística é garantida. A liberdade de imprensa deve, em especial, incluir os direitos enunciados abaixo:

a. a censura em qualquer forma é proibida.
b. a oportunidade de ter acesso à informação de interesse para o público.

Constituição da Libéria de 1986

Artigo 15.º:

O direito [à liberdade de expressão inclui o direito] de ter opiniões sem interferência e o direito ao conhecimento. Inclui a liberdade de expressão e de imprensa, a liberdade académica de receber e transmitir conhecimentos e informação e o direito de bibliotecas de disponibilizar estes conhecimentos. Inclui não interferir com o uso do correio, telefone e telégrafo. Do mesmo modo, inclui o direito de permanecer em silêncio.

Constituição do Ruanda de 2003

Artigo 34.º:

- A liberdade de imprensa e liberdade de informação são reconhecidas e garantidas pelo Estado.
- A liberdade de expressão e a liberdade de informação não prejudicarão a ordem pública e os bons costumes, o direito de cada cidadão à honra, à boa reputação e à privacidade da vida pessoal e familiar. Também é garantida, desde que não prejudique a protecção dos jovens e menores de idade.
- As condições para o exercício destas liberdades são determinadas por lei.
- É por este meio estabelecida uma instituição independente designada como o Alto Conselho da Imprensa.
- A lei determinará as suas funções, organização e funcionamento.

Constituição da África do Sul de 1996

Artigo 16.º:

- O Estado garante o direito à informação e o direito de acesso à informação.
- O Estado visa garantir o direito de acesso às redes de comunicação.

Constituição da Tunísia de 2014

Artigo 32.º:

- O Estado garante o direito à informação e o direito de acesso à informação.
- O Estado visa garantir o direito de acesso às redes de comunicação.

Artigo 49.º:

A lei determina as limitações relacionadas com os direitos e liberdades que são garantidos pela presente Constituição e o seu exercício, sob condição de não comprometer a sua essência. Estas limitações só podem ser postas em prática, se necessário, num estado democrático civil com o objectivo de proteger os direitos de terceiros ou com base nos requisitos de ordem pública, defesa nacional, saúde pública ou moral pública. A proporcionalidade entre estas limitações e os seus motivos deve ser respeitada. As autoridades judiciais devem assegurar que os direitos e liberdades sejam protegidos de todas as violações.

Não é permitida qualquer emenda que prejudique as aquisições de direitos humanos ou liberdades garantidas na presente Constituição.

Constituição do Uganda de 1995

Artigo 41º: Direito de acesso a informação.

1. Todos os cidadãos têm o direito de aceder a informação em poder do Estado ou de qualquer outro órgão ou agência do Estado, excepto quando a divulgação da informação é susceptível de comprometer a segurança ou a soberania do Estado ou interferir com o direito à privacidade de qualquer outra pessoa.
2. O Parlamento deve elaborar leis que prescrevem as classes de informação mencionadas na cláusula (1) deste artigo e o processo para a obtenção de acesso à informação em causa.

Constituição da República Democrática do Congo de 2005

Artigo 24.º:

- Todas as pessoas têm direito à informação.
- A liberdade de imprensa, a liberdade de informação e radiodifusão por rádio e televisão, imprensa escrita ou qualquer outro meio de comunicação são garantidas, sujeitas ao respeito pela lei, ordem pública e os direitos de outros.
- A lei determina as condições para o exercício destas liberdades.

Resumo dos pontos principais

RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

1. Ao longo do tempo, surgiu um conjunto consolidado de normas internacionais com respeito à natureza de um quadro forte de DAI.
2. Estes princípios incluem uma forte presunção a favor do acesso a toda a informação na posse de todas as autoridades públicas, medidas proactivas fortes de divulgação, procedimentos de pedido claros e simples, excepções limitadas ao acesso, um órgão de recurso independente, sanções por violação do direito à informação, protecções para os funcionários que exerçam as suas funções ao abrigo de uma lei de DAI, e acções de promoção destinadas a melhorar a implementação e sensibilização do direito à Informação.

OUTROS RECURSOS:

Os seguintes recursos, que apresentam informação complementar, devem ser afixados na frente da sala:

- *O direito do público a saber: Princípios sobre Legislação de Liberdade de Informação* (Londres: ARTIGO 19, 1999). Disponível em: http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf
- *Metodologia da Avaliação de Legislação de DAI* (Centro Para a Lei e Democracia e *Access Info Europe*, 2010). Disponível em: http://www.law-democracy.org/?page_id(8)
- Recomendação Nº R (2002)2 da Comissão de Ministros do Conselho da Europa aos estados membros sobre o acesso a documentos oficiais, adoptada em 21 de Fevereiro de 2002: http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf
- Declaração Conjunta do Relator Especial da ONU sobre a Liberdade de Opinião e Expressão, o Representante da OSCE para a Liberdade de Imprensa e do Relator Especial da OEA sobre a Liberdade de Expressão de 6 de Dezembro de 2004. Disponível (juntamente com as suas outras Declarações Conjuntas) em: http://www.osce.org/fom/66176

- *Carta de Transparência para as Instituições Financeiras Internacionais: Reivindicando o Nosso Direito a Saber* (Iniciativa Mundial de Transparência, 2006). Disponível em: http://www.ifitransparency.org/doc/charter_en.pdf

CAPÍTULO QUATRO

IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO

A aprovação de uma lei do DAI não indica o fim do esforço do país para facultar o direito à informação. Pelo contrário, indica o início de uma nova e desafiadora fase de implementação. Esta transição pode ser particularmente difícil nas democracias emergentes, ou países com uma história de governo secreto. Contudo, ao passo que cada lei do DAI se refira a um número limitado de autoridades públicas e atribui a cada uma diferentes responsabilidades, existem várias características comuns aceites como normas internacionais no que diz respeito a uma implementação eficaz do DAI. Este capítulo descreve as medidas necessárias para implementar efectivamente uma lei de DAI, centradas nos âmbitos de actuação de criação de estruturas institucionais, desenvolvimento de sistemas de acesso, formação de funcionários públicos e comunicação eficaz com cidadãos para garantir amplo entendimento da lei.

SESSÃO 1 | IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO

Tempo: 90 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Embora leis diferentes prescrevam funções diferentes, e as apliquem a uma gama única de autoridades públicas é, no entanto, possível isolar um conjunto de estratégias principais para a implementação de DAI que devem ser aplicadas a qualquer forte sistema de acesso robusto.

Primeiro Passo:

O formador deve apresentar os principais âmbitos de actuação para a implementação de uma lei de DAI. Estas podem ser categorizadas de várias formas, vejamos uma como exemplo:

1. **Actividades Essenciais**

   Um aspecto fundamental é a responsabilidade das autoridades públicas em adoptarem um plano de acção ou algum tipo de estratégia de orientação para a implementação da lei. Isso deve acontecer tanto a nível central, pelo órgão, seja este qual for que está a assumir a responsabilidade pela implementação geral dentro do governo, e ao nível de cada autoridade pública.

2. **Estruturas Institucionais**

   Refere-se às várias estruturas institucionais que devem ser postas em prática para garantir a implementação correcta da lei do direito à informação. Um exemplo óbvio consiste nos funcionários de informação serem nomeados por cada autoridade pública.

3. **Sistemas**

   É necessário elaborar vários sistemas para garantir que as obrigações decorrentes da lei do direito à informação possam ser satisfeitas de forma coerente. Mais uma vez, um exemplo disso é a criação de um sistema de tratamento de pedidos. Sem um sistema robusto, é pouco provável que os pedidos sejam tratados como devem ser e de forma coerente dentro dos prazos rigorosos estabelecidos na lei.

4. **Formação**

   É claro que é necessária formação intensiva para garantir a aplicação adequada de uma lei do direito à informação. Na verdade, esta formação representa um exemplo disso. É necessário priorizar formação para quem mais precisa – ou seja, agentes de informação – de modo a serem os primeiro e em medida mais significativa, mas ao longo do tempo é necessário criar um plano para garantir que todos os funcionários recebam pelo menos algum tipo de formação.

5. **Comunicações**

   Existem necessidades importantes de comunicação, tanto internas como externas, relativas à lei do direito à informação. Estas incluem, entre outras, a necessidade de garantir que os cidadãos entendam a presença e a natureza desta lei, mas também comunicações para proporcionar aos funcionários a noção que o direito à informação é uma prioridade do governo.

→ **Segundo Passo:**

O formador deve dividir a sala em grupos. Numa folha de papel, cada grupo deve dar um exemplo de uma actividade de implementação que uma das suas agências tenha planeado ou executado que se enquadra em cada uma das categorias. Uma vez que o exercício tenha sido concluído, os grupos devem apresentar estes exemplos ao plenário. À medida que as actividades são descritas, cada participante deve levantar a mão se o seu gabinete realizou uma actividade semelhante à que está a ser mencionada, dando aos participantes uma ideia da posição de cada gabinete em relação aos outros.

→ **Terceiro Passo:**

Discussão aprofundada dos cinco principais âmbitos de actuação para a implementação de uma lei de DAI:

1. **Actividades Principais**

   - Uma actividade fundamental é a elaboração de um Plano de Acção. A implementação de uma lei do direito à informação é muito complexa e, sem um Plano de Acção, tudo o que for feito para alcançar este objectivo será simplesmente um conjunto de acções desconexas. É necessário um Plano de Acção para definir prioridades e pôr em prática um plano razoável para a realização de todas das muitas obrigações ao abrigo da lei. Também é o instrumento principal contra o qual qualquer controlo e avaliação devem ser efectuados (ou seja, proporciona a estrutura para qualquer controlo e avaliação).

- O Plano de Acção deve incluir três elementos principais:
  - Definição das actividades principais que serão realizadas ao longo do período a que se aplica (como por exemplo 2 anos).
  - Designação dos responsáveis pela realização da actividade. Em muitos casos, este será o funcionário de informação, mas certamente este não será sempre o caso. E mesmo quando o funcionário de informação é o principal responsável, este muitas vezes, precisa do apoio de outros funcionários.
  - Calendário para a realização de cada uma das actividades, de modo que o sucesso possa ser medido (ou seja, cumprimento dos prazos).
- Outros atributos de um plano de acção incluem o seguinte:
  - Deve ser elaborado em consulta, agregando as contribuições de muitos intervenientes importantes da autoridade pública, visto que muitas acções exigirão o apoio e a acordo (em termos de prazos, por exemplo) de outros intervenientes. Por exemplo, a publicação proactiva não pode ocorrer sem o apoio da equipa de informática.
  - Planos de Acção são necessários, tanto a nível central, ou seja, o órgão centralmente responsável dentro do governo pela implementação da lei do direito à informação, como a nível de cada autoridade pública.
  - A análise adequada das prioridades e como devem ser sequenciadas. Por exemplo, deve ser estabelecido um tipo de sistema para tratar os pedidos preferivelmente mais cedo do que mais tarde, porque de outra forma, à medida que os pedidos chegam, a autoridade pública não será capaz de lidar com todos e isto pode ser um fracasso público. Pôr em prática um sistema de recursos ou melhorar os sistemas de gestão de registos pode ser menos urgente.
  - Para além de definir prioridades, o Plano de Acção deve estabelecer um calendário para as actividades (ou seja, um prazo para a conclusão de cada elemento).
  - O Plano de Acção também deve incluir um plano de controlo e avaliação. Se bem que o controlo e a avaliação se dirijam para o Plano de Acção, também fazem parte do mesmo.
- Além do Plano de Acção principal, que deve ser um documento razoavelmente detalhado e complexo, de acordo com a complexidade dos requisitos de implementação geral, pode ser uma boa ideia elaborar um manual ou um guia mais simplificado para os funcionários "comuns" (ou seja, aqueles que não são funcionários de informação). Isto pode ser muito útil como ferramenta de capacitação nesta área e na sensibilização de todos os funcionários de uma autoridade pública em relação às novas obrigações legais da autoridade pública para a qual trabalham.

- Outra actividade principal é a necessidade de rever outras leis para garantir que se encontrem em conformidade com a nova lei do direito à informação. Formalmente, as regras jurídicas de interpretação apresentam uma base para resolver incoerências entre leis, mas tornam-se aqui relevantes alguns pontos:
    - Em primeiro lugar, os funcionários não são especialistas legais e não se pode esperar que sejam capazes de resolver conflitos aparentes quando estes surgem.
    - Em segundo lugar, em muitos casos, esta pode ser uma questão complexa. Por exemplo, uma regra pode determinar que leis posteriores deveriam predominar, enquanto outra lei pode determinar que a lei mais especializada deve predominar. E se a lei mais especializada for a lei mais antiga?
    - No final, um processo de revisão e alteração de outras leis é, certamente, a melhor maneira de resolver o problema de possíveis incoerências do quadro legal.
- Devem fazer-se vários esforços para integrar o direito à informação nos sistemas de organização e cultura de diferentes autoridades públicas. Este é, entre outras coisas, um mecanismo fundamental para abordar a cultura do sigilo que prevalece na maioria das autoridades públicas nos primeiros dias após uma nova lei do direito à informação ser adoptada.
- Algumas das principais actividades de integração incluem o seguinte:
    - Criação de incentivos para o bom desempenho em termos de implementação da lei do direito à informação. Pode incluir a incorporação de desempenho nesta área nas avaliações periódicas dos funcionários que ocorrem (ou deveriam ocorrer). Podem utilizar-se outros modos de o fazer, incluindo meios informais, tais como a apresentação de prémios para o bom desempenho.
    - Sanções são o outro lado da moeda de incentivos. As regras relativas à disciplina podem necessitar de esclarecer bem que a obstrução é uma questão disciplinar e os responsáveis por envolver procedimentos disciplinares devem estar cientes disso e do que pode constituir uma questão disciplinar em relação a esta matéria (ou seja, o que constitui uma violação intencional e o que é simplesmente comportamento não profissional ou ignorância).
    - Assim como o quadro legal deve ser revisto para garantir que se encontra em sintonia com a nova lei do direito à informação, também pode ser necessário rever as regras internas para o mesmo fim. Em muitos casos, as regras internas estabelecem vários tipos de sigilo ou colocam obstáculos à implementação da lei. Pode ser necessário alterar os contratos celebrados com os funcionários (ou seja, contratos de trabalho ou regras pessoais

de serviço) para garantir que não impõem obrigações pessoais de sigilo sobre os funcionários, em violação da lei do direito à informação.
  - Finalmente, o direito à informação deve ser integrado em sistemas centrais de planeamento, tal como seria necessário para qualquer outro tipo de actividade. Uma autoridade pública não pode, por exemplo, realizar um projecto principal sem uma atribuição orçamental e de mão-de-obra, e o mesmo vale para o direito à informação. Por outras palavras, no mínimo, devem ser atribuídos a este trabalho o tempo e os recursos necessários.

2. Estruturas Institucionais

- Uma função institucional importante é a nomeação em cada autoridade pública de funcionários de informação. Estes são o eixo central nas autoridades públicas no que diz respeito à ampla implementação da lei do direito à informação.
- Aspectos importantes no que diz respeito aos funcionários de informação incluem necessários conhecimentos/ experiência e autoridade para levar a organização em frente em termos de tudo o que faz para a implementação da prática e a divulgação de informação quando esta não está abrangida por uma excepção. Esta função é muito diferente do trabalho de um assessor de imprensa ou o profissional de relações públicas. O principal papel dos assessores de imprensa é transmitir ao público uma imagem positiva da autoridade pública através da imprensa, o que poderia ser considerado uma função de propaganda sem necessariamente estar a querer sugerir algo de negativo. A função do funcionário de informação, por outro lado é garantir a disponibilização de toda a informação que não está isenta seja, mesmo que esta não transmita uma imagem muito lisonjeira ou positiva da autoridade pública. A tensão entre estas diferentes funções é óbvia.
- É muito importante que a nomeação de funcionários de informação seja feita não só de forma oficial (ou seja, através de uma carta formal de nomeação), mas também que esta função seja devidamente reconhecida a nível da organização. Existem aqui alguns elementos diferentes:
  - Em primeiro lugar, é necessário que exista um conjunto claro de condições para o exercício do cargo.
  - Em segundo lugar, é necessário que exista uma atribuição oficial de tempo para este cargo. O cargo de funcionário de informação pode ser bastante exigente, com muitas obrigações legalmente impostas. Não se pode esperar que os funcionários continuem a cumprir os seus encargos normais e assumam ainda mais responsabilidades, tal como não se poderia esperar que executassem um novo projecto além da sua carga de trabalho normal.

  - Em terceiro lugar, é necessário que todos entendam claramente que os outros funcionários da autoridade pública têm de cooperar com o funcionário de informação. Idealmente, isto deve fazer parte dos termos de referência, mas é também necessário que um alto funcionário prepare uma comunicação para o efeito, de preferência algo formal. Basicamente, os funcionários de informação não podem fazer o seu trabalho (ou seja, a obtenção de informação em resposta a pedidos) se os outros funcionários (por exemplo, aqueles que são responsáveis pela informação solicitada) não cooperarem. Formalmente, funcionários de informação não dispõem de qualquer poder sobre estes outros funcionários, por isso alguém mais acima na cadeia de gestão deve esclarecer que estes devem cooperar com o funcionário de informação em termos de implementação da lei.
- Funcionários de informação têm várias funções tanto internas como externas. Algumas destas podem incluir:
  - Preparar um guia simples para o público sobre os seus direitos ao abrigo da lei e como exercê-los.
  - Assegurar que os pedidos de informação sejam tratados em conformidade com as regras da lei.
  - Assegurar que as obrigações de publicação proactiva sejam atendidas.
  - Assumir a liderança na preparação de um relatório anual da implementação da lei do direito à informação para a autoridade pública.
  - Assumir a liderança na preparação do Plano de Acção da autoridade pública para implementação.
- Em muitas jurisdições existem redes formais entre funcionários de informação. Podem servir um número de objectivos importantes, incluindo um local para partilhar informação, discutir problemas e soluções, trocar experiências e partilhar ferramentas. Também podem ser o local para a organização de acontecimentos formais ocasionalmente, tais como sessões de trabalho ou conferências para debater questões e preocupações. E podem até mesmo servir de elemento de apoio para quem de uma forma desempenha o papel de funcionários de informação no serviço público geral.
- Estas redes podem ser criadas directamente pelos funcionários de informação ou o seu desenvolvimento pode ser dirigido por um órgão central, tal como o ministério central que é responsável pelo direito à informação.

DISCUSSÃO:

O que acha da existência de uma rede para funcionários de informação no seu país?

- Uma segunda disposição institucional muito importante é a identificação ou criação de um ponto nodal interno para lidar com questões de direito à informação de forma centralizada. Este é um organismo que deve trabalhar dentro do governo, e que desempenha um papel muito diferente do órgão de supervisão (ou seja, a comissão de informação).
  - *Exemplo: Na Índia, o Departamento de Pessoal e Formação desempenha esta função. Este organismo assumiu esta função porque logo no início formação foi identificada como elemento imprescindível para a implementação na fase inicial da lei.*
  - *Exemplo: No Canadá, é o Ministério da Justiça que desempenha este papel. Isto sucede porque, no Canadá, os principais sistemas de implementação e as estruturas já estão em vigor e a principal necessidade em curso é a de aconselhamento jurídico sobre a aplicação ou a interpretação das excepções, algo que o Ministério da Justiça está bem posicionado para proporcionar.*
- Formação, quase por definição, é algo que deve ser efectuado de forma centralizada. Isto é pelo menos verdadeiro em relação a funcionários de informação, dos quais só haverá um ou dois na maioria das autoridades públicas, de modo que esperar que cada autoridade pública crie um curso de formação, simplesmente não é realista. Outras necessidades de formação, por exemplo, a sensibilização de funcionários, podem ser efectuadas internamente, incluindo pelo funcionário de informação (por exemplo, através de cursos de curta duração sobre esta matéria ou até mesmo por meio de trocas informais).
- Muitos países criaram ferramentas para acompanhar o progresso central de pedidos electrónicos. Estas são essencialmente bases electrónicas de dados online que os funcionários de informação usam para registar pedidos de informação à medida que estes chegam. Os funcionários de informação devem preencher vários campos, tais como a data de apresentação do pedido, qual a autoridade pública em causa, etc., e este processo deve continuar à medida que o pedido é tratado (por exemplo, com a informação disponibilizada sobre rubricas tais como a data da comunicação da decisão sobre o pedido, as taxas cobradas, qualquer excepção invocada para recusar o pedido e assim por diante). Estas bases de dados centrais são uma maneira extremamente eficiente de controlar os pedidos centralmente e de extrair informação sobre como os pedidos estão a ser tratados. Também facilitam muito o trabalho de elaboração de relatórios anuais, já que a maioria da informação necessária para o relatório estará disponível com um clique de um botão. Por razões óbvias, só uma autoridade central pode criar algo

semelhante. Enquanto em alguns países – nomeadamente no México – isto foi realizado pelo órgão de supervisão, faz mais sentido que isto seja efectuado por um organismo central, interno e nodal.

- Melhorar as normas e sistemas de gestão de registos é um dos desafios mais difíceis em termos de implementação de legislação sobre o direito à informação. Exige um grande esforço, tanto em termos de elaboração de normas como de implementação destas normas no âmbito de cada autoridade pública. A implementação deve ser feita separadamente por cada entidade pública, mas se a criação de normas também for feita separadamente, é provável que resulte numa manta de retalhos confeccionada a partir das diversas normas usadas em diferentes autoridades públicas, o que implicaria mais trabalho para as mesmas. Por isso, faz muito mais sentido se o processo de criação normas for centralizado.

3. Sistemas

- É necessário criar sistemas para promover a implementação favorável e efectiva da lei do direito à informação. Basicamente, a maioria dos principais resultados ao abrigo destas leis não são algo que vá acontecer por si só, especialmente ao longo do tempo, e assim, são necessários sistemas para garantir que estes ocorram.
- Um primeiro sistema é assegurar que as obrigações de divulgação proactiva sejam cumpridas, não só uma vez mas ao longo do tempo (ou seja, que a informação é actualizada com frequência).
- Um segundo sistema é garantir que os pedidos de informação são tratados de forma coerente, e dentro dos prazos estabelecidas. Novamente, é uma questão complicada e dedicou-se um capítulo inteiro deste manual a esta matéria.
- Um terceiro sistema que pode vir a ser necessário criar diz respeito aos recursos internos, conforme determinado por algumas leis de DAI. Aqui é importante que o recurso seja considerado por uma autoridade superior dentro da mesma autoridade pública, e não simplesmente de novo pela mesma autoridade (por exemplo, o funcionário de informação), porque de outra forma não é um recurso real (mesmo para um recurso interno).
- Devem ser postos em prática sistemas adequados para assegurar que a gestão de registos seja efectuada correctamente e de forma que permita que os funcionários obtenham os documentos solicitados (e também possam obter documentos para fins de trabalho interno). Este é um assunto extremamente complexo, que deve começar com a criação de normas claras de gestão de registos, de preferência a nível central (conforme mencionado supra). Isto pode também exigir que os procedimentos de classificação existentes em

cada autoridade pública sejam revistos com frequência para verificar que estão em sintonia com o regime de excepções previstas na lei.

- Se as autoridades públicas são obrigadas a apresentar anualmente um relatório sobre o que efectuaram para implementar a lei, será necessário outro sistema para isto, pelo menos um mesmo que seja simples. Para realizar isto com sucesso, as autoridades públicas devem recolher no mínimo certos tipos de informação – sobretudo relacionada com pedidos – de forma contínua, visto que caso contrário será muito difícil ou impossível no fim do ano. Conforme mencionado, uma ferramenta de controlo central electrónico é a melhor maneira de alcançar este objectivo, mas se esta ainda não foi posta em prática, então deve ser mantido, pelo menos, um arquivo de informações (ou seja, registos em papel).
- Por fim, deve ser posto em prática pelo menos, um sistema de avaliação e controlo simples. No seu aspecto mais básico, deve pelo menos incluir uma revisão periódica, talvez semianual, do progresso na implementação do Plano de Acção (que deveria ter sido elaborado anteriormente). Alguns dos sistemas de recolha de informação usados para o relatório anual, em particular em relação aos pedidos, será também útil para isto. Um certo grau de colaboração por parte dos outros funcionários, tal como o departamento de informática, em relação à divulgação proactiva através do sítio Web, pode ser necessário.
- Alguns governos como o do Uganda e o do Ruanda criaram portais online de acesso à informação, em colaboração com organizações da sociedade civil, nos quais os pedidos de informação podem ser preenchidos. Tanto os pedidos como as repostas são publicados no portal. Os detalhes estão no site www.askyourgov.ug e https://sobaukirwa.rw/respectivamente.

DISCUSSÃO:

A que ponto chegou a sua autoridade pública em termos de pôr em prática estes sistemas?

4. Formação

- Considerado como um objectivo organizacional mais amplo, a formação é uma tarefa enorme, já que, ao longo do tempo, todos os funcionários públicos necessitam de receber algum tipo de formação. Na ausência de pelo menos alguma sensibilização ou formação, os funcionários não serão capazes de compreender as suas responsabilidades, mesmo em termos das suas obrigações de cooperação com funcionários de informação. E na ausência

desta cooperação, existirão sempre desafios em termos de implementação da lei.

- Dada a magnitude da tarefa, existe claramente necessidade de definir prioridades. Faz sentido começar a formação com funcionários de informação, dado o papel especial que desempenham em termos de liderança na maioria dos esforços de implementação. Além disso, os funcionários em causa claramente precisam de receber formação mais intensiva do que os outros funcionários. Finalmente, funcionários de informação podem desempenhar um papel importante na disponibilização de formação a outro pessoal (assim, novamente, faz sentido dar prioridade à formação que estes devem receber).
- Existem importantes benefícios ao assumir uma abordagem de formação de formadores para a formação, especialmente na fase inicial de implementação de uma nova lei de DAI. Pode ser necessário utilizar peritos externos para a formação de formadores, dado que não é provável que exista muita perícia no país, que também milita fortemente a favor de uma abordagem de formação de formadores, entre outras, para economizar dinheiro.
- Em última análise, todos os funcionários públicos deverão beneficiar de algum tipo de formação de direito à informação ou, pelo menos, de sensibilização de DAI. Exigirá algum tipo de plano com vista a atingir todos dentro do prazo de, por exemplo, três a cinco anos. Este plano deve ser incluído no Plano de Acção mais amplo com a inclusão de marcos bem definidos (por exemplo, conseguir a adesão de um terço de todos os funcionários até ao final do segundo ano). Algumas abordagens a considerar em termos de se relacionar com os funcionários:
    - É útil criar módulos sobre o direito à informação em formação contínua de diferentes tipos, tal como formação geral para os novos recrutas.
    - Os funcionários de informação podem promover campanhas de sensibilização nas suas próprias autoridades públicas. Isto pode ser de carácter mais ou menos formal. Por exemplo, poderia incluir discussões informais durante a hora do almoço ou sessões mais formais estilo sessão de trabalho.
    - Para a maioria dos funcionários, uma quantidade relativamente modesta de formação deveria ser suficiente para começar. Um módulo de 2 horas é provavelmente suficiente, pelo menos no início, numa tentativa de tentar alcançar tantos funcionários quanto possível.
- Também devem ser efectuados esforços para introduzir o direito à informação em foros educacionais mais amplos. Por exemplo, isto pode ser introduzido como um tópico para as crianças da escola, por exemplo, entre 14 e 16 anos de idade, talvez como parte de um programa mais amplo de educação cívica.

Devem-se, igualmente, fazer esforços para o incluir como parte de cursos universitários, como por exemplo, direito e jornalismo, e talvez em cursos mais amplos de direitos humanos.

5. Comunicações

- As comunicações são um meio extremamente importante de assegurar que conjuntos de partes interessadas permaneçam ou sejam informadas sobre a lei de DAI e estejam motivadas para fazer o seu melhor na sua implementação. Existem dois tipos diferentes de comunicações, internas e externas.
- A comunicação interna tem duas finalidades principais:
  - Manter o pessoal informado sobre desenvolvimentos, tais como a adopção de uma nova lei do DAI ou a introdução de novas normas de gestão de registos.
  - Enviar declarações de alto nível de apoio à implementação da lei do DAI, o que pode desempenhar um papel importante na abordagem da cultura de sigilo.
- As comunicações internas podem ser efectuadas de muitas maneiras diferentes. Uma maneira óbvia é por meio de e-mail, se o serviço público estiver suficientemente online. Mas, por vezes, outras formas de comunicação interna podem ser importantes, tal como um discurso por um alto funcionário directamente ao pessoal.
- Comunicações externas consistem principalmente na informação do público sobre o direito à informação e como este pode ser exercido, bem como manter o público informado sobre os principais desenvolvimentos (mais uma vez, a adopção de novas normas de gestão de registos é um bom exemplo disto).
- As autoridades públicas, obviamente, partilham esta responsabilidade com vários outros intervenientes sociais, acima de tudo, grupos da sociedade civil e meios de comunicação. Mas as autoridades públicas têm, muitas vezes, uma obrigação tanto formal (ou seja, pela lei) como moral de o fazer.
- Esta é, em certa medida, uma responsabilidade central, mas é também uma eficiência, de facto uma necessidade, para que todas as autoridades públicas estejam envolvidas neste processo. Diferentes autoridades públicas chegam a grandes sectores do público – por exemplo, através de escolas, centros de saúde e gabinetes do governo local – e estes proporcionam oportunidades significativas para aumentar a sensibilização sobre esta importante questão.
- Existem diversos modos como isto pode ser feito:
  - Os funcionários de informação podem elaborar guias simples para os requerentes os quais podem ser disponibilizados tanto em cópia impressa como através de sítios da web das autoridades públicas.

- As autoridades públicas podem organizar comemorações de acontecimentos importantes, tais como o Dia Internacional do Direito a Saber, que é celebrado no dia 28 de Setembro de cada ano. Estes podem assumir a forma de conferências públicas, actividades de sensibilização (tais como peças de teatro) e assim por diante.

- Conforme já mencionado, há também aqui um papel importante para a sociedade civil, o órgão de supervisão e os meios de comunicação. Na verdade, pode ser muito útil se as autoridades públicas entrarem em parceria com estas entidades na realização de actividades de sensibilização.

Quarto Passo:

Com base na informação apresentada, o formador deve orientar uma discussão entre os participantes sobre quais destas acções foram tomadas pelas autoridades públicas para quem trabalham, e igualmente, como se sentem sobre o progresso em todo o serviço público no país em geral.

Quinto Passo:

Um passo particularmente útil na implementação de uma lei de DAI pode ser a criação de uma rede de funcionários de informação (o funcionário em cada autoridade pública encarregado de responder a pedidos de informação). Caso não exista esta rede, o formador deve propor aos participantes do seminário considerarem a possibilidade de assumirem esta iniciativa, recolhendo os e-mails dos participantes para criar o nucelo de uma lista de distribuição.

EXERCÍCIO

MAPEAR OS PASSOS PRINCIPAIS

Tempo: *30 min*

Trabalhar em grupos de dois ou três

Pense sobre todos os passos que devem ser tomados pelas autoridades públicas para a implementação do direito à informação. Elabore um breve mapa dos principais passos que considera prioridades nos primeiros dois anos. Esteja preparado para apresentar os seus resultados ao grupo.

Resumo dos pontos principais

RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- Existem vários aspectos principais que carecem de actuação para a implementação de uma lei do direito à informação, incluindo actividades centrais, estruturas institucionais, sistemas, formação e comunicações.
- A elaboração de um Plano de Acção geral – a nível de cada autoridade pública ou a nível central – é um instrumento fundamental de implementação.
- Cabe aos funcionários de informação a responsabilidade de implementar muitas destas actividades, mas muitas vezes acontece que têm de ser feitas em colaboração com outros funcionários, e em certos casos serão outros intervenientes a assumir o papel principal.
- Devem ser postos em prática diversos sistemas para garantir que a implementação de uma lei do direito à informação é levada a cabo como deve ser. De importância primária neste aspecto é a existência de sistemas para garantir a divulgação proactiva e respostas aos pedidos de informação em tempo hábil.
- A formação é uma enorme área de necessidade que vai exigir uma certa prioridade, provavelmente concentrando-se em primeiro lugar nos funcionários de informação.
- Os sistemas eficazes de comunicação, tanto internos como externos são uma forma importante de avançar com a implementação de uma lei do direito à informação.

CAPÍTULO CINCO

CUMPRIR OBRIGAÇÕES DE DIVULGAÇÃO PROACTIVA

Com o crescimento da Internet, dados abertos estão a tornar-se um aspecto cada vez mais importante da governação transparente. Se bem que os efeitos desta mudança tenham sido mais pronunciados no mundo desenvolvido, devido à maior taxa de acuidade da Internet, a divulgação proactiva sempre foi central para um sistema eficaz de DAI. Além disso, o crescimento da Internet móvel significa que, mesmo em toda a África, a Internet está a tornar-se uma ferramenta cada vez mais importante para facilitar o diálogo entre o governo e o seu povo. Além de proporcionarem um fluxo constante de informação sobre temas importantes, publicação proactiva pode economizar tempo e dinheiro aos órgãos do governo, uma vez que é muito mais fácil disponibilizar informação na esfera pública de forma proactiva do que responder a mesmo um só pedido de um documento, muito menos vários pedidos para o mesmo documento. Este capítulo analisa as boas práticas e os desafios de implementação relativos à publicação proactiva. Apesar de as necessidades reais diferirem de uma lei para outra, as autoridades públicas devem ser encorajadas a encarar estas como normas básicas e devem esforçar-se para aumentar a quantidade de informação divulgada ao público tanto quanto possível.

SESSÃO 1

CUMPRIR OBRIGAÇÕES DE DIVULGAÇÃO PROACTIVA

Tempo: 30 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Proporcionar orientação sobre as normas de divulgação proactiva e uma fórmula simples para criar um sistema eficaz de divulgação proactiva.

Primeiro Passo:

O formador deve perguntar aos participantes se acham que as autoridades públicas devem estar legalmente obrigadas a publicar certos tipos de informação ou se seria melhor permitir que as autoridades públicas determinassem isso por si mesmas? O formador deve iniciar uma discussão sobre que tipos de informação são mais importantes para serem publicados de forma proactiva, no que diz respeito às suas funções oficiais.

Segundo Passo:

Apresentação de normas internacionais relativos à divulgação proactiva:

- As normas internacionais atribuem uma obrigação clara às autoridades públicas para publicar informação de forma proactiva.
- No seu Relatório Anual de 2000, o Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, declarou:

  > A liberdade de informação implica que os organismos públicos devam publicar e difundir amplamente documentos de interesse público significativo, por exemplo, informação operacional sobre como o organismo público funciona e o conteúdo de qualquer decisão ou política que afecte o público.

- A *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África* apoia isto, afirmando: "Os órgãos públicos serão obrigados, mesmo na ausência de um pedido, a publicar activamente informação importante de interesse público significativo".
- O Princípio XI da Recomendação da Comissão de Ministros do Conselho da Europa (CDE) aos Estados Membros em matéria de acesso aos documentos oficiais também insta todas as autoridades públicas, "por sua própria iniciativa e se adequado", a divulgar informação com o objectivo de promover transparência

da administração pública, eficiência administrativa e participação informada do público.

- A recomendação do CDE insta igualmente as autoridades públicas a, "na medida do possível, disponibilizar informação sobre os assuntos ou actividades pelas quais são responsáveis, por exemplo, através da elaboração de listas ou registos dos documentos em seu poder".
- Alguns dos principais atributos desta obrigação ao abrigo do direito internacional são:
  a. Garantir que informação significativa de interesse público seja publicada.
  b. Garantir que a informação chegue a quem necessita dela (por exemplo, se um projecto afectar a população local, não é suficiente publicar informação sobre e o mesmo na Internet, também deve ser afixado nos quadros de avisos no local).
  c. Actualizar a informação com frequência, conforme for necessário.
  d. Garantir que a informação seja compreensível para a população local (por exemplo, que a informação financeira não seja apresentada em termos excessivamente técnicos).
  e. Aumentar o âmbito da informação sujeita a divulgação proactiva ao longo do tempo.

Terceiro Passo:

Para entender melhor o que significa divulgação proactiva, e como esta deve ser efectuada, é esclarecedor considerar normas internacionais de boas práticas, interpretados no contexto das exigências contidas na Lei Modelo sobre Acesso à Informação em África (a Lei Modelo) elaborada pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos:

- É de fundamental importância que os materiais publicados de forma proactiva devam ser distribuídos de uma forma que maximize a sua utilidade e acessibilidade. A Lei Modelo menciona isto no início, nas suas Definições:
  publicar significa disponibilizar numa forma e maneira que seja facilmente acessível ao público e inclui a disponibilização de cópias ou informação por meio de radiodifusão e meios de comunicação electrónicos;
- Em alguns casos, pode ser suficiente a publicação de informação simplesmente por via electrónica. Normalmente, esta é a abordagem mais fácil. Contudo, as autoridades públicas devem estar conscientes dos níveis de uso da Internet no seu país e regiões afectadas dentro de um país, e especialmente entre quaisquer comunidades às quais a informação se relaciona mais directamente. Por exemplo, se está a ser realizado um projecto de desenvolvimento numa determinada área, provavelmente será importante verificar que as pessoas nessa área tenham

conhecimento. Neste caso, para além de publicar informação online, pode ser necessário afixar a informação em quadros de avisos no local ou em repartições públicas da área.

- Outras ideias para publicação proactiva incluem:
  - Publicação periódica de relatórios de progresso pelos ministérios;
  - Publicação periódica de uma revista sobre serviço público;
  - Sessões de informação para os meios de comunicação e conferências de imprensa periódicas por parte dos vários ministérios e departamentos;
  - Uso de ferramentas dos meios de comunicação social assim como sítios da web;
  - Cartazes públicos e quadros de mensagens;
  - Tradução de informação para línguas locais;
    Disponibilizar informação através do sistema de bibliotecas; e
  - Desenvolvimento de uma política e estratégia nacional de comunicações do governo.
- Em termos da forma de publicação, na sua maior parte, é suficiente simplesmente facultar acesso à informação na forma em que foi originalmente produzida. Porém, é essencial que o público seja capaz de compreender certos tipos essenciais de informação, tais como o orçamento, e mesmo assim, este é muitas vezes demasiado complicado tecnicamente para os cidadãos comuns, ou mesmo cidadãos relativamente instruídos, entenderem. Então, em alguns casos, será necessário disponibilizar a informação de uma forma que as pessoas possam compreender. No caso do orçamento, por exemplo, tornou-se prática comum em muitos países apresentar um orçamento para os cidadãos, uma versão simplificada do orçamento que o cidadão comum possa entender. Estas versões simplificadas também podem ser apropriadas para explicar a natureza de um projecto de desenvolvimento a ter lugar numa determinada parte do país, ou num programa para alargar determinados benefícios a certos indivíduos.

DISCUSSÃO:

Consegue encontrar outras maneiras práticas de divulgação de informação proactivas? Acha que isso será diferente para diferentes autoridades públicas? Já tem alguns sistemas para este fim em prática? Que tipos de informação são especialmente importantes divulgar offline?

- A maioria das leis de DAI inclui uma lista consolidada de tipos específicos de informação que devem ser publicados de forma proactiva, e que devem ser mantidos actualizados dentro de um determinado prazo. A Secção 7 da

Lei Modelo exige que todas as autoridades públicas publiquem a seguinte informação no prazo de 30 dias após a sua produção:

a. manuais, políticas, procedimentos ou regras ou instrumentos semelhantes preparados para funcionários do órgão ou usados por estes para cumprimento das funções do órgão, exercer poderes e lidar com reclamações, tomar decisões ou recomendações ou proporcionar aconselhamento a pessoas não pertencentes ao órgão com respeito a direitos, privilégios ou benefícios, ou a obrigações, sanções ou outros detrimentos, aos quais ou para os quais as pessoas possam ter direito;
b. nomes, designações e outros pormenores do funcionário de informação e funcionário adjunto de informação do órgão público ou órgão privado competente, incluindo a informação sobre a morada e endereços electrónicos onde as pessoas podem apresentar pedidos de informação;
c. quaisquer formulários, procedimentos, processos e regras prescritos para envolvimento dos membros do público com o organismo público ou entidade privada competente;
d. pormenores de qualquer disposição, estatutária ou não, que exista para a consulta com, ou representação por, membros do público em relação à formulação ou implementação das suas políticas ou documentos semelhantes;
e. se as reuniões do órgão público ou órgão privado competente, incluindo as suas directorias, conselhos, comissões ou outros órgãos semelhantes, estão abertas a membros do público e, em caso afirmativo, o processo para o envolvimento directo ou indirecto; mas se uma reunião não é aberta ao público, o órgão deve proactivamente tornar público o conteúdo de comunicações recebidas, o processo de tomada de decisão e as decisões tomadas;
f. informação detalhada sobre a concepção e execução de quaisquer programas de subsídios implementados com fundos públicos, incluindo os montantes atribuídos e gastos, os critérios de acesso ao subsídio, e os beneficiários;
g. todos os contratos, licenças, alvarás, autorizações e parcerias público-privadas concedidos pelo organismo público ou entidade privada competente;
h. relatórios com os resultados de sondagens, estudos e testes, incluindo relatórios científicos ou técnicos e relatórios de avaliação de impacto ambiental, elaborados pelo órgão público ou órgão privado competente; e
i. qualquer outra informação conforme instruído pelo mecanismo de fiscalização.

- Muitas vezes exige-se que esta informação seja actualizada de forma contínua e pode ser difícil alcançar isto ao longo do tempo. O número de funcionários

no âmbito da autoridade pública que pode ser responsável por produzir as categorias de informação que estão sujeitas a publicação proactiva pode ser muito grande, e por isso o risco de que pelo menos alguns destes se esqueçam de apresentar a informação para publicação geral é elevado. Assim sendo, as autoridades públicas deverão criar um sistema de funcionamento interno de publicação proactiva, tendo em conta o número de pessoas envolvidas na produção da informação relevante, a maneira como as aprovações finais destes tipos de documentos são obtidas e assim por diante.

- A Lei Modelo também exige que todas as autoridades públicas publiquem a seguinte informação anualmente:
  a. informação sobre a organização, funções e obrigações;
  b. informação contendo interpretações ou pormenores de Leis ou políticas administradas pela autoridade;
  c. pormenores sobre os processos e procedimentos para a criação, arquivo, organização e manutenção de informação;
  d. uma lista de todas as categorias de informação na sua posse ou sob o seu controlo;
  e. um directório dos seus funcionários, incluindo os seus poderes, obrigações e título, indicando o pessoal permanente, o pessoal temporário e o pessoal contratado, os procedimentos de recrutamento e vagas;
  f. a faixa anual de remuneração para cada funcionário público e;
  g. despesas detalhadas para viagens e hospedagem para cada funcionário e director, e ofertas, hospitalidade, patrocínios ou qualquer outro benefício recebido por cada funcionário e director;
  h. uma descrição da composição, funções e procedimentos de nomeação dos directórios, conselhos, comissões e outros organismos constituídos por duas ou mais pessoas, constituído como sua parte ou para fins de consultoria ou gestão do organismo público ou entidade privada compentente;
  i. o orçamento real detalhado, receitas, despesas e endividamento para o exercício em curso, incluindo as respectivas estimativas, planos, projecções e relatórios, incluindo relatórios de auditoria, e para quaisquer exercícios anteriores a partir da data do início da Lei de DAI;
  j. o relatório anual apresentado ao mecanismo de fiscalização; e
  k. qualquer outra informação conforme instruído pelo mecanismo de fiscalização.
- É útil se as autoridades públicas forem além das exigências mínimas estabelecidas pela lei no que respeita a publicação proactiva. Neste sentido, é necessária uma avaliação do que o público pensa ser importante nesta área. Consoante a autoridade pública, e as suas interacções com o público, podem existir muitos modos de assim o fazer. A autoridade poderia, por exemplo,

providenciar uma 'caixa de sugestões' no seu sítio Web e também nos seus departamentos públicos para este fim.

- Um dos principais desafios desta obrigação é estar certo de que a informação seja actualizada periodicamente. Em muitos casos, as autoridades públicas fazem um esforço para publicar a informação online uma vez, mas depois não a mantêm actualizada. Isso requer um tipo de protocolo, bem como o apoio activo dos funcionários que são responsáveis pela produção dessas categorias de informação, uma vez que são os únicos que precisam de agir para garantir que esteja disponível. O ideal seria o sistema envolver os produtores desta informação em comunicação directa com os indivíduos que são responsáveis pelo sítio Web, sem envolver o funcionário de informação. Não há necessidade de o envolver, pois seria simplesmente a imposição de mais um encargo, o que poderia causar mais atrasos.
- A experiência em muitos países tem demonstrado que as leis podem ser muito ambiciosas em termos de publicação proactiva, mas pode ser difícil para as autoridades públicas atenderem a estas obrigações dentro dos prazos impostos pela lei. Isso pode levar a uma lacuna entre política e prática (ou seja, uma situação em que os requisitos legais ou de políticas muitas vezes não estão a ser cumpridos).
    - *Na Índia, por exemplo, um estudo de grande abrangência realizado cinco anos após a entrada em vigor da lei revelou que apenas 5% de toda a informação sujeita a obrigações de divulgação proactiva estava de facto a ser publicada. A lei Indiana inclui obrigações rigorosas de divulgação proactiva. Uma possível solução para este problema é facultar às autoridades públicas um prazo mais alargado para cumprir as obrigações de publicação proactiva.*
- Algumas outras observações úteis sobre publicação proactiva:
    - *No Reino Unido, adoptou-se uma abordagem diferente para esta questão. Em vez de elaborar uma longa lista de categorias de informação sujeita a publicação proactiva, a lei exige que cada a autoridade pública elabore e implemente um sistema de publicação, que define as classes de informação a publicar. É importante ressaltar que o esquema deve ser aprovado pelo Comissário de Informação. O Comissário pode condicionar a aprovação a um prazo ou retirar a aprovação, com aviso prévio com antecedência de seis meses. Este sistema introduz uma margem de flexibilidade na obrigação de publicação proactiva, permitindo às autoridades públicas adaptar a implementação relativa a esta categoria às suas condições específicas. Além disso, faculta a possibilidade de supervisão pelo Comissário sem acrescentar uma sobrecarga demasiada, tendo em conta as inúmeras autoridades públicas às quais a lei de DAI se pode aplicar. É importante salientar, que*

isto permite uma elevação das obrigações de publicação proactiva ao longo do tempo, à medida que as autoridades públicas adquirem capacidade nesta área. Basicamente, este sistema garante que, ao longo do tempo, a quantidade de informação que é de publicação obrigatória vai aumentar.

- Se a informação for publicada de forma proactiva não haverá necessidade de os indivíduos apresentarem pedidos para esta informação. É de notar que demora muito mais tempo responder a um pedido de informação – o que envolve apresentar um recibo ao requerente, registar e controlar o pedido e apresentar uma resposta formal em conformidade com os requisitos da lei – do que disponibilizar informação proactiva – o que exige simplesmente enviá-la para um sítio Web. Assim, faz sentido alargar o âmbito da publicação proactiva a qualquer informação que possa ser objecto de interesse público geral em vez de esperar por um pedido para esta informação.
- *Na Índia, a lei exige que as autoridades públicas, além de atenderem aos requisitos mínimos de publicação proactiva, publiquem tanta informação quanto possível de forma proactiva de modo a minimizar os pedidos.*

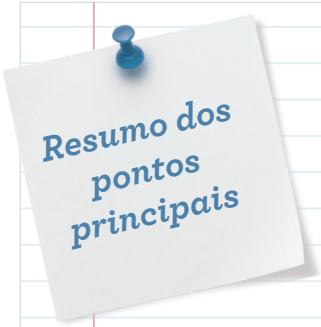
- Por último, no âmbito de um pedido, apenas informação no domínio público pode ser divulgada, e por isso pode fazer sentido publicá-la de forma proactiva no caso de mais alguém a solicitar. A Lei Modelo declara isto expressamente na secção 86:
  1. Sujeito à subsecção (2), a informação a que um requerente tem acesso ao abrigo desta Lei é, a partir daí, informação de domínio público.
  2. Quando um requerente é autorizado a ter acesso à sua informação pessoal ou informação pessoal de algum parente mais próximo ou de alguém de quem ele é o representante pessoal legal, a informação não será de domínio público somente por motivo dessa concessão de acesso.

Quarto Passo:

O formador deve promover uma discussão sobre como as normas contidos na Lei Modelo podem ser comparados com os da respectiva lei doméstica. O formador deve perguntar se os participantes pensam que as normas na Lei Modelo são razoáveis. Caso estas sejam mais rigorosas que os requisitos estabelecidos na lei a nível nacional, o formador deve encorajar os participantes a aspirar às normas da Lei Modelo. A discussão deve também abordar a questão do progresso na implementação de sistemas de divulgação proactiva nas suas autoridades públicas de cada um dos participantes.

Quinto Passo:

Tendo em conta os desafios associados com a manutenção de informação acessível em áreas de baixa penetração da Internet, o formador deve debater com o grupo sobre os melhores sistemas para alcançar isto, com as ideias sendo apresentadas na frente da sala.



RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- Divulgação proactiva é um meio muito importante de prestar o direito à informação ao público e, de facto, para a maioria dos cidadãos, representa a única maneira de conseguir acesso a informação das autoridades públicas porque nunca apresentarão um pedido de informação.
- O direito internacional estabelece normas mínimas para a divulgação proactiva, incluindo a das principais categorias de informação.
- Também faz sentido publicar qualquer informação proactiva que possa ser de interesse geral, uma vez que isto é de execução muito mais fácil e rápida do que tratar mesmo só um pedido para a informação.
- Pode constituir um desafio garantir a publicação de informação sujeita a obrigações de publicação proactiva, e um desafio ainda maior assegurar que esta informação permaneça actualizada, tanto no sentido de actualizar informação que muda ao longo do tempo, assim como no sentido de garantir que informação produzida de forma aleatória é acrescentada com frequência.
- Disponibilizar informação por via electrónica através de um sítio web é bastante eficiente e importante, mas também é necessário distribuir certas categorias prioritárias de informação por outros canais, para garantir que estas cheguem às pessoas que delas precisam.

CAPÍTULO SEIS

TRATAMENTO DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Um sistema eficiente e eficaz para o tratamento de pedidos está no cerne de um regime forte de direito à informação. Em alguns casos, aspectos do procedimento serão definidos na lei de DAI, tal como uma obrigação de prestar assistência aos requerentes na elaboração dos seus pedidos ou um prazo de resposta. Outros aspectos do procedimento podem ser definidos pelos regulamentos adoptados por um ministro ou o órgão de supervisão, ou deixados ao critério de cada autoridades pública. Contudo, ao criar um sistema de tratamento de pedidos, os funcionários públicos devem ter em conta que estes estão a pôr em prática um quadro para satisfazerem um direito humano fundamental, com a gravidade, importância e os recursos que isso implica. Este capítulo enuncia as principais normas internacionais para o tratamento de pedidos, considerados no contexto da Lei Modelo sobre o Acesso a Informação em África.

SESSÃO 1

CAPÍTULO SEIS: TRATAR PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Tempo: 80 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Proporcionar orientação sobre a forma de pôr em prática um sistema eficiente e fácil de usar para tratar pedidos de informação.

Primeiro Passo:

O formador deve abrir a sessão perguntando, em termos gerais, o que os participantes pensam constituir um bom serviço ao cliente. Ao lidar com uma loja, restaurante ou outro negócio, o que faz com que, enquanto cliente, queira voltar? Anotando as respostas mais relevantes na parte da frente da sala, o formador deve perguntar aos participantes se estes valores poderiam ser incorporados num sistema de tratamento de pedidos de acesso. O formador deve perguntar aos participantes sobre as suas experiências em receber ou de outro modo estarem envolvidos no tratamento de pedidos de informação, e se pensam que os seus sistemas reflectem estas qualidades.

Segundo Passo:

Apresentação de normas internacionais de tratamento de pedidos de acesso:

- É importante, desde o início, entender que a 'informação' deve, no contexto do DAI, ser entendida em termos mais amplos possíveis. A Lei Modelo inclui esta definição:

  A informação inclui qualquer original ou cópia de material documental, independentemente da sua forma física, sejam estes registos, correspondência, factos, opiniões, orientações, memorando, dados, dados estatísticos, livros, desenhos, planos, mapas, diagramas, fotografias, registos áudios ou visuais, e qualquer outro material tangível ou intangível, independentemente da forma ou meio em que é conservado, na posse ou sob o controlo do detentor da informação a quem um pedido é apresentado nos termos desta Lei; custo razoável de reprodução significa o preço mínimo de mercado para realização da reprodução.

- Enquanto direito humano, o direito de acesso também deve ser entendido em termos gerais, e deve ser alargado de forma a abranger estrangeiros e pessoas colectivas. A Lei Modelo afirma:
  2 a. Todas as pessoas têm o direito de acesso a informação de órgãos públicos e entidades privadas competentes, em forma expediente e económica.
    b. Todas as pessoas têm o direito de acesso a informação de órgãos privados que possa contribuir para o exercício ou protecção de qualquer direito, em forma expediente e económica.
- A medida em que os procedimentos de pedido são definidos centralmente, seja pela lei de DAI ou por regulamentos, varia de Estado para Estado. No entanto, as autoridades públicas devem tentar criar sistemas de tratamento de pedidos em harmonia com as boas práticas internacionais, independentemente de isto ser ou não formalmente exigido. Isto deve incluir a possibilidade de facultar acesso através de qualquer meio de comunicação. Conforme a Lei Modelo declara:
  13 (1) Uma pessoa que deseja obter acesso à informação de um detentor de informação deve apresentar um pedido por escrito ou oralmente ao funcionário de informação do organismo.
    (2) Se uma pessoa apresentar um pedido de forma oral, o funcionário de informação deve reproduzir o pedido oral por escrito, e disponibilizar uma cópia do mesmo ao requerente.
- Embora não seja mencionado na Lei Modelo, um número crescente de Estados estão a criar sistemas para a apresentação de pedidos online. A utilidade disto depende, obviamente, do nível de alcance da Internet e da literacia digital no país, mas não deixa de ser um passo importante a ser considerado pelas autoridades públicas, tendo em conta que é muito mais fácil para os candidatos apresentarem pedidos online, e também é muito mais fácil para as autoridades públicas tratarem estes tipos de pedidos.
- Outra questão importante é onde os pedidos devem ser recebidos. Para pedidos electrónicos, isso exigirá um endereço de email exclusivo, bem como, de preferência, um sistema online para a apresentação de pedidos através do sítio Web.
- Num sistema forte, as autoridades públicas devem ser capazes de receber pedidos através de qualquer uma das suas repartições públicas. Requer a introdução de um sistema que garanta que os pedidos apresentados em vários locais sejam de alguma forma transmitidos ao centro de processamento, ou sejam tratados no local em que são recebidos, sempre que isso seja possível (isto requer a presença de pessoal que sabe como fazer isso, bem como a disponibilidade da informação nesse local).

- Se for apresentado um pedido oralmente, o funcionário de informação deve reproduzi-lo em forma escrita e disponibilizar uma cópia assinada ao requerente. Em todos os casos, é uma boa prática apresentar aos requerentes uma confirmação escrita do pedido, incluindo a data em que este foi apresentado e, idealmente, o nome do funcionário que recebeu o pedido.
- Um sistema eficiente para o tratamento de pedidos de DAI deve incluir um registo central. O modo mais eficiente de registar pedidos é através de um sistema electrónico uma vez que isto pode ser efectuado a partir de diferentes locais online e permite actualização e registo de mais informação em forma simples (por exemplo, a data de resposta ao pedido, qualquer taxa cobrada, etc.). No entanto, isto requer recursos consideráveis, especialmente antecipados, assim como um governo que disponha de uma rede suficientemente estabelecida para que isto funcione. Uma possível ferramenta electrónica para manter um registo central de todos os pedidos que são apresentados a uma autoridade pública, bem como o modo como estes pedidos foram tratados, está incluído no Anexo 3.
- Se uma base electrónica de dados para pedidos for bem concebida, esta também pode ser usada para produzir a informação necessária para o relatório anual (quantos pedidos foram apresentados, quanto tempo demorou para os tratar, etc.).
- Idealmente, deve existir um registo electrónico central de pedidos, em vez de se exigir que cada autoridade pública crie o seu próprio sistema de registos.
  - *Um bom exemplo é apresentado pelo México, onde o órgão de supervisão (a comissão de informação) desenvolveu um registo electrónico central de pedidos que também pode ser usado para apresentação de pedidos; isto é extremamente eficiente tanto para os requerentes como para as autoridades públicas e gera uma parte significativa do relatório anual quase automaticamente.*
- Se não for possível criar um sistema de registo electrónico deve, contudo, ser posto em prática, algum tipo de sistema.
- O registo exige que cada pedido receba um número de arquivo único como pedido de informação. Parte do sistema de registo também envolve a apresentação aos requerentes de um recibo, que deve indicar o número de arquivo único dos respectivos pedidos. Normalmente, isto seria disponibilizado da mesma maneira como o pedido foi apresentado (isto é, electronicamente, através do correio ou directamente em pessoa). Uma forma possível de apresentação aos requerentes de um recibo dos seus pedidos é apresentada no Anexo 1, Formulário B.
- As autoridades públicas devem ser bastante flexíveis no que respeita a como é apresentado um pedido. Embora não deva existir uma exigência para a utilização de um determinado formulário, o processo será agilizado se for elaborado um

formulário padronizado. Um modelo de formulário para apresentação de pedidos está incluído no Anexo 1, Formulário A. No entanto, um pedido nunca deve ser recusado simplesmente por não cumprir um determinado procedimento de ordem técnica. Conforme a Lei Modelo deixa claro, tudo o que importa é que seja prestada informação suficiente:

13 (6) Um pedido deve:

a. apresentar tantos pormenores relativos à informação solicitada quanto razoavelmente necessário para permitir que o funcionário de informação identifique a informação;
b. se o requerente acredita que a informação é necessária para salvaguardar a vida ou a liberdade de uma pessoa, incluir uma declaração nesse sentido, incluindo a base para a crença;
c. se o pedido é dirigido a uma entidade privada, oferecer uma explicação de como a informação solicitada pode ajudar no exercício ou protecção de qualquer direito;
d. identificar a natureza da forma e do idioma em que o requerente prefere o acesso; e
e. se o pedido for feito em nome de outra pessoa, incluir uma autorização da pessoa em cujo nome o pedido é feito.

- Outro ponto importante é que os requerentes não devem ser obrigados a oferecer uma razão ou explicação para o seu pedido. Estes estão a exercer um direito, e não deve ser necessário justificá-lo.
- Leis idóneas de DAI exigem que os funcionários prestem assistência aos requerentes na apresentação de um pedido conforme necessário, especialmente se não têm a certeza sobre a informação que pretendem, ou são deficientes ou analfabetos. Contudo, independentemente de isto ser uma exigência legal, os funcionários devem considerar isto como parte das suas funções. Mais uma vez, a Lei Modelo aborda esta questão, afirmando:

14 (1) Quando uma pessoa:

a. pretenda apresentar um pedido a um detentor de informação; ou
b. apresentou um pedido a um detentor de informação que não está em concordância com os requisitos desta Lei, o funcionário de informação deve tomar todas as medidas necessárias para prestar assistência a pessoa, gratuitamente, a apresentar o pedido de uma forma que esteja em conformidade com esta Lei.

(2) Quando uma pessoa com deficiência deseja apresentar um pedido, um funcionário de informação deve tomar todas as medidas necessárias para prestar assistência a pessoa a apresentar o pedido de uma forma que atenda às suas necessidades.

- Uma vez que o pedido foi recebido, o primeiro passo na resposta é determinar se a autoridade pública está ou não em posse da informação. Embora isso pareça óbvio, pode não ser tão fácil como parece. Não há problema quando o funcionário de informação sabe exactamente onde encontrar a informação, mas isto muitas vezes não é o caso.
  - Quando o funcionário de informação não sabe onde se encontra a informação, necessita de alguma forma de enviar um pedido a outros funcionários da autoridade pública para o ajudarem a encontrar a informação. É necessário elaborar uma abordagem ou um sistema para o efeito.
  - Quando o funcionário de informação sabe aproximadamente onde a informação deve estar, pode simplesmente contactar a repartição em causa.
  - Quando não sabe, uma abordagem seria simplesmente enviar um e-mail a todos na autoridade pública, mas isso pode ser incómodo e constituir um desperdício, especialmente se existirem muitos pedidos. Outra ideia é criar uma lista de distribuição por e-mail dos funcionários superiores que dispõem de um amplo entendimento da informação detida pela autoridade pública, a quem os pedidos de informação poderiam ser distribuídos.
- Para além dos aspectos técnicos do sistema, outros funcionários da autoridade pública devem saber e entender que têm a obrigação de cooperar com o funcionário de informação. Parte da resposta a esta questão é formação. Mas outra parte é também ter um conjunto de regras claras que incluem a obrigação de cooperar com o funcionário de informação.
- Respostas rápidas estão entre os aspectos mais importantes de um sistema forte de DAI. Ao receber um pedido, o funcionário de informação deve em primeiro lugar considerar se podem apresentar uma resposta imediata:
  13 (4) Se um funcionário de informação pode apresentar uma resposta imediata a uma pessoa que apresenta um pedido e a resposta é da satisfação do requerente, o funcionário de informação deve produzir e manter um registo do pedido e da resposta ao mesmo.
- Se uma resposta imediata não for possível, a repartição deve responder tão rapidamente quanto possível, apesar de o facto de a maioria das leis incluírem prazos máximos concretos. A Secção 15 da Lei Modelo define este como 21 dias, embora as leis de alguns países limitem o tempo de resposta a duas semanas, ou dez dias úteis. Um exemplo de uma possível forma de resposta a pedidos está incluído no Anexo 1, Formulário C.
- Algumas leis permitem às autoridades públicas prolonguem este prazo. Esta disposição não deve ser usada rotineiramente, mas apenas nos casos em que o pedido é excepcionalmente difícil, ou envolve uma grande quantidade de

informação. Se for necessária uma prorrogação, a autoridade pública deve informar o requerente imediatamente, e apresentar uma explicação.

- Uma vez que a informação foi localizada, é necessário que se faça uma avaliação da aplicação de eventuais excepções. Este é o assunto objecto de considerações do próximo Capítulo.
- Deve também existir um método para excluir informação isenta, quando apenas parte do documento está isenta (ou seja, de modo que o resto do documento possa ser disponibilizado). A autoridade pública terá de pensar num sistema para o efeito. É relativamente simples no caso de documentos electrónicos, mas mesmo neste caso, exige pelo menos alguma reflexão (por exemplo, é necessário decidir entre ocultar o texto isento ou simplesmente exclui-lo do documento, o que pode ter efeitos indesejados, tais como modificar a formatação). E isto é menos óbvio no caso de documentos impressos (pelo menos isto requer uma caneta especial que pode ocultar de forma confiável a informação isenta).
- Uma prática melhor para excluir informação é indicar a quantidade de informação excluída. Neste caso, a situação inverte-se – normalmente é relativamente fácil fazer isto com documentos impressos (ocultando partes do texto e mantendo um registo dos números de páginas quando são excluídas páginas inteiras), mas menos óbvio no caso de documentos electrónicos, pelo menos quando o texto isento é cortado do documento (o que requer registar a localização e a quantidade de material removido).
- Quando o acesso está a ser facultado, quaisquer preferências indicadas pelo requerente sobre a forma de acesso devem ser tomadas em conta, podendo levantar várias questões que devem ser ponderadas:
    - Se o requerente quer consultar os documentos, a autoridade pública tem um local (ou seja, uma sala) onde isto pode ser efectuado e meios para isso (por exemplo, uma cadeira e mesa)? Se não, deve ser providenciado.
    - A disponibilização de uma cópia impressa ou electrónica é normalmente bastante simples, mas o que acontece se o requerente solicitar uma cópia electrónica de um documento impresso? A autoridade pública deve determinar se pretende exercer o esforço de digitalização de um documento para um requerente.
    - Em alguns casos, o requerente pode querer receber uma transcrição de um registo áudio ou audiovisual (por exemplo, uma gravação em fita). Isto pode ser bastante difícil e moroso e, uma vez mais, devem ser criados sistemas e normas para isso. Por exemplo, quanto de uma gravação sonora é que uma autoridade pública vai concordar em transcrever? Se o formato for um comummente disponível (por exemplo, um arquivo de áudio electrónico

que pode ser lido por dispositivos de propriedade comum, tais como um telemóvel), a autoridade pública insiste em oferecê-la neste formato ao requerente ou ainda transcreve o conteúdo?

- As respostas devem sempre feitas por escrito e, se um pedido for total ou parcialmente recusado, estas devem fazer referência às razões para a recusa e informação sobre as opções para recorrer da decisão. Conforme a Lei Modelo declara:

  16 (1) Sujeito à subsecção (2), o funcionário de informação a quem é apresentado um pedido pode prorrogar o prazo de resposta a um pedido na secção 15(1) numa única ocasião por um período não superior a 14 dias, se:
  - a. o pedido for para uma grande quantidade de informação ou requerer a consulta de uma grande quantidade de informação e satisfazer o limite de tempo original poderia interferir desnecessariamente com as actividades do detentor da informação em causa; ou
  - b. forem necessárias consultas para cumprir com o pedido, as quais não podem ser razoavelmente concluídas no prazo de 21 dias.

  (2) uma parte da informação solicitada possa ser considerada pelo funcionário de informação como estando dentro do prazo especificado na secção 15(1), esta deve ser revista e uma resposta apresentada ao requerente, em conformidade com esta secção.

  (3) Se prazo de resposta a um pedido for prorrogado em termos de subsecção (1), o funcionário de informação deve imediatamente após a decisão de prorrogar ter sido tomada, mas em todo o caso dentro do prazo de 21 dias após o recebimento do pedido, notificar o requerente, por escrito, sobre a prorrogação.

  (4) A comunicação nos termos da subsecção (3) deve indicar:
  - a. o período da prorrogação;
  - b. razões adequadas para a prorrogação, com base nas disposições desta Lei; e
  - c. que o requerente.

- Embora melhores práticas determinem que deve ser gratuito apresentar um pedido de acesso, a maioria das leis de DAI permite às autoridades públicas cobrar taxas para a reprodução e distribuição da informação. Estas devem, idealmente, ser definidas centralmente, e sujeitas a controlos rigorosos. A Lei Modelo declara o seguinte sobre as taxas:

  23 (1) Um requerente não é obrigado a pagar qualquer taxa:
  - a. ao apresentar um pedido;
  - b. em relação ao tempo gasto por um detentor de informação na procura da informação solicitada; ou

c. em relação ao tempo gasto pelo detentor da informação examinando a informação para determinar se esta contém informação isenta ou excluindo a informação isenta de um documento.

(2) Sujeito à subsecção (3), um detentor de informação pode cobrar ao requerente uma taxa de reprodução que consiste dos custos razoáveis de reprodução suportados pelo detentor da informação.

(3) Não existe taxa de reprodução a pagar

a. pela reprodução da informação pessoal do requerente ou, quando o pedido é feito em nome de outra pessoa, da informação pessoal da pessoa em nome de quem o pedido é apresentado;

b. para a reprodução de informação que seja de interesse público;

c. quando um detentor de informação não cumpriu, ou com o prazo de resposta a um pedido ao abrigo da secção 15(1) ou, quando foi feita uma prorrogação do prazo ao abrigo da secção 16, com o prazo prorrogado; ou

d. quando o requerente é indigente.

(4) Quando é feito um pedido, para que a informação divulgada nos termos desta Lei seja disponibilizada num idioma diferente do idioma em que esta já está na posse do detentor da informação ao abrigo da secção 22(2), o detentor da informação pode recuperar do requerente os custos razoáveis da tradução.

(5) Quando é feito um pedido, para que seja produzida uma transcrição escrita de qualquer informação divulgada nos termos desta Lei, o detentor da informação pode recuperar os custos razoáveis de tal transcrição do requerente.

- A cobrança de taxas requer que seja posto em prática um sistema para as avaliar e cobrar, de preferência, facilitando o pagamento de diferentes formas (em dinheiro, cheque, cartão de crédito). Deverão ser emitidos recibos e haverá a necessidade de criar um sistema para registar a taxa nos livros e verificar que esta é tratada de acordo com as regras gerais relativas à cobrança de taxas que se aplicam à autoridade pública. Algumas autoridades públicas já terão sistemas em prática, enquanto outras, que normalmente não cobram taxas ao público, não os terão.
- Sempre que seja provável que o pedido seja dispendioso, a autoridade pública pode querer consultar o requerente para ter certeza de que este está disposto a pagar os custos antes de começar a reprodução dos documentos.

Terceiro Passo:

Responder aos pedidos de informação é complexo e as autoridades públicas necessitam de protocolos ou directrizes claras sobre como proceder para terem a certeza de que respondem dentro dos prazos rigorosos estabelecidos na lei, e para garantir uma boa coordenação e cooperação no âmbito da autoridade pública para este fim. O formador deve perguntar aos participantes se a sua autoridade pública já adoptou um protocolo para responder aos pedidos e, se não, se têm planos para o fazer em breve. O formador deve perguntar se têm algum sistema para verificar se os pedidos foram ou estão a ser tratados atempadamente.

Quarto Passo:

Mesmo que todos os sistemas mencionados neste Capítulo se encontrem em prática, ainda se podem verificar grandes desafios no tratamento de pedidos de informação de forma eficiente e eficaz. O formador deve apresentar uma perspectiva geral dos desafios mais comuns, que são:

- Outros funcionários dizem que não têm a informação, mas o funcionário de informação sabe que provavelmente a têm. Neste caso, pode ser útil lembrar aos outros funcionários as suas obrigações ao abrigo da lei e também as potenciais consequências (e sanções) em caso de incumprimento.
- Em muitos casos, os outros funcionários demoram a dar resposta ao funcionário de informação, o que exerce uma pressão indevida no que diz respeito ao cumprimento de prazos. Muitas vezes os funcionários não encaram isto como parte do seu trabalho principal e certamente não como uma prioridade. Sensibilização do pessoal sobre os requisitos legais de acesso à informação e sobre como isto é uma parte essencial do trabalho de uma autoridade pública pode ser útil.
- Mesmo com os melhores sistemas em vigor, é quase certo que se verificarão vários desafios em termos de tratamento de pedidos de acordo com as regras, incluindo os prazos limite. Se bem que alguma "derrapagem" seja quase inevitável, o objectivo deve ser tratar a grande maioria dos pedidos atempadamente e adequadamente.
- Um dos problemas mais comuns é o tratamento de pedidos dentro dos prazos.
  - *Exemplo: Na campanha de Seis Perguntas, em que seis perguntas foram apresentadas em 80 países, o prazo médio necessário para responder aos pedidos foi de 62 dias, significativamente superior ao prazo de 10-20 dias úteis (30 dias de calendário) estabelecido como máximo na maioria das leis mundiais sobre o direito à informação (DAI). Apenas nove países responderam a todas as seis perguntas, em média, após 30 dias ou menos, e apenas três conseguiram respeitar este prazo para cada um dos seis pedidos.*

- Existem diversas razões devido às quais pode ser difícil cumprir os prazos:
  - Outras prioridades de trabalho recebem precedência sobre a resposta aos pedidos.
  - Outros funcionários dos quais o funcionário de informação depende atrasam ou não cooperam. Isto pode incluir os funcionários que são responsáveis pela informação ou funcionários superiores que devem tomar decisões finais sobre a divulgação da informação.
  - Pode demorar algum tempo para encontrar a informação (seja devido a má gestão de registos ou porque isso é simplesmente difícil) ou pode demorar algum tempo a compilar a informação de diversos documentos.
  - Pode ser difícil decidir se uma excepção se aplica ou não. Em casos mais complicados, isto pode exigir remeter a questão a um funcionário de nível superior e pode ser necessário efectuar algum tipo de inquérito.
  - Pode ser necessário consultar seja com terceiros privados que disponibilizaram a informação ou com outras autoridades públicas que têm algum interesse na informação. Sempre que isto não é considerado como uma prioridade, podendo demorar algum tempo.
- Uma forma extrema da questão do atraso é a recusa sem resposta, que constitui um incumprimento total por parte da autoridade pública em responder ao pedido. Embora nunca deva acontecer, na prática é muito comum.
  - *Exemplo: Na campanha de Seis Perguntas, o nível de recusas sem resposta (ausência total de resposta por parte das autoridades) foi particularmente elevado, respondendo por 38% de todos os pedidos, mesmo depois de três tentativas para obter uma resposta. Um total de 55 dos 80 países abrangidos pelo exercício apresentaram pelo menos uma recusa sem resposta, e 15 responderam a cinco ou seis pedidos com silêncio administrativo.*
- Outro problema comum é a disponibilização de informação errada ou incompleta. Isto pode acontecer devido a diversos motivos:
  - O funcionário responsável pela informação não realiza um trabalho adequado na identificação da informação que responde ao pedido.
  - O pedido não é tão claro quanto poderia ser, ou os funcionários que tratam o pedido não o lêem com cuidado.
  - Existe má-fé e alguma informação é deliberadamente ocultada ou negada.
  - É complicado encontrar toda a informação em resposta a um pedido e assim tomam-se atalhos e apenas se disponibiliza parte da informação.
- Sempre que seja realmente muito difícil responder cabalmente a um pedido, é legítimo discutir isto com o requerente e perguntar se ficariam satisfeitos com apenas partes da informação, ou se há certas partes que são mais importantes para eles.

- A tentativa de cobrar taxas excessivas é outro problema em muitos países. Os funcionários devem lembrar-se que os pedidos de DAI são um direito humano, e não devem ser encarados como uma oportunidade de lucro, ou para preencher lacunas orçamentárias da autoridade pública.
- O acompanhamento de pedidos é muitas vezes feito de forma inadequada, na maioria dos casos porque não existe um sistema em vigor, embora isto também possa acontecer quando não se toma cuidado para registar cada pedido no sistema, ou quando os pedidos são tratados em locais diferentes por pessoas diferentes e os sistemas de acompanhamento não estão devidamente integrados. Dispor de um sistema central sofisticado de acompanhamento pode fazer uma diferença considerável.

EXERCÍCIO

CENÁRIOS QUE PODEM OCORRER

Tempo: *30 min*

Trabalhar em grupos de dois ou três

Enquanto funcionário de informação de uma autoridade pública a tratar de pedidos de informação, como lidaria com os seguintes cenários, ou a que procedimentos recorreria para garantir que não aconteçam de novo:

i. Apercebe-se após receber um pedido que não tem nenhuma informação de contacto do requerente.
ii. Uma pessoa deficiente vem ao seu encontro pode preencher o formulário para fazer um pedido.
iii. Leu o pedido com cuidado, mas não consegue realmente entender que informação o requerente está a solicitar.
iv. Depois de ler um pedido, apercebe-se de que é de natureza muito geral e que seria necessário um longo prazo e requereria uma grande quantidade de fotocópias para o satisfazer.
v. Está bastante certo de que o organismo público tem a informação solicitada, mas não tem a certeza onde a encontrar.
vi. Contactou os funcionários no organismo público e estes dizem que não têm a informação, mas tem a certeza que a devem ter.

vii. Contactou os funcionários responsáveis no organismo público, e estes dizem que têm a informação, mas não conseguem encontrá-la.
viii. Acredita que a informação solicitada não está na posse do seu gabinete, mas sim de outro gabinete.
ix. Encaminhou um pedido às autoridades competentes, mas passaram-se 10 dias e não obteve resposta (tendo em conta que os pedidos devem ser atendidos no prazo de 15 dias).
x. Encaminhou um pedido às autoridades competentes, mas estas queixam-se que estão muito ocupados, e vão lidar com o pedido mais tarde.
xi. O requerente indica que gostaria de receber o pedido em formato electrónico (e, assim, evitar pagar taxas), mas a informação só está disponível em formato impresso.
xii. Um pedido demorou muito tempo para ser processado, porque a informação estava espalhada por vários documentos, os quais tiveram de ser consultados para a encontrar. Este também envolve fotocopiar muitas páginas. Como vai calcular a taxa, se aplicável, a cobrar ao requerente.
xiii. Após o tratamento de um pedido envolvendo centenas de páginas de fotocópias, apresenta ao requerente uma conta das fotocópias, ao que ele indica que, se vai custar assim tanto, não quer a informação.

Resumo dos pontos principais

RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- Qualquer indivíduo e qualquer entidade jurídica, sejam estes nacionais ou estrangeiros, devem poder apresentar um pedido de informação.
- Os pedidos devem ser aceites sejam estes por escrito ou oralmente, pessoalmente, por correio ou por via electrónica, e só devem ser obrigados a incluir informação limitada sobre o requerente e a informação solicitada. É necessário prestar assistência sempre que necessário. Os pedidos devem ser registados e o requerente deve receber o número de registo.
- O funcionário de informação deve responder a pedidos o mais rapidamente possível.
- As autoridades públicas deverão pôr em prática sistemas ou protocolos para garantir que isto aconteça, incluindo instruções a todos os funcionários para cooperarem com o funcionário de informação. Isto deve incluir sistemas para encontrar a informação quando a sua localização não é óbvia.
- Requerentes devem poder estipular diferentes formas de acesso a informação, tais como a consulta de documentos ou a obtenção de cópias dos mesmos, e as autoridades públicas devem dispor de instalações para isto (especialmente proporcionar um local para consultar os documentos).
- As taxas deverão ser limitadas ao custo de copiar e enviar a informação para o requerente e as autoridades públicas necessitam de sistemas de avaliação e cobrança de taxas.
- O cumprimento dos prazos é um desafio particular em muitos países, e até mesmo evitar recusas sem resposta é muitas vezes problemático. Outros desafios incluem evitar disponibilizar informações incompletas ou erradas e o acompanhamento inadequado de pedidos.

CAPÍTULO SETE

INTERPRETAÇÃO DE EXCEPÇÕES

Embora o acesso à informação seja um direito humano deve – tal como todos os outros direitos humanos – ser ponderado face aos outros direitos e interesses. Transparência máxima não significa transparência total, e cada governo terá informação que deve ser legitimamente mantida em segredo. No entanto, de acordo com o estatuto do DAI como um direito humano, estas excepções ao acesso devem ser interpretadas tão estreitamente quanto possível, e aplicadas de acordo com o interesse público. Este capítulo estipula as principais normas internacionais para interpretação de excepções, consideradas no contexto da Lei Modelo sobre o Acesso à Informação em África.

SESSÃO 1 | INTERPRETAÇÃO DE EXCEPÇÕES

Tempo: 60 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Proporcionar orientação sobre como interpretar excepções encontradas numa lei de DAI e quando a informação pode ser legitimamente retida.

Primeiro Passo:

O formador deve iniciar a sessão pedindo aos participantes para indicarem exemplos de informação que é isenta ao abrigo da lei de DAI do país.

Segundo Passo:

Apresentação das normas internacionais para a interpretação de excepções:

- A questão de excepções ao direito de acesso à informação é provavelmente a questão mais conceitualmente desafiadora com que os funcionários devem lidar nesta área.
- O direito de acesso à informação detida por autoridades públicas (o direito à informação) é parte da garantia geral de liberdade de expressão ao abrigo do direito internacional (isto protege os direitos de procurar e receber, bem como transmitir, informação e ideias).
- Como tal, está sujeito ao teste de três partes para estas restrições à liberdade de expressão, o que requer que quaisquer restrições:
  - sejam previstas na lei;
  - protejam um dos interesses indicados ao abrigo do direito internacional; e
  - sejam necessárias para proteger o interesse.
- Qualquer lei que restrinja a liberdade de expressão deve ter a finalidade de proteger um dos objectivos enunciados no Artigo 19(3) do PIDCP. Esta lista, que é exclusiva de modo a que os governos não a possam ampliar, inclui os interesses seguintes:
  - os direitos ou reputação de outros;
  - a segurança nacional;
  - a ordem pública; e
  - a saúde e moral públicas.

- No contexto do direito à informação, isto é geralmente entendido que as restrições exigidas obedeçam a um teste de três partes análogo:
  - A restrição deve visar proteger um de um número limitado de interesses estabelecidos na lei que estão em conformidade com a lista de interesses protegidos mencionados supra.
  - A informação só pode ser recusada quando a divulgação possa causar danos a um dos interesses protegidos (ao contrário da informação que apenas diz respeito ao interesse).
  - A informação deve ser divulgada excepto se o dano ao interesse protegido supera os benefícios globais de divulgação (a prevalência do interesse público). Deve notar-se que, ao abrigo do direito internacional, a prevalência do interesse público só funciona num sentido: obrigar a divulgação de informação sempre que tal seja do interesse público geral.
- O Princípio IV da Recomendação da Comissão de Ministros do Conselho da Europa (CDE) aos Estados-Membros em matéria de acesso aos documentos oficiais, intitulado *"Possíveis limitações ao acesso a documentos oficiais"*, reflecte este teste e também oferece uma indicação dos tipos de interesses que podem necessitar de ser protegidos pelo sigilo. Prevê de seguinte modo:
  1. Os Estados membros podem limitar o direito de acesso aos documentos oficiais. As limitações deverão ser estabelecidas com precisão na lei, serem necessárias numa sociedade democrática e ser proporcionais ao objectivo de proteger:
     i. a segurança nacional, defesa e relações internacionais;
     ii. a segurança pública;
     iii. a prevenção, investigação e tratamento de informação relacionada a actividades criminosas;
     iv. a privacidade e outros interesses privados legítimos;
     v. os interesses comerciais e outros interesses económicos, sejam estes privados ou públicos;
     vi. a igualdade das partes relativamente a processos judiciais;
     vii. a natureza;
     viii. a inspecção, controlo e supervisão por parte das autoridades públicas;
     ix. as políticas económicas, monetárias e cambiais do estado; e
     x. a confidencialidade de deliberações a nível das autoridades públicas ou entre estas durante a instrução interna de uma questão.
- A classificação não é relevante; caso contrário, uma simples acção administrativa poderia frustrar o direito de acesso (isto é, qualquer um poderia classificar um documento como "secreto", o que desprove o direito à informação de qualquer sentido).

- Em alguns países – por exemplo, no México – existem procedimentos que visam garantir que a classificação está correcta; estes incluem a supervisão da classificação inicial, incluindo pelo órgão de supervisão, bem como a revisão periódica da classificação para verificar que está actualizada.
- Ao mesmo tempo, esta ainda não é a melhor prática e, na maioria dos países, a classificação é usada simplesmente como um procedimento interno para sinalizar que a informação é sensível, e não como uma regra de não divulgação.
- A questão da relação da lei de DAI com outras leis é complexa. A melhor prática é proteger todos os interesses de confidencialidade importantes na lei principal de acesso à informação e, em seguida, não permitir que excepções sejam ampliadas por outras leis (enquanto, ao mesmo tempo, estas possam ser esclarecidas por outras leis). No mínimo, somente leis que estejam em conformidade com as normas supracitados (ou seja, o teste de três partes) são legítimas.
- As excepções na Lei Modelo encontram-se nas secções 27-35. Estas prevêem que a informação seja retida se for prejudicial: à privacidade pessoal, aos interesses comerciais de terceiros, à vida, à saúde e à segurança das pessoas, à segurança e defesa nacional, às relações internacionais, aos interesses económicos do Estado, à aplicação da lei e aos exames académicos e profissionais e processos de recrutamento. A Lei Modelo também permite uma excepção para informação que está sujeita a privilégio legal.
- Neste ponto, o formador deve mencionar as excepções mencionadas na legislação local aplicável e compará-las com a lista na Lei Modelo.
- Todas as excepções devem ser interpretadas de acordo com uma exigência de dano. Em outras palavras, não é suficiente a informação estar meramente relacionada com um interesse protegido. Pelo contrário, só deve ser recusada se houver provas de que a sua divulgação poderia causar dano real e específico a um interesse protegido.
- Mesmo que a informação possa causar danos a um interesse protegido, a melhor prática é divulgá-la se o benefício do público em geral derivado da divulgação da informação for superior ao potencial de dano. Este equilíbrio, designado de teste de interesse público, é uma característica dos sistemas de DAI progressistas. Está incluído no artigo 25 da Lei Modelo:

  25 (1) Não obstante qualquer das isenções previstas na presente Parte, um detentor de informação só pode recusar o acesso à informação a um requerente se o dano ao interesse protegido ao abrigo da respectiva isenção que poderia resultar da divulgação da informação for comprovadamente superior ao interesse público na divulgação da informação.

  (2) Um funcionário de informação deve considerar se a subsecção (1) se aplica em relação a qualquer informação solicitada antes de recusar o acesso com base numa isenção mencionada nesta Parte.

- Outro princípio importante para excepções é a divisibilidade, segundo o qual é preferível divulgar informação em forma editada (dividida) do que recusar a divulgá-la inteiramente. Conforme a Lei Modelo indica:

  36 (1) Sempre que parte de um registo ou documento contendo informação solicitada esteja isenta de divulgação ao abrigo desta parte, a porção isenta da informação deve ser excluída ou editada do registo ou documento e deve ser concedido acesso ao restante da informação ao requerente.

  (2) Quando um funcionário de informação divide ou edita qualquer parte de um registo ou documento, o funcionário de informação deve indicar a quanto da informação foi suprimida ou excluída na resposta ao requerente.
- Leis que servem de exemplo de boas práticas também prevêem um prazo máximo para a maioria das excepções, por exemplo, 20 anos. Isto deve-se ao facto de que informação se torna muito menos sensível com o passar do tempo. Outrossim, alguns países estabelecem um procedimento especial para prorrogar o estatuto de confidencialidade mesmo além do limite de 20 anos em casos muito excepcionais em que a confidencialidade prolongada é realmente necessária (por exemplo, isto pode aplicar-se a informação extremamente sensível de segurança nacional).
- Quando a informação for disponibilizada a uma autoridade pública a título confidencial por um terceiro, uma boa prática é consultar o terceiro quando um pedido relacionado com a informação for recebido. Em alguns casos, a terceira parte pode não se opor à divulgação da informação, o que simplifica o processo (a autoridade apenas disponibiliza a informação). Em outros casos, o terceiro pode opor-se à divulgação da informação. Neste caso, a consulta oferece-lhe a oportunidade de apresentar os motivos pelos quais a informação não deve ser divulgada e, em seguida, para a autoridade os tomar em conta ao tomar a decisão final sobre o assunto.

Terceiro Passo:

O formador deve orientar uma breve discussão sobre os desafios na aplicação das excepções e escutar para ver se os participantes mencionam confusões ou preocupações particulares nesta área. A discussão deve levar à seguinte apresentação sobre os desafios na aplicação das excepções:

- Aplicação de excepções é uma questão sensível e é necessário que as autoridades públicas acordem sobre os sistemas para isso. Os sistemas devem identificar quem decide se as excepções são aplicáveis, e devem ser criados de forma a garantir que é cumprido dentro do prazo.

- Isto é um pouco complicado porque a pessoa que é responsável pela informação normalmente encontra-se em melhor posição para determinar se uma excepção é ou não aplicável, mas esta pessoa também pode ter perspectivas contraditórias sobre se deve ou não divulgar a informação:
  - O autor de um documento, muitas vezes, tem um sentido de propriedade sobre o documento e não quer necessariamente divulgá-lo publicamente.
  - Se o documento expõe fraquezas ou ineficiências ou pior no seio da autoridade pública, estes são mais propensos a estarem relacionados com o autor ou a pessoa responsável do que com outras pessoas.
- O ideal seria que o funcionário responsável pela informação trabalhasse com o funcionário de informação para determinar se uma excepção se aplica ou não.
- Quando estes dois funcionários não podem resolver o assunto entre si, deve existir um modo de resolver a questão (por exemplo, atribuir ao funcionário de informação competência para tomar a decisão final sobre o assunto).
- Também podem existir casos em que, devido à sensibilidade ou dificuldade ou implicações de tomar uma decisão sobre a divulgação, o assunto deve ser encaminhado para um funcionário superior.
- Ao mesmo tempo, deve observar-se que, à medida que a decisão é encaminhada para níveis hierárquicos superiores, pode tornar-se mais difícil de resolver e isto também leva tempo. Funcionários em posições superiores também tendem a estar muito ocupados e também estão muitas vezes mais preocupados com as implicações políticas do que os funcionários a nível inferior.
- É de fundamental importância que a decisão seja tomada de forma objectiva (ou seja, uma consideração objectiva da aplicabilidade das excepções) e não em função de razões de natureza política, ou devido a quaisquer preocupações com possíveis constrangimentos, na sequência da divulgação do conteúdo.
- Ao avaliar a aplicabilidade de uma excepção, o ónus recai sempre sobre a autoridade pública ao tentar justificar a recusa, tanto quanto ao dano que seria causado pela divulgação da informação e a não aplicabilidade da prevalência do interesse público. Isto baseia-se no facto de o acesso a informação ser um direito humano, e cabe sempre ao Estado justificar limitações sobre os direitos.
- A consideração inicial mais importante é se o facto de tornar a informação pública representa um risco de dano a um dos interesses protegidos pela lei. Ao considerar isto, deve ser aplicada uma análise racional com base nas normas da lei em vez de basear-se em preconceitos e práticas / hipóteses / pressupostos anteriores.
- Isto envolve três elementos principais. Em primeiro lugar, os funcionários devem identificar os interesses específicos dentro da excepção que seriam afectados pela divulgação da informação, para além de uma noção geral de que a excepção se aplica.

- *Exemplo: O facto de que a informação diz respeito a uma empresa ou mesmo às actividades competitivas de uma empresa não é em si mesmo relevante. A questão é que dano específico resultaria da divulgação da informação: a empresa pode perder clientes? Um concorrente poderia roubar os segredos comerciais da empresa?*
- *Exemplo: Isto é talvez particularmente importante no que diz respeito à segurança nacional, em que pressupostos sobre a necessidade de sigilo possam ser muito errados e devem ser testados rigorosamente contra critérios objectivos. Em muitos países, existe relutância em divulgar informação sobre armas, mas a capacidade de desempenho da maior parte dos sistemas de armas é bem conhecida e os inimigos podem muitas vezes descobrir isto com facilidade, por isso, a recusa em revelar, apenas impede que os próprios cidadãos saibam o que os inimigos já sabem.*

- Em segundo lugar, o funcionário deve demonstrar que existe uma relação causal ou uma ligação directa entre a divulgação da informação e da criação de um sério risco de danos e que o risco não é baseado em outros factores.
  - *Exemplo: Se um país dispõe de um exército fraco, sente-se pouco seguro. Este risco não deriva de ser transparente sobre o exército, mas do facto de o exército ser fraco. O mesmo se aplica a uma empresa que está em dificuldades. O sigilo não deve ser utilizado para sustentar as instituições ou empresas fracas.*
- Ao avaliar isto, a iminência do risco após a divulgação da informação é uma consideração importante. Se o risco só se materializasse muito após a informação ter sido divulgada, é provável que a relação causal entre a divulgação da informação e a realização do risco seja baixa.
- Como parte disto, o funcionário deve considerar se o risco poderia ou não ser limitado através da remoção/ exclusão da informação. Dito de outra forma, o funcionário deve considerar o que, especificamente, num documento é sensível e remover apenas a parte do documento. Na maioria dos casos, a recusa de divulgar a totalidade dos documentos mais longos não pode ser justificada, pois é muito improvável que todo o documento seja sensível.
- O terceiro elemento é que o risco deve ser real, e não especulativo. Não é apropriado negar um direito humano fundamental na base de que algo pode resultar, mesmo que isto seja muito improvável. Caso contrário, seria quase sempre possível recusar-se a divulgar a informação.
- Uma forma de garantir isto é, mais uma vez, analisar a iminência do risco. Se o dano só se viesse a materializar muito após a informação ter sido divulgada, então o risco provavelmente não só depende de outros factores (de modo que não se verifica o segundo elemento), mas também é bastante especulativo por natureza (o terceiro elemento).

- *Exemplo: Em alguns países, as autoridades reclamaram que quando são apresentados pedidos para as contas de refeições pagas pelo erário público, as refeições específicas que pediram não devem ser reveladas porque isto constitui interferência com a sua privacidade. Este não é um risco real, mas simplesmente especulativo, uma vez que somente reunindo muitos elementos de informação alguém poderia começar a determinar informação privada sobre o indivíduo, e mesmo assim seria especulativo (por exemplo, que eram vegetarianos porque não comeram carne ou um Hindu porque não comeram carne).*

- Depois de determinar se a divulgação representaria ou não um risco real de prejudicar um interesse legítimo, o funcionário deve realizar uma avaliação de interesse público para ver se o interesse público em geral justifica a divulgação da informação.
- O primeiro passo é identificar os diferentes interesses públicos que podem ser servidos ao divulgar a informação. É útil elaborar uma lista para verificar que todos são incluídos.
- Os benefícios de interesse público devem então ser comparados com o dano apresentado em relação ao interesse protegido, para ver qual é mais significativo.
- Note-se que isto é difícil, porque muitas vezes envolve a comparação de muitos tipos diferentes de considerações. Em particular, o dano é muitas vezes um dano específico a um indivíduo específico (tal como a exposição da sua privacidade ou um risco para os seus negócios). Em contrapartida, o benefício é muitas vezes muito mais geral, e de natureza pública, e pode também envolver considerações a longo prazo (tal como a exposição de corrupção).
- Na maioria dos países, geralmente atribui-se mais importância a um benefício público geral do que a um dano privado, especialmente tendo em conta que este é um direito humano.
- Em geral, não é legítimo perguntar aos requerentes quais as razões para os seus pedidos. No entanto, as razões podem ser bastante importantes no contexto da avaliação da prevalência do interesse público. Por exemplo, quando um meio de comunicação está a solicitar informação que possa revelar corrupção com vista a publicá-la, isto pode ter um impacto positivo muito importante em termos de exposição e, portanto, a abordagem do problema de corrupção, ao passo que, se o pedido é de uma empresa privada que simplesmente quer a informação para fins comerciais privados, este benefício provavelmente não se verificaria. Em consequência, onde isto parece poder ser relevante para a avaliação da prevalência do interesse público, é oportuno perguntar aos requerentes para que fim estes pretendem a informação, mas somente se forem bem informados de que não são obrigados a disponibilizar a informação (ou seja, se a disponibilizarem, isto pode auxiliá-los a obter a informação, mas não são obrigados a fazê-lo).

Quarto Passo:

O formador deve orientar os participantes num exercício de encenação, com base nos problemas do Folheto 2. Os participantes devem ser divididos em grupos e cada grupo deve ser dividido em três subgrupos, um representando o requerente, um a autoridade pública que se recusou a disponibilizar a informação e um o juiz que deve decidir sobre o assunto. Os participantes devem trabalhar em conjunto para analisar o caso e, em seguida, devem estar preparados para representarem os seus papéis perante todos os outros participantes, num exercício de encenação.

EXERCÍCIO | INTERPRETAÇÃO DE EXCEPÇÕES

Tempo: *30 min*

Cenário 1:

O Exército decidiu construir uma ponte sobre um rio que atravessa uma das suas bases militares. Depois de engenheiros do exército escolherem o local mais adequado para a ponte, foi adjudicado um contrato para a construção da ponte a uma empresa estatal de construção, Construções Mamute, cujo chefe, Sr. Cacique, é suspeito de desviar fundos. Poucos dias após a ponte ter sido construída, o Exército estava a transportar um carregamento de armas sobre a ponte e esta abateu, vários soldados morreram e o carregamento de armas perdeu-se no rio. Não existe a certeza se o colapso ocorreu porque a ponte foi construída de forma inadequada, se estava mal localizada, ou porque o Exército tinha efectuado transporte de veículos e armas que eram demasiado pesadas de acordo com as especificações da ponte.

Vários membros das famílias dos falecidos contactaram uma ONG local para solicitar auxílio na averiguação da verdade sobre o que aconteceu aos seus entes queridos. A ONG decidiu apresentar um pedido de direito a informação à Construções Mamute para obter informação sobre os materiais de construção que utilizaram. A ONG também apresentou um pedido para os registos financeiros pessoais do Sr. Importante. A ONG também apresentou um pedido ao Exército para obter informação sobre o local onde a ponte foi construída e por que este foi seleccionado.

Independentemente, os representantes de uma aldeia que está situada perto do rio próximo da base militar estão preocupados com o facto de as armas que caíram no rio poderem conter componentes que estão a envenenar o seu abastecimento de água. Os seus representantes apresentaram um pedido de acesso à informação ao Exército sobre a natureza da carga que desapareceu no rio.

Todos os pedidos ao abrigo do DAI foram recusados, e as autoridades públicas citaram várias excepções. A ONG e os representantes da aldeia reuniram-se e apresentaram um recurso no tribunal. Em cada grupo, um dos participantes deve representar o papel dos requerentes, argumentando os motivos pelos quais a informação deve ser divulgada, enquanto outro deve representar o papel das autoridades públicas e defender as recusas fazendo referência às excepções adequadas. Um terceiro participante desempenhará o papel do juiz / funcionário de supervisão da informação, e deverá adjudicar sobre a questão. Aplique normas internacionais para discutir o caso.

Cenário 2:

A Sra. Balas, Chefe Nacional da Polícia, tem-se comportado de forma errática recentemente. Fez uma conferência de imprensa onde divagou erraticamente por 10 minutos e, em seguida, prometeu que os agentes da polícia estavam 'em guerra' com os jornalistas e as ONG do país, antes de ser removida da plataforma pelos seus assistentes. Alarmados com estes comentários, e outros comportamentos estranhos, uma ONG local, Fazer-o-Bem, apresentou um pedido de acesso à informação para consultar os registos médicos da Sra. Balas, inquirindo se esta sofre de alguma forma de doença mental. Também solicitaram informação sobre eventuais planos de acção a ser implementados pela Polícia Nacional visando especificamente as ONG ou jornalistas.

Há também especulação de que a antipatia da Sra. Balas para com ONG decorre das suas batalhas constantes com o Congresso dos Amantes de Patos (CAP), um grupo de defesa dedicado a proteger as áreas de reprodução de aves aquáticas em vias de extinção. O CAP tem vindo a protestar contra o desenvolvimento do Campo Petrolífero Patolândia, que está situado próximo de um parque nacional com uma grande população de patos. Os direitos de exploração do petróleo foram concedidos a uma empresa privada em que a Sra. Balas, assim como vários outros funcionários de alto escalão da polícia, são accionistas. Desde que o CAP começou a protestar contra a proposta de perfuração no Campo Petrolífero Patolândia, têm sido objecto de repetidas batidas policiais. O CAP apresentou agora um pedido de acesso a informação para obter qualquer informação relacionada com o CAP ou o Campo Petrolífero Patolândia.

Dada a sua falta de capacidade diplomática, transacções financeiras questionáveis e sua tendência a fazer declarações ousadas e imprudentes, uma ONG designada Fiscalização da Polícia tem vindo a perguntar-se a si mesma o porquê da Sra. Balas ter sido nomeada para o cargo. Apresentaram um pedido de DAI ao governo solicitando quaisquer registos relacionados com a nomeação da Sra. Balas.

Todos estes pedidos de DAI foram recusados, e as autoridades públicas citaram várias excepções. Fazer-o-Bem, CAP e a Fiscalização da Polícia agora juntaram-se e apresentaram um caso em tribunal para obter acesso aos vários elementos de informação solicitados.

Em cada grupo, um dos participantes deve representar o papel dos requerentes, argumentando porque a informação deve ser divulgada, enquanto outro deve desempenhar o papel das autoridades públicas, e defender as recusas fazendo referência às excepções adequadas. Um terceiro participante desempenhará o papel do juiz / funcionário de supervisão de informação, adjudicará sobre a questão.

Resumo dos pontos principais

RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- O direito internacional impõe um teste em três partes para avaliar se as restrições sobre o direito à informação são legítimas da seguinte forma:
  - Trata-se de informação que diz respeito a um dos interesses protegidos referidos na lei (que é legítimo ao abrigo da lei internacional)?
  - A divulgação da informação pode prejudicar o interesse?
  - O interesse público geral ainda exige a divulgação da informação?
- A classificação administrativa de informação é irrelevante para a aplicabilidade de uma excepção e, idealmente, a lei de acesso à informação prevalecerá sobre outras leis em caso de conflito.
- Devem ser acordados procedimentos claros sobre como aplicar as excepções (ou seja, quem toma a decisão e como, em termos processuais, isto será feito).
- A avaliação do risco de dano não deve ser motivada por preconceito, mas em clara evidência de um risco para com um interesse específico e legítimo que não seja especulativo. A informação deve ser retida

somente quando o risco está directamente e causalmente relacionado com a divulgação da informação.

- Uma vez que tenha sido identificado um risco de dano, este deve ser comparado com os potenciais interesses públicos que seriam servidos pela divulgação da informação e, se estes forem mais significativos do que o dano, a informação deve ser divulgada.

CAPÍTULO OITO

PROVIDENCIAR OPORTUNIDADES DE RECURSO

Para ser eficaz, uma estrutura de DAI necessita de um sistema para corrigir erros e controlar a conformidade. A experiência sugere que haverá sempre resistência à transparência, especialmente em situações em que se requer que as agências governamentais passem de um sistema de sigilo quase total para um de forte transparência. Mesmo nos casos em que os funcionários públicos têm uma atitude sadia e positiva em relação ao DAI, verificar-se-ão situações em que não compreendem bem as suas obrigações, ou como aplicar o regime de excepções correctamente. Nesses casos, é fundamental dispor de um mecanismo de revisão dessas decisões, e apresentar recurso aos requerentes que sintam que o seu direito à informação não foi devidamente respeitado. Este capítulo aborda os diferentes níveis de recurso que um sistema de DAI progressivo terá. Algumas secções podem ser menos relevantes em certos países. Por exemplo, se a formação for realizada num país sem uma comissão ou comissário de informação, uma discussão de como funcionam estes organismos não será directamente relevante, embora possa ainda ser útil. Nestes casos, o formador deve adaptar o período de tempo reservado para as diferentes partes da discussão, conforme for apropriado.

SESSÃO 1 — PROVIDENCIAR OPORTUNIDADES DE RECURSO

Tempo: 45 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Trabalhar com os participantes para compreenderem o papel apropriado de um órgão de supervisão e como um processo de recurso eficaz deve ser estruturado.

Primeiro Passo:

O formador deve começar por perguntar aos participantes por que razão é necessário ter um sistema de recurso e o que consideram ser o objectivo de um processo de recurso.

Segundo Passo:

Apresentação sobre supervisão e recursos:

- Torna-se claro ao abrigo da lei internacional que deve existir um meio de reparação para além da autoridade pública sempre que o acesso à informação seja recusado ou outras violações da lei continuem por resolver.
- Uma prática melhor é criar três níveis de recurso: recurso interno a nível da própria autoridade pública que originalmente processou o pedido, recurso a um órgão administrativo independente e recurso aos tribunais.
- Em muitos países, a lei prevê um recurso interno. Isso pode ser útil em termos de ajudar as autoridades públicas a resolverem os assuntos internamente e rapidamente. Também pode ser útil, pois funcionários de nível inferior muitas vezes sentem-se atrapalhados ao divulgar informação, enquanto os funcionários superiores podem sentir-se menos apreensivos. Um exemplo de uma forma possível de apresentar recursos está incluído no Anexo 1, Formulário D.
- Na maioria dos países, pode-se interpor recurso final nos tribunais. Este é um importante nível de recurso porque, em última análise, é necessário o tribunal decidir sobre as questões mais complicadas e difíceis, especialmente em relação às excepções. Esta aferição mais detalhada e aprofundado nos tribunais é necessária para resolver estas questões de tal forma que sejam amplamente aceitáveis na sociedade.
- A experiência demonstra que um recurso independente, perante um órgão administrativo (por exemplo, uma comissão de informação) é essencial

para apresentar aos requerentes uma opção acessível, rápida e económica para a resolução de reclamações. Os tribunais são simplesmente demasiado dispendiosos e complicados, e demoram demasiado, para a maioria dos requerentes. O papel deste órgão de supervisão é particularmente importante em termos de interpretação de excepções ao direito de acesso, dada a complexidade e sensibilidade deste aspecto do sistema. Mas também é importante para resolver as falhas processuais muitas vezes demasiado comuns de aplicação da lei de forma adequada (tal como atrasos ou recusas na disponibilização de informação na forma solicitada).

- Uma Lei de DAI robusta deve prever fundamentos gerais para recurso, basicamente devido a qualquer violação das regras da legislação relativamente ao tratamento dos pedidos. Isto deve incluir claramente recusas de disponibilizar informação (ou seja, aplicação das excepções), mas também a disponibilização de informação incorrecta ou incompleta, e também violações processuais.
- Recursos internos devem ser "novos" no sentido de que são diferentes da decisão inicial. Se o chefe da autoridade pública ou um ministro estava envolvido na decisão original, não há possibilidade de um recurso cabível pois a decisão será tratada por eles, ou alguém que trabalha às suas ordens. Por isso é importante que, na primeira fase, qualquer elevação da tomada de decisão sobre como responder à solicitação não seja dirigida até ao nível mais superior da organização.
- Na prática, a maioria dos recursos podem ser divididos geralmente em dois grupos: aqueles que envolvem as questões processuais e aqueles que envolvem a aplicação do regime de excepções.
- Em muitos casos, as questões processuais são relativamente fáceis de resolver. Em alguns casos, são o resultado de um erro administrativo e não de uma decisão específica (por exemplo, a ausência total de resposta ou incumprimento de apresentação de resposta dentro do prazo ou a imposição de taxas excessivas). Podem ainda envolver questões controversas, tais como uma prorrogação do prazo ou uma recusa justificada de disponibilizar a informação no formato solicitado. Ao mesmo tempo, estes tipos de casos raramente envolvem as questões difíceis que surgem em relação às excepções.
- Disputas sobre excepções, por outro lado, podem ser, de facto, muito difíceis de resolver. Além disso, pode esperar-se que questões de fundo relativas às excepções continuem a aparecer de forma contínua, mesmo décadas depois que a lei ter sido aprovada. Estas são questões complexas e novas reclamações referentes a excepções continuam a surgir.
- Um terceiro tipo de recurso, que essencialmente envolve reclamações decorrentes de erros ao no acto da prestação da informação (ou informação incompleta), costuma ser mais parecido a queixas de natureza processual (ou

seja, decorrentes de um erro administrativo, ao contrário de uma questão mais controversa), mas também podem envolver interpretações difíceis.

- A mediação pode ser uma boa forma de resolver problemas, especialmente para a primeira categoria de recursos. Muitas vezes não há necessidade de entrar num processo formal de adjudicação, com uma audiência em que ambas as partes apresentam os seus pontos de vista. Isto é particularmente verdadeiro se o problema é simplesmente que uma autoridade pública não foi capaz de tratar um pedido. A resolução desta situação é simples, pelo menos em teoria: a autoridade pública deve avançar e tratar o pedido.
- Em caso de mediação, o órgão de supervisão normalmente entra em contacto com ambas as partes de forma não oficial e traça informalmente uma possível trajectória de como o caso deve ir em frente. Se for aceite pelas partes e o caso for resolvido, o caso é retirado (isto é, recebe a classificação 'resolvido'). Caso contrário, pode ser necessário que o caso avance para um processo formal de resolução.
- É importante que o órgão de supervisão ou comissão de informação seja independente do governo, pois o seu papel é rever as decisões do governo (ou seja, das autoridades públicas). Se não for independente, não estará em condições para fazer uma revisão objectiva dos casos e muitas vezes simplesmente reafirmaria a decisão inicial por parte da entidade pública. Isto não só seria injusto, mas seria também uma perda de tempo para os requerentes (e em última análise, um desperdício de dinheiro para o público).
- Ao mesmo tempo, proteger a independência desse órgão não é necessariamente uma tarefa fácil, especialmente em países onde não existe uma longa tradição da existência de tais órgãos independentes.
- Em termos de independência, a maneira como os membros do órgão são nomeados é fundamental.
    - *Exemplo: Na Índia, os comissários de informação são nomeados pelo Presidente, sob recomendação de uma comissão composta pelo Primeiro-ministro, Chefe da Oposição e de um Ministro do Conselho de Ministros nomeado pelo Primeiro-ministro. Se bem que isto favoreça o governo, pelo menos garante que a oposição tenha um lugar à mesa e possa protestar publicamente contra qualquer nomeação não-independente.*
    - *Exemplo: No Japão, o Primeiro-ministro nomeia os Comissários após a aprovação das duas casas do parlamento. Mais uma vez, verifica-se que isto favorece o governo, mas o processo é aberto e existem muitas oportunidades para a oposição, para não mencionar a sociedade civil e os meios de comunicação, protestarem se houver problemas.*

- *Exemplo: No México, as nomeações são feitas pelo poder executivo, mas estão sujeitas a veto pelo Senado ou Comissão Permanente. Isto é um pouco semelhante ao sistema no Japão.*
- *Exemplo: No Reino Unido, as nomeações para o cargo de Comissário de Informação, tal como todas as nomeações para altos cargos no governo, são feitas de forma competitiva. Quem estiver interessado em exercer o cargo pode propor-se, e passará por um processo de selecção, em última análise supervisionado por um organismo independente do serviço civil.*

- Existem diversas outras medidas que são importantes para proteger a independência do organismo:
  - Os membros, uma vez nomeados, devem gozar de segurança da posse, de modo a terem uma garantia de prazo fixo no cargo e ser difícil exonerá-los, uma vez nomeados. Uma prática melhor em termos desta última situação é permitir que os membros sejam exonerados apenas quando entram em conflito com certas regras básicas (não participar em reuniões sem motivo, incapacidade, comportamento criminoso) e com certas protecções (ou seja, que possam recorrer contra qualquer exoneração em tribunal).
  - Uma prática melhor é proibir indivíduos com fortes ligações políticas de serem membros. Exclusões ou proibições comuns incluem funcionários eleitos, funcionários públicos e empregados ou funcionários de partidos políticos, ou qualquer pessoa que tenha ocupado o cargo nos últimos anos.
  - Como corolário destas proibições, também devem existir alguns requisitos positivos, ou seja, que a pessoa tenha experiência relevante para o cargo, tal como conhecimentos em áreas como direito, gestão de informação, jornalismo, e assim por diante.
  - Se o governo controlar o orçamento, também controla o organismo e assim, um processo de orçamento independente é essencial para a independência do órgão de supervisão. Idealmente, o orçamento do organismo deve ser aprovado pelo parlamento, em vez de por um ministro ou outro alto funcionário do governo.
  - Para que seja eficaz, o órgão de supervisão deve ter certos poderes. Estes podem ser divididos basicamente em duas categorias: poderes para investigar e decidir sobre recursos e poderes para resolver problemas uma vez que tenha chegado a uma decisão.
- Os poderes seguintes são importantes para verificar se um órgão de supervisão é capaz de investigar devidamente as reclamações:
  - O organismo deve ter competência para rever a informação que constitui o objecto da reclamação, seja ou não classificada ou se foi reclamado que

esta é isenta. Na ausência deste poder, o organismo não pode cumprir adequadamente a sua responsabilidade de decisão sobre reclamações. Saber o que, na verdade, está contido nos documentos solicitados é essencial para poder determinar o grau de cuidado a exercer. Uma melhor prática é, portanto, conceder ao órgão de supervisão acesso a toda a informação e documentos solicitados, bem como outra informação que considere ser importante para poder decidir sobre o pedido. Ao mesmo tempo, se bem que deva ter poder para ordenar a divulgação da informação, deve também respeitar o sigilo dessa informação (ou seja, cabe às autoridades públicas, após receberem ordens do órgão de supervisão para assim o fazer, de na realidade divulgar a informação).

- Não é suficiente que o órgão de supervisão simplesmente tenha acesso à informação. Também deve poder ouvir testemunhas e, para o efeito, obrigar as testemunhas a comparecer. Pode necessitar de ouvir testemunhas, por exemplo, para obter uma compreensão da sensibilidade de um determinado assunto (seja este um problema de segurança, uma questão de concorrência de negócios ou uma questão de privacidade) ou para entender melhor as reivindicações apresentadas pela autoridade pública ou o requerente.
- Por último, uma melhor prática é atribuir ao órgão de supervisão poder para inspeccionar as instalações das autoridades públicas. Se bem que este seja um poder mais amplo, que raramente deveria ser necessário usar, em alguns casos, inspecções revelaram que as autoridades públicas detêm informação que alegaram não ter. As inspecções também podem ajudar o órgão de supervisão a entender e, assim, resolver problemas mais estruturais nas autoridades públicas em termos de cumprimento da lei.
- *Exemplo: O Artigo 18(3) da lei Indiana de DAI dispõe: "A Comissão Central de Informação ou Comissão de Informação do Estado, conforme o caso, deverá, enquanto realiza um inquérito sobre qualquer assunto ao abrigo desta secção, ter os mesmos poderes que são investidos num tribunal civil ao julgar um processo ao abrigo do Código de Processo Civil, em relação às seguintes questões, a saber: —*
  - *convocar e impor a presença de pessoas e obrigá-las a prestar depoimento oral ou escrito sob juramento e a apresentar os documentos ou artigos;*
  - *exigir a descoberta e verificação de documentos;*
  - *receber provas em depoimento;*
  - *solicitar qualquer registo público ou cópias do mesmo em qualquer tribunal ou órgão do estado;*
  - *emitir uma citação para exame de testemunhas ou documentos; e*
  - *qualquer outra questão que possa ser prescrita."*

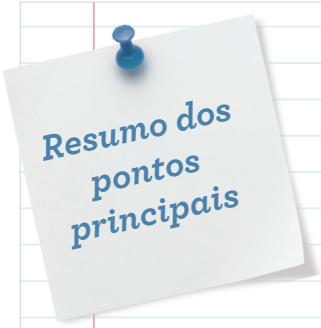
- Uma vez que o órgão de supervisão tenha considerado um recurso, e se decidir que a reclamação foi justificada, deve ter poderes adequados para impor soluções.
- Uma melhor prática seria se o órgão de supervisão tivesse poder para emitir ordens juridicamente vinculativas. Isto é necessário porque, se o órgão de supervisão estiver limitado a apresentar recomendações, então pode presumir-se que muitas entidades públicas as ignorarão e o requerente deverá ir ao tribunal para obter satisfação, pondo assim em causa o objectivo de existir um órgão de supervisão.
- Num sistema robusto, o órgão de supervisão deve ter poderes correctivos específicos, incluindo:
    - Para o requerente, exigir a divulgação da informação. No entanto, também devem existir outras medidas correctivas tais como exigir que seja facultado o acesso de uma certa forma, uma redução da taxa e talvez até mesmo uma indemnização no caso de o atraso da divulgação da informação ter causado dificuldades ou mesmo uma perda comercial ao requerente.
    - O organismo, idealmente, deve também competência para dar ordens à autoridade pública no sentido de realizar reformas estruturais em certos casos, nomeadamente onde está a sofrer problemas sistémicos no cumprimento das suas obrigações nos termos da lei. A título de exemplo, poderia exigir do órgão a prestação de formação aos seus funcionários nas áreas onde estes não estão a cumprir as suas obrigações devido a uma falta de compreensão das regras, ou exigir uma melhor gestão dos seus registos, sempre que a má gestão da informação resulte na incapacidade de localizar documentos de forma suficientemente rápida ou mesmo incapacidade total de os localizar.
    - *Exemplo: O Artigo 19(8) da mesma Lei Indiana de DAI dispõe: "Na sua decisão, a Comissão Central de Informação ou Comissão de Informação do Estado, conforme for o caso, tem o poder de —*
        - *exigir que a autoridade pública tome todas as medidas consideradas necessárias para garantir o cumprimento das disposições desta Lei, incluindo —*
            - *garantindo o acesso a informação, de modo específico, se assim for solicitado;*
            - *nomeando um Funcionário Central de Informação Pública ou Funcionário do Estado de Informação Pública, conforme o caso;*
            - *publicando determinada informação ou categorias de informação;*
            - *fazendo as alterações necessárias às suas práticas em relação à manutenção, gestão e destruição de registos;*

- *aumentando a prestação de formação sobre o direito à informação para os seus funcionários;*
- *apresentando um relatório anual em conformidade com a cláusula (b) da subsecção (1) da secção 4;*

- *obrigando a autoridade pública a indemnizar o autor da reclamação por qualquer perda ou outros prejuízos sofridos;*
- *impondo qualquer das sanções previstas nos termos desta Lei;*
- *recusando o pedido."*

Terceiro Passo:

O formador deve promover uma discussão sobre até que ponto os mecanismos de supervisão no seu país obedecem a estas normas internacionais e, não sendo o caso, como deveriam ser melhorados.



RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- As normas internacionais exigem que os requerentes tenham o direito de recurso contra alegadas violações da lei do direito à informação.
- Uma melhor prática é facultar três diferentes níveis de recursos: um interno a um funcionário superior dentro da mesma autoridade pública que lidou com o pedido original; um a um órgão de supervisão administrativa independente (comissão de informação); e um aos tribunais.
- A comissão de informação deve ter poder para resolver disputas tanto através de mediação como através de um procedimento de adjudicação.
- É muito importante que a comissão de informação seja tão independente do governo quanto possível e que tenha poder tanto para investigar as reclamações como para exigir medidas correctivas adequadas sempre que considere que a lei foi violada.

CAPÍTULO NOVE

TRAÇAR O CAMINHO A SEGUIR

Agora que os participantes dispõem não só com um entendimento sólido de normas internacionais para o direito à informação, mas também dos componentes de um sistema robusto de DAI, este Capítulo oferece orientação prática para criar ou melhorar o sistema de DAI na respectiva autoridade pública. Ao abordar este capítulo, o formador deve tentar rever as lições aprendidas nas sessões anteriores, incentivando os participantes a recordar e a aplicar a informação previamente transmitida.

SESSÃO 1 | TRAÇAR O CAMINHO A SEGUIR

Tempo: 80 min

OBJECTIVO DA SESSÃO

Trabalhar com os participantes para elaborar um plano de acção sobre a forma como vão implementar melhor o direito a informação.

Primeiro Passo:

O formador deve pedir aos participantes para indicarem as principais medidas que tomaram até agora para implementar a lei de DAI, e para pensarem criticamente sobre a eficácia dessas medidas, em comparação com os requisitos legais, e com as normas internacionais de DAI conforme discutido nos Capítulos anteriores.

Segundo Passo:

Apresentação de outros três elementos essenciais da implementação (ou seja, para além dos sistemas directos discutidos em sessões anteriores): elaboração de relatórios, acções de promoção e controlo e avaliação:

- Num sistema de DAI robusto, todas as autoridades públicas deveriam ser obrigadas a elaborar um relatório anual que deverá ser apresentado a um órgão central de supervisão. O órgão de supervisão deve, por sua vez, elaborar um relatório central sobre o estado de implementação do DAI no país. Uma lista dos elementos que devem ser incluídos nestes relatórios anuais está incluída no Anexo 2.
- Estes relatórios servem vários objectivos importantes. Apresentam informação valiosa sobre o que está a acontecer de acordo com a lei de direito à informação, na ausência do que, mesmo perguntas simples tais como quantos pedidos foram apresentados, não podem ser respondidas. Também apresentam uma ideia das diferenças entre diferentes autoridades públicas, incluindo, por exemplo, quais é que estão a receber mais pedidos, quais tomaram mais medidas para implementar a lei e quais é que se estão a basear mais acentuadamente em certos tipos de excepções. Proporcionam assim uma base para avaliar se o sistema está a funcionar bem e se é necessário efectuar certos tipos de ajustes para melhorar a implementação.

- O funcionário de informação é, normalmente, a pessoa responsável pela elaboração deste relatório, mas pode precisar da cooperação de outros funcionários nesta actividade.
- A autoridade pública terá mais facilidade em produzir um relatório decisivo se os funcionários pensarem com antecedência sobre que informação é necessária e tentarem, na medida do possível, pôr em prática sistemas para a recolher de forma contínua, em vez de esperarem até ao fim do ano e, então, tentarem compilar toda a informação.
- Uma parte particularmente importante do relatório é a apresentação de pormenores sobre os pedidos recebidos:
    - Se o número de pedidos for muito reduzido – digamos apenas um ou dois – então pode não fazer sentido pôr em prática um sistema muito sofisticado para o tratamento dos dados, mas à medida que o número de pedidos aumenta, o que se pode esperar ao longo do tempo, faz sentido ter um sistema mais sofisticado, ou seja, automatizado.
    - Os principais elementos de informação passíveis de possível inclusão nos critérios de obrigatoriedade são: o número de pedidos recebidos, o número de vezes que foi prestada ajuda, os tipos de respostas a pedidos (por exemplo, a informação foi disponibilizada na íntegra ou em parte, recusou-se o pedido, o requerente foi dirigido a informação já publicada, transferiu-se o pedido para outra autoridade pública), quantos pedidos eram urgentes (ou seja, porque eram relativos a informação respeitante à vida ou a liberdade), o prazo necessário para responder aos pedidos, incluindo o prazo médio, quaisquer taxas cobradas, as excepções invocadas para recusar os pedidos e quantas vezes cada uma foi utilizada, bem como o número de reclamações e recursos.
    - Evidentemente que esta é uma enorme quantidade de informação e um sistema automatizado simples para acompanhamento de pedidos e como estes estão a ser tratados seria um excelente recurso para a elaboração de um relatório abrangente. Um sistema de acompanhamento central também será muito útil em termos de gestão interna dos pedidos (por exemplo, para notificar o funcionário de informação quando o prazo limite para a resposta se está a aproximar e assim por diante).
    - Em alguns países – como o México e Canadá – existem sistemas centrais de acompanhamento para todos os pedidos no âmbito do serviço público nacional. Um sistema central de acompanhamento exige que se providenciem alguns custos iniciais (por exemplo, o desenvolvimento do software e assegurar que os funcionários de informação o sabem usar), mas uma vez que tal sistema esteja em vigor, é uma ferramenta muito poderosa para

acompanhamento de pedidos, não só no seio de cada autoridade pública, mas também em todo o serviço civil. Parece provável que, em última análise, economizar-se -á tempo e dinheiro investindo numa boa ferramenta de acompanhamento de pedidos, especialmente se isto for feito a nível central para todo o serviço civil. Ao mesmo tempo, isto só será realista se todos ou pelo menos a maioria dos funcionários de informação tiverem acesso a computadores que estão ligados à Internet.

- Embora as exigências sejam diferentes entre diferentes leis de DAI, é boa prática que os relatórios incluam os outros tipos de informação seguintes:
  - As medidas tomadas para elaborar um protocolo para o tratamento de pedidos (observámos no Capítulo Seis que este era um passo necessário para assegurar que as autoridades públicas possam tratar os pedidos correctamente e em tempo hábil).
  - Informação sobre o Plano de Acção. Este é mais um passo que deve ser tomado por cada autoridade pública para verificar que estão a implementar todas as suas obrigações nos termos da lei. O Plano de Acção poderia até mesmo incluir um protocolo para o tratamento de pedidos (embora este último deva, eventualmente, assumir a forma de uma instrução de um funcionário superior a todos os funcionários uma vez que vai exigir cooperação entre os diferentes membros do pessoal e, em particular, que todos os funcionários a cooperem com o funcionário de informação).
  - As medidas adoptadas para elaborar um guia para os requerentes. Note-se que é perfeitamente aceitável simplesmente adaptar um guia preparado por outra autoridade pública. O guia deve ser bastante simples e não precisa de consistir em mais do que algumas páginas. Isto deve ser disponibilizado no sítio Web e ainda em cópia impressa em cada repartição pública da autoridade pública.
  - As medidas tomadas pela autoridade pública para cumprir as suas obrigações de publicação proactiva. Isto deve incluir tantas medidas de publicação online como offline, bem como todos os sistemas postos em prática para garantir que a publicação proactiva continue a ter lugar ao longo do tempo e que a informação seja mantida actualizada.
  - Uma descrição dos principais problemas que a autoridade pública, ou o funcionário de informação, encontraram em termos de implementação da lei. Isso é importante para ajudar a garantir que se preste atenção a estes problemas e que sejam tomadas medidas para os resolver.
  - Em último lugar, uma lista de recomendações para reforma que a autoridade pública pretenda apresentar. Estas podem ser de natureza

jurídica ou prática. As autoridades públicas são uma parte interessada principal no sistema de direito à informação e, colectivamente, são susceptíveis de dispor de uma enorme quantidade de informação sobre como o sistema funciona e onde está a falhar. É muito importante que o governo receba as suas recomendações sobre como melhorar o sistema.

Terceiro Passo:

O formador deve perguntar aos participantes quantos deles têm em vigor um sistema de recolha e tratamento do material mencionado acima. Mesmo que isto não seja uma exigência na lei do país, o formador deve destacar a importância de lembrar destes tipos de informação para poder medir o desempenho da autoridade pública.

Quarto Passo:

Apresentação sobre medidas para a promoção da lei:

- Leis do direito à informação não são auto-executáveis. Para que estas funcionem de forma eficaz e para estarem em condições de concretizar efectivamente os benefícios esperados, são necessárias medidas promocionais fortes, inclusive informar o público sobre os novos direitos, formar funcionários e assim por diante. Os relatórios anuais que acabamos de discutir constituem uma destas de promoção, mas existem várias outras importantes.
- A nomeação de um funcionário de informação (um indivíduo ou gabinete) – com a responsabilidade global de tratamento de pedidos de informação e supervisão da implementação da lei de DAI na autoridade pública – é um primeiro passo importante. Embora não se espere que este funcionário seja responsável por todo o trabalho envolvido na implementação da lei, deve ser o ponto principal na organização para este efeito, e assumir a responsabilidade geral de expandir o sistema. Sem nomear um funcionário de informação, é quase impossível uma autoridade pública implementar correctamente uma lei do DAI.
- Para além de simplesmente nomear um funcionário de informação, é importante que a pessoa receba tempo e recursos suficientes para desempenhar esse papel de forma eficaz. Em outras palavras, estas obrigações não devem ser meramente acrescentadas à carga de trabalho de um funcionário actual sem o aliviar das suas outras funções.
- A nomeação do funcionário de informação deve ser de natureza formal e incluir um conjunto rigorosamente definido de responsabilidades e encargos, de acordo com as obrigações estipuladas na lei de DAI e neste manual. Além disso, para o funcionário de informação cumprir as suas obrigações com êxito é necessária a cooperação dos colegas que trabalham na autoridade pública. É imprescindível

que isto seja claro para os outros funcionários, por exemplo, através de uma comunicação formal da autoria de um funcionário superior.

- As autoridades públicas também têm a responsabilidade de educar o público ou sensibilizar o público em geral sobre a nova lei de direito a informação.
- Um aspecto neste sentido é que cada autoridade pública deve preparar um guia para o público sobre como aplicar a lei e como apresentar pedidos. Isso pode ser bastante simples – 2 ou 3 páginas – mas deve ser claro e ser disponibilizados em cópia impressa nas instalações da autoridade pública, bem como online no seu sítio Web, se existir.
- As outras medidas que precisam ser tomadas dependerão da natureza da autoridade pública e na medida das suas interacções com o público. Algumas autoridades públicas – tais como os ministérios da saúde, da educação e da polícia – interagem bastante com o público, enquanto outras, como as finanças, podem ter interacção menos directa.
- Uma medida simples é afixar cartazes a alertar o público sobre o direito à informação em todos os gabinetes públicos ou salas de espera em cada autoridade pública. Se isto fosse feito em todos os lugares, não demoraria muito para que todos tivessem pelo menos alguma ideia sobre o direito à informação.
- O formador deve incentivar os participantes a pensarem criativamente sobre outras medidas para promover o DAI. Algumas actividades comuns incluem a realização de sessões de trabalho públicas e outros acontecimentos, levar a cabo uma actividade anual no Dia Internacional do Direito a Saber (28 de Setembro), e a realização de acontecimentos para informar as empresas privadas que interagem com a autoridade pública sobre o direito a informação e as respectivas possíveis implicações.
- Outra medida promocional muito importante é melhorar as práticas de gestão de registos nas autoridades públicas. Isso é importante para dar efeito ao direito a informação. A capacidade de responder eficazmente a um pedido de acesso depende da capacidade de localizar os documentos que respondem a um pedido. Também é importante como instrumento de gestão, a fim de que funcionários possam ser capazes de desempenhar as suas outras funções correctamente. Em outras palavras, uma boa gestão de registos é uma ferramenta importante para se poder trabalhar de forma eficaz no sector público (e, do mesmo modo, no sector privado).
- Uma prática crítica de uma boa gestão de registos consiste em elaborar e aplicar normas claras, que devem, idealmente, ser criados a nível central e serem vinculativos para todas as entidades públicas. Esta abordagem tem várias vantagens:
    - Garante a uniformidade de normas de gestão de registo.

  - É eficiente na medida em que cada autoridade pública não precisa de elaborar as suas próprias normas, com o esforço e perícia necessários.
  - Evita uma situação em que as autoridades públicas menores têm normas de gestão de registos menos avançadas e menos sofisticadas ou eficazes.
- A gestão de registos é uma tarefa enorme para as autoridades públicas e, consequentemente, pode fazer sentido aplicar normas recentemente adoptadas somente a novos documentos que estão a ser criados, em vez de a dedicar grandes quantidades de recursos para reorganizar o enorme volume de registos mais antigos que a maioria das autoridades públicas detém.
- A digitalização também pode exercer aqui um impacto, dada a forma muito mais fácil de reorganizar e manipular arquivos de computador. Outros desafios incluem a forma de garantir a preservação e a integridade dos registos ao longo do tempo e assegurar a autenticidade das versões finais de registos. Num contexto digital, é fácil confundir versões preliminares e versões finais, e facilmente é possível por descuido substituir, regravar ou destruir registos. Ao mesmo tempo, a digitalização é sem dúvida como as coisas serão feitas no futuro e sempre que possível, faz sentido concentrar energia e recursos em sistemas de gestão de registos digitais.
- As autoridades públicas devem também criar e manter uma lista actualizada de todos os documentos em seu poder, mais particularmente em formato digital, mas idealmente de forma mais ampla do que isto, que deve ser disponibilizada no sítio Web.
- Para os fins desta lista, as autoridades públicas devem definir o que consideram ser um 'documento', que será claramente uma ideia mais limitada do que 'informação', conforme amplamente definido nos princípios do DAI (que, por exemplo, inclui e-mails).
- Será necessário um esforço inicial para criar esta lista, o que exigirá a participação de quase todos os funcionários, a fim de garantir que a lista seja abrangente.
- Após a elaboração da lista, haverá necessidade constante de a manter actualizada. Idealmente, isto pode ser feito por meio de uma ferramenta online, o que permitirá o registo automático de um documento assim que este for criado. Mas isto só é prático se a maioria ou quase todos os funcionários estiverem a usar computadores ligados à Internet.
- Comunicações também são importantes, e devem ser realizadas tanto interna como externamente. Neste último caso, destinadas à sensibilização pública, já foram analisadas anteriormente. As comunicações internas têm uma dupla função, que é tanto para sensibilizar os funcionários sobre a natureza e importância do DAI, como para deixar claro que se trata de um direito que tem de ser levado a sério pelas autoridades públicas e que os funcionários

devem adaptar o seu comportamento de forma a cumprir as obrigações da nova lei.

- Existem diversos modos como os altos funcionários podem comunicar com os seus funcionários sobre o direito à informação, incluindo e-mail e reuniões. Uma das principais actividades de comunicação é informar os funcionários sobre este direito e deixar claro que a direcção considera o direito à informação uma questão de grande importância.
- Estas mensagens também podem informar os funcionários sobre a sua obrigação de cooperar com o funcionário de informação, assim como prosseguir na criação dos principais sistemas de implementação. As mensagens também podem ser usadas para informar os funcionários sobre as mudanças que estão a ser ou foram introduzidas, tais como a adopção de novos regulamentos legais ou a criação de novos sistemas para elaborar listas de documentos ou empreender publicação proactiva.
- Outra medida promocional importante e desafiadora é prestar formação aos funcionários, o que este manual de formação também reflecte. Isto inclui um certo número de aspectos:
    - Em princípio, todos os funcionários precisam receber alguma formação / sensibilização sobre o direito à informação.
    - O Plano de Acção de uma instituição deve incluir uma secção detalhando como a autoridade pública tem a intenção de disponibilizar formação a todo o seu pessoal e, especialmente, como vai formar o seu funcionário (s) de informação.
    - Existe claramente a necessidade de dar prioridade à formação destinada a funcionários de informação, uma vez que estes acarretam uma parte significativa da responsabilidade de implementação. Esta formação também deve ser significativamente mais profunda do que a formação prestada aos funcionários 'comuns'. De facto, os funcionários de informação, quando devidamente formados, podem desempenhar um papel na formação dos outros funcionários. Para funcionários de informação, cursos de formação dedicados com a duração de pelo menos dois dias – de acordo com este manual – serão necessários para começar.
    - Os funcionários de informação também podem oferecer formação menos formal para os funcionários nas instalações da autoridade pública. Isto pode variar de sessões de partilha de informação muito informais (por exemplo, durante o almoço), até apresentações e módulos de formação mais formais.
- No devido tempo, os módulos sobre o direito à informação devem ser incluídos em programas escolares, por exemplo, para as crianças na faixa etária de 13-15 anos de idade. Dessa forma, ao longo do tempo, todos os cidadãos estarão cientes deste direito.

- Deverá também considerar-se a incorporação de módulos sobre o direito à informação em diferentes cursos universitários, tais como os cursos gerais sobre direitos humanos para estudantes de direito, ou outros cursos para estudantes de administração pública, jornalismo e assim por diante.
- As autoridades públicas devem elaborar um Plano de Acção para o seu trabalho na área do DAI, que deve, em especial, abordar as seguintes questões fundamentais:
    - Definir as prioridades principais para a autoridade pública ao longo do período do Plano de Acção (por exemplo, 2 ou 3 anos), indicando claramente as actividades que a autoridade pública deverá realizar.
    - O Plano de Acção deverá estabelecer um calendário claro para alcançar actividades prioritárias. Em alguns casos, estas podem ser expressas como percentagens. Por exemplo, a entidade pode indicar que vai prestar formação a 50% do seu pessoal nos dois primeiros anos. Um calendário é muito importante como medida para determinar o progresso na implementação do Plano de Acção.
    - O Plano de Acção deverá indicar claramente quem é responsável pela realização de cada acção prioritária. Em muitos casos, o funcionário de informação seráo principal responsável, mas geralmente necessitará do apoio e cooperação de outros funcionários. Isto deve ser indicado claramente no Plano, que deve também servir de ferramenta para a definição de responsabilidades. Ao distribuir as tarefas, especialmente para o funcionário de informação, é importante elaborar uma avaliação realista da quantidade de tempo que cada tarefa vai demorar, e ter certeza de que a pessoa responsável, na verdade, tem o tempo disponível para realizar a tarefa (de outra forma, não vai ser feita e Plano de Acção torna-se apenas um documento de ambição em vez de um documento de planeamento adequado).
- As principais prioridades que provavelmente deverão ser incluídas no Plano de Acção são entre outras as seguintes:
    - Medidas a tomar cumprir as obrigações de publicação proactiva. Isto inclui quaisquer medidas para criar um website enquanto ferramenta fundamental para divulgação proactiva; actividades necessárias para criar uma lista de documentos publicados e disponíveis electronicamente; e uma lista dos documentos e não só que serão disponibilizado de forma proactiva.
    - Medidas para assegurar que os pedidos e recursos sejam tratados de acordo com as regras, incluindo os prazos. Isto deve incluir todos os protocolos e medidas que serão postas em prática para assegurar o tratamento adequado dos pedidos.
    - Medidas para melhorar a gestão de registos.

- Como o relatório (anual) será feito.
- O plano de formação.
- Quaisquer outras medidas, tais como as relativas à educação pública, comunicações internas, sistemas de acompanhamento de pedidos e assim por diante.

Quinto Passo:

A presentação sobre os procedimentos de controlo e avaliação:

- É muito importante controlar e avaliar o progresso no sentido da realização do Plano de Acção porque, caso contrário, ele pode tornar-se simplesmente uma declaração de aspirações, ao contrário de uma ferramenta de planeamento real. Se está a progredir bem, pode ser necessário modificar o Plano de Acção e adoptar um programa mais ambicioso, ao passo que se o progresso for fraco, pode ser necessário ajustar o Plano de Acção para que responda melhor às metas realistas. Note-se que o controlo e avaliação devem, portanto, ser realizados em comparação com o Plano de Acção.
- É importante pensar cuidadosamente sobre como medir o progresso em relação aos compromissos, pois isto nem sempre é óbvio. Ao passo que pode ser suficientemente claro comparar a prestação de formação a 35% dos funcionários por oposição a 50%, pode não ser tão óbvio determinar o progresso na elaboração de um protocolo para o tratamento de pedidos, ou se medidas parciais para publicação proactiva foram suficientes.
- A abordagem de controlo e avaliação deve ser orientada para a acção, não teórica. Deve ter como objectivo produzir recomendações que podem ser postas em prática, em vez de meramente um relatório sobre o que aconteceu. Por outras palavras, trata-se de olhar em frente, não olhar para trás (excepto conforme o necessário para planear o futuro).
- Ao pensarmos em recomendações decorrentes de um exercício de controlo e avaliação, é importante estar ciente de casos em que pode ser necessário apoio da alta administração para implementar as recomendações (e, nestes casos, provavelmente deve tentar obter-se o apoio deste sector antes de as recomendações serem feitas).
- Deve também pensar-se bem sobre que tipos de apoio e sistemas serão necessários para controlar o progresso. Por exemplo, a equipa de informática pode necessitar controlar o progresso no desenvolvimento do sítio Web e, a equipa de formação, se existir na autoridade pública, pode necessitar de controlar as actividades de formação. Isto não deve ser feito após a conclusão do processo, pois será muito mais difícil recolher informação posteriormente do que se for feito continuamente à medida que as tarefas são realizadas.

EXERCÍCIO

ELABORAR UM PLANO DE ACÇÃO

Tempo:
45 min

Trabalhar em grupos de dois ou três

Em grupo, os participantes discutem e acordam o projecto de um Plano de Acção para a autoridade pública para implementação da lei de direito à informação. Deve incluir uma lista de acções prioritárias, uma indicação de quem, na autoridade pública, é responsável pela execução da acção, e um calendário de dois anos a estipular quando cada acção deve ser concluída. Participantes têm de estar preparados para apresentar os resultados ao grupo.

Resumo dos pontos principais

RESUMO DOS PONTOS PRINCIPAIS:

O formador deve recapitular os principais pontos deste capítulo:

- Para ser bem-sucedida, a legislação de direito à informação exige a adopção de medidas activas para promover a implementação.
- Uma das medidas principais é a elaboração de um relatório anual, pelo qual normalmente cabe ao funcionário de informação a responsabilidade principal, embora muitas vezes necessite de assistência de outros funcionários.
- Devem ser incluídas medidas voltadas para a promoção da implementação, tais como campanhas de informação e divulgação; gestão de documentos; elaboração e publicação de uma relação dos documentos detidos pelo órgão; e uma estratégia de comunicação e formação interna e externa.
- Para definir prioridades e prazos para a conclusão de acções, cada autoridade pública deve elaborar um Plano de Acção, especificando o que vai fazer para implementar a lei no próximo período, por exemplo, de dois anos.
- O Plano de Acção deve incluir um elemento de acompanhamento e avaliação, que vai indicar se, e até que ponto, os compromissos assumidos no Plano de Acção estão a ser cumpridos.

AVALIAÇÃO

Um formulário de avaliação do programa de formação está incluído no Anexo 4.

ANEXOS

FORMULÁRIO A

PEDIDO DE INFORMAÇÃO

PARA USO INTERNO

Número de referência _____

Pedido recebido por _____
(indicar nome, apelido, cargo, repartição e informação de contacto do funcionário),

no dia _____ (data) em _____ (local).

_____
Assinatura do Funcionário

A. Informação do Requerente

1. Informação de contacto (email, telefone e/ou endereço)

_____

_____

B. Informação Pertinente ao Pedido

1. Nome da autoridade pública

_____

2. Descrição do documento ou informação pretendida (incluir o nome ou a referência do documento, se disponível, e apresentar detalhes suficientes para permitir que o funcionário consiga identificar o documento)

_____

_____

_____

_____

_____

(acrescentar mais páginas conforme necessário)

3. Se o pedido for aceite, poderão ser cobradas taxas relativas à reprodução e envio de cópias do documento por correio (não será cobrada qualquer taxa para a consulta de documentos ou para cópias electrónicas). Taxas serão dispensadas em caso de:
   a. Pedidos de informação pessoal sobre o requerente.
   b. O requerente se encontrar abaixo da linha de pobreza.

   Apresente os motivos por que acredita que as taxas devem ser dispensada no seu caso:

   _____

   _____

   _____

   _____

   _____

   (acrescentar mais páginas conforme necessário)

4. Se quiser, pode estipular como prefere o acesso à informação, conforme indicado a (se não indicar uma das opções, a informação será disponibilizada na forma mais simples para a autoridade pública, normalmente fotocópias da informação):
   a. Consulta de documentos ☐
   b. Cópia de documentos utilizando equipamento próprio ☐
   c. Obtenção de cópia de documentos em formato electrónico ☐
   d. btenção de exemplares de documentos em cópia impressa ☐
   e. Obtenção de transcrição escrita de documentos sonoros ou v isuais ☐
   f. Obtenção de uma transcrição do conteúdo de documentos (sempre que possível usando equipamento à disposição da autoridade pública) ☐
5. Se acha que o seu pedido deve ser tratado no prazo de dois dias úteis porque a informação é necessária para proteger a vida ou a liberdade de uma pessoa, indique, e apresente as razões por que acha ser este o caso:

   _____

   _____

   (acrescentar mais páginas conforme necessário)

FORMULÁRIO B

CONFIRMAÇÃO DE PEDIDO DE INFORMAÇÃO

1. Número de referência do pedido _____

2. Pedido recebido por _____

   _____

   (indicar nome, apelido, cargo, repartição e informação de contacto do funcionário receptor),

   no dia _____ (data) em _____ (local).

3. Endereço indicado para entrega de informação

   _____

   _____

4. Breve descrição da informação solicitada

   _____

   _____

_____

Assinatura do Funcionário

FORMULÁRIO C

RESPOSTA A UM PEDIDO DE INFORMAÇÃO

A. Informação sobre o pedido

1. Número de referência do pedido _____
2. Nome da autoridade pública _____
3. Data em que o pedido foi recebido e o nome do funcionário receptor

   _____
4. Endereço indicado para entrega de informação

   _____
5. Breve descrição da informação solicitada

   _____

B. Resposta ao pedido

1. A informação já está disponível em forma publicada ☐

   Local onde a informação está disponível, incluindo, quando aplicável, o URL:_____

   _____

2. Informação não está na posse da autoridade pública e:
   a. O pedido foi transferido para outra autoridade pública ☐

      Nome da autoridade pública: _____
   b. O pedido está a ser devolvido ao requerente ☐

3. (1) A informação está a ser disponibilizada::
   a. Na íntegra ☐
   b. Em parte (ver abaixo na secção sobre recusas) ☐

   (2) A informação está a ser disponibilizada da seguinte forma:
   i. Consulta de documentos
   ii. Reprodução de documentos utilizando equipamento próprio ☐
   iii. Obtenção de uma cópia de documentos em formato electrónico ☐
   iv. Obtenção de exemplar de documentos em cópia impressa ☐
   v. Obtenção de transcrição escrita de registos sonoros ou visuais ☐
   vi. Obtenção de transcrição do conteúdo de documentos (sempre que possível usando equipamento à disposição da autoridade pública) ☐

3. Se esta não é a forma estipulada pelo requerente, os motivos são os seguintes:

_____

_____

_____

4. A informação seguinte descreve como ter acesso à informação (apenas preenchido se necessário, por exemplo, onde a informação será consultada):

_____

_____

_____

5. Informação sobre quaisquer taxas cobradas, assim como a discriminação das taxas:

_____

_____

_____

(1) O pedido foi recusado:
   a. Na íntegra ☐
   b. Em parte ☐

(2) Descrição da parte da informação que está a ser recusada:

_____

_____

_____

(3) As razões pelas quais o pedido está a ser recusado total ou parcialmente:

_____

_____

_____

(4) As disposições da Lei que estão a ser invocadas para recusar o acesso:

_____

_____

_____

NOTA: tem o direito de apresentar uma reclamação interna contra esta decisão. Para apresentar uma reclamação, utilize o Formulário D e envie para: [INCLUIR INFORMAÇÃO DE CONTACTO]

_____

C. Assinatura

Nome do Funcionário_____ Data _____

FORMULÁRIO D

RECLAMAÇÃO INTERNA

PARA USO INTERNO

Número de referência _____

Pedido recebido por _____
(indicar nome, apelido, cargo, repartição e informação de contacto do funcionário receptor),

no dia _____ (data) em_____ (local).

_____
Assinatura do Funcionário

A. Informação sobre o pedido

1. Número de referência do pedido _____
2. Nome da autoridade pública _____
3. Data em que o pedido foi recebido e o nome do funcionário receptor

   _____

4. Endereço indicado para entrega de informação

   _____

5. Breve descrição da informação solicitada

   _____

   _____

   _____

   _____

   _____

   (crescentar mais páginas conforme necessário)

B. A decisão contra a qual se recorre

Assinale com um X a opção aplicável	
	O pedido foi recusado, total ou parcialmente, por algum motivo
	O pedido não foi tratado de acordo com os prazos estabelecidos
	Foram cobradas taxas excessivas
	A forma preferida para o acesso não foi respeitada
	Requerente informado com antecedência insuficiente
	Qualquer outro motivo

C. Natureza da reclamação

1. Os factos em que a reclamação se baseia

_____

_____

_____

_____

(acrescentar mais páginas conforme necessário)

2. O mérito da reclamação

_____

_____

_____

_____

(acrescentar mais páginas conforme necessário)

CONTEÚDO DO RELATÓRIO ANUAL

Os Relatórios Anuais que todas as autoridades públicas deverão elaborar devem incluir os seguintes elementos:

1. Apresentação Geral de Relatórios

a. Uma descrição geral de qualquer Plano de Acção que tenha sido elaborado, bem como uma perspectiva geral do grau em que a autoridade tem atingido as metas no Plano.
b. Se a autoridade elaborou ou não um guia para os requerentes, bem como as medidas tomadas para divulgar o guia.

2. Publicação Proactiva

a. Se a autoridade criou ou não um sítio Web e, em caso afirmativo, uma descrição se o sítio Web tem uma secção especial sobre o direito à informação, que inclui a informação seguinte:
   - o quadro jurídico aplicável, incluindo ligações à Lei e todos os regulamentos de implementação;
   - todos os relatórios anuais anteriores elaborados pela autoridade; e
   - formulários e pessoas de contacto para apresentação de pedidos e recursos.
b. Se a autoridade desenvolveu ou não e disponibilizou uma descrição de todos os documentos que tem na sua posse.
c. A medida em que a autoridade tem disponibilizado a informação exigida para ser disponibilizada numa base proactiva nos termos da Lei e as formas como esta informação foi divulgada.
d. Uma descrição dos principais desafios e questões relativas à publicação proactiva de informação, juntamente com recomendações.

3. Tratamento de Pedidos

a. Uma descrição das medidas que a autoridade adoptou (a) para elaborar um protocolo detalhado para o tratamento interno de pedidos, (b) para pôr em prática procedimentos para o tratamento dos recursos, e (c) para elaborar um sistema electrónico de acompanhamento de pedidos.
b. O número de pedidos de informação recebidos, assim como informação sobre o modo como foram recebidos (ou seja, em pessoa ou por fax, correio ou e-mail).

c. O número de vezes que foi prestada assistência aos requerentes, juntamente com uma perspectiva geral dos tipos de assistência prestados.
d. O número de pedidos aceites, recusados, total ou parcialmente, e que estão pendentes, juntamente com o prazo médio necessário para o tratamento dos pedidos.
e. O número de pedidos tratados em base urgente devido ao facto de envolverem informação necessária para a protecção da vida ou liberdade de uma pessoa, em conjunto com o prazo médio necessário para tratar estes pedidos.
f. Para pedidos aceites, total ou parcialmente, informação sobre a forma como o acesso foi concedido, e a taxa cobrada, incluindo a taxa média e máxima, e o número de isenções de taxas concedidas.
g. Para pedidos recusados, total ou parcialmente, informação sobre os motivos da recusa, incluindo o número de vezes que cada excepção prevista na lei foi invocada.
h. Número de pedidos de informação que não estavam na posse do organismo público, o número de pedidos transferidos para outros organismos públicos e o número de requerentes referidos à informação que já foi publicada.
i. O número de recursos internos e a natureza e o resultado desses recursos.
j. O número de recursos aos tribunais e o resultado de todos estes tipos de recursos decididos.
k. Uma descrição dos principais desafios e questões relativas ao tratamento.

4. Questões Organizacionais Centrais

a. O número de vezes que os funcionários foram sancionados por falhas intencionais no cumprimento das suas obrigações nos termos da lei e o número de reclamações públicas recebidas, bem como uma descrição dos tipos de falhas que estes casos envolveram e as sanções aplicadas.
b. Uma descrição das medidas tomadas para melhorar a gestão administrativa de documentos no seio da autoridade.
c. Uma descrição da formação prestada aos funcionários da autoridade.
d. Uma descrição das implicações de custo de implementação da Lei.

FERRAMENTA DE ACOMPANHAMENTO

Planilha para acompanhar recepção de pedidos				
Número de referência	Data de apresentação	Canal de comunicação (correio electrónico, correio postal, etc.)	Dados para contacto do requerente	Tipo de pedido (se for conhecido)

Tipo de informação solicitada	Data de confirmação de recepção	Assistência prestada	Urgente	Registo de comunicação com o requerente	Resultado
				Concedido	
				Data em que o requerente foi informado	

					Informação publicada
Modo de acesso	Taxa cobrada e justificação	Foi aplicada dispensa de taxa	Foi aplicado o interesse público	Data em que a informação foi disponibilizada	Data em que o requerente foi informado

Informações solicitadas não são mantidas		Recusado			Sem solução
Data em que o requerente foi informado	Transferido ou devolvido	Data em que o requerente foi informado	Integral ou parcialmente	Motivos	Explicação

Recurso Interno					
Data	Motivos	Resultado			
		Data	Aceite	Aceite em parte	Recusado

Recurso Externo					
Data	Motivos	Resultado			
		Data	Aceite	Aceite em parte	Recusado

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO

No questionário seguinte, faça um círculo num número, com 1 sendo o pior e 5 o melhor. Apresente as suas observações no espaço disponibilizado para o efeito.

1. Disposições Logísticas

a. Como foram os preparativos do curso em geral?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

b. O que pensa da acomodação e das refeições?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

c. O que pensa da organização geral?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

2. Formador

a. Na sua opinião, o formador manteve o interesse dos participantes e demonstrou competência?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

b. O formador manteve-se no tópico e as suas explicações eram claras?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

c. O formador respeitou o tempo?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

3. O Manual

a. Os tópicos são relevantes e interessantes, e correspondem às suas expectativas? Existem outros tópicos que, levando em conta as limitações de tempo, poderiam ter sido incluídos? Existem tópicos que não deviam ter sido incluídos?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

b. Acha que o programa foi bem concebido (sequência lógica, sessões coerentes com boa continuidade, duração das sessões, número de sessões)?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

c. O material foi bem apresentado (claro, compreensível, abrangente)?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

d. Houve um bom equilíbrio entre os diferentes tipos de actividades (discussões em grupo, exercícios em grupo e individuais, apresentações)? As actividades foram bem concebidas e eram úteis?

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

e. Tem alguma sugestão de melhoraria do Manual?

_____

_____

_____

_____

f. Vai utilizar o Manual no seu trabalho de hoje em diante?
Sim ☐ Não ☐

4. As Diversas Sessões

Para cada sessão, classifique-a com base na relevância do tema, a qualidade do material apresentado e a concepção geral da sessão (incluindo o equilíbrio em termos de abordagens pedagógicas), apresentando também quaisquer observações.

a. Sessão 1: Introdução à Formação

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

b. Sessão 2: Introdução ao Direito à Informação

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

c. Sessão 3: Ingredientes de uma Lei de DAI robusta

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

d. Sessão 4: Implementação do Direito à Informação

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

e. Sessão 5: Divulgação Proactiva

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

f. Sessão 6: Tratamento de pedidos de Informação

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

g. Sessão 7: Como Interpretar Excepções

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

h. Sessão 8: Recursos e Supervisão

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

i. Sessão 9: Traçar o Caminho a Seguir

1 2 3 4 5

Observações

_____

_____

5. Geral

Tem sugestões para melhorar o seminário?

_____

_____

Outras observações: _____

_____

Nome (facultativo) _____

O direito à informação é fundamental para a realização dos direitos económicos e sociais, bem como dos direitos civis e políticos. Exercer o direito à informação é o oxigénio da democracia, tornando possível a cada um tomar decisões informadas sobre a própria vida. O direito à informação está consagrado internacionalmente no Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No continente africano encontra-se codificado nos seguintes artigos:

- Artigo 9º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos
- Artigo 19 da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação
- Artigos 9 e 12 (4) da Convenção da União Africana para Prevenção e Combate à Corrupção
- Artigos 10 (3d) e 11 (2i) da Carta da Juventude da União Africana
- Artigo 6 da Carta Africana sobre os Valores e Princípios do Serviço e Administração Pública
- Artigo 3º da Carta Africana de Estatística

O verdadeiro desafio permanece a nível nacional em três frentes: 1) a adopção da legislação sobre o direito à informação, 2) a implementação política deste direito nas instituições do sector público e 3) a aplicação de leis sobre este direito. Até à data, um pouco mais de um quarto dos países africanos adoptaram leis sobre este direito. Os três manuais desta colectânea visam ajudar os principais intervenientes, ou seja, os indivíduos que trabalham em instituições do sector público, organizações da sociedade civil e a comunicação social, com os conhecimentos e ferramentas necessários para transformar em prática robusta o que por ora são palavras em papel.

Africa Freedom of Information Centre
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
fesmedia Africa
Centre for Law and Democracy