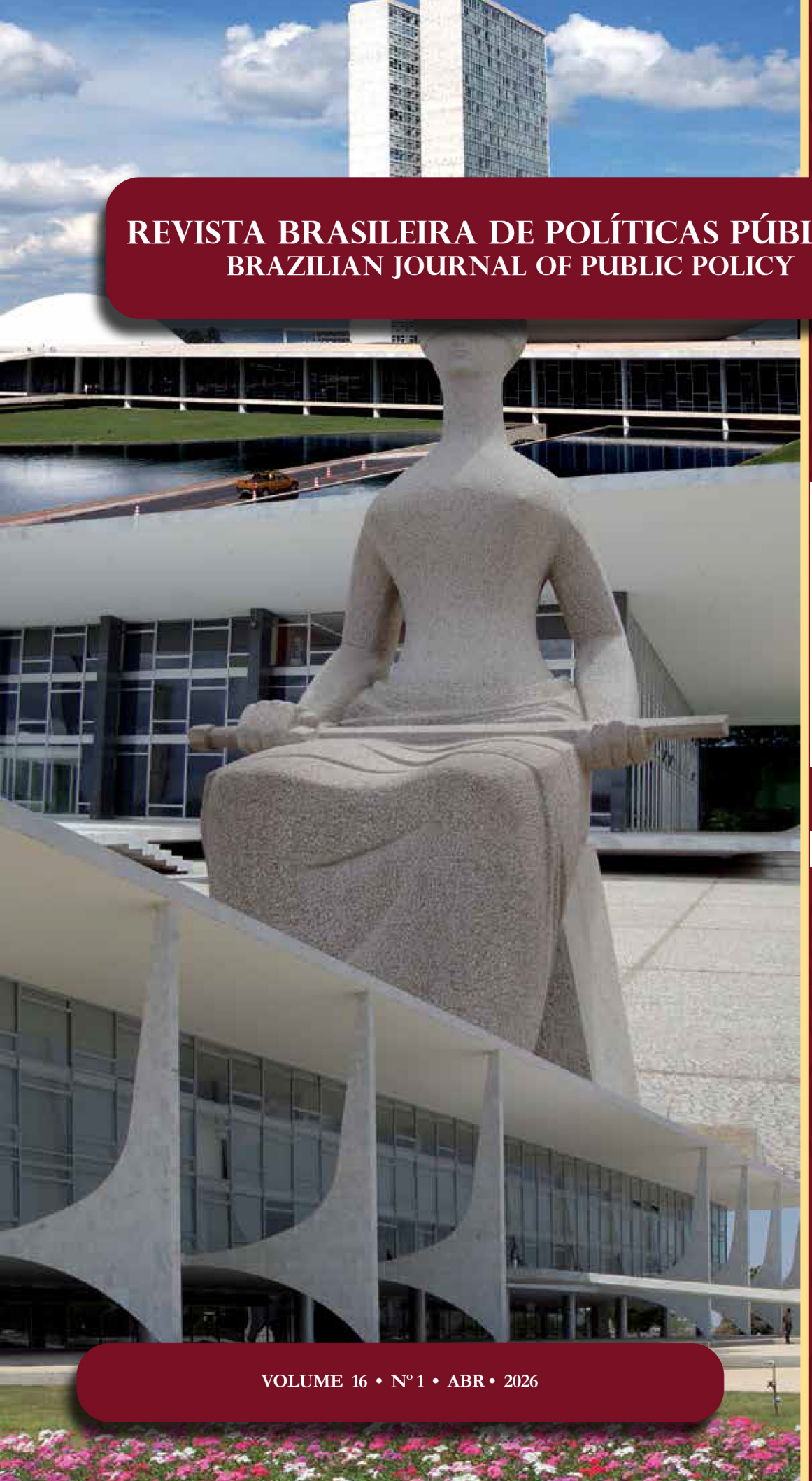

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR
ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Por uma modernização da política de acesso à informação no Brasil: uma avaliação da Lei de Acesso à Informação à luz da Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o acesso à informação pública

For a Modernization of Brazil's Access to Information Policy: An Assessment of the Access to Information Law in Light of the Inter-American Model Law 2.0 on Access to Public Information

Pedro Alves Barbosa Neto

VOLUME 16 • Nº 1 • ABR • 2026

Sumário

SEÇÃO I - INSTITUIÇÕES, GOVERNANÇA, DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA 17

Transparência e opacidade de organizações internacionais: pesquisa bibliométrica sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos 19
Ademar Pozzatti e Ana Carolina Campara Verdum

Por uma modernização da política de acesso à informação no Brasil: uma avaliação da Lei de Acesso à Informação à luz da Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o acesso à informação pública 45
Pedro Alves Barbosa Neto

Incerteza e partilha de riscos nas concessões de serviços públicos 68
Alberto de Oliveira

Mudanças institucionais no marco regulatório do uso da biodiversidade no Brasil: uma análise a partir da perspectiva do Advocacy Coalition Framework 86
Victor Manuel Barbosa Vicente e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Os laços do poder: Transformações nas Estratégias da Elite Empresarial na Captura do Estado Brasileiro 104
Caio César Coelho Rodrigues, Felipe Fróes Couto e Maria Teresa Leão Wanderley

Entre norma e prática: limites da transparência e participação social na ANATEL 135
Ana Luisa Ferreira Vital, Daniel Lucas e Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha

Resilient Democracy in Crisis: Evidence from Participatory Budgeting during Martial Law in Ukraine 149
Oleh Brovko e Ramon Blanco de Freitas

SEÇÃO II - POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS 163

Políticas públicas e o cumprimento do acordo de paris pelo Brasil: O papel das instituições públicas na redução das emissões de CO2 com sistemas fotovoltaicos 165
Álvaro Guilherme Rocha, André Barra Neto, Bruno Garcia de Oliveira, Solon Bevilacqua e Ana Paula Pinheiro Zago

A dupla face das comunidades diante da crise climática: Valores e implicações para as políticas públicas 187
João Pedro Schmidt

Acolhimento familiar: desafios para garantia do direito à convivência familiar e comunitária 204
Giovanna Stallivieri Fernandes e Jucimeri Isolda Silveira

Enfrentamento à violência contra a mulher no estado do Tocantins: Uma avaliação da política pública 217
Danila Resende Duarte Marvão, Cibele Aparecida Martins de Toledo, Dini Ribeiro Bezerra, Jorge Antônio da Silva Couto, Michelle Araújo Luz Cilli e Waldecy Rodrigues

A Letalidade Violenta Feminina no contexto de políticas públicas no Estado do Rio de Janeiro 236
Vinícius Ferreira Baptista

SEÇÃO III - JUSTIÇA, CONSTITUIÇÃO E TRANSFORMAÇÕES TECNOLÓGICAS 263

Diálogos institucionais no contexto da judicialização da saúde: desvelando desafios de uma experiência da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro 265
Isabela Barboza da Silva e Tavares Amaral Correio

Saúde e direito na pandemia de COVID-19: A judicialização da política pública no Rio Grande do Norte 282
Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti e Edson Lucas Pereira dos Santos

Modelos de comportamento judicial: a difícil adequação do clássico modelo tripartido à realidade brasileira 303
Sergio Nojiri e Taísa Magro Ostini

Derecho Penal y eximentes de responsabilidad con enfoque de género en Chile .. 321
Valeska Cecilia Rivas Arias, Dr. Juan Jorge Faundes Peñafiel e Tomás Alejandro Figueroa Martínez

La inconstitucionalidad por omisión del legislador y el actuar de la justicia constitucional española y colombiana 351
Juan Pablo Díaz Fuenzalida, Marcela Inés Peredo Rojas e Luz Eliyer Cárdenas-Contreras

Algoritmos e inteligencia artificial en la gestión migratoria estatal: estándares interamericanos y acceso a la justicia de las mujeres migrantes en Chile 373
Glorimar Alejandra Leon Silva

doi: 10.5102/rbpp.v16i1.10110

Por uma modernização da política de acesso à informação no Brasil: uma avaliação da Lei de Acesso à Informação à luz da Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o acesso à informação pública*

For a Modernization of Brazil's Access to Information Policy: An Assessment of the Access to Information Law in Light of the Inter-American Model Law 2.0 on Access to Public Information

Pedro Alves Barbosa Neto**

Resumo

O artigo tem como objetivo avaliar a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) à luz da Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre Acesso à Informação Pública, com ênfase na compreensão dessas normas como instrumentos de formulação e estruturação de políticas públicas de informação. A metodologia adotada é qualitativa e exploratória, com base em análise documental comparada entre os dispositivos das duas legislações, organizada a partir de seis eixos e categorias temáticos. A análise evidencia que, embora a LAI represente um avanço normativo relevante, sua arquitetura institucional e normativa permanece limitada diante das exigências contemporâneas de transparência, inclusão informacional e governança digital. Entre as principais lacunas identificadas estão a ausência do teste de dano, da proteção ao anonimato do solicitante, de mecanismos de padronização técnica e de uma autoridade independente de garantia. Como conclusão, argumenta-se que a modernização da LAI é necessária tanto para atualizar seus dispositivos quanto para reposicionar o direito à informação como componente estruturante de uma política pública comprometida com a equidade, a *accountability* e a democracia. O valor do estudo reside na capacidade de articular a análise jurídica com a abordagem das políticas públicas, produzindo uma leitura crítica e propositiva sobre a revisão e atualização da Lei de Acesso à Informação. Ao situar o marco legal brasileiro no contexto normativo interamericano, a pesquisa contribui para qualificar o debate sobre a modernização institucional do acesso à informação e suas implicações em um contexto ampliado de uma política pública de informação.

Palavras-chave: acesso à informação; política pública de informação; Lei nº 12.527/2011; Lei Modelo Interamericana; transparência pública.

* Recebido em 26/05/2025
Aprovado em 24/04/2026

** Professor Associado do Departamento de Ciência da Informação
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Email: pedrocorone2@gmail.com

Abstract

This article aims to evaluate the Brazilian Access to Information Law (Law No. 12.527/2011) in light of the Inter-American Model Law 2.0 on Access to Public Information, with emphasis on understanding both frameworks as instruments for the formulation and structuring of information public policy. The methodology is qualitative and exploratory, based on a comparative documentary analysis of the provisions contained in both legislations, organized around six thematic axes. The analysis shows that, although the LAI represents a significant normative advancement, its institutional and regulatory architecture remains limited in the face of contemporary demands for transparency, informational inclusion, and digital governance. Key gaps identified include the absence of a harm test, protection for anonymous requests, mechanisms for technical standardization, and the establishment of an independent oversight authority. The study concludes that modernizing the LAI is necessary not only to update its provisions, but to reposition the right of access to information as a structuring component of a public policy framework committed to equity, accountability, and substantive democracy. The value of the study lies in its ability to bridge legal analysis with public policy perspectives, offering a critical and forward-looking interpretation of the Access to Information Law. By situating the Brazilian legal framework within the broader Inter-American normative context, the research contributes to advancing the debate on institutional modernization of access to information and its implications within an expanded understanding of information public policy.

Keywords: access to information; information public policy; Law No. 12.527/2011; Inter-American Model Law; public transparency.

1 Introdução

O direito de acesso à informação pública ocupa um lugar central no debate contemporâneo sobre a qualidade da democracia e a efetiva participação cidadã. Mais do que um mecanismo instrumental de controle social, trata-se de um direito fundamental que consolida os princípios republicanos de transparência, responsividade e *accountability* no funcionamento do Estado. No contexto latino-americano, historicamente marcado por regimes autoritários, opacidade administrativa e desigualdade de acesso a direitos, esse direito assume papel ainda mais relevante na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil.

A consagração normativa do direito à informação na região tem sido impulsionada tanto por pressões internas de democratização quanto por estímulos oriundos do sistema interamericano de direitos humanos. Um marco importante nesse processo foi o caso *Claude Reyes vs. Chile* (2006)[1], julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que reconheceu o direito de acesso a informações em posse do Estado como uma extensão da liberdade de expressão prevista no artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos[2]. A partir dessa decisão, fortaleceu-se a compreensão de que o Estado deve, além de se abster de censurar ou ocultar informações, garantir condições concretas para o acesso universal e equitativo à informação pública.

Nesse contexto de fortalecimento do Direito de Acesso à Informação na região, a Organização dos Estados Americanos (OEA) desempenhou papel relevante ao consolidar, em 2010, a prime[3]ira versão da Lei

[1] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile.** Sentença de 19 de setembro de 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_por.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

[2] MORAES, Germana de Oliveira; MELO, Álisson José Maia. Restrictions on Access to Information. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 571-595.

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

Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, com o objetivo de orientar os países-membros na elaboração de legislações nacionais compatíveis com os padrões internacionais de transparência. Essa versão inicial estabeleceu princípios importantes como o da máxima publicidade, da gratuidade do acesso, da não exigência de justificação por parte do requerente, e da obrigatoriedade da divulgação ativa de informações por parte dos órgãos públicos[4]. A inspiração nesses princípios foi decisiva para a promulgação da Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527/2011), que representou um marco no ordenamento jurídico nacional.

No entanto, conforme argumenta Barcellos[5], a positivacão do direito à informação no Brasil não garante, por si só, sua efetividade. A implementação da LAI depende de um conjunto articulado de condições institucionais, como a existência de órgãos de controle independentes, a capacitação dos agentes públicos, a estruturação de sistemas de gestão documental e a formação de uma cultura de transparência na administração pública. Nesse sentido, a autora ressalta que, apesar da constitucionalização do direito à informação (art. 5º, XXXIII, da CF/1988)[6], os entraves operacionais e as resistências institucionais têm limitado seu exercício pleno[7].

Parte desses entraves decorre de lacunas importantes na legislação brasileira de acesso à informação, como a ausência de diretrizes normativas claras e vinculantes sobre a gestão documental e a preservação de registros públicos. A organização e a disponibilização das informações requerem políticas eficazes de classificação, indexação, digitalização e armazenamento, bem como tecnologias capazes de garantir a integridade, a legibilidade e a acessibilidade dos dados ao longo do tempo[8]. Sem esses mecanismos, o direito à informação permanece como promessa não realizada, comprometendo tanto a transparência ativa quanto a passiva.

A versão 2.0 da Lei Modelo Interamericana sobre acesso à informação pública, publicada em 2020, surgiu justamente como resposta à necessidade de atualização normativa diante das transformações tecnológicas e dos desafios operacionais enfrentados pelos Estados. Conforme aponta Alvarado[9], a nova versão incorporou diretrizes mais detalhadas sobre a gestão da informação, com ênfase na digitalização segura, na interoperabilidade dos sistemas, na proteção de dados sensíveis e na obrigatoriedade de preservação dos documentos como condição para o acesso futuro. Trata-se, portanto, de um avanço que reconhece a centralidade dos arquivos e da infraestrutura digital na garantia concreta do direito à informação.

A distinção entre transparência ativa e passiva, abordada por Fortini e Avelar[10], é outro aspecto essencial para compreender a evolução do debate. Enquanto a primeira se refere à divulgação espontânea de informações pelos órgãos públicos, a segunda diz respeito ao atendimento de solicitações formuladas pelos ci-

pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

4 BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo. Essentials of the Right of Acess to Public Information: an introduction. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 1-68.

5 BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

6 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

7 BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

8 PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143–197, maio/ago. 2016. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46451. Acesso em: 7 maio 2025.

9 ALVARADO, Dante M. N. El impacto del derecho internacional em los ordenamientos jurídicos internos de América Latina. El acceso a la información pública y sus alcances. **Revista Electrónica Iberoamericana** (REIB), v. 16, n. 1, p. 16-43, 14 jun. 2022. Disponível em: https://e-revistas.uc3m.es/index.php/REIB/article/view/7014/5487. Acesso em: 7 maio 2025.

10 FORTINI, Cristiana Maria Pinto e Silva; AVELAR, Mariana Magalhães. Access to information and its disclosure. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (ed.). **The right of access to public information: an international comparative legal survey**. Berlin: Springer, 2018. p. 543–570.

dadãos. Ambas as modalidades são complementares e devem ser compreendidas como parte de um sistema integrado de transparência. Neste contexto, a Lei Modelo Interamericana 2.0 avança ao prever mecanismos para que as duas dimensões da transparência sejam efetivamente asseguradas por meio de obrigações detalhadas, metas mensuráveis e instrumentos de monitoramento.

Nesse cenário, torna-se relevante questionar em que medida a legislação brasileira atual está alinhada com os padrões mais recentes estabelecidos no âmbito interamericano, por meio da Lei Modelo Interamericana 2.0. Embora a LAI tenha sido um passo fundamental na institucionalização do direito à informação, permanece o desafio de revisar seus dispositivos à luz das novas exigências tecnológicas e normativas. Desta forma, a comparação entre a Lei brasileira e a Lei Modelo Interamericana 2.0 permite identificar lacunas, limites e potencialidades na estrutura normativa vigente, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas de transparência no país.

Este artigo tem, portanto, o objetivo de analisar comparativamente as previsões da Lei de Acesso à Informação brasileira frente à Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre acesso à informação pública, com foco especial nas lacunas encontradas em seu texto legislativo. A análise parte de uma abordagem qualitativa, sustentada por revisão bibliográfica e documental, bem como análise de conteúdo. A próxima seção apresenta os fundamentos teóricos que embasam essa discussão e contextualiza a evolução e os desafios atuais do direito à informação no Brasil.

2 A evolução do direito à informação no Brasil: Marcos jurídicos, influências internacionais e desafios contemporâneos

O direito de acesso à informação pública representa um marco civilizatório que reflete a transformação do papel do Estado diante da sociedade. No contexto brasileiro, esse direito passou por uma trajetória de institucionalização normativa que conjuga influências internas e externas, tensionada por valores democráticos, demandas por transparência e avanços tecnológicos que redefinem continuamente as formas de produção, circulação e apropriação da informação.

No plano normativo, o direito à informação foi consolidado como direito fundamental com a Constituição de 1988. A "Constituição Cidadã", como nomeada por Ulysses Guimarães, estabeleceu um novo paradigma ao consagrar, no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e LXXII, o acesso à informação como direito de todos, vinculando-o à liberdade de expressão e criando instrumentos processuais específicos como o *habeas data* para garanti-lo[11][12].

A partir dessa base constitucional, a legislação infraconstitucional buscou ampliar e concretizar esse direito, ainda que de forma fragmentada e, por vezes contraditória. A Lei nº 8.159/1991[13], por exemplo, estabeleceu a política nacional de arquivos públicos e privados, prevendo o acesso e sigilo de documentos. No entanto, apenas com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação

[11] CALDERON, Mariana Paranhos. A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a Culminância na Lei n°. 12.527/2011. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/161089. Acesso em: 7 maio 2025.

[12] BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

[13] BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

(LAI)[14], o país passou a contar com um marco legal específico, dotado de mecanismos claros de solicitação, fornecimento, restrição e responsabilização relativos à informação pública.

Como destaca Barcellos[15], a LAI deve ser compreendida para além de uma resposta normativa à previsão constitucional, mas como parte de um movimento internacional mais amplo, que, a partir dos anos 1990, disseminou legislações de acesso à informação em dezenas de países. Nesse contexto, a obra de Mendel[16] já alertava que o Brasil fazia parte de um contexto de crescimento exponencial de legislações sobre o tema no mundo, fenômeno estimulado por organizações internacionais como a ONU e a OEA.

Essa influência internacional no processo de formulação da LAI é amplamente documentada. De acordo com Paes[17], a redação do projeto brasileiro baseou-se em princípios estabelecidos por organismos internacionais, sendo fortemente inspirada nas legislações do México, Suécia e Estados Unidos. Além disso, Mendel elencou nove princípios centrais para uma legislação moderna de acesso à informação, entre eles: máxima divulgação, proatividade, restrição excepcional e proteção à denunciantes — muitos dos quais foram incorporados ao texto final da LAI[18].

Nesse contexto, também se destaca a influência da Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública (versão 1.0), aprovada pela OEA em 2010. Como argumentam Barbosa Neto e Moreira[19], ainda que não tenha sido mencionada de forma explícita na exposição de motivos da LAI, a estrutura procedimental da lei brasileira apresenta forte convergência com os dispositivos da Lei Modelo, especialmente no que tange aos prazos de resposta, aos mecanismos recursais e às obrigações de transparência ativa. Os autores observam que o alinhamento normativo indica uma apropriação técnica dos padrões interamericanos, embora a incorporação tenha se dado de maneira seletiva e com lacunas importantes, sobretudo quanto à gestão da informação, à definição de órgãos autônomos de controle e à responsabilização efetiva de agentes públicos.

O cenário brasileiro, no entanto, apresenta especificidades que tornam a aplicação princípios elencados por Mendel[20]um desafio. Um dos obstáculos destacados por Barcellos[21]é a dificuldade em transformar o comando legal em prática administrativa efetiva, dada a persistência de uma cultura institucional marcada pelo sigilo, burocracia e assimetrias informacionais. A autora ressalta que a promoção de uma cultura de transparência exige, além de dispositivos legais, ações formativas, mudanças organizacionais e ampliação do letramento digital da população.

---

[14] BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

[15] BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

[16] MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. rev. e atual. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por.locale=en. Acesso em: 7 maio 2025.

[17] PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592. Acesso em: 7 maio 2025.

[18] PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592. Acesso em: 7 maio 2025.

[19] BARBOSA NETO, Pedro Alves; Moreira, Luciana de Albuquerque. A Influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na Regulamentação do Direito de Acesso à Informação nas Américas. **Tendências da Pesquisa Brasileira e Ciência da Informação**, v. 16,p. 1-25, 2023. Disponível em: https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/601/582. Acesso em: 7 maio 2025.

[20] MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. rev. e atual. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por.locale=en. Acesso em: 7 maio 2025.

[21] BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

Outro aspecto relevante é a diferenciação entre transparência e direito à informação. Bovens *apud* Paes[22]observa que, enquanto a transparência se refere à prestação de contas como "higiene pública", o direito à informação constitui elemento essencial da cidadania. Essa distinção é fundamental para compreender que o acesso à informação não se reduz à publicização genérica de dados, mas implica garantir condições de inteligibilidade, relevância e oportunidade do conteúdo disponibilizado.

A LAI, nesse sentido, representa uma tentativa de transição de uma lógica de transparência passiva, baseada na disponibilização reativa de dados, para uma transparência ativa, por meio da obrigatoriedade de divulgação espontânea de informações de interesse coletivo, conforme o art. 8º da Lei. Esse cenário reforça o papel do Estado como agente proativo na garantia do direito à informação.

Entretanto, a aplicação prática da LAI vem encontrando limites estruturais e conjunturais. Um deles reside na multiplicidade de legislações e normativas setoriais que fragmentam o regime de acesso à informação, criando insegurança jurídica e dificultando a padronização de procedimentos[23]. Essa fragmentação se torna ainda mais complexa diante da autonomia federativa da organização do Estado brasileiro, que obriga estados e municípios a criarem regulamentações próprias, muitas vezes ausentes ou insuficientes.

Do ponto de vista social, os obstáculos são igualmente expressivos. As desigualdades regionais e socioeconômicas, associadas ao analfabetismo funcional e à exclusão digital, limitam o exercício pleno do direito à informação. Embora a LAI valorize o uso de tecnologias da informação como meio de acesso, com destaque para os portais eletrônicos de transparência, é necessário reconhecer que a simples digitalização da informação não garante sua acessibilidade[24].

Esse é um ponto de inflexão importante na discussão atual: o direito à informação não pode ser confundido com o mero acesso técnico aos dados. Como argumentam Sarlet e Molinaro[25], o direito à informação abrange não apenas a liberdade de informar e ser informado, mas também pressupõe a existência de um ecossistema normativo, tecnológico e educacional capaz de assegurar a compreensão e o uso da informação de forma crítica e transformadora.

Além disso, o avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a explosão do volume de dados disponíveis colocam novos desafios à LAI. A dinamicidade informacional, marcada por *big data*, algoritmos, inteligência artificial, dados abertos e mídias sociais, exige uma revisão contínua dos marcos legais para que sejam compatíveis com as formas contemporâneas de produção e circulação da informação. Nesse sentido, Paes[26]alerta que uma legislação sólida é condição necessária, mas não suficiente para garantir a transparência e o controle democrático na era digital.

Outro desafio atual diz respeito à proteção de dados pessoais e à interseção entre o direito à informação e o direito à privacidade. A entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)[27] em 2020 trouxe

[22] PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592. Acesso em: 7 maio 2025.

[23] PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592. Acesso em: 7 maio 2025.

[24] BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

[25] SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 13, n. 42, p. 9-38, out./dez. 2014. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/542. Acesso em: 7 maio 2025.

[26] PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592. Acesso em: 7 maio 2025.

[27] BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

novas camadas de complexidade para a gestão da informação pública, exigindo dos órgãos públicos um equilíbrio delicado entre publicidade e confidencialidade, especialmente quando se trata de informações sensíveis.

Ainda que não se trate de uma questão inédita, afinal, a própria LAI já reconhece a possibilidade de restrição de acesso com base na segurança do Estado, bem como na proteção da honra e da intimidade das pessoas, a tensão entre transparência e privacidade permanece como um dos pontos mais sensíveis da legislação. A interpretação desses critérios tem sido objeto recorrente de controvérsias judiciais e embates políticos, o que evidencia a urgência de mecanismos mais claros de revisão, delimitação conceitual e aperfeiçoamento normativo.

Como propõe Calderon[28], é fundamental reconhecer que o direito à informação, como todo direito fundamental, possui historicidade e está em constante evolução. Essa perspectiva permite entender que os desafios enfrentados hoje, como a desinformação, o uso político da opacidade, os vazamentos seletivos ou o sigilo indevido, exigem novas respostas institucionais e sociais. A aprovação da nova versão Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação, como a versão 2.0 de 2020, por exemplo, já aponta caminhos mais exigentes e precisos no tocante à gestão documental, mecanismos de apelação, sanções por não cumprimento e responsabilidade dos agentes públicos.

Por isso, é oportuno refletir sobre a necessidade de atualização da LAI brasileira à luz desses padrões internacionais. Como destaca a Exposição de Motivos do projeto de lei original da LAI, o Brasil optou por adotar diretrizes globais de máxima divulgação, limitação de exceções e dever de motivação nos casos de sigilo. Entretanto, passados mais de 10 anos de vigência da Lei, observa-se que sua implementação esbarra em uma série de resistências culturais, estruturais e políticas que comprometem sua eficácia.

Nesse cenário de transformações tecnológicas aceleradas, tensões normativas e desafios práticos à efetivação do direito à informação, torna-se cada vez mais relevante observar experiências internacionais que possam oferecer subsídios à revisão e atualização do marco legal brasileiro. A nova versão da Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública (2.0), aprovada em 2020 pela Organização dos Estados Americanos (OEA)[29], representa uma dessas referências. Elaborada a partir de uma leitura crítica da primeira versão e das experiências acumuladas nos países da região, a Lei Modelo 2.0 busca responder às lacunas normativas e operacionais identificadas ao longo da última década. Com inovações voltadas à digitalização, à governança da informação, à responsabilização de agentes públicos e à proteção de dados sensíveis, o instrumento apresenta um repertório normativo que pode inspirar aperfeiçoamentos substanciais na Lei de Acesso à Informação brasileira, como ver-se-á a seguir.

3 A Lei Modelo Interamericana 2.0: Inovações para superar desafios

A aprovação da Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública 2.0, em 2020, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), representa um marco determinante na evolução das normativas sobre transparência e acesso à informação pública nas Américas. Esta nova versão foi concebida com o objetivo de superar as limitações identificadas na Lei Modelo 1.0, aprovada em 2010, respondendo às mudanças tecnológicas, institucionais e sociais que impactam a relação entre Estado e cidadãos no século XXI[30].

[28] CALDERON, Mariana Paranhos. A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a Culminância na Lei n°. 12.527/2011. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/161089. Acesso em: 7 maio 2025.

[29] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o Acesso à Informação Pública**. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

[30] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o Acesso à Informação**

A Lei Modelo 1.0 consolidou importantes princípios do direito de acesso à informação, como a máxima publicidade, a transparência ativa, a excecionalidade das restrições e o direito ao recurso. No entanto, sua implementação nos países membros da OEA revelou dificuldades estruturais que comprometeram sua efetividade. Entre os desafios apontados, destacam-se a ausência de diretrizes claras sobre gestão documental, a falta de mecanismos de sanção, a fragilidade dos órgãos garantidores e a carência de normativas voltadas à realidade digital[31]

Nesse contexto, a Lei Modelo 2.0 surge como resposta a essas limitações, propondo um novo paradigma de regulação que amplia o escopo subjetivo e material da transparência, reforça os dispositivos de fiscalização e controle, e introduz elementos inovadores voltados à inclusão, à governança digital e à proteção de direitos fundamentais.

Um dos principais avanços trazidos pela Lei Modelo 2.0 é a ampliação da definição de "autoridade pública", incluindo entidades privadas que recebem recursos do Estado, como partidos políticos, organizações da sociedade civil e empresas contratadas para executar serviços públicos. Essa expansão do escopo subjetivo fortalece o controle social sobre atividades de interesse público e combate a opacidade em esferas terceirizadas da administração (Art. 2).

Do ponto de vista conceitual, a nova versão da Lei Modelo reforça os princípios da máxima publicidade e da presunção de abertura das informações, incorporando dispositivos como o princípio *Pro Homine e o in dubio Pro Actione*, que estabelecem que, em caso de dúvida, a interpretação da norma deve favorecer o acesso (Art. 2). Essa diretriz limita a possibilidade de interpretações restritivas e reforça a transparência como valor estruturante da democracia.

A Lei Modelo 2.0 também promove avanços relacionados à transparência ativa. Além de reforçar a obrigação de divulgação espontânea de informações, o texto especifica um rol ampliado de dados que devem ser publicizados, incluindo gastos com publicidade, declarações patrimoniais de altos funcionários e dados sobre contratações (Art. 6). Ademais, estabelece a obrigatoriedade de uso de formatos abertos e acessíveis, promovendo o reuso das informações e a inclusão digital.

Outra inovação é a incorporação da perspectiva de gênero e da acessibilidade como princípios orientadores. A norma determina que as informações sejam divulgadas de maneira compreensível e acessível para todos, incluindo pessoas com deficiência, além de priorizar a divulgação de dados relacionados a políticas para grupos vulnerabilizados (Art. 7).

No que se refere à gestão documental, a Lei Modelo 2.0 estabelece um marco normativo robusto e inédito na região. Além de exigir a criação de planos de classificação, organização e digitalização de documentos, traz consigo em forma de apêndice uma lei específica sobre gestão documental e um guia para sua implementação, destacando o papel central da memória institucional e da preservação da informação como condições para o pleno exercício do direito à informação[32].

O regime de exceções também foi aperfeiçoado. A nova versão estabelece critérios mais rigorosos para a classificação de documentos, introduzindo o teste de dano e a prova de interesse público como requisitos obrigatórios para a manutenção do sigilo, em caso de documentos classificados (Arts. 35-36). Também veda o sigilo por tempo indefinido e determina a revisão periódica das informações classificadas, evitando o uso indevido da exceção como forma de opacidade.

Pública. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

[31] PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143–197, maio/ago. 2016. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46451. Acesso em: 7 maio 2025.

[32] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana sobre Gestão Documental.** Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acesso_Informacao_Publica_Lei_Modelo_Interamericana_Gestao_Documental.pdf. Acesso em: 7 maio. 2025.

A Lei Modelo 2.0 também se destaca pelo fortalecimento institucional proposto. O texto prevê a criação de um órgão garantidor independente, com autonomia administrativa e financeira, responsável por fiscalizar a aplicação da norma, julgar recursos e promover a cultura da transparência (Art. 55). Além disso, estabelece um regime de sanções administrativas e penais para agentes que descumpram suas obrigações, aumentando a responsabilização e a efetividade da norma (Art. 67).

Essas inovações indicam um amadurecimento normativo importante, ao reconhecer que o direito à informação pública requer, para ser efetivo, uma arquitetura institucional robusta, padrões tecnológicos adequados e diretrizes claras para a gestão e a disponibilização da informação.

4 A legislação como instrumento de política pública: Em foco as políticas públicas de informação

A concepção contemporânea de políticas públicas ultrapassa a noção tradicional de programas de governo voltados à prestação de serviços ou ao atendimento de demandas sociais específicas. Como propõe Salinas[33], a legislação deve ser compreendida como uma prática institucional que "estabelece diretivas para administradores implementarem as políticas públicas". A lei, nesse sentido, reflete a vontade política de um determinado governo e, ao mesmo tempo, estrutura o campo da ação pública ao definir prioridades, distribuir competências e conformar comportamentos administrativos.

Essa compreensão adquire contornos ainda mais relevantes no campo das políticas públicas de informação, cuja natureza transversal e papel estruturante as inserem no núcleo das estratégias de governança contemporânea. Braman[34] observa que tais políticas são constituídas por leis, regulamentos, diretrizes e práticas que produzem efeitos constitutivos sobre a sociedade, pois regulam todas as fases do ciclo informacional, da criação ao uso, passando pelo processamento, armazenamento e eventual descarte da informação. Em linha semelhante, Hernon e Relyea[35] destacam que políticas de informação compreendem um conjunto articulado de princípios e normas voltadas à gestão do ciclo de vida da informação, incluindo sua preservação.

Essas definições revelam que as políticas de informação não se limitam à formulação de normas isoladas, mas expressam uma lógica institucional que orienta, regula e, em muitos casos, condiciona os fluxos de informação no interior do Estado e entre este e a sociedade. Weingarten[36] enfatiza seu caráter público ao vinculá-las ao escopo legal, procedimental e institucional responsável por estimular ou restringir o acesso e o uso da informação. Já Eisenchitz[37] propõe uma leitura mais dinâmica, ao reconhecer que essas políticas se manifestam também em práticas sociais, em meio a disputas entre atores, interesses e metas em constante negociação. Nesse cenário, a informação passa a ser reconhecida como recurso estratégico de poder, como observam Magnani e Kerr Pinheiro[38], ao destacar que sua gestão está diretamente associada à capacidade de controle dos comportamentos sociais, pela manipulação das bases informacionais de materiais, instituições e símbolos.

---

[33] SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/. Acesso em: 20 maio 2025.

[34] BRAMAN, Sandra. Defining information policy. **Journal of Information Policy**, Harrisburg, v. 1, n. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: https://scholarlypublishingcollective.org/psup/information-policy/article/doi/10.5325/jinfopoli.1.2011.0001/314313/Defining-Information-Policy. Acesso em: 22 maio 2025.

[35] HERNON, P.; RELYEA, H. C. Information Policy. In: DRAKE, M. A (Ed.). **Encyclopedia of Library and Information Science**. 2. ed. Nova Iorque: Marcel Dekker, 2003. v. 2.

[36] WEINGARTEN, F. W. Federal information policy development: the congressional perspective. In: MCCLURE, C.; HERNON, P.; RELYEA, H. (Ed.). **United States Government Information Policies**: views and perspectives. Norwood: Ablex, 1989. p. 225-253.

[37] EISENCHITZ, T. **Information transfer policy**. Londres: Library Association Pub., 1993.

[38] MAGNANI, Maria Cristina Brasil; KERR PINHEIRO, Marta Macedo. "Regime" e "Informação": a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 593-610, set. 2011. Disponível em:

A literatura sobre políticas públicas tende a enfatizar a distinção entre a dimensão política (*politics*) e a dimensão técnico-programática (*policies*). Enquanto a primeira diz respeito à disputa pelo poder e pela autoridade, a segunda refere-se às ações concretas do Estado na resolução de problemas públicos. Como define Secchi, política pública é "uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público"[39]. Assim, o direito à informação, ao estabelecer as condições para o acesso, uso e circulação de dados públicos, configura-se como uma política voltada à superação de um déficit histórico de transparência e de *accountability* no Estado brasileiro.

Sob essa ótica, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Modelo Interamericana 2.0 devem ser compreendidas como instrumentos normativos de formulação e estruturação de uma política pública de informação. Essa perspectiva exige que a análise dessas normas vá além da avaliação de sua coerência jurídica ou de sua adequação técnica, e considere sua capacidade de orientar a ação administrativa, promover a inclusão informacional e garantir o controle social sobre o Estado.

Salinas[40] contribui de forma decisiva para a compreensão do vínculo entre legislação e políticas públicas ao demonstrar que a elaboração de uma lei não se restringe à definição de conteúdos substantivos, mas envolve também decisões formais quanto à estrutura normativa e aos procedimentos administrativos que regerão sua aplicação. Ao assumir essa dupla função, substantiva e procedimental, o processo legislativo deixa de ser uma etapa isolada e assume caráter contínuo, pois, como a própria autora afirma, "a formulação de uma política pública é um processo que nunca termina, perdurando durante toda a fase de implementação"[41]. O desenho legislativo, nesse contexto, não é neutro nem meramente técnico: ele configura uma arena de disputas e escolhas políticas que impactam diretamente a forma como as políticas serão operacionalizadas, os comportamentos administrativos que serão induzidos e os resultados que serão alcançados. Compreender a lei como política pública, portanto, exige reconhecer sua função estruturante e sua influência prolongada ao longo de todo o ciclo de implementação.

Nesse ponto, torna-se relevante articular o conceito de legislação como política pública ao ciclo de formulação e implementação delineado pela literatura especializada. Conforme observa Paula[42], a legislação consubstancia as escolhas oficiais sobre programas governamentais e representa o marco final da etapa de formulação de uma política pública. No entanto, sua influência se estende à fase de implementação, que envolve a operacionalização das decisões tomadas, com a alocação de recursos, designação de responsáveis e definição de regras práticas de execução. Trata-se de um momento marcado pela atuação de múltiplos atores: órgãos administrativos, agentes políticos, prestadores de serviço, grupos de interesse e destinatários das ações públicas, cuja coordenação requer sensibilidade às barreiras legais, técnicas e organizacionais do processo. A depender do modelo adotado, seja *top-down* ou *bottom-up*, a legislação exercerá funções distintas: pode orientar com rigidez a execução conforme as diretrizes centrais ou abrir espaço para adaptações conforme as práticas locais. Em ambos os casos, o conteúdo normativo e sua qualidade institucional influenciam diretamente os resultados da política, sua legitimidade e sua capacidade de gerar os efeitos esperados no campo social.

https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3278. Acesso em: 23 maio 2025.

[39] SECCHI, Leonardo**. Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

[40] SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/. Acesso em: 20 maio 2025.

[41] SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/. Acesso em: 20 maio 2025.

[42] PAULA, Eduardo Loula Novais de. O processo de construção das políticas públicas. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 133-141, jul./dez. 2020. Disponível em: https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/74/39. Acesso em: 23 maio 2025.

As políticas públicas de informação possuem, assim, uma dupla natureza. De um lado, são políticas em si mesmas, voltadas à garantia do direito de acesso à informação. De outro, são políticas "metainstrumentais", isto é, que tornam possível a implementação, o monitoramento e a avaliação de outras políticas. Essa característica lhes confere um papel estratégico no interior do sistema democrático, especialmente em contextos marcados por opacidade institucional, assimetrias informacionais e baixa cultura de transparência.

Sob esse enquadramento, tanto a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) quanto a Lei Modelo Interamericana 2.0 devem ser compreendidas como instrumentos normativos que integram a formulação de uma política pública de informação. Embora apresentem diferentes níveis de maturidade institucional, ambas incorporam escolhas programáticas sobre como o Estado deve organizar, gerir e disponibilizar informações de interesse público. Nesse sentido, superam a função de meros marcos regulatórios e assumem o papel de diretrizes que orientam a conduta administrativa, conformam práticas institucionais e moldam as bases operacionais da ação pública informacional.

Essa perspectiva se alinha ao entendimento de que políticas públicas de informação envolvem a criação de arranjos normativos e institucionais voltados à regulação de um bem público estratégico: a informação. Conforme argumentam Braman[43], Hernon e Relyea[44], e Weingarten[45], políticas dessa natureza abrangem princípios, regras, procedimentos e estruturas que organizam todas as etapas do ciclo de vida da informação: desde sua produção e armazenamento até o acesso, uso e preservação. Ao adotar esse conjunto articulado de elementos, as duas legislações em análise expressam compromissos jurídicos que se articulam com orientações próprias de política pública. Operam como mecanismos estruturantes das condições de transparência, da *accountability* institucional e da equidade informacional, assumindo um papel transversal e metainstrumental na arquitetura das ações estatais contemporâneas.

A próxima seção apresentará os procedimentos metodológicos da pesquisa.

5 Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, desenvolvida com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre as lacunas existentes na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) em comparação com os parâmetros normativos estabelecidos pela Lei Modelo Interamericana 2.0, aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2020. De caráter exploratório, o estudo foi conduzido a partir da análise de documentos legais e textos institucionais, com o intuito de identificar oportunidades de aprimoramento normativo no contexto brasileiro.

A pesquisa utilizou como técnica de coleta de dados a análise documental, tendo como corpus principal o texto integral da Lei de Acesso à Informação brasileira e o conteúdo integral da Lei Modelo Interamericana 2.0. O tratamento dos dados se deu por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Laurence Bardin[46], que permite a sistematização de informações e a construção de inferências com base em categorias de sentido emergentes do próprio material analisado.

---

43 BRAMAN, Sandra. Defining information policy. **Journal of Information Policy**, Harrisburg, v. 1, n. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: https://scholarlypublishingcollective.org/psup/information-policy/article/doi/10.5325/jinfopoli.1.2011.0001/314313/Defining-Information-Policy. Acesso em: 22 maio 2025.

44 HERNON, P.; RELYEA, H. C. Information Policy. In: DRAKE, M. A (Ed.). **Encyclopedia of Library and Information Science**. 2. ed. Nova Iorque: Marcel Dekker, 2003. v. 2.

45 WEINGARTEN, F. W. Federal information policy development: the congressional perspective. In: MCCLURE, C.; HERNON, P.; RELYEA, H. (Ed.). **United States Government Information Policies**: views and perspectives. Norwood: Ablex, 1989. p. 225-253.

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

A abordagem metodológica adotada foi de natureza indutiva, uma vez que o estudo não partiu de hipóteses previamente formuladas, mas sim da observação sistemática e categorizada dos documentos legais, permitindo a construção de análises fundamentadas empiricamente nos textos das normativas. O método empregado foi o comparativo, o qual possibilitou, a partir de critérios sistemáticos, identificar semelhanças, divergências e lacunas entre os dois marcos legais analisados.

O procedimento de análise foi conduzido em três etapas principais. A primeira consistiu na leitura integral da Lei Modelo Interamericana 2.0, seguida da identificação de seus princípios, diretrizes e dispositivos inovadores em relação ao direito de acesso à informação. Com base na técnica de análise de conteúdo de Bardin, foram elaboradas categorias temáticas com base no conteúdo semântico recorrente e central da norma, permitindo uma sistematização das principais dimensões abordadas pelo novo modelo internacional.

Na segunda etapa, foi realizada uma análise minuciosa do texto da Lei de Acesso à Informação brasileira, mapeando os trechos e dispositivos da norma que apresentassem correspondência ou aderência às categorias previamente construídas com base na Lei Modelo 2.0. Esse confronto categorial permitiu identificar convergências temáticas entre os dois textos normativos, bem como lacunas relevantes na LAI frente aos parâmetros mais atualizados da normativa interamericana.

Por fim, a terceira etapa envolveu a sistematização e interpretação dos dados, destacando os pontos de aderência normativa entre a LAI e a Lei Modelo Interamericana 2.0, bem como evidenciando os aspectos em que a legislação brasileira ainda se mostra insuficiente ou omissa. Essa sistematização deu origem à análise crítica contida nas seções de resultados e discussão do presente trabalho, nas quais são apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento do marco legal brasileiro em consonância com os avanços internacionais.

6 Resultados

A análise dos dados teve como ponto de partida a sistematização do conteúdo normativo da Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública 2.0, com o objetivo de organizar os seus principais dispositivos em categorias temáticas. Esse processo foi conduzido por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme os referenciais de Laurence Bardin[47], permitindo extrair, agrupar e sintetizar unidades de significado que apareciam de forma recorrente no texto legal.

A etapa inicial consistiu na leitura flutuante e posterior leitura aprofundada da Lei Modelo 2.0, com a identificação de trechos que expressavam princípios, obrigações, garantias e mecanismos de controle relacionados ao direito de acesso à informação. A partir da recorrência semântica e da convergência funcional desses dispositivos, foi possível construir seis eixos temáticos principais: (1) Fundamentos, Princípios e Base Normativa; (2) Transparência Ativa, Passiva e Procedimentos; (3) Gestão Documental e Organização da Informação; (4) Acesso à Informação por Grupos em Situação de Vulnerabilidade; (5) Mecanismos de Responsabilização e Sanções; e (6) Autoridade de Garantia e Instâncias Recursais. Cada eixo contempla um conjunto de categorias que representam dimensões centrais da Lei Modelo.

A partir dos seis eixos temáticos identificados na Lei Modelo Interamericana 2.0, foi possível desenvolver um conjunto articulado de categorias analíticas que estruturaram a comparação com a Lei de Acesso à Informação brasileira.

[47] BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

As categorias analíticas estão sintetizadas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Eixos Temáticos e Categorias Analíticas da Lei Modelo Interamericana 2.0

Eixo Temático	Categorias Analíticas
Eixo 1: Fundamentos, Princípios e Base Normativa	Princípio da Máxima Divulgação, Presunção de Publicidade e *Pro Homine*, Base Legal Internacional, Responsabilidade do Estado
Eixo 2: Transparência Ativa, Passiva e Procedimentos	Transparência Ativa, Transparência Ativa Ampliada, Transparência Passiva e Anonimato, Dever de Motivar Negativas, Mecanismos de Recurso, Formatos Acessíveis e Reutilizáveis, Diretrizes para Recuperação
Eixo 3: Limites ao Acesso, Sigilo e Proporcionalidade	Regime de Exceções e Proporcionalidade, Teste de Dano e Prova de Interesse Público, Proteção de Dados Pessoais, Proteção ao Solicitante, Classificação e Desclassificação, Registros sobre Documentos Sigilosos
Eixo 4: Entidade supervisora: Estrutura, Fiscalização e Sanções	Órgão Garante e sua Estrutura, Independência Funcional e Autonomia, Atribuições Ampliadas, Sanções e Responsabilização, Tipos de Sanções Administrativas
Eixo 5: Gestão Documental e Preservação	Diretrizes Normativas, Práticas Padronizadas, Programas de Digitalização e Preservação
Eixo 6: Acesso Inclusivo e Educação Cívica	Inclusão de Grupos Específicos/Vulneráveis, Capacitação, Cultura da Transparência e Educação para o Acesso

Fonte: elaborado pelo autor

O conjunto de categorias revela a abrangência normativa da Lei Modelo Interamericana 2.0 ao incorporar não apenas princípios jurídicos gerais, como a máxima divulgação e a presunção de publicidade, mas também elementos operacionais e organizacionais como a transparência ativa, gestão documental e sanções por descumprimento. Essa diversidade evidencia uma abordagem multifacetada do direito à informação, que vai além da dimensão declaratória, incorporando aspectos de implementação concreta, acesso equitativo e estrutura institucional como elementos de garantia para a plena realização do direito à informação.

Além disso, destaca-se o cuidado em contemplar populações em situação de vulnerabilidade, bem como a previsão de instâncias autônomas de recurso e autoridade de controle, aspectos ainda frágeis no modelo brasileiro. Com base nas categorias analíticas previamente definidas, procedeu-se a uma leitura minuciosa e sistemática dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação brasileira, com o objetivo de identificar a presença, ou ausência, das previsões normativas contidas na Lei Modelo Interamericana 2.0. O Quadro 2, a seguir, sintetiza os resultados dessa análise.

Quadro 2 – Aderência da LAI à Lei Modelo Interamericana 2.0

Eixo Temático	**Categoria**	**Previsãona Lei Modelo 2.0**	**Previsãona LAI**
Eixo 1	Princípio da Máxima Divulgação	Art. 2. 2.	Art. 3.
Eixo 1	Presunção de Publicidade e Pro Homine	Art. 2; Art. 4.	-
Eixo 1	Base Legal Internacional	Art. 63. XX.	-
Eixo 1	Responsabilidade do Estado	Arts. 3º, 5º, 63 e 67	Art. 5.
Eixo 2	Transparência Ativa	Art. 5.	Art. 3. II; Art. 8.
Eixo 2	Transparência Ativa Ampliada	Art. 6. B e C.	Art. 8º, §1
Eixo 2	TransparênciaPassiva e Anonimato	Art. 3. 1. d.	Art. 10. (Contrário)
Eixo 2	Dever de MotivarNegativas	Art. 24.	Art. 11.
Eixo 2	Mecanismos de Recurso	Arts. 50-54 ; Arts. 22-24.	Arts. 15-17.

Eixo Temático	Categoria	Previsãona Lei Modelo 2.0	Previsãona LAI
Eixo 2	FormatosAcessíveis e Reutilizáveis	Art. 5. 2 ; Art. 7. 3 ; Art. 63. VII.	Art. 8º. § 3º ; Art. 5.
Eixo 2	Diretrizes para Recuperação	Art. 21 ; Art. 46.	-
Eixo 3	Regime de Exceções e Proporcionalidade	Cap. IV ; Art. 42.	Art. 23 ; 24.
Eixo 3	Teste de Dano e Prova de Interesse Público	Arts. 35-36.	-
Eixo 3	Proteção de Dados Pessoais	Art. 27. 3 ; Art. 32.	Art. 31.
Eixo 3	ProteçãoaoSolicitante	Art. 3. 2.	-
Eixo 3	Classificação e Desclassificação	Art. 29-31; Arts. 41-42.	Arts. 24-31 ; 23-24.
Eixo 3	RegistrossobreDocumentosSigilosos	Art. 43.	Art. 30.
Eixo 4	Órgão Garante e sua Estrutura	Arts. 55-57.	-
Eixo 4	IndependênciaFuncional e Autonomia	Art. 56.	-
Eixo 4	AtribuiçõesAmpliadas	Art. 63.	-
Eixo 4	Sanções e Responsabilização	Art. 67. §2º; Art. 68.	Art. 32.
Eixo 4	Tipos de SançõesAdministrativas	Art. 68. §3º.	Art. 33.
Eixo 5	DiretrizesNormativas	Art. 20.	-
Eixo 5	PráticasPadronizadas	Art. 18. II. a ; Anexo	-
Eixo 5	Programas de Digitalização e Preservação	Art. 63. VI ; 66.	-
Eixo 6	Inclusão de Grupos Específicos/Vulneráveis	Art. 6. C. a. ; Art. 6. E. b. ; Art. 8. 2. d. ; Art. 65. 1. a.	-
Eixo 6	Capacitação	Art. 63. XVII ; Art. 70.	-
Eixo 6	Cultura da Transparência e Educação para o Acesso	Art. 71 ; Art. 63. XVIII.	Art. 41.

Fonte: elaborado pelo autor

Com base no quadro comparativo entre a Lei de Acesso à Informação brasileira (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Modelo Interamericana 2.0, é possível identificar um conjunto significativo de lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando aspectos que demandam aperfeiçoamento normativo. A análise sistemática por eixos temáticos revela que, embora a LAI incorpore diversos princípios fundamentais relacionados à transparência, há omissões relevantes que limitam sua efetividade frente aos desafios contemporâneos da governança informacional.

O primeiro eixo, relativo aos Fundamentos, Princípios e Base Normativa, revela importantes assimetrias entre a Lei de Acesso à Informação brasileira (LAI) e a Lei Modelo Interamericana 2.0, sobretudo no que se refere à densidade normativa e à função orientadora dos princípios no processo de interpretação e aplicação do direito à informação. Embora a LAI afirme, no art. 3º, I, que a publicidade deve ser compreendida como preceito geral e o sigilo como exceção, sua formulação não apresenta desdobramentos normativos ou procedimentais que assegurem a máxima efetividade desse princípio. A Lei Modelo 2.0, por sua vez, adota formulação mais abrangente ao consolidar, no art. 2.2, o princípio da máxima divulgação, no qual toda informação sob guarda de autoridades públicas deve ser completa, acessível, oportuna e sujeita a um regime de exceções legítimo e restrito. Essa abordagem reafirma o caráter fundamental do direito à informação, além de o articulara obrigações concretas dos sujeitos obrigados, promovendo um modelo normativo orientado por padrões substanciais de transparência.

Além disso, observa-se na LAI a ausência de previsão expressa quanto à presunção de publicidade com enfoque *pro homine*, isto é, o princípio segundo o qual, em caso de dúvida, deve-se interpretar a norma de maneira mais favorável ao pleno exercício do direito à informação. Tal omissão fragiliza a eficácia inter-

pretativa da lei brasileira, especialmente em contextos administrativos ou judiciais nos quais a ambiguidade normativa tende a ser resolvida com base em critérios restritivos. Em contraponto, a Lei Modelo 2.0, nos artigos 2º e 4º, estabelece de forma inequívoca que a interpretação das normas deve adotar a alternativa mais protetiva do direito, incorporando os princípios *pro homine e in dubio pro actione* como vetores de interpretação e aplicação. A presença desses princípios confere maior força jurídica à transparência e reduz o espaço discricionário das autoridades públicas para limitar o acesso.

Outro aspecto de destaque, relativo ao eixo 1, refere-se à base legal internacional do direito à informação. A LAI não explicita qualquer articulação com tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, ainda que a Constituição Federal reconheça, em seu art. 5º, §2º, a aplicabilidade dos direitos e garantias decorrentes dos tratados de direitos humanos. A ausência dessa conexão no texto da LAI resulta em certo isolamento normativo, que pode dificultar a harmonização da legislação nacional com os marcos jurídicos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A Lei Modelo 2.0, por sua vez, reconhece de forma explícita, no art. 63, XX, que o direito de acesso à informação está vinculado às obrigações internacionais assumidas pelos Estados, e recomenda que os órgãos garantes considerem os tratados de direitos humanos e os pronunciamentos de organismos internacionais na aplicação da lei.

Por fim, no que se refere à responsabilidade do Estado, a LAI estabelece, no art. 5º, o dever genérico de garantir o acesso à informação de maneira transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. No entanto, tal previsão não é acompanhada de mecanismos que assegurem a responsabilização efetiva por omissões ou condutas indevidas no tratamento das informações públicas. A Lei Modelo 2.0, por sua vez, propõe uma abordagem mais robusta, na qual a responsabilidade estatal é operacionalizada por meio de deveres explícitos atribuídos aos sujeitos obrigados e aos órgãos garantes, conforme se depreende dos artigos 3º, 5º, 63 e 67. Trata-se de uma concepção ampliada da responsabilidade do Estado, que não abrange apenas o dever de garantir o acesso, mas também de implementar estruturas institucionais e normativas capazes de assegurar sua plena realização, responsabilizando aqueles que obstaculizam ou frustram o exercício desse direito.

O eixo relativo à transparência ativa, passiva e aos procedimentos reúne avanços importantes no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir da institucionalização do dever de divulgação proativa de informações de interesse público, conforme estabelecido no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI). Merece ser reconhecida, igualmente, a criação de mecanismos recursais nos arts. 15 a 17, que buscam garantir o reexame de negativas de acesso por meio de instâncias administrativas. Tais dispositivos representam um esforço consistente de estruturação do direito à informação no país. No entanto, à medida que se confrontam com os parâmetros da Lei Modelo Interamericana 2.0, surgem limitações relevantes que merecem atenção, sobretudo quanto à abrangência, profundidade e atualização das obrigações previstas.

A Lei Modelo propõe um entendimento mais amplo e detalhado da transparência ativa, prevendo, nos artigos 6º B e C, a publicação contínua de dados estruturados sobre contratos, salários, desempenho institucional, mecanismos participativos e impactos das políticas públicas. Nesse ponto, a LAI se mostra mais contida. Ainda que mencione conteúdos a serem disponibilizados de forma proativa, o faz por meio de uma enumeração genérica, sem impor padrões mínimos de detalhamento ou frequência de atualização. Com isso, abre-se margem para interpretações restritivas por parte dos órgãos públicos, comprometendo a qualidade e a utilidade da informação disponibilizada à sociedade, especialmente no contexto digital, onde a fragmentação e a despadronização representam entraves concretos ao exercício pleno do direito.

Outro aspecto que reforça esse descompasso diz respeito ao tratamento conferido ao solicitante. Enquanto a LAI exige sua identificação como requisito para o pedido (art. 10), a Lei Modelo reconhece expressamente o direito ao anonimato, entendendo-o como um mecanismo legítimo de proteção, sobretudo em contextos marcados por assimetrias de poder, riscos de retaliação ou constrangimentos institucionais. A exigência de identificação obrigatória, ainda que mitigada por algumas salvaguardas, impõe barreiras

desnecessárias ao exercício do direito, afastando potenciais usuários do sistema, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

Além disso, a Lei Modelo avança ao estabelecer diretrizes mais específicas para garantir a acessibilidade, a interoperabilidade e a reutilização das informações públicas. Determina o uso de formatos abertos e legíveis por máquina, com vistas a facilitar o acesso automatizado e a análise crítica dos dados pela sociedade civil, pela academia e por organismos de controle. A LAI, por sua vez, toca nesse ponto de forma pontual (art. 8º, §3º), mas não consolida tais obrigações de modo sistemático nem orienta tecnicamente os entes públicos quanto à organização e recuperação da informação.

O terceiro eixo, voltado aos limites ao acesso, ao sigilo e à proporcionalidade, lança luz sobre um dos pontos mais sensíveis da legislação brasileira de acesso à informação: a regulação das exceções. Embora a LAI estabeleça hipóteses de restrição e prazos máximos de classificação nos artigos 23 e 24, sua abordagem é marcada por generalidades e ausência de critérios operacionais mais rigorosos para justificar a imposição de sigilo. Nesse sentido, a Lei Modelo Interamericana 2.0 inova ao exigir, de forma explícita, a realização do teste de dano e da prova de interesse público antes de qualquer decisão que limite o acesso à informação (Arts. 35 e 36). Esses mecanismos funcionam como salvaguardas, pois condicionam a restrição a uma avaliação concreta dos riscos e à demonstração de que o sigilo é realmente necessário e proporcional em uma sociedade democrática.

A ausência desses instrumentos na LAI representa um ponto crítico. Na prática, isso significa que documentos podem ser classificados sem que se demonstre, de forma clara, o dano efetivo à segurança pública ou à ordem institucional, nem se avalie se o interesse coletivo na divulgação não supera eventuais riscos. Tal lacuna abre margem para decisões arbitrárias e para a manutenção de culturas institucionais avessas à transparência. Ao prescindir desses filtros, a LAI fragiliza os mecanismos de controle e dificulta a contestação de decisões abusivas, tanto no plano administrativo quanto judicial.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à proteção das pessoas que exercem o direito de acesso à informação. A Lei Modelo estabelece, no art. 3.2, o dever de garantir que os solicitantes não sejam punidos, perseguidos ou expostos a riscos por conta de seus pedidos. Essa previsão adquire importância especial em contextos de polarização política, hostilidade a jornalistas e criminalização de movimentos sociais. A LAI, contudo, permanece silenciosa quanto a esse ponto. Ao não reconhecer formalmente a figura do solicitante como sujeito de proteção, a norma brasileira deixa desamparados indivíduos que, ao exercerem um direito legítimo, podem se tornar alvo de retaliações ou intimidações por parte do próprio Estado ou de terceiros.

Por fim, nota-se que a LAI também carece de mecanismos estruturados para o registro, rastreabilidade e auditoria de documentos classificados. Embora estabeleça categorias de sigilo e seus respectivos prazos, não determina, com precisão, como essas informações devem ser organizadas, nem impõe a criação de sistemas para controle e revisão periódica das decisões de classificação. A Lei Modelo, por outro lado, trata do tema com maior rigor técnico e normativo, ao prever, no art. 43, a existência de registros formais de todas as informações classificadas, incluindo os fundamentos legais e os responsáveis pela decisão. Sem esse tipo de dispositivo, o controle social se fragiliza e a responsabilização administrativa se torna pouco viável, especialmente em casos de uso abusivo do sigilo como estratégia de opacidade institucional.

O quarto eixo, que trata da existência e das atribuições de uma entidade supervisora do direito de acesso à informação, evidencia lacuna importante na Lei de Acesso à Informação brasileira. Ao contrário do que estabelece a Lei Modelo Interamericana 2.0, a LAI não institui um órgão independente, autônomo e especializado com competência exclusiva para fiscalizar o cumprimento da norma e garantir sua efetividade. Em vez disso, o modelo adotado no Brasil distribui responsabilidades entre os próprios órgãos demandados e, em nível federal, concentra a instância recursal na Controladoria-Geral da União. Essa configuração pode comprometer a imparcialidade no tratamento das controvérsias e enfraquece a confiança institucional, sobretudo quando os pedidos de acesso envolvem interesses sensíveis para a própria Administração.

Na Lei Modelo 2.0, os artigos 55 a 57, 63 e 68 definem com clareza a estrutura, as atribuições e a legitimidade da autoridade garantidora. Trata-se de um órgão com autonomia técnica e orçamentária, responsável não apenas por decidir recursos, mas também por promover políticas de transparência, padronizar práticas entre os entes públicos, aplicar sanções e atuar proativamente na defesa do direito à informação. Essa concepção reflete um amadurecimento institucional que reconhece o direito à informação como um componente essencial da democracia e, portanto, merecedor de uma instância protetiva qualificada, desvinculada das estruturas tradicionais de governo.

No modelo brasileiro, a ausência de uma autoridade garantidora com essas características produz efeitos concretos sobre a aplicação da LAI. O sistema recursal, por mais que exista formalmente, depende da atuação de órgãos que também são parte interessada no processo. Essa assimetria institucional compromete o equilíbrio das decisões e limita a capacidade do cidadão de contestar negativas de acesso com efetividade. O próprio desenho da governança da transparência pública no Brasil acaba reforçando desigualdades entre os entes federativos, já que nem todos contam com estruturas técnicas capazes de oferecer respostas adequadas às demandas informacionais.

Ainda que a LAI preveja sanções para agentes que descumprirem seus dispositivos (arts. 32 e 33), o escopo dessas penalidades é tímido e sua aplicação, na prática, pouco recorrente. A Lei Modelo, por sua vez, detalha a gradação das infrações, os tipos de sanções administrativas aplicáveis e os procedimentos para sua efetivação, garantindo maior previsibilidade e dissuasão diante de condutas que atentem contra a transparência. Ao não dispor de um órgão central com poder sancionador autônomo, a legislação brasileira enfraquece os mecanismos de responsabilização e contribui para a persistência da opacidade institucional, mesmo após mais de uma década de vigência da LAI.

O quinto eixo, dedicado à gestão documental e à preservação da informação pública, evidencia uma das omissões mais críticas da Lei de Acesso à Informação. A LAI, ao longo de seu texto, praticamente silencia sobre a necessidade de políticas integradas de arquivos, normas de digitalização ou estratégias de preservação a longo prazo. Essa lacuna se torna particularmente preocupante em um contexto de transição tecnológica acelerada, no qual a produção, o armazenamento e o uso de dados digitais se tornam centrais para a governança pública e para a garantia de direitos. Sem diretrizes claras sobre como os documentos públicos devem ser organizados, mantidos e disponibilizados, o exercício do direito à informação perde densidade e se enfraquece estruturalmente.

A Lei Modelo Interamericana 2.0, por sua vez, trata o tema com o devido grau de sofisticação normativa. Nos artigos 18 e 66, estabelece obrigações concretas para os sujeitos obrigados, incluindo a implementação de programas de digitalização, a adoção de normas técnicas para organização da informação e a criação de estruturas de preservação documental que assegurem o acesso contínuo aos dados públicos. Essa abordagem reconhece que a transparência não começa com o pedido do cidadão, mas com a própria existência e a gestão eficiente da informação nos órgãos públicos. Sem essa base, qualquer política de acesso se torna frágil, pois depende de documentos que podem estar mal organizados, perdidos ou sequer registrados adequadamente.

A ausência de diretrizes específicas sobre gestão documental na LAI compromete a efetividade do acesso à informação, além de impactar negativamente à preservação da memória institucional do Estado. A documentação pública constitui um patrimônio coletivo e cumpre papel central na reconstrução histórica, na responsabilização administrativa e na continuidade das políticas públicas. Ignorar esse aspecto significa desconsiderar que a transparência também é um processo técnico, sustentado por práticas arquivísticas, tecnologias de informação e capacidade institucional. Quando a produção, o armazenamento e a recuperação da informação não são devidamente normatizados, abre-se um campo fértil para a desorganização, a obsolescência e, em casos mais graves, a destruição deliberada de evidências públicas.

O sexto eixo, voltado ao acesso inclusivo à informação pública e à promoção de uma cultura cívica de transparência, revela aspectos importantes negligenciados pela Lei de Acesso à Informação brasileira. Embora o direito à informação seja, em sua essência, universal, sua efetividade depende da consideração das múltiplas barreiras que diferentes grupos enfrentam para exercê-lo plenamente. A Lei Modelo Interamericana 2.0 avança justamente nesse ponto ao propor diretrizes explícitas para a inclusão de pessoas historicamente marginalizadas, como populações indígenas, pessoas com deficiência, comunidades rurais e demais grupos em situação de vulnerabilidade. No Brasil, essa perspectiva ainda não encontrou respaldo normativo consistente no âmbito da LAI.

A legislação brasileira não contempla, por exemplo, dispositivos que assegurem a adaptação de formatos, linguagens e canais de acesso às realidades desses públicos diversos. Também não prevê medidas de acessibilidade informacional para pessoas com limitações físicas ou cognitivas, nem estabelece obrigações para que o Estado atue de forma proativa na redução das desigualdades digitais e informacionais. Em um país marcado por profundas assimetrias de renda, infraestrutura e letramento digital, ignorar essas variáveis compromete a realização do direito à informação como política pública efetiva e inclusiva.

Além da inclusão informacional, a Lei Modelo dedica atenção especial à dimensão pedagógica do acesso à informação. Os artigos 70 e 71 estabelecem a necessidade de capacitação contínua dos servidores públicos, bem como a incorporação do tema da transparência nas políticas educacionais. Trata-se de reconhecer que o acesso à informação não se limita a um procedimento administrativo, mas envolve também uma construção cidadã e institucional, que demanda sensibilização, formação e desenvolvimento de competências. Nesse campo, a LAI novamente se mostra insuficiente. Salvo pela menção genérica à promoção da cultura de transparência no art. 41, não há diretrizes concretas que mobilizem o sistema educacional ou os próprios órgãos públicos na tarefa de educar para o acesso.

A ausência dessas medidas compromete a consolidação de uma cultura democrática baseada no direito à informação. Sem ações formativas e inclusivas, o acesso permanece restrito a segmentos já privilegiados por capital cultural e conectividade digital, perpetuando as desigualdades no uso desse direito. Em contraste com a proposta da Lei Modelo 2.0, que articula o acesso à informação a políticas de justiça social e de educação cidadã, a LAI adota uma concepção mais restrita e tecnocrática, descolada das condições concretas da maioria da população brasileira. Isso demonstra que, para além das garantias formais, é preciso reconhecer que o direito à informação só se realiza plenamente quando dialoga com a diversidade e a complexidade do tecido social. Dessa forma, a análise comparativa realizada revela que, embora a LAI tenha representado um marco para a consolidação do direito à informação no país, seu arcabouço normativo apresenta lacunas evidentes quando confrontado com os parâmetros atualizados da Lei Modelo Interamericana 2.0.

7 Considerações finais

O direito de acesso à informação pública, conforme demonstrado ao longo deste estudo, deve ser compreendido como eixo estruturante das democracias contemporâneas e como componente central de uma política pública de informação. Em sociedades marcadas por assimetrias históricas de poder, opacidade institucional e déficits de *accountability*, sua institucionalização não se limita à edição de normas jurídicas, uma vez que envolve a construção de dispositivos capazes de sustentar, orientar e ampliar o fluxo público de informações de forma equitativa, contínua e socialmente significativa. Sob essa perspectiva, tanto a Lei nº 12.527/2011 (LAI) quanto a Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre acesso à informação pública constituem marcos relevantes, por inscreverem o direito à informação na agenda política dos Estados latino-americanos. No entanto, ao serem analisadas como instrumentos de formulação e estruturação de uma política pública de informação, suas diferenças tornam-se decisivas para avaliar o grau de maturidade institucional que cada uma representa.

A análise comparativa dos dois instrumentos revelou que, embora a LAI tenha representado um avanço normativo expressivo ao consolidar princípios como o da publicidade, da gratuidade do acesso e da motivação das negativas, seu conteúdo permanece limitado diante das exigências contemporâneas da governança informacional. A ausência de elementos como o teste de dano, a prova de interesse público, a previsão do anonimato, bem como a inexistência de um órgão garantidor autônomo, aponta para uma estrutura jurídica ainda fortemente marcada por uma lógica de controle burocrático e resposta individualizada, que reduz o potencial transformador do direito à informação como política pública. Além disso, lacunas como a frágil articulação com tratados internacionais, a falta de padrões técnicos mínimos e a omissão em relação à gestão documental e à inclusão de grupos vulneráveis comprometem a efetividade do direito e revelam a dificuldade da LAI em operar como política pública de caráter estruturante.

Nesse cenário, a Lei Modelo Interamericana 2.0 se apresenta como um paradigma mais robusto de política pública de informação. Sua arquitetura normativa contempla além da regulamentação formal do direito, os meios operacionais e institucionais para sua realização. Ao propor diretrizes sobre formatos acessíveis, estratégias de transparência ativa ampliada, padronização de procedimentos, proteção do solicitante e fiscalização por órgão independente, a Lei Modelo 2.0 dá concreção ao entendimento de que o acesso à informação é um bem público essencial e, portanto, demanda uma política pública com objetivos, instrumentos e mecanismos de implementação claramente definidos. Nesse sentido, ela atua para além de um marco recomendatório mais completo, por meio da expressão avançada de política de informação comprometida com a transformação institucional e a justiça informacional.

A partir dos seis eixos temáticos e das categorias analisados, ficou evidente que a LAI, embora formalmente enquadrada como política pública de informação, opera com um escopo reduzido, funcionalizado à lógica da transparência como resposta e não como projeto. Seu desenho institucional ainda carece da densidade normativa, da coerência procedimental e da infraestrutura operacional que caracterizam políticas públicas voltadas à promoção de direitos em sentido amplo. Já a Lei Modelo 2.0 propõe um reposicionamento do direito à informação no interior do Estado, oferecendo diretrizes que permitem sua transversalização, seu uso estratégico na avaliação de políticas setoriais e sua articulação com a promoção de equidade social. A tensão entre os dois modelos expressa, portanto, dois momentos distintos do processo de institucionalização da informação como política pública: um mais incipiente e defensivo, outro mais propositivo e transformador.

Revisar e atualizar a LAI à luz dos parâmetros estabelecidos pela Lei Modelo 2.0 representa mais do que uma correção técnica, trata-se de uma oportunidade de reposicionar o direito à informação como elemento central na consolidação de uma política pública voltada à construção de uma esfera pública mais democrática, acessível e responsiva. Tal revisão exige ajustes legislativos, mas acima de tudo, exige fortalecimento dos mecanismos de implementação, a ampliação da capacidade institucional dos órgãos públicos e a valorização da participação cidadã na definição de diretrizes e prioridades. Isso inclui enfrentar os desafios da desigualdade informacional, incorporar práticas de preservação digital, garantir a interoperabilidade entre sistemas e assegurar o acesso universal como princípio orientador da ação estatal.

Em última instância, a consolidação de uma política pública de informação exige reconhecer que o acesso à informação pública não se esgota na publicação de dados ou no atendimento de solicitações pontuais. Trata-se de uma política transversal, metainstrumental e contínua, que sustenta o próprio funcionamento da democracia e o exercício de outros direitos fundamentais. Portanto, fortalecer a LAI a partir dos referenciais normativos e institucionais da Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre acesso à informação pública é reafirmar a centralidade da informação na construção de uma cidadania ativa, de uma gestão transparente e de um Estado comprometido com o interesse coletivo.

Referências

ALVARADO, Dante M. N. El impacto del derecho internacional em los ordenamientos jurídicos internos de América Latina. El acceso a la información pública y sus alcances. **Revista Electrónica Iberoamericana** (REIB), v. 16, n. 1, p. 16-43, 14 jun. 2022. Disponível em: https://e-revistas.uc3m.es/index.php/REIB/article/view/7014/5487. Acesso em: 7 maio 2025.

BARBOSA NETO, Pedro Alves; MOREIRA, Luciana de Albuquerque. A Influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na Regulamentação do Direito de Acesso à Informação nas Américas. **Tendências da Pesquisa Brasileira e Ciência da Informação**, v. 16, p. 1-25, 2023. Disponível em: https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/601/582. Acesso em: 7 maio 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. Access to Government Information under Brazilian Law Nº 12.527 of 18 November 2011. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 525-542.

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

BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo. Essentials of the Right of Acess to Public Information: an introduction. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 1-68.

BRAMAN, Sandra. Defining information policy. **Journal of Information Policy**, Harrisburg, v. 1, n. 1, p. 1-5, 2011. Disponível em: https://scholarlypublishingcollective.org/psup/information-policy/article/doi/10.5325/jinfopoli.1.2011.0001/314313/Defining-Information-Policy. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, n. 6, p. 455, 9 de jan. 1991, seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 7 maio 2025.

CALDERON, Mariana Paranhos. A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a Culminância na Lei n°. 12.527/2011. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/161089. Acesso em: 7 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros vs. Chile.** Sentença de 19 de setembro de 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_por.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

EISENCHITZ, T. **Information transfer policy**. Londres: Library Association Pub., 1993.

FORTINI, Cristiana Maria Pinto e Silva; AVELAR, Mariana Magalhães. Access to information and its disclosure. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (ed.). **The right of access to public information: an international comparative legal survey**. Berlin: Springer, 2018. p. 543–570.

HERNON, P.; RELYEA, H. C. Information Policy. In: DRAKE, M. A (Ed.). **Encyclopedia of Library and Information Science**. 2. ed. Nova Iorque: Marcel Dekker, 2003. v. 2.

MAGNANI, Maria Cristina Brasil; KERR PINHEIRO, Marta Macedo. "Regime" e "Informação": a aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 593-610, set. 2011. Disponível em: https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3278. Acesso em: 23 maio 2025.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. rev. e atual. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por.locale=en. Acesso em: 7 maio 2025.

MORAES, Germana de Oliveira; MELO, Álisson José Maia. Restrictions on Access to Information. In: BLANKE, Hermann-Josef; PERLINGEIRO, Ricardo (org.). **The Right of Access to Public Information**: an international comparative legal survey. Berlim: Springer, 2018. p. 571-595.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana sobre Gestão Documental.** Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acesso_Informacao_Publica_Lei_Modelo_Interamericana_Gestao_Documental.pdf. Acesso em: 7 maio. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana sobre o Acesso à Informação Pública**. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2010. Disponível em: https://www.oas.org/dil/ag-res_2607-2010_por.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo Interamericana 2.0 sobre o Acesso à Informação Pública**. Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 2020. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

PAES, Eneida Bastos. A Influência Internacional na Construção do Direito de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496592. Acesso em: 7 maio 2025.

PAULA, Eduardo Loula Novais de. O processo de construção das políticas públicas. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 133-141, jul./dez. 2020. Disponível em: https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/74/39. Acesso em: 23 maio 2025.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143–197, maio/ago. 2016. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46451. Acesso em: 7 maio 2025.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/. Acesso em: 20 maio 2025.

SANTOS, Raimundo Nonato Ribeiro dos; FREIRE, Isa Maria. Sobre políticas públicas e políticas de informação. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, João Pessoa, v. 15, n. 3, p. 131-145, 2020. Disponível em: https://www.pbcib.com/index.php/pbcib/article/view/55286. Acesso em: 23 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **Revista da AGU**, Brasília, DF, v. 13, n. 42,

p. 9-38, out./dez. 2014. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/542. Acesso em: 7 maio 2025.

SECCHI, Leonardo**. Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

WEINGARTEN, F. W. Federal information policy development: the congressional perspective. In: MCCLURE, C.; HERNON, P.; RELYEA, H. (Ed.). **United States Government Information Policies**: views and perspectives. Norwood: Ablex, 1989. p. 225-253.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.