

# A informação pública no Brasil:

do direito ao acesso

Public information in Brazil:  
from the right to access

## **JOSÉ FERNANDO DA SILVA**

Arquivista na Universidade Federal de Viçosa (UFV), mestre pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

[arquivistas@gmail.com](mailto:arquivistas@gmail.com)

## **MARIANA LOUSADA**

Arquivista, doutora em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista (UNESP), professora adjunta do curso de Arquivologia na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), docente permanente e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da mesma instituição (PPGARQ/UNIRIO).

[mariana.lousada@unirio.br](mailto:mariana.lousada@unirio.br)

## **JÚNIA GUIMARÃES E SILVA**

Professora adjunta do curso de Graduação em Museologia da Escola de Museologia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da mesma instituição.

[juniag2010@gmail.com](mailto:juniag2010@gmail.com)

**RESUMO:** A entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) contribuiu, dentre outras coisas, para institucionalização da cultura do acesso às informações nas esferas governamentais com reflexos nas atividades das unidades administrativas responsáveis pelas funções arquivísticas na administração pública. Nesse sentido, apresenta-se, teoricamente, o desenvolvimento do direito e acesso à informação pública a partir dos instrumentos jurídicos e da literatura que discute a temática para, assim, compreender de que forma a Lei de Acesso à informação foi construída. Conclui-se que os impactos causados pelas ausências de um programa de gestão de documentos refletem diretamente sobre a capacidade da instituição/órgão em promover a gestão de documentos, os procedimentos e as operações técnicas indispensáveis para a promoção do acesso à informação. A falta de investimentos nessa área, especialmente na esfera municipal de governo, não pode ser apontada como fato recente, apenas se tornou mais transparente com a Lei de Acesso à Informação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Arquivologia. Lei de Acesso à Informação. Gestão de documentos.

**ABSTRACT:** The entry into force of the Law on Access to Information (Federal Law No. 12,527/2011) contributed, among other things, to institutionalizing the culture of access to information in government spheres with repercussions on the activities of the administrative units responsible for archival functions in public administration. In this sense, it is theoretically presented the development of the right and access to public information from the legal instruments and the literature that discusses the theme, in order to understand how the Access to Information Law was built. It is concluded that the impacts caused by the absence of a document management program directly reflect the capacity of the institution/organ to promote the management of documents, procedures and technical operations indispensable for the promotion of access to information. The lack of investments in this area, especially in the municipal sphere of government, can not be pointed out as a recent fact, only became more transparent with the Law of Access to Information.

**KEYWORDS:** Archive science. Law of Access to Information. Document management.

## Introdução

Este artigo é fruto da pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (PPGARQ) e apresenta como tema a construção do direito e do acesso à informação pública no Brasil

Em meados do século XX, o direito de acesso à informação foi inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, cujo artigo 19 estabelece que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações [...]”.

No Brasil, o marco do direito à informação é a Constituição Federal de 1988; fixa nos dispositivos das cláusulas pétreas constitucionais (inciso XXXIII do artigo 5º) onde ressalta que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena, exceto as cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; no artigo 37 (inciso II § 3º) “as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei” e artigo 216 (§ 2º) “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”.

Após o texto da Carta Magna, cronologicamente apresentam-se a Lei 8.159/2011 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, destaque para o artigo 5º ao estabelecer que “A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta lei.”. Quanto aos instrumentos regulatórios de transparência nas ações governamentais, pode-se citar: a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), o Portal da Transparência (2004), o Decreto 6.170 (2007), sobre regras de celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos, a Lei nº 131, de 27 de maio de 2009, que “[...] dá outras providências a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O direito de acesso à informação junto aos órgãos públicos é resultado do aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos que tem na Lei 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, promulgada em 18 de novembro de 2011, o aprimoramento da publicidade na administração pública.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), após 23 anos, regulamenta o texto Constitucional (Artigo 5º). Com a entrada em vigor, em 16 de maio de 2012,

180 dias após sua promulgação, as Instituições e os Órgãos Públicos ficaram obrigados a fornecer ao cidadão, independente de justificativa, todas as informações relacionadas às suas atividades, destaque a redação dada ao inciso II do artigo 7º da Lei que estabelece os direitos de obter “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”. As diretrizes expostas no artigo 3º da Lei estabelecem:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações; III – utilização de meio de comunicação viabilizado pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Este instrumento jurídico contribui, dentre outras formas, para a institucionalização da cultura do acesso às informações em toda esfera da administração pública, mesmo as contidas em documentos na fase corrente, criando novas demandas aos serviços arquivísticos (arquivos e protocolos), definidos por Jardim (1999, p. 22) como “as unidades ou órgãos administrativos responsáveis pelas funções arquivísticas<sup>1</sup> nos diversos órgãos da administração pública, configurando-se como atividades-meio”, obrigando a adoção de ações que resultem em rapidez nas respostas de maneira a manter-se em sintonia com os serviços de informação ao cidadão (SICs) no atendimento às demandas da sociedade. As unidades ou órgãos administrativos mencionados pelo autor traduzem-se nos Órgãos e Instituições públicos como serviços de protocolo e serviços de arquivo, sejam centrais ou setoriais, integrados ou não integrados.

Em órgãos/instituições que não institucionalizam os serviços arquivísticos em suas estruturas organizacionais, os protocolos e arquivos são representados na figura do “servidor” responsável por arquivar e/ou protocolar documentos, ou seja, cumprem atividades de guarda, preservação e a disponibilização do acesso aos documentos, assim como a autuação e/ou expedição, recebimento, registro, distribuição e tramitação dos documentos.

Ao considerar os objetivos e a abrangência da Lei, a pesquisa fica delimitada a investigar o acesso à informação contida em documento arquivístico<sup>2</sup>, não avançando sobre os conceitos e práticas da informação fora do objeto de estudo da Arquivologia, embora a Lei não estabeleça este limite.

Segundo Schmidt (2015, p. 19), “nossa compreensão quanto aos objetivos da Arquivologia se efetiva, principalmente, no que cabe ao acesso à informação contida no material de arquivo [...]”.

Nesse sentido, apresenta-se o desenvolvimento do direito e acesso à informação pública a partir dos instrumentos jurídicos e da literatura que discute a temática para, assim, compreender de que forma a Lei de Acesso à informação foi construída.

## Do direito de acesso à informação pública

A temática do direito de acesso à informação pública, progressivamente, ganhou força nas agendas políticas internacionais. Trata-se de um fenômeno mundial monitorado por diversos organismos internacionais e nacionais como a *Access Info Europe*<sup>3</sup> e a *Centre for Law and Democracy*<sup>4</sup>; no Brasil, pode-se buscar referências no trabalho desenvolvido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo<sup>5</sup>, ONG Artigo 19<sup>6</sup> e a Transparência Brasil. Este direito não se encontra limitado à liberdade de imprensa ou ao direito individual de livre expressão, pois, atualmente, em diversos países, é reconhecido como direito humano fundamental.

A denominação Lei de Acesso à Informação é adotada, no Brasil, em referência ao instrumento jurídico que regulamenta o direito de acesso à informação pública. Neste trabalho, considerando a variedade de denominações adotadas em diversos países, será recorrente a utilização da terminologia “instrumento de liberdade de informação”. Segundo Martins (2011, p. 233), “diferentes termos são usados para descrever o mesmo direito: liberdade de informação, direito à informação, direito de saber e acesso à informação”. A autora complementa seu pensamento afirmando que “todos esses termos, **utilizados para identificar a liberdade de acesso à informação**, se referem a um direito-chave e estratégico para a realização de muitos outros” (MARTINS, 2011, p. 233, grifo nosso).

Reconhece-se, nas ponderações da autora citada acima, o direito de acesso à informação como um direito humano fundamental; também sua utilização enquanto instrumento para promoção de outros direitos como, por exemplo, o direito ao voto, o direito à livre expressão, de optar ou mesmo o direito de opinar, dentre outros.

Em defesa da adoção de legislações que possam garantir a liberdade de informação, Uhlir (2006, p. 16) afirma que

Um dos principais elementos de uma abordagem compreensiva relativa à promoção do acesso e utilização da informação governamental de domínio público é a adoção **e implementação** de uma “lei nacional de liberdade de informação” (grifo nosso).

Uma legislação nacional que contemple as diretrizes básicas, impondo às administrações regionais a obrigatoriedade de adaptá-la, em forma de regulamentação, obedecendo os princípios básicos, contribui para a disseminação e para a compreensão do significado de acesso à informação. O autor continua seu pensamento abordando, também, sobre a informação pública e a relação entre governo e sociedade.

Informação do setor público é um recurso valioso. A disponibilidade dessa informação, reconhecida por lei, ajuda a assegurar a liberdade de expressão dos cidadãos, bem como a responsabilidade do governo e de seus órgãos públicos em gerir as operações governamentais, manter o desempenho saudável da economia e prover os serviços essenciais à sociedade. A maximização do fluxo aberto e irrestrito de informação entre o governo e o público é um aspecto fundamental para uma sociedade democrática e para promoção de uma boa governança<sup>7</sup>. (UHLIR, 2006, p. 37).

A disponibilidade da informação pública torna-se um desafio onde a instituição de uma lei, mesmo que estejam presentes boas intenções, pode não passar de um mero instrumento administrativo, na medida em que não consiga impulsionar a adoção de uma cultura de liberdade de informação.

## A Lei de Acesso à Informação no contexto internacional

Desde o primeiro instrumento relacionado à liberdade de informação, a Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia (1776), foram quase dois séculos de intervalo até a segunda aprovação de um novo instrumento jurídico na Finlândia (1951).

Diversos instrumentos de alcance global, que sucederam a legislação da Suécia, fazem parte da construção do direito de acesso à informação no Brasil e em outros países do mundo, signatários de tratados que garantem a liberdade de acesso à informação.

Há mecanismos normativos internacionais, constitucionais e legais que resguardam o direito à informação. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU) prevê expressamente os direitos às liberdades de expressão e de comunicação. No mesmo sentido, o Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades fundamentais (Roma, 1950), que instituiu a proteção Cívica e Políticos de 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969; assim como a Declaração dos Princípios Fundamentais Relativos ao Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional, à Promoção dos Direitos Humanos e à Luta contra o Racismo e o Apartheid, e a limitação à guerra, proclamada em 1987. (PAGLIARINI; AGOSTINI, 2009, p. 75).

A liberdade de acesso à informação, ao que se pode perceber, abrange a liberdade de expressão e de comunicação, ou seja, contempla tanto a liberdade de informar quanto o direito de ser informado.

Em 1966, os Estados Unidos da América (EUA) criaram a *Freedom of Information* (FOIA) que, na análise de Mendel (2009, p. 139),

A nova lei de abertura do governo aduz uma série de importantes “constatações”, inclusive a de que a democracia constitucional depende do consentimento bem informado dos governados, de que “a divulgação, e não o sigilo, constitui o objetivo predominante da lei” e, o mais importante, que o Congresso deve examinar a lei, periodicamente, a fim de determinar se há necessidade de novas modificações para efetivar não a “necessidade de informação”, mas o “direito a informação fundamental” (seção 2). Esta determinação, efetivamente, estabelece reconhecimento à noção do direito à informação conforme é reconhecido pelo direito internacional.

De acordo com o autor, a legislação de liberdade de informação dos Estados Unidos da América prioriza o acesso à informação como um dos pilares da democracia constitucional. O reconhecimento da necessidade de revisão periódica da legislação deixa transparecer o sentido de consciência das possíveis mudanças na sociedade. A preocupação quanto às atualizações, expressa na *Freedom of Information* (FOIA), vai de encontro ao pensamento de Uhler (2006, p. 16) que afirma que

Os países que ainda não possuem uma LI para suas informações públi-

cas devem adotar a sua própria, seguindo uma análise comparativa de leis similares de outros países, enquanto aqueles países que já possuem uma LI talvez desejem revisar sua legislação existente.

Embora seja importante a criação e a atualização de uma legislação de liberdade de acesso à informação, conforme afirma Uhlir (2006), também tornam-se necessárias mudanças na cultura para que se possa usufruir, plenamente, desse direito.

Na maioria dos países, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes há muito estabelecidas. O direito à informação depende, em última análise, da mudança, desta cultura já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos, mesmo com as legislações mais progressistas. Em vez disso, o sucesso, a longo prazo, depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada. Um leque de medidas promocionais pode ser necessário para tratar da cultura do sigilo e assegurar que a população esteja ciente do direito à informação e de suas implicações. (MENDEL, 2009, p. 34-35).

Os esclarecimentos do autor indicam que, embora os instrumentos de liberdade de informação tenham numericamente aumentado pelo mundo, ainda há um caminho de convencimento e mudança cultural nas esferas governamentais de forma que se possa, efetivamente, garantir o livre acesso às informações públicas.

O momento em que um país decide por adotar um instrumento de liberdade de informação é explicado por Angélico (2012, p. 51) quando afirma que

Leis de acesso à informação não existem isoladamente no mundo. Em cada país, processos históricos e agendas governamentais ditaram diferentes objetivos para a aprovação e implementação de leis desse tipo. Nesse sentido, torna-se extremamente arriscado e, talvez, inexato ou insuficiente, dizer que uma Lei de Acesso à Informação está “bem implementada” ou é “bem-sucedida”.



O quadro a seguir apresenta, quantitativamente, a distribuição dos países que adotaram algum instrumento de acesso à informação, organizado por décadas, considerando o primeiro instrumento de liberdade de informação, embora possam haver modificações posteriores que provocariam um deslocamento e, conseqüentemente, uma nova leitura em relação às influências no comportamento da sociedade, nos interesses políticos e em interesses econômicos.

**QUADRO 1 – Países com instrumentos de liberdade de informação<sup>8</sup>**

ANO/DÉCADA	QUANTIDADE	PAÍSES
1776 / -	1	Suécia
- / 1950	1	Finlândia
- / 1960	1	Estados Unidos da América
- / 1970	4	Noruega, Dinamarca, Países Baixos, França
- / 1980	6	Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Grécia, Áustria
- / 1990	19	Itália, Ucrânia, Hungria, Portugal, Belize, Bélgica, Coreia do Sul, Islândia, Lituânia, Tailândia, Uzbequistão, Israel, Letônia, Albânia, Geórgia, Trinidad e Tobago, Japão, República Checa, Liechtenstein
- / 2000	53	Maldávia, Bósnia e Herzegovina, Reino Unido, Estônia, Bulgária, Eslováquia, România, Polônia, México, Panamá, Jamaica, Angola, Zimbábue, Paquistão, Sérvia, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Armênia, Irlanda, Peru, São Vicente e Granadinas, Antígua, Suíça, Equador, República Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nepal, Quirguistão, China, Jordânia, Etiópia, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Malta, Bangladesh, Rússia, Ilhas Cook, Irã, Tadjiquistão, Argentina, Nicarágua, Honduras
- / 2010	26	Libéria, Guiné, El Salvador, Tunísia, Brasil, Nigéria, Mongólia, Niger, Iémen, Serra Leoa, Sudão do Sul, Ruanda, Costa do Marfim, Espanha, Guiana, Maldivas, Afeganistão, Paraguai, Moçambique, Burkina Faso, Cazaquistão, Sri Lanka, Quênia, IR, Vietnã, Filipinas

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis em: <http://www.rti-rating.org/year-2017/>. Acesso em: 15 mar. 2018.

O quadro demonstra que, embora o primeiro instrumento tenha quase dois séculos, a maioria dos instrumentos de liberdade de acesso à informação, adotado pelos diversos países ainda não atingiu 40 anos de existência. Considerando o crescimento no número de países que adotaram os instrumentos nas últimas três décadas, reconhecendo a importância do acesso à informação, Indolfo (2013, p. 7) esclarece que

(...) o acesso à informação, além de ser cada vez mais reconhecido, em várias partes do mundo, como um direito, torna-se essencial para a consolidação não só dos direitos políticos, mas, também, dos econômicos e sociais.

O esclarecimento da autora conduz ao entendimento de que o acesso à informação passa pela conscientização da necessidade de assegurar acesso à informação, assim como a atuação do Estado no sentido de garanti-lo. A liberdade de acesso à informação, embora ocorra de formas distintas pelo mundo, universalmente tem sido verificado o reconhecimento, nas esferas governamentais, como direito humano fundamental. Neste sentido, aproximando a essência da informação ao da liberdade humana, Pagliarini e Agostini (2009, p. 75) pontuam que

Há de se considerar, igualmente, a essencialidade da informação para o exercício da liberdade; é por seu intermédio que o ser humano constrói um espaço de liberdade. Daí porque temos o direito constitucional de pensar, de falar, de publicar, de nos expressarmos artisticamente, confirmando-se tais prerrogativas como fundamentais ao exercício da liberdade. Se um indivíduo se vê obrigado a guardar silêncio e permanecer inerte, por cento e invariavelmente tende a se converter em ser “torpe e ‘incoerente’”. O homem deixa de ser um fim para se transformar em um instrumento para atingir objetivos de outras pessoas.

Os autores, Pagliarini e Agostini (2009), continuam o pensamento aproximando o direito à informação com a democracia ao afirmarem que “Indubitavelmente, sem liberdade de expressão e direito à informação não há verdadeira democracia, pois a livre circulação de ideias é pressuposto do governo do povo”.

No ponto em que um governo adota o acesso à informação como um dos pilares do aprimoramento, Martins (2011, p. 234) esclarece que “a de-

mocracia, mais do que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável”. Pode-se, não isoladamente, apontar no movimento de democratização como um dos fatores que resultaram no aumento significativo do número de países que, nas últimas duas décadas, adotaram instrumentos de liberdade de informação. Khan (2009, p. 1) explica que

A importância do direito de acesso a informação sob o controle de órgãos públicos, por vezes chamado do direito ao saber, ao conhecimento ou à verdade, é reconhecida na Suécia há mais de 200 anos. Contudo, cumpre mencionar que, nos últimos dez anos, este reconhecimento se generalizou por todas as regiões do mundo.

Embora o aumento significativo na adoção de instrumentos jurídicos de liberdade de informação possa sinalizar abertura para a liberdade de informação, não será possível, neste trabalho, avaliar ou apresentar, por exemplo, as inconsistências de implementação desses instrumentos de liberdade de informação, nem os exageros nas exceções ou os índices de silêncio da administração pública nos 111 países. O que é possível, neste momento, relaciona-se ao desencadeamento dos processos de adoção dos instrumentos de liberdade de informação no mundo que refletiram na Lei de Acesso à Informação do Brasil.

## A construção brasileira do direito de acesso à informação

A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) que entrou em vigor 180 dias após sua publicação (art. 47), regulamentou o acesso à informação no Inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988; alterando a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revogando a Lei 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.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações

de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Sobre a regulamentação de artigos da Constituição Federal de 1988 pela LAI, Jardim (2013, p. 387) tece o seguinte comentário:

O fundamento da LAI é a primazia da transparência do Estado sobre a opacidade. Para tal, as condições de acesso à informação arquivística governamental devem ser garantidas ao cidadão. Trata-se, neste caso, de cumprir o disposto no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Embora a Lei de Acesso à Informação estabeleça no artigo 4º “[...] informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”, Jardim (2013) faz menção à informação arquivística para explicar a necessidade da aplicação da gestão da informação governamental como forma de garantir seu pleno uso social.

A regulamentação do acesso à informação no Brasil chega, em forma de instrumento jurídico, mais de vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, trazendo em seu artigo 7º, sem prejuízo de outros, os direitos do cidadão obter

I – orientação sobre os procedimentos para consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as

relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa: a) implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (BRASIL, 2011, art. 7º).

Para Barros e Rodrigues (2016, p. 3), “alimentado, principalmente, por legislações anteriores à CF/1988, bem como pelo período do regime militar —, o Brasil não possuía um diploma legal que regulamentasse o cumprimento desse direito fundamental”. As autoras continuam traduzindo, sob seus olhares, o “significado” da Lei de Acesso à Informação para o cidadão.

[...] sob um olhar plural: histórico, social, político e jurídico, pelo fato de ser um mecanismo positivado de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade, que pode possibilitar a participação democrática. Assim sendo, a **Lei de Acesso à Informação** fortalece os direitos humanos do cidadão de buscar informação, de ser informado e de informar com vistas (dentre outras finalidades) a efetivar o direito à verdade e à memória. Afirmamos ainda que essa lei possibilita ao cidadão ser um partícipe **ativo** no monitoramento, na avaliação e no controle social da ação e da tomada de decisões pelo Estado, que, a nosso ver, desemboca na legitimidade, qualidade e eficiência da gestão pública (BARROS; RODRIGUES, 2016, p. 2, grifo nosso).

O resgate das autoras, quanto aos aspectos históricos, social, político e jurídico, ratifica a ideia de construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil enquanto um processo dinâmico com avanços e retrocessos para todos os atores envolvidos de forma direta ou indireta. Sob um olhar crítico, Jardim (2013) traça um panorama arquivístico do Estado quando da promulgação da Lei.

O cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações

com a sociedade. Outros elementos são aqueles relacionados às reais condições, na atualidade, do uso da informação governamental pela sociedade brasileira, considerando-se o déficit histórico do Estado brasileiro em termos de transparência informacional. Uma das faces dessa precariedade político-institucional é a predominância de uma condição periférica dos serviços e instituições arquivísticas do Estado e a ausência de políticas públicas arquivísticas em nível nacional e na maioria das unidades da federação. (JARDIM, 2013, p. 384-385).

Embora o cenário traçado por Jardim (2013) aponte condições estruturais desfavoráveis, o Brasil, no ano de 2011, passou a fazer parte do rol de países que possuem um instrumento de liberdade de informação impulsionado, em parte, pelo processo de redemocratização da década de 1980, cujo ápice encontra-se na Constituição Federal do Brasil de 1988, onde foram inseridos direitos sociais e os avanços das tecnologias da informação e comunicação (TICs), a partir dos anos de 1990, que possibilitou a progressiva apropriação da comunicação via internet pelo cidadão brasileiro.

Outros fatos relacionados à promulgação da Lei de acesso à informação brasileira encontram respaldo nos tratados dos quais o Brasil é signatário, assumindo o compromisso de respeito à liberdade de informação.

Os tratados internacionais dão maior visibilidade à importância da liberdade de acesso à informação enquanto Direito Fundamental Humano, contribuindo para a construção do instrumento jurídico de direito de acesso à informação, ou seja, a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. Sobre o movimento de construção, Malin (2012, p. 4) ressalta que “a LAI é uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e uma consequência de decisões e políticas de Estado”.

Embora as questões externas tenham importância, não se pode deixar de ressaltar que no Brasil existem instrumentos jurídicos que refletem a evolução gradativa da liberdade de informação. O quadro abaixo apresenta, em síntese, esses instrumentos.

**QUADRO 2 — Instrumentos que contribuem com a liberdade de informação no Brasil**

ANO	MEDIDA	AÇÃO/REPRESENTAÇÃO
1988	Constituição Federal	Constituição da República Federativa do Brasil.
1991	Lei 8.159 (Lei de Arquivos)	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
2000	Lei Complementar nº 101	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
2003	Lei 10.683	Criação da CGU
2004		Portal da Transparência
2005	Decreto nº 5450	Regulação do pregão eletrônico
2006	Decreto nº 5687	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.
2009	Lei Complementar nº 131	Acrescenta dispositivos à LRF

Fonte: elaboração própria.

A importância dos instrumentos que antecedem a Lei de Acesso à Informação é salientada por Barros e Rodrigues (2016, p. 3) quando declaram que “A LAI, a título de esclarecimento, só foi possível no processo da redemocratização pós-ditadura militar e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando o direito à informação afirma o status de direito fundamental, conforme o art. 5º, inc. 33”.

Ao utilizar o processo de redemocratização como um dos parâmetros que conduziu ao texto da Constituição de 1988, a autora apresenta o processo democrático como condição *sine qua non* da Lei. Embora importante, não se pode deixar de salientar que o instrumento de liberdade de informação no Brasil, chamado de Lei de Acesso à Informação, é resultado de uma construção, onde a Constituição Federal de 1988 tem papel de destaque dentre muitos outros instrumentos que também ressaltaram a liberdade de informação.

Após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, a administração pública brasileira, nas esferas federal, estadual e municipal, encontra-se diante de uma nova realidade: o cidadão passa a ter direito à informação ainda em sua fase inicial, recém produzida, sem a necessidade de aguardar a atribuição de valor histórico, resultado da destinação de documentos.

## A lei de acesso e a gestão de documentos

A informação, onde também pode-se inserir a informação arquivística, é um direito fundamental humano. No Brasil, garantias legais que fundamentam esse direito transitam em diversos instrumentos jurídicos (Declaração Universal dos Direitos do Homem, Constituição Federal de 1988 e, mais recente, a Lei nº 12.527/2011-Lei de Acesso a Informação) que também, diretamente, criam obrigações para o Estado em prover os meios para o seu acesso. Todavia, por si só, instrumentos jurídicos não configuram como políticas públicas.

A Lei de Acesso à Informação significou um marco para o acesso à informação pública no país ao enfatizar as responsabilidades do Estado quanto à transparência na administração pública. Paralelamente, seus reflexos requerem ações no campo arquivístico, conforme Jardim (2013, p. 48) pontua, dizendo que

A Lei de Acesso à Informação (LAI) acrescenta novos elementos para os arquivos públicos e pode favorecer a qualificação e visibilidade das unidades de gestão arquivística ministeriais. Isso requer a oferta de serviços arquivísticos coordenados com as políticas e ações implementadas pela LAI.

As preocupações do autor remetem aos preparativos da administração pública, por intermédio de seus serviços arquivísticos e instituições arquivísticas, para colocar em prática as determinações da Lei de Acesso à Informação.

No seminário de um ano da Lei de Acesso à Informação, realizado em 16 de maio de 2013, em Brasília, pela Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministro-Chefe da CGU reconheceu, como um dos desafios a serem enfrentados à plena implementação da LAI, a “Gestão documental e Produção, registro e arquivamento de informações (gestão da informação)”. Fazer face a tal desafio, não apenas em função da LAI, mas também no sentido de cumprir diretrizes da Lei de Arquivos de 1991, requer o desenho e desenvolvimento de políticas públicas arquivísticas. É possível identificar essas políticas públicas no Brasil? No momento, talvez só no Poder Executivo do Estado de São Paulo. Além de imprescindíveis à gestão e acesso à informação governamental, a política arquivística deve expressar transversalidade com as políticas de acesso à informação, governo aberto e dados abertos (JARDIM, 2013, p. 401-402).



As declarações do Ministro-Chefe da CGU, traduzidas por Jardim (2013), reforçam a necessidade de assumirem-se as responsabilidades pela implementação das ações de gestão de documentos previstas na Lei de Arquivos. Atualmente, com foco na informação devido à Lei de Acesso à Informação, a gestão de documentos continua necessária, embora visualizada como um dos elementos da gestão da informação.

O cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações com a sociedade. Outros elementos são aqueles relacionados às reais condições, na atualidade, do uso da informação governamental pela sociedade brasileira, considerando-se o déficit histórico do Estado brasileiro em termos de transparência informacional. Uma das faces dessa precariedade político-institucional é a predominância periférica dos serviços e instituições arquivísticas do Estado e a ausência de políticas públicas arquivísticas em nível nacional e na maioria das unidades da federação. (JARDIM, 2013, p. 384-385).

A finalidade da LAI, conforme exposto, está em garantir o acesso às informações que podem, inclusive, encontrarem-se em documentos de arquivo exigindo-se intervenções arquivísticas para que sejam disponibilizadas de forma eficiente. O termo “acesso” é esclarecido por Freixo (2004, p. 2) ao afirmar que “relaciona-se a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições que permitam o exercício efetivo desse direito”.

A relação da administração pública com a informação contida em documentos de arquivo é observada na explicação de Bellotto (2014, p. 311):

Hoje já não se conhece qualquer administração, seja a de um País, Estado ou Município, seja de uma entidade ou comunidade que, para cumprir os seus objetivos clássicos (planejamento, organização, coordenação e gerenciamento), não recorra aos documentos de arquivo. E os vários níveis da população, os mais diversos segmentos profissionais e sociais, em todo o mundo, mesmo que de forma difusa e sem a exatidão desejada, reconhecem o que seja um arquivo, o que faz e para que serve.

A autora explica a identificação e o reconhecimento da importância do arquivo para as administrações e sociedades como um todo. Sousa (2015, p. 61) complementa que

As práticas modernas demonstram que a eficiência na organização dos documentos está vinculada à possibilidade de controlar o documento desde o momento do nascimento ou recebimento até sua destinação final (encaminhamento do documento para eliminação ou guarda permanente). Gerir documentos, em seu sentido mais amplo, significa não só racionalizar e controlar a produção documental, garantir o uso e a destinação adequada dos mesmos, mas principalmente assegurar ao governo e ao cidadão o acesso pleno às informações contidas nos documentos, tarefa por excelência dos arquivos.

Para que o emprego da LAI seja pleno, em sua finalidade, faz-se necessário o desempenho eficiente das funções arquivísticas associadas a programas de gestão de documentos, ou seja, buscar o aperfeiçoamento do controle dos documentos desde sua produção guardando-se estreita relação quanto ao cumprimento de prazos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação para respostas às solicitações dos cidadãos. Cabe observar que o acesso à informação inclui os documentos em pleno uso administrativo.

## Considerações finais

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) – LAI, traz implícito em suas diretrizes a obrigatoriedade da adoção de novas posturas do Estado brasileiro em relação à disponibilidade da informação.

Embora o Brasil tenha uma das legislações de acesso à informação mais modernas do mundo, considerando as avaliações de organismos internacionais, a capacidade da administração pública, principalmente na esfera municipal quanto ao cumprimento da Lei ainda é um desafio. A quebra de paradigma do sigilo como regra, assumindo nova postura de que a informação produzida e recebida/acumulada pelo Estado é pública, exige a manutenção de mecanismos para disponibilizá-la. Assegurar o desenvolvimento de políticas públicas de informação é o caminho para o êxito da Lei de Acesso à Informação no Brasil. Sua implementação dependerá de investimentos que incluem manutenção e treinamento de

servidores públicos voltando-se para o atendimento às necessidades dos cidadãos.

A Lei de Acesso à Informação, em sua transversalidade, desperta o interesse de diversos campos e áreas do conhecimento, cada qual com suas especificidades de interesses e contribuições igualmente importantes.

Pela área do Direito, a LAI pode ser analisada a partir das suas implicações práticas no âmbito legal, na garantia do pleno exercício de direitos do cidadão. Pelo viés da Ciência Política, pode ser analisada como forma de substanciar a transparência governamental, e pela Ciência Histórica, como garantia de acesso a documentos sem qualquer tipo de censura em relação à natureza do assunto, classificação até então atribuída por gestão governamental. Já pela Arquivologia, ainda que nem no texto da lei tampouco no Decreto Federal 7724 de maio de 2012, que regulamenta, seja possível encontrar as palavras “documento de arquivo” ou “gestão de documentos”, a LAI pode ser analisada como forma de facilitar que informações contidas em documentos de arquivo sejam divulgadas e utilizadas (SCHMIDT, 2015, p. 23-24).

As ausências das terminologias “documento de arquivo” e “gestão de documentos”, associadas à atuação da Arquivologia, na Lei de Acesso à Informação, embora possam ser observadas nas características da informação que se tem direito, de acordo com Sousa (2015, p. 62) “somente podem ser encontradas nos documentos produzidos e/ou recebidos pelos órgãos públicos no desenvolvimento de atividades, isto é, nos documentos de arquivo”.

Embora o direito à informação no Brasil não seja um tema recente, apenas com a Lei de Acesso à Informação a sociedade teve regulamentado o seu direito de acesso, assim como a obrigação do Estado em fornecer. Suas implicações nas rotinas da administração pública e seus reflexos nas vidas dos cidadãos tornam-se “campo fértil” para estudos e atuações de diversas áreas do conhecimento, inclusive a Arquivologia.

## Notas

1 Schmidt (2015, p.19) entende função arquivística como “as atividades práticas e de cerne instrumental, regidas por teorias e metodologias, que devem ser realizadas para alcançar os objetivos e o fundamento da Disciplina.”. Rousseau e Couture (1998, p. 265) apresentam as funções arquivísticas como “criação, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão dos arquivos.”.

2 Documento produzido e/ou recebido e mantido por pessoa física ou jurídica, no decorrer das suas atividades, qualquer que seja o suporte, e dotado de organicidade (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2011, p. 9).

3 Organização de direitos humanos estabelecida em Madri (Espanha), em 2006, e dedicada a promover e proteger o direito de acesso à informação.

4 Corporação sem fins lucrativos estabelecida sob a Lei de Empresas da Nova Escócia e governada por um Conselho de Administração. Tem como missão trabalhar para promover, proteger e desenvolver os direitos humanos que servem de base ou suporte à democracia, incluindo o direito à liberdade de expressão, votar e participar da governança, acessar informação e liberdade de reunião e associação.

5 Tem como uma das missões a defesa do direito de acesso à informação pública: desde 2003, coordena o Fórum de Acesso, rede de 25 organizações que contribuiu para a redação e a aprovação da Lei de Acesso à Informação, ocorrida em 2011.

6 Organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. No Brasil, tem escritório desde 2007.

7 A governança pública seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo e, ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil. Nesse sentido, tem como intuito atingir resultados, focado em eficácia, alcançando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização

implementar suas políticas. (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p. 222).

8 Os países estão alocados considerando-se o ano datado no primeiro instrumento de liberdade de informação, embora possam haver países que, ao longo dos anos, fizeram modificações.

## Referências bibliográficas

- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrático no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg. A lei brasileira de acesso à informação: análise das ações de atores sociais e do Arquivo Nacional na construção da LAI. **XVII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação** – ENANCIB, 2016.
- BELLOTTO, Heloisa Liberalli. **Arquivo, estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em: 10 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 14 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providên-

- cias. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília-DF, 29, n. 6, jan. 1991, Seção I, p. 455.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília-DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leisw/lcp/lcp11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leisw/lcp/lcp11.htm). Acesso em: 10 jul. 2017.
- CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS – CONARQ (BRASIL). **e-ARQ Brasil: Modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.
- FREIXO, Aurora. **Gestão da informação no Estado brasileiro**: aplicação da legislação sob a ótica das estruturas organizacionais e dos sistemas. Disponível em: [http://www.cinformanteriores.ufba.br/v\\_anais/artigos/aurorafreixo.html](http://www.cinformanteriores.ufba.br/v_anais/artigos/aurorafreixo.html). Acesso em: 25 abr. 2018.
- INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- JARDIM, J. M. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em: [revista.ibict.br/liinc/article/download/3495/3020](http://revista.ibict.br/liinc/article/download/3495/3020). Acesso em: 25 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Eduff, 1999.
- KHAN, Abdul Waheed. Prefácio. In: MENDEL, Toby. **Liberdade de informações**: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450por.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. Comunicação oral. **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação** – ENANCIB, 2012.
- MARTINS, Paula Lígia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p.233-244. Jan./jun.2011.
- MENDEL, Toby. **Liberdade de informações**: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília-DF: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450por.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; AGOSTINI, Leonardo Cesar de. A relação entre regime democrático e direito à informação. **Direitos Fundamentais e Justiça**, Porto Alegre-RS, ano 3, p. 73-80, Jul./Set. 2009.
- RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, v. 9, n. 2, p. 218-237, jun./dez. 2015. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/download/10112/6257>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998.
- SCHMIDT, Clarissa Moreira dos Santos. **A construção do objeto científico na trajetória histórico epistemológica da Arquivologia**. São Paulo: ARQ-SP, 2015.
- SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. A gestão de documentos como pilar principal da gestão da informação. In: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de; SILVA, Maria Celina Soares de Mello (Org.). **Gestão de documentos e acesso à informação**: desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015. p.59-75.
- UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília-DF: UNESCO, 2006.

Recebido em: 29/09/2018

Approved em: 25/10/2018