

RECESSÃO DEMOCRÁTICA À BRASILEIRA: a Lei de Acesso à Informação (LAI) entre 2019 e 2022

BRAZILIAN-STYLE DEMOCRATIC RECESSION: Brazil's Law on Access to Information between 2019 and 2022

Rodrigo Fortes de Ávila

<https://doi.org/10.21747/21836671/pag2024a10>

Resumo: A partir da noção de recessão democrática, este texto instaura um debate sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil entre 2019 e 2022. Sua natureza exploratória, qualitativa e reflexiva ativa o entendimento de que o registro arquivístico instrumentaliza procedimentos operacionais, reconstituindo os elos orgânicos de seu contexto de surgimento, e viabilizando-o como evidência das atividades institucionais. Dessa maneira, a *accountability* é mobilizada como essencial à democracia, sendo que a gestão informacional pode orientar tanto a prestação de contas quanto a responsabilização das condutas ilícitas. O viés autoritário da recessão democrática, no entanto, desviga o acesso informativo, instrumentaliza a institucionalidade, desarticula o sistema de pesos/contrapesos da democracia e desarmoniza seus poderes constitucionais. A dinâmica desse corrompimento articulou: (a) o aumento das negativas de acesso e das respostas evasivas; (b) a utilização desmesurada da Lei Geral de Proteção de Dados para intensificar o “secretismo”; (c) a ampliação dos agentes públicos que podem atribuir sigilo às informações, sem consulta prévia; (d) a dificuldade de condenar as condutas ilícitas; (e) a cooptação política dos órgãos fiscalizadores, e; (f) o desafio de se definir “interesse público” para fortalecer a transparência ativa. Esses pontos demonstram a necessidade de vigilância permanente dos mecanismos de direito de acesso à informação.

Palavras-chave: Acesso à informação; Informação arquivística; Lei 12.527/2011; Recessão democrática.

Abstract: Based on the notion of democratic recession, this text institutes a discussion about the Access to Information Law (AIL) in Brazil between 2019 and 2022. The exploratory, qualitative and reflective nature of this text activates the understanding that the archival record instrumentalizes operational procedures, reconstituting the organic links of its context of emergence, making it viable as evidence of institutional activities. In this way, accountability is mobilized as essential to democracy, and information management can guide both transparency and accountability for illicit conduct. The dynamics of this corruption articulated: (a) the increase in denials of access to information and evasive responses; (b) the excessive use of the Brazilian General Data Protection Law to intensify “secrecy”; (c) the expansion of public agents who can attribute confidentiality to information without a previous consultation; (d) the difficulty of condemning illegal conduct; (e) the political co-optation of supervisory bodies, and; (f) the challenge of defining “public interest” to strengthen active transparency. These points demonstrate the need for permanent surveillance of the mechanisms for the right of access to information.

Keywords: Access to information; Archival information; Law 12.527/2011; Democratic recession.

Introdução

A partir da segunda metade do século XX, o direito de acesso à informação se consolida na América Latina (MENDEL, 2009). Esse momento intensifica a produção dessas normativas, orientadas pela *Lei Modelo Interamericana de Acesso à Informação Pública*, elaborada pela Organização dos Estados Americanos - OEA. A proliferação dessas

regulamentações ativou o direito à informação como direito humano. A partir dos anos 1980, esse movimento coloca tanto a democratização dos acervos arquivísticos quanto a proteção da privacidade, além da liberdade de expressão, como pontos renovadores dos processos políticos desses países (CASARETO e RUBIO, 2023).

Na realidade brasileira, a LAI sugere uma medida de correção aos problemas de opacidade da agenda governamental. Não por acaso, os vinte e um anos de ditadura militar suscitaram novas maneiras de participação social e práticas de transparência à democracia emergente. Nessa trajetória, o direito à informação se converteu em obrigação legal. A partir dele, cidadãos e cidadãos acessam as maneiras de condução das administrações públicas¹, tendo como referência dois pilares essenciais. O primeiro permite a qualquer pessoa física ou jurídica requerer dados sem expor justificativa. O segundo indica que as informações fiquem disponíveis à consulta, independente de solicitação. Este último demarca a transparência ativa, apresentando a divulgação voluntária das informações a partir de um “giro conceitual” inédito: o segredo vira exceção e não mais a regra.

Para garantir esse “deslocamento”, o Estado necessita tratar suas informações a fim de disseminar as ações organizacionais (CASARETO e RUBIO, 2023). Foi com esse intuito que o Brasil, em um período de vinte anos, aprovou as Leis 8.159/1991 e 12.527/2011, duas normativas instituintes da formalidade de acesso aos documentos públicos ostensivos e sigilosos². Considerada o maior empreendimento para melhoria da qualidade das instituições governamentais, a segunda diretriz é a principal garantia de acesso à informação no país. Também é uma ferramenta indispensável na luta contra os resquícios autoritários do Estado brasileiro (BERNARDI *et al.*, 2022). Embalada pela “euforia” internacional, sua materialização reflete a preocupação com a regulação do acesso, já respaldado pela Constituição Federal de 1988. Mesmo assim ela inova ao estabelecer “[...] mecanismos de administração desses dispositivos constitucionais, descendo a detalhes no caso da administração pública federal” (ABRAMO, 2012:10).

A despeito de sua contribuição à solidez institucional, “lubrificando as engrenagens” democráticas, percebe-se, contudo, ameaças às liberdades informativas. Este trabalho avalia ser fundamental entender quais foram as estratégias utilizadas para mitigar os efeitos da Lei 12.527/2011. Diante dessa inquietação, esta reflexão busca investigar as adversidades enfrentadas ao seu funcionamento entre 2019 e 2022, ponderando criticamente sobre o acesso à informação na recessão democrática. Sendo assim, questiona como essa dita recessão fragilizou o direito de acesso nesse período. Para isso, articula três partes. A primeira discutirá o “caráter reflexivo” dos conjuntos arquivísticos e a inspeção das instituições. Tal particularidade abordará a *accountability*. A segunda apresentará a recessão democrática como estímulo às ameaças ao direito de acesso à informação. A terceira e última discutirá as recentes tentativas para se deslegitimar as medidas oferecidas pela LAI. Quanto ao aspecto metodológico, seu perfil crítico, reflexivo, exploratório e qualitativo realizará uma revisão de literatura entrecruzando as perspectivas arquivística,

¹ O Art. 7º da LAI, alíneas a) e b), compreende os direitos de acessar: a) o acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas aos exercícios anteriores.

² Acompanha esse movimento a criação do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão vinculado ao Arquivo Nacional (AN), cuja missão envolve a coordenação do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

política e jurídica. Além dessas análises, utilizará as seguintes fontes: Dados da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Brasil, a *Lei Geral de Proteção de Dados* (LGPD) - 13.709/2018, o *Decreto Presidencial* 9.690/2019, a *Lei de Improbidade Administrativa* (LIA) - 14230/2021, a *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la Información Pública* da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o *Relatório sobre a implementação da Lei 12.527*, publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2021.

Arquivos e democracia

A trajetória da democracia, embora sujeita a incessantes bravatas, envolve o controle do autoritarismo pela restrição aos abusos de poder, exigindo o aprimoramento dos instrumentos de combate à corrupção (BOBBIO, 2011). Esses pensamentos encerram a remoção de privilégios para ampliar a capacidade interventora da sociedade sobre a vida pública. Para que isso ocorra, o sistema democrático não pode prescindir de sua tríade primordial: *accountability*, transparência e participação social. Ao permitir o controle das ações governamentais, calcados na comunicação entre os governantes e a sociedade civil, esses fatores tornam as políticas públicas de informação preponderantes à soberania popular. Entretanto, se a democracia é o subsídio à liberdade de determinação da participação dos povos, sua noção não pode ser tomada como “consolidada”. O recomendável é entendê-la em sua provisória incompletude (ZIBLATT, 2018; DIAMOND, 2016).

É essa “incerteza existencial” sobre o funcionamento democrático que demarca esta reflexão. Isso porque esse caráter inacabado da democracia permite analisar os registros arquivísticos como elementos “naturais”, condizentes às funções e/ou atividades, cuja existência prossegue após finalizados seus atos constitutivos (YEO, 2007). Nessa ideia, sua produção corresponde a um aspecto objetivo: a qualidade evidencial como desdobramento de suas circunstâncias de gênese. Esse olhar consubstancia a capacidade de condução dos processos de decisão e/ou ainda a possibilidade de substituir as atividades que constituem a rotina das entidades acumuladoras do acervo. Nesses dois caminhos, esse objeto reforça seu vínculo com as transações comunicadas. Naturalmente, se esses indícios viabilizam os procedimentos operacionais, eles se apresentam como “certidões de nascimento” da natureza do fato. Tal atributo ilustra seus modos de surgimento para reconstituir os elos orgânicos de suas referências causais expressando

[...] o desejo de deixar um rastro, um testemunho, tanto para si como para o outro; a necessidade de afirmar ou defender a sua autoridade, o seu direito; a vontade ou esperança de concluir uma transação e obter um benefício econômico ou moral; a necessidade de documentar um objeto ou tarefa cuja complexidade requer ajuda externa; e às vezes, os propósitos se sobrepõem (LÓPEZ GÓMEZ e GALEGO DOMÍNGUEZ, 2007:75, tradução nossa).

Todos esses anseios de produção retomam particularidades que exemplificam as especificidades temporais de um registro arquivístico (CAMARGO, 2009). Na primeira sua gênese corresponde ao propósito instrumental de regulação das etapas de uma ação juridicamente formalizada. Na segunda, esse mesmo registro é apresentado como um produto dessa mesma ação. A última etapa envolve sua capacidade de reconstruir as

escolhas passadas. Esses três momentos (controle, produção e reflexo) elucidam o processo de determinada transação. Sendo assim, não seria demais afirmar que essa “natureza instrumental” tenha uma relação “umbilical” com a estrutura de funcionamento de quem produziu a informação. A professora Ana Camargo elucida bem esse caráter com as palavras “ação da qual se originou” (CAMARGO, 2009: 424). Esse “ato” não é outra coisa senão a consequência de um processo formal, regulado por procedimentos padrões. Tudo isso indica que a compreensão do contexto de condução dos processos de negócio viabiliza tal registro como evidência da atividade que o produziu (EASTWOOD, 2010; DURANTI, 1989)³.

Há um “salto” interessante aqui: explorar como o “caráter reflexivo” desses acervos possibilita fiscalizar e responsabilizar os tomadores de decisão. Se certa espontaneidade “traíçoeira” recai sobre eles, pode-se brincar com a sutileza das palavras e dizer que a informação produzida se torna, ironicamente, reflexo de sua própria produção. Como “espelhos de seu próprio espelho”, esses conjuntos documentais mobilizam as noções de transparência e *accountability*⁴, que estão no cerne das preocupações atuais. Em termos mais simples: se a transparência é essencial à democracia, tais indícios permitem analisar as eficácias administrativa e financeira das instituições. Possibilitam ainda acessar as evidências autênticas das decisões, assim como reconstruir as escolhas das gestões passadas. Com o olhar para o futuro, também asseguram o estabelecimento dos direitos e deveres sociais. Desse modo, as perspectivas de presente e futuro se ajustam ao paradigma atual: vinculada à justiça social, a memória reformula o passado servindo na reconstrução dos direitos humanos, da transparência e da responsabilização institucionais (COOK, 2013).

Nesses termos, a definição de *accountability* é primordial aos serviços arquivísticos. Apesar disso, não parece tarefa simples defini-la, tornando-se muitas vezes um *cliché* “que substitui o pensamento” (BEHN, 2001:1, *tradução nossa*). Outrossim, segundo Kenosi (2012), o conceito investe expectativas para com os serviços públicos ao observar sua capacidade de resposta às demandas sociais. Ao pesquisador, o direito internacional também se utiliza dessa noção atuando diante das transgressões na justiça criminal. Fato é que a sua concepção se enreda às expectativas sobre a transparência organizacional, encerrando três formas de se impedir os abusos de poder (ABRUCIO, 2012): **i)** a obrigação de tornar públicas as atividades organizacionais; **ii)** a necessidade de prestar contas justificando ações; e **iii)** a subordinação de atos ilícitos às sanções. Nessas três maneiras, a *accountability* encerra um processo ou uma condição onde uma parte de determinada “relação” é demandada a apresentar como cumpriu seus deveres regimentais (FLINDERS, 2001). Essa forma de pensar ecoa a responsabilização de uma das partes por suas ações, requerendo explicações. Percebe-se em tais noções a *accountability* como elemento fortificante da arena democrática, “travando” os excessos no exercício do poder público.

³ A ideia clássica da defesa moral da evidência, defendida pelo britânico Hilary Jenkinson (1922), é retomada nesses trabalhos. O primeiro sustenta o objetivo central da função arquivística: ser servidora da evidência cujo valor probatório antecede os prováveis e futuros valores culturais. Já a pesquisadora italiana relaciona a qualidade da evidência ao curso das atividades do produtor.

⁴ O *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* a define como “o fato de alguém ser responsável por coisas que acontecem, sendo capaz de dar razões satisfatórias para elas” (ACCOUNTABILITY, 2018, *tradução nossa*). O *Longman Dictionary* a esboça enquanto relação com a “responsabilidade pelos efeitos das ações e a disposição em explicá-las ou ser criticado por elas” (ACCOUNTABLE, 2018, *tradução nossa*).

Uma vez que o registro arquivístico reflete o desempenho das funções e atividades organizacionais, a fiscalização de suas ações pode subordinar as condutas ilícitas a determinadas sanções legislativas. Naturalmente, se a informação arquivística serve de testemunho das realizações dos produtores, ela dinamiza a noção da *accountability*⁵. Por esse motivo, mantê-la acessível como unidade indivisível de seu contexto produtivo é a garantia da integridade de sua evidência. Em outras palavras, é a análise dessa relação contextual que possibilita sua utilização enquanto tal. Ou seja, essa informação não é evidência em si, mas pode fornecê-la (MEEHAN, 2006).

Nesse sentido, a noção de *accountability* passa a ser primordial por mobilizar o papel instrumental dos conjuntos arquivísticos. Essa concepção permite explicitar aquilo que foi feito, por quais razões e por quem. Como tal instrumentalidade se atrela à sua lógica de produção, condicionando um “espelho” dos procedimentos, ela viabiliza as evidências. Essa capacidade reflexiva reveste-se então da operacionalização do “agora” para originar um agrupamento de resíduos orgânicos ao futuro. Assim, se os conjuntos arquivísticos são “instrumentos nos quais a informação está registrada para que dela se faça uso” (BELLOTTO, 2012:5), sua instrumentalidade credibiliza os regimes democráticos, cujas práticas arquivísticas também podem ser preponderantes à reparação das injustiças sociais (DIRKS, 2005).

Todas as condições apontadas anteriormente potencializam a ideia de que o acesso à informação fortalece a noção cidadã. Basta pensar que a disseminação informativa remodela as formas de aproximação entre os atores sociais ao apontar as decisões da esfera pública. Essa responsabilidade fiscalizadora também envolve arcar pelas consequências de suas próprias ações, chegando-se muitas vezes às vias judiciais. Em termos simples: não há democracia saudável sem direito informativo. Por isso, a noção de *accountability* denota o entendimento do papel instrumental dos conjuntos arquivísticos, uma vez que a suspeição ou insuspeição das democracias também se atrela à disseminação de registros arquivísticos confiáveis. A gestão informacional, por conseguinte, permite subsidiar a prestação de contas, bem como responsabilizar as más condutas dos agentes públicos, contribuindo para que o conceito de *accountability* não seja um “status de privilégio” (PARKINSON, 1993:129, tradução nossa). Agora é preciso dar um passo adiante para investigar o fenômeno da recessão democrática. Posteriormente, entender como esse cenário debilitou o acesso às informações no Brasil.

A Recessão democrática

O caráter inacabado da democracia, enfatizado anteriormente, perfaz a premência de um arcabouço jurídico para fiscalizar os procedimentos institucionais. Tal sistema instaura a confiabilidade no “contrato tácito” entre os atores sociais. Naturalmente, a possibilidade de exercício pleno desse “acordo coletivo” se condicionada a um cenário cuja circulação de informações oficiais seja confiável. Não por acaso, desde os anos 1960 se revigora a arena pública com dispositivos que garantam a fiscalização das organizações (RODRIGUES,

⁵ Essa ideia defende a *accountability* como fator essencial da gênese documental nos sistemas de gestão ao fortificar o jogo democrático (BEARMAN, 1992). Isso porque a responsabilização institucional deve adotar parâmetros de gestão nas políticas de evidência das transações e dos fluxos informativos.

2012). Entretanto, o cenário atual deflagra as controvérsias da democracia (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018; DIAMOND, 2016; RUNCIMAN, 2018). Nele, a utilização desmesurada dos recursos de desestabilização enfraquece a confiança em seus mecanismos de controle, sendo recorrente o uso de pontos cegos da lei contra a própria democracia. Essa “legalidade forçada” torce os limites de suas normas tácitas, exaurindo a credibilidade das instituições.

O ponto central na perspectiva da recessão democrática é que a corrosão dos regimes democráticos ocorre de “dentro para fora”, sem a necessidade de tanques nas ruas para efetuar um golpe de Estado. Desse modo, a eleição de líderes autoritários pela via democrática revela a sutileza das ferramentas empreendidas para se colocar em risco a própria democracia. Tal “subversão” condicionou certa fragilização das normativas por líderes autoritários – o foco deste texto é a LAI. Essa “implosão interna” é efeito colateral dessa recessão, cuja fragilização viria com as mais nobres intenções democráticas. Em outros termos, os governantes eleitos democraticamente subvertem as instituições aprovando leis que respondam a outras prioridades de poder. Como a existência dessas regras “invisíveis” se torna essencial ao funcionamento democrático, essa quebra de confiança no “acordo tácito” entre os atores impossibilita o manejo da arena democrática. Assim, a fim de ocultar sua faceta autoritária, as democracias são fragilizadas de forma gradativa com processos travestidos de um certo “verniz” de legalidade.

Em síntese, os efeitos da recessão democrática são: **(a)** um fenômeno governamental com vertente autoritária que se utiliza da institucionalidade democrática; **(b)** a desarticulação do sistema de pesos e contrapesos da democracia para intimidar o judiciário; **(c)** a condução de reformas que intensifiquem as prerrogativas autoritárias da gestão; **(d)** o silenciamento de vozes críticas ao governo autocrático; e **(e)** o comprometimento da harmonia entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Esses pontos reiteram que instrumentos legislativos como a LAI são essenciais ao restabelecimento da confiança no processo democrático. Ferramentas como essa ocupam centralidade na transformação do cenário deflagrado pela corrupção. No fundo, mecanismos dessa ordem surgem devido ao desatendimento das necessidades sociais. Se a democracia precisa “entregar mais”, a participação cidadã força estruturas de diálogo com movimentos coletivos que inspecionem o funcionamento das instituições. Por isso, a próxima etapa desta reflexão é analisar os efeitos dessa recessão democrática à brasileira sobre o acesso informativo.

A Lei de Acesso à Informação no Brasil: de 2019 a 2022

Conforme visto, a Lei 12.527/2011 tem centralidade na concretização de um regime de transparência informativa, tornando-se imprescindível tanto aos direitos constitucionais quanto à demarcação dos direitos humanos. Estes últimos reconhecem o direito à verdade como elemento reparador das atrocidades sofridas pelas vítimas do autoritarismo ditatorial brasileiro. Essa conjuntura de reconhecimento da informação como elemento vital à consolidação do Estado Democrático de Direito concebeu a Comissão Nacional da Verdade (CNV)⁶.

⁶ Os litígios sobre a memória ditatorial brasileira ganharam intensidade a partir de 2016. O *impeachment* de Dilma Rousseff dinamizou certo “revisonismo histórico”, uma tentativa de suprimir as violências perpetradas pelo Estado. Schettini (2023) analisa as dificuldades enfrentadas para a construção de um legado sólido da CNV.

No entanto, desde 2019 são observados retrocessos substanciais para efetivação do direito à informação no Brasil. Pode-se perceber uma série de estratégias utilizadas para interferir na transparência das decisões governamentais. Esse encadeamento de ações vem mitigando os efeitos das medidas de acesso oferecidas pela Lei 12.527/2011. Dados da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Brasil (2021) demonstram o aumento no número de negativas de acesso e de respostas evasivas. Como se percebe abaixo, entre 2019 e 2020, as negativas de acesso estavam em torno de 9%, mesmo patamar de 2012, quando a LAI entrou em vigor. Esse número só foi superado pelos 12% de 2013 e 2014. Tais dados revelam que, durante o recorte desta reflexão, tornou-se frequente a abertura de precedentes para dificultar o acesso à informação, deflagrando um cenário que interferiu na transparência administrativa.

Fig. 1 - Pedidos de acesso à informação (2012-2021)



Fonte: (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021:4)

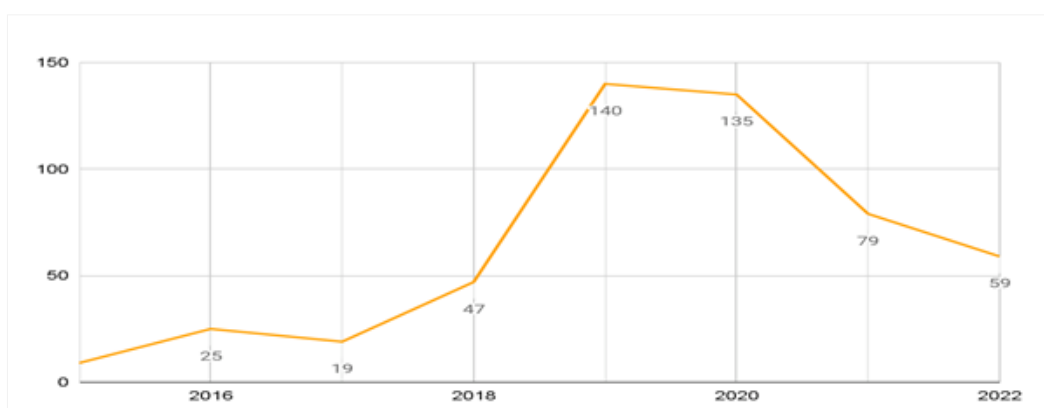
Nesse período também foram registrados recordes no uso indevido da restrição de acesso aos dados pessoais⁷. Esse foi o argumento recorrente para se negar o acesso a informações de interesse público, somando 413 casos, ou seja, 80% das 513 negativas identificadas desde 2015. Sendo mais incisivo: os anos de 2019 e 2020 registraram a maior quantidade de uso indevido do artigo 31 da LAI. Segundo a *Transparência Brasil* (2022), na maioria dos casos (71%) o órgão deveria conceder ao menos o acesso parcial – ocultando a vida privada,

⁷ O artigo 31º, §1º, inciso I da LAI afirma que as informações pessoais “relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem”.

intimidade, honra e imagem. Isso porque já havia a garantia legislativa ou precedentes de divulgação da mesma informação⁸.

O princípio da LGPD é que a pessoa titular do dado deve ter uma consulta integral e facilitada do mesmo, sem qualquer ônus, contribuindo para a segurança dos brasileiros. Seu artigo cinco define um dado pessoal como informação relacionada à pessoa natural “identificada” ou “identificável”, que respeita os princípios de finalidade, adequação, necessidade, acesso livre, qualidade, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização. A partir desses princípios, essa diretriz estabelece a garantia da privacidade demonstrando como esses dados foram tratados e armazenados. A entrada em vigor dessa lei, não obstante, facilitou o argumento de que a divulgação de determinadas informações afetaria a intimidade e a imagem dos envolvidos. Segundo a *Transparência Brasil* (2022), houve um aumento no uso inadequado da ideia de “proteção aos dados pessoais”. O fato é que a elasticidade interpretativa da expressão, intencional ou não, foi utilizada em excesso para se negar os pedidos de acesso, impondo um sigilo de até 100 anos. Isso significa que a LGPD foi acionada amplamente como forma de justificar o “secretismo” e negar ao público dados que deveriam ser de amplo acesso.

Fig. 2 - Uso descabido do sigilo de 100 anos (2015-2022)



Fonte: TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022:10

Outro mecanismo que afetou diretamente o funcionamento da LAI nesse período foi o *Decreto Presidencial* 9.690/2019, que ampliou a quantidade de servidores públicos capazes de atribuir sigilo⁹. Segundo tal decreto, a categoria “ultrassecreta” pode hoje ser definida por servidores públicos com cargos comissionados do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS). Também podem identificá-la os chefes das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Anteriormente, essa ação cabia apenas ao presidente/vice-presidente, aos ministros e aos comandantes das Forças Armadas. Tal ampliação também ignora o princípio de concepção da norma: o acesso como

⁸ O Gabinete de Segurança Institucional (GSI), o Comando da Marinha e o Ministério da Defesa negaram acesso a documentos cujo sigilo já havia expirado (ARTIGO 19º, 2022), transgredindo o art. 24º, § 4º da LAI.

⁹ A classificação nos graus de sigilo (reservado, secreto ou ultrassecreto) pode variar a quantidade de tempo (entre 5 e 25 anos) que o documento ficará “fechado” ao público externo.

fundamento essencial e o sigilo como exceção. O mais surpreendente é que tal alteração ocorreu à revelia da vontade pública. Nem mesmo o Conselho de Transparência da CGU teve a oportunidade de debater sobre a mudança do número de servidores com a capacidade de “classificar” as informações ultrassecretas.

Soma-se a esses dois fatores a *Lei de Improbidade Administrativa* (LIA) 14.230/2021, que alterou drasticamente os efeitos da Lei 8429/1992. Os reflexos de suas modificações tornaram-se um fator relevante, uma vez que a improbidade surge quando se descumpre a satisfação do interesse público. A questão é que a “injustificada extirpação da modalidade culposa de improbidade administrativa” (OLIVEIRA e GROTTI, 2022:137), ilustrada em seu décimo artigo, dificultou a condenação das condutas ilícitas. Em outros termos, a supressão dessa modalidade enfraqueceu as sanções aos agentes públicos violadores da transparência. Assim, os danos causados por imprudência e/ou negligência tornaram-se mais difíceis de serem considerados infrações. Desse modo, a alteração dos requisitos de intenção para se prestar contas impossibilitou punições. Tampouco pode ser sancionada uma ação ou omissão diante da divergência na interpretação da lei. Agora deve-se provar a vontade consciente do agente, impossibilitando sancionar as condutas ilícitas.

Outro fator de enfraquecimento do cumprimento da LAI é a dependência dos órgãos supervisores. No caso brasileiro, a CGU deveria monitorar o exercício de acesso à informação. Mas basta a mínima omissão no controle das atividades exercidas pela instituição para que se debilite a transparência. Por esse motivo, torna-se fundamental um órgão que reitere sua autonomia política e garanta diretrizes concretas para a boa governança das informações públicas.

Por fim, alinhada ao obstáculo de cooptação dos órgãos de controle está a dificuldade de definir “interesse público”. Tendo por base a UNESCO, *A Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la Información Pública* (2021:13, tradução nossa) afirma que tal ideia se refere “[...] às questões ou áreas de gestão que devem ser resolvidas por intermédio de decisões políticas governamentais, em qualquer nível de organização política administrativa, legislativa ou judicial, que procurem satisfazer o máximo interesse da comunidade”. Como se percebe, a amplitude dessa noção parece justificar o fato de que a política de transparência passiva se tornou mais exitosa que a ativa. Essa última evidenciou o desafio de se definir o que seria uma informação de flagrante interesse público.

Considerações finais

Esta breve reflexão decorre do “V Seminário Internacional CIIBERCID: Conocimiento y democracia, perspectivas desde la Información”. Ela partiu do pressuposto de que o fenômeno da recessão democrática intensificou retrocessos ao direito informativo brasileiro entre 2019 e 2022. Tal dinâmica interferiu na transparência dos órgãos públicos e reduziu os efeitos das medidas da LAI. Para atingir essa constatação, investigou-se como o registro arquivístico pode prover evidências das ações institucionais. Registros íntegros carregam evidências dos compromissos assumidos pelas instituições. Sem acesso a eles é impossível avaliar o cumprimento dos critérios de boa governança governamental.

Conforme observado, a LAI é fruto de uma intensa mobilização social, tornando-se essencial ao manejo dos direitos constitucionais e humanos. Sua concepção se vincula à constituição da cidadania, uma vez que o acesso informativo permite fiscalizar as políticas

públicas com evidências confiáveis. Sendo assim, a fim de dar credibilidade aos regimes democráticos, empregam-se meios de aproximação da sociedade civil com os governantes, possibilitando uma institucionalidade mais sólida.

Embora represente um avanço considerável, a regulamentação do acesso tentou avançar na ideia de “sigilo eterno”. No entanto, ao que parece, intensificaram-se as “brechas” dessa categoria, remetendo o país ao “fantasma” do autoritarismo ditatorial. Tanto que o sigilo por prazo indeterminado termina apenas em 2011, demarcado pelas promulgações da LAI e da CNV. Ambas revitalizaram a memória nacional intercedendo para que não ocorressem novas violações aos direitos humanos.

Diante do exposto, a existência de um marco legal regulador do acesso à informação concede um espelho das experiências da esfera pública. A inspeção das funções públicas subordina determinadas condutas ilícitas a sanções. Naturalmente, não há democracia saudável sem evidências informativas que assegurem os direitos e os deveres sociais. Por esse motivo, a *accountability* também baliza o processo de constituição das políticas públicas ao estimular o exercício do jogo democrático. Porém, há a complexidade dos princípios norteadores da liberdade informativa confrontarem-se ao ambiente de recessão democrático. Esse conflito fez com que o acesso à informação sofresse reveses. Entre 2019 e 2022 registrou-se alta nas negativas de acesso, bem como nas respostas evasivas. Ademais, o *Decreto Presidencial 9.690/2019* ampliou o número de agentes públicos que podem tornar um dado sigiloso, negligenciando a prerrogativa do acesso como norma. Também ocorreu o incremento do uso inadequado da justificativa de “proteção aos dados pessoais”.

Além disso, a LIA tornou mais intrincada a condenação das condutas ilícitas ao suprimir a tipificação culposa da improbidade administrativa. Da mesma maneira, a elasticidade conceitual de “interesse público” e a tímida regularização da transparência ativa fizeram com que a transparência passiva alcançasse lugar de destaque. Há ainda a percepção equivocada de que a LAI expõe falhas de gestão, dificultando o princípio de acesso que rege a ação pública. Por último, é necessário garantir que os órgãos fiscalizadores da LAI não sejam “cooptados” pela agenda política de ocasião.

Sendo assim, este texto aferiu a vinculação entre a recessão democrática e a liberdade informativa. Os elementos articulados aqui são efeitos colaterais de um fenômeno global, que reverbera sua “implosão” interna para subverter as regras institucionais. Desse modo, as ameaças ao acesso informativo fragilizam a transparência estatal e comprometem a prestação de contas. É preciso compreender que a imposição legal de publicidade aos atos do Estado brasileiro não substituirá o necessário processo de amadurecimento da democracia. Ao que parece, a “euforia” deve ser contida para se observar a Lei 12.527/2011 como mola propulsora de uma transformação institucional. Somente esse empenho potencializará avanços na luta pelo exercício pleno dos direitos informativos no Brasil.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Claudio Weber

2012 Condiçantes econômicos do acesso à informação. *Revista*. 12-Direito à informação (2012).

ACCOUNTABILITY

2018 Accountability. In *Cambridge Advanced Learner's Dictionary on-line*. [Em linha]. (17 out. 2018). [Consult. 05 mar. 2024]. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/accountability>.

ACCOUNTABLE

2018 Accountable. In *Longman Dictionary on-line*. [Em linha]. (17 out. 2018). [Consult. 05 mar. 2024] Disponível em: https://www.ldoceonline.com/dictionary/accountable#accountable_2.

BEARMAN, D.

1992 Documenting documentation. *Archivaria*. 34 (1992).

BELLOTTTO, Heloísa Liberalli

2012 O Papel instrumental dos arquivos e as qualidades profissionais dos arquivistas. *Revista Ágora*. 22:44 (2012).

BEHN, Robert D.

2001 *Rethinking democratic accountability*. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2001

BERNARDI, Ana Júlia [et al.]

2022 *10 anos da lei de acesso à informação : de onde viemos e para onde vamos*. [Livro eletrônico]. São Paulo: Artigo 19, 2022.

BOBBIO, Norberto

2011 *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Imprensa Paz e Terra, 2011.

BRASIL. Leis, decretos, etc.

2021 *Lei nº 14.230/2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. 2021.

BRASIL. Leis, decretos, etc.

2018 *Lei nº 13.709 : Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Leis, decretos, etc.

2014 *Lei 12.527/2011*. Regula o acesso a informações. 2014.

BRASIL. Leis, decretos, etc.

2012 *Decreto 9.690/2019*. Altera o Decreto nº 7.724. 2012.

BRASIL. Leis, decretos, etc.

2011 *Lei nº. 12.528*, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. 2011.

BRASIL. Poder Executivo Federal

2021 *Relatório sobre a implementação da Lei 12.527*. [Brasil] : Controladoria Geral da União, 2021.

CAMARGO, A. M. A.

2009 Os Arquivos e o acesso à verdade. In *Desarquivando a ditadura: memória e justiça no Brasil*. Org. C. M. Santos et al. São Paulo: Hucitec, 2009, p. 424-443.

CASARETO, L. M.; RÚBIO, V. G. L.

2023 Los Archivos como garantes de Derechos Humanos: políticas públicas de memoria, acceso y archivos en Argentina. *Revista Histórias Públicas*. 1:2 (2023).

COOK, Terry

2013 Evidence, memory, indentity, and community: four shifting archival paradigms, *Archival Science*. 13:2/3 (jun. 2013) 95-120.

DIAMOND, Larry

2016 *In Search of Democracy*. Londres: Routledge, 2016.

DIRKS, J. M.

2005 Accountability, History, and Archives: conflicting priorities or synthesized strands? *Archivaria*. 57 (2005).

DURANTI, Luciana

1989 The Odyssey of Records Managers. Part I & II. *Records Management Quarterly*. 23;3/4 (1989).

EASTWOOD, Terry

2010 A Contested realm: the nature of archives and the orientation of archival science. In *Currents of archival thinking*. Ed. Terry Eastwood, Heather Macneil. Santa Barbara: Libraries Unlimited, 2010.

FLINDERS Matthew

2001 *The Politics of accountability in the modern state*. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001.

JENKINSON, Hilary

1922 *A Manual of archive administration*. Oxford: Clarendon Press, 1922.

KENOSI, Lekoko

2012 *Accountability in archival science since Parkinson's thesis*. [Em linha]. 2012. [Consult. 01 mar. 2024]. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/publication/275991001>

LÓPEZ GÓMEZ, Pedro ; GALLEGU DOMÍNGUEZ, Olga

2007 *El Documento de archivo: un estudio*. A Coruña: Universidade da Coruña, Servizo de Publicacións Monografías, 2007.

MEEHAN, J.

2006 Towards an archival concept of evidence. *Archivaria*. 61 (2006).

MENDEL, Toby

2009 *El Derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. Quito, Ecuador : UNESCO, 2009.

OLIVEIRA J. R. P; GROTTI, D. A. M.

2022 Panorama critico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. 6:20 (jan./mar. 2022) 97-141.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2021 *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*. 2021.

PARKINSON, J.

1993 *Accountability in archival science*. 1993.

Master of Archival Studies thesis, University of British Columbia.

RODRIGUES, Georgete Medleg

2012 O Acesso aos arquivos: evolução de um conceito. In *Arquivologia: configurações de pesquisa no Brasil*. Org. G. M. Rodrigues, M. G. Costa. Brasília: Editora Universitária, Universidade de Brasília, 2012.

RUNCIMAN, David

2018 *How democracy ends*. London: Profile Books, 2018.

SCHETTINI, Andrea Bandeira de Mello

2023 O Legado da Comissão Nacional da Verdade: as disputas pelo significado jurídico, histórico e político de seus trabalhos. *Revista Histórias Públicas*. 1:2 (2023).

TRANSPARÊNCIA BRASIL

2022 *Sigilos de 100 anos: o uso do artigo 31 da LAI em negativas*. [S. l.]: Transparência Brasil, 2022.

TRANSPARÊNCIA BRASIL

2021 *10 anos de LAI: atendimento em risco*. [S. l.]: Transparência Brasil, 2021.

UNESCO

2020 *Propuesta de ley modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública: nota explicativa*. 2020.

YEO, Geoffrey

2007 Concepts of record. 1 - evidence, information, and persistent representations. *The American Archivist*. 70 (2007).

ZIBLATT, D; LEVITSKY, S.

2018 *How democracies die*. New York: Crown, 2018.

Rodrigo Fortes de Ávila | rodrigo.avila@ufba.br

Universidade Federal da Bahia (UFBA) / Instituto de Ciência da Informação (ICI), Brasil