

# **O ESPAÇO PÚBLICO DA PÓLIS CONTEMPORÂNEA: o acesso à informação como construção da cidadania no Brasil**

*Rosale de Mattos Souza<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

Problematiza o estado de direito versus o estado de direito democrático à luz da compreensão de legislação específica de acesso à informação e demandas ao estado do direito à informação no Brasil, do agir comunicativo e da liberdade comunicativa, tendo em vista a necessidade da construção de competência do cidadão em demandar e promover a prestação de contas (*accountability*), a maior transparência administrativa, burocrática e dos arquivos do Estado.

Palavras-chave: Cidadania. Estado democrático de direito. Agir Comunicativo. Acesso à Informação. Arquivos.

---

## **THE PUBLIC SPACE OF CONTEMPORARY PÓLIS: access to information such as the construction of citizenship in Brazil**

## **ABSTRACT**

Questions the rule of law versus the democratic rule of law in the light of the understanding of specific legislation on access to information and demands to the state the right to information in Brazil, communicative action and communicative freedom, in view of the need to build competence of citizen demand and promote accountability (*accountability*), the largest administrative transparency, bureaucratic and state archives.

Keywords: Citizenship. Democratic state. Communicative Action. Access to Information. Archives.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Comunicação Social, especialidade Jornalismo, pela Faculdade de Comunicação e Turismo Hélio Alonso - FACHA, Bacharel em Arquivologia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, Especialista em História do Brasil pela Universidade Federal Fluminense - UFF, Especialista em Arranjo, Descrição, e Pesquisa em Arquivos Públicos pela UNIRO, Mestre em Ciência da Informação pelo convênio UFRJ/ECO/IBICT, Doutoranda do PPGCI do convênio UFRJ/ECO/IBICT. Arquivista da UFF e Professora Assistente 2, do curso de Arquivologia da UNIRIO. Em-mail: rosalemattos@bol.com.br

## 1 Introdução

A *Pólis* Grega tinha na *Ágora* o seu espaço público de divulgação e discussões sobre a sociedade na Antiguidade Clássica. Tratava-se do local das discussões que envolvem a participação do povo, e já naquele período o cidadão tinha acesso aos documentos nos templos, ou seja, no “*Archeion*” da Grécia, no qual registravam e conservavam documentos emitidos pelo governo. As instituições deviam registrar o testemunho das suas ações e os documentos já desempenham um papel de prova. Havia uma administração com perfil “democrático” em Atenas, na qual já envolviam os arquivos e os documentos na comprovação de atos e fatos.

Em Roma, se tinha uma administração descentralizada, e era nos templos que o povo buscava o acesso aos documentos. “Qualquer cidadão tinha acesso aos arquivos do Estado e podia copiar os documentos que, só pelo facto de se conservarem no *Métronn*, tinham um valor autêntico”. (FAVIER apud COUTURE; ROUSSEAU, 1994). As repartições tinham seus próprios arquivos fisicamente em estantes distintas, nas quais se aplicava o respeito à proveniência dos documentos ou à sua origem. Segundo (REIS, 2006) Estabeleceu-se um sistema descentralizado de arquivos, com o aparecimento dos *Tabularius* nas cidades provinciais importantes, nos quais se recolhiam os documentos dos arquivos dos municípios e dos arquivos privados, fruto do desenvolvimento do Direito e garantia da comprovação de propriedades dos cidadãos.

Ao cair o Império Romano vai desaparecer a complexa administração que se havia desenvolvido até então, onde se vê desaparecer a ideia de saúde pública e de bem comum, aparecendo por sua vez a ideia de vida privada, que vai se converter no fator predominante dessa época. “Do estado como República “do povo “para o Estado de propriedade, para os que detinham a soberania e some por um tempo a ideia de Arquivo Público. Os documentos e o saber concentrados principalmente em Catedrais e Mosteiros na Idade Média.

Em 1789 com a Revolução Francesa houve a queda do *Anciën Regime* e o advento do estado de Direito e o conceito de soberania nacional. Por extensão, os *Archives Nationales* de França, Lei 7 Messidor, ano II da Revolução, depósito central para toda a República. Com o advento da Revolução Francesa criaram e consolidaram os estados nacionais, a identidade nacional, e a criação dos Arquivos Nacionais, em particular o Arquivo Nacional Francês que possibilitou na fase moderna a concepção de acesso aos documentos pela burguesia. Posteriormente, os pesquisadores e historiadores ampliaram e consolidaram a questão do acesso aos documentos de arquivo no séc. XIX “com “o seu uso fundamentado no positivismo e nas noções de “verdade” e de “autenticidade” extraídas dos documentos de arquivo, influenciados pela fundamentação da Diplomática.

No aspecto contemporâneo de acesso à informação e mais especificamente na noção do estado de direito, e no processo de estados de direito democráticos, verificamos realidades bastante distintas. Pode-se mencionar que nos anos 1990 somente 13 países tinham leis de acesso à informação, sendo que a partir de 2002 a cerca de 90 países que passaram a ter este tipo de lei.

Segundo Malin (2012), de acordo com pesquisa realizada pela Agência de Notícias *Associated Press* mais de 100 países têm leis de acesso à informação, somando cerca de 5,3 bilhões

peças, numa percepção que essas leis espalharam-se sobre o mundo, mas não têm a mesma repercussão no estímulo à participação dos cidadãos e nem na vida política. Desta forma, assinala-se que essas leis não são respeitadas em mais da metade dos países que têm leis de acesso à informação. Os repórteres desse veículo de comunicação supra citado partem de uma premissa, que estas leis “refletem a crença básica de que a informação é poder e pertence ao público”, porém não vão ao encontro com a realidade política e social desses países.

Cabe mencionar a conhecida *Freedom of information Act* – FOIA - lei de acesso norte-americana, que em 1966 se tornou uma das primeiras leis de acesso à informação. Além desta lei, citamos na ordem outras leis de acesso à informação no mundo:

**Na Sequência da adoção de leis de acesso à informação** 1 1776 Suécia 2 **Década 1960** Finlândia, USA 5 **Década 1970** Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Grécia, 5 **Década 1980** Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Áustria. 18 **Década 1990** Itália, Hungria, Romênia, Portugal, Bélgica, Coreia do Sul, Belize, Islândia, Irlanda, Tailândia, Israel, Letônia, Trinidad e Tobago, Geórgia, República Tcheca, Japão, Albânia, Liechtenstein. 50 **Década 2000** África do Sul, Bulgária, Moldávia, Inglaterra, Estônia, República Eslovaca, Lituânia, Bosnia & Herzegovina, Polônia, México, Jamaica, Angola, Panamá, Zimbábue, Paquistão, Uzbequistão, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Peru, Armênia, São Vicente e Granadinas, Suíça, Sérvia, Antígua e Barbuda, Equador, Turquia, República Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nicarágua, Nepal, República do Quirguistão, China, Ilhas Cook, Jordânia, Etiópia, Bangladesh, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Tajiquistão, Rússia. 9 **Década 2010** República da Libéria, Guiné-Conacri, El Salvador, Ucrânia, Nigéria, Mongólia, Tunísia, (Brasil). (MALIN, 2012).

Malin (2013) afirma que o Brasil é o 90º país a adotar uma lei de acesso à informação, e que somente Costa Rica e Cuba não têm esta lei na América Latina. Além disto

A professora atribui a aprovação da lei a uma exigência crescente da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado, mas igualmente a pressões externas, entre elas exigências feitas a partir de 1990 por bancos multilaterais de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais. Naquele momento, só 13 países tinham leis dessa natureza. “O acesso a informações públicas era visto como algo pertencente à esfera da governança administrativa e não como direito humano fundamental

O estado é o espaço burocrático e de direito, verificando-se um controle estatal sobre as informações, que pode alegar que em função dos interesses particulares e individuais, ou seja, da sociedade, deve controlar aquilo a ser veiculado. As informações ainda podem ser deturpadas pelas agências de notícias, pelos meios de comunicação, que se posicionam como defensoras do espaço de livre divulgação de ideias e informações, promovendo a opinião pública e o processo democrático. Entretanto, concentram e privatizam as informações através dos meios de comunicação, que servem aos interesses políticos de monopólios e oligopólios dos espaços de informação.

A participação do povo nos negócios do governo é de fundamental importância na democratização da informação, possibilitando a prestação de contas e a transparência das atividades, dos atos e fatos governamentais, conforme nos afirma Almino (1986)

A democratização da informação implicará necessariamente uma descentralização do controle bem como das responsabilidades, um aumento da participação na produção e recepção da informação e a expansão dos direitos e deveres relacionados com a divulgação. Entretanto, cabe pensar o papel do Estado nessa democratização não estatizante.

Um fenômeno que vem se estabelecendo é o da Governança ou *Accountability*, na qual o cidadão pode e deve solicitar a prestação de contas do Estado, mas problematiza-se o estímulo pela mídias no sentido do cidadão adquirir a competência para solicitar dos órgãos públicos informações sobre ele próprio que constem em documentos, sites ou portais do Estado, ou sobre a cobrança dos recursos públicos nos quais estão sendo aplicados. Segundo (COOK, 2012) Os arquivistas servem à sociedade, e não ao Estado, mesmo que trabalhem para um órgão da burocracia estatal. E ainda conforme Cook (2012)

Os arquivistas que trabalham principalmente em Arquivos Nacionais ou institucionais precisam começar a pensar em termos de processo de governança, não apenas na administração dos governos. (...) Governança inclui ser conhecedor das interações dos cidadãos com o Estado, o impacto do Estado na sociedade, e as funções ou atividades da própria sociedade tanto quanto das estruturas internas do governo e seus burocratas.

Os movimentos sociais no país surgem no período imperial brasileiro e atravessam o período republicano. Atualmente, os atuais movimentos sociais no Brasil vêm demonstrando a inquietação e o anseio do povo em participar de forma mais evidente nas questões do governo, fazendo com que as instituições arquivísticas se preparem para o atendimento de futuras demandas de informação aos órgãos governamentais nas suas mais diversas instâncias.

Duchein (1983) levanta os possíveis problemas para o acesso relacionados aos problemas militares, diplomáticos, litígios internacionais, segredos científicos, negociações econômicas, além das questões inerentes à vida privada das pessoas.

Habermas (apud ALMINO, 1986):

Analisando inteligentemente a função social da liberdade (privada) de opinião, H. Riddler chega à concepção de uma liberdade pública de opinião que somente oferece aos cidadãos uma participação no processo da comunicação pública respeitando a igualdade de oportunidades.

## **2 Estado de Direito versus o Estado de Direito Democrático: O Agir Comunicativo e a Liberdade Comunicativa em Habermas**

Da subjetividade neoplatônica ou Kantiana surge uma nova forma de participação no mundo da pólis e do espaço público, com nova proposta de participação social, no mundo da vida. A ética Habermasiana é diferente da ética Kantiana, considerando a dignidade humana como fundamento normativo da ética (HABERMAS apud SIEBENEICHLER, 2011) “substitui a razão prática Kantiana, que constitui uma faculdade subjetiva – por uma razão comunicativa, “plural” e “argumentativa”, ligada a entendimento “intersubjetivo”.

Habermas é oriundo da Escola de Frankfurt, na qual Walter Benjamin e Adorno fizeram parte, e que elaboraram a crítica à Indústria Cultural. Habermas criou novos parâmetros de análise

social através da Teoria da Ação Comunicativa, facilitando a reconstrução racional e a reconstrução da dignidade humana, pois este autor pensou na reconstrução ou ampliação da racionalidade e do agir pedagógico na sociedade, que pode ser compreendido à luz de um ensino da cidadania. Neste sentido, há um terreno propício para a aproximação entre Habermas e Paulo Freire no Brasil. Assinala-se a ética do discurso e aprendizagem, pois as pessoas não nascem e já agem moralmente, mas vão aprendendo a se socializar. Habermas influenciou a Filosofia do Direito, da consciência moral e do agir comunicativo, fazendo com que o mundo da obriedade leve os homens para que descubram as soluções para os problemas sociais através do desenvolvimento ético. Assim, o povo pode aprender a ser ético, transportando este aprendizado para a esfera de uma “paz construída” pela via da moral e da política. Portanto, ética, moral, e política são diferentes em Habermas, mas se complementam.

Para Habermas (apud SIEBENEICHLER, 2011) que a teoria do agir comunicativo se constrói basicamente sobre três conceitos-chave”:

- a) Agir comunicativo ou prática comunicativa cotidiana que de si mesma se orienta a entendimento. Ela pode apresentar-se na forma de uma comunicação ou diálogo comum ou na forma de uma argumentação discursiva de pretensões de validade que não deixa de ser, segundo Habermas, uma forma de atividade comunicativa.
- b) Mundo da Vida que se articula na esfera ou médium da linguagem e abre para os participantes de uma comunidade de linguagem um horizonte de interpretações do mundo.
- c) Razão comunicativa que tem sua sede em pretensões de validade que acompanham o agir comunicativo.

No pensamento de Habermas existem certos aspectos a serem compreendidos:

O processo argumentativo é bom para todo mundo, pois existe um empreendimento intersubjetivo entre os indivíduos; a intersubjetividade só se constrói com a subjetividade individual e coletiva, com o uso da linguagem natural, na qual no mundo natural todos podem argumentar; existe a sociedade autocrática (ditatorial, com poucos indivíduos) que se contrapõe à sociedade democrática, com a participação de todos os indivíduos; o discurso é um procedimento e é um processo entre pessoas, e tem que haver a busca cooperativa da verdade para o bem social; os meios de regulação da sociedade são o poder e o dinheiro, que distorcem a comunicação entre as pessoas e as corrompem; as diversas relações sociais que se estabelecem entre os homens são fruto de uma construção comunicativa, na qual somos todos construtores de várias intersubjetividades e somos influenciados por elas.

Habermas preocupou-se em escrever sobre a esfera pública, e se rendeu ao Direito Constitucional para o indivíduo se defender do poder e do dinheiro (proteção do cidadão).

A Teoria do Agir Comunicativo visa resolver os conflitos de interesses que vigoram na sociedade, tendo a sua relevância ao pretender o término ou diminuição das arbitrariedades e da opressão de regimes autoritários presentes em alguns aparelhos de Estado. Esta teoria propõe uma participação igualitária e pró-ativa dos cidadãos em torno dos litígios e visa conquistar a justiça

social. Para isto Habermas leva em consideração os pressupostos racionais, a fundamentação e a argumentação. Para o autor é preciso construir em torno do ato da fala e da linguagem uma estrutura de compreensão mútua com um potencial de validade.

Habermas fala em questões práticas, nas quais ele se refere a dimensões da política, da moral e do direito. A problemática da correção normativa leva ao discurso prático, fundamentando-se nos enunciados ditos verdadeiros. Segundo Nogueira (2013):

Para exemplificar esta parte de sua teoria discursiva, utilizamos a esfera do Direito, onde se encontram problemas de ordem prática, como a elaboração de uma lei, segundo a teoria de Habermas, esta questão pode ser solucionada racionalmente através do discurso prático, ou seja, através da comunicação argumentativa entre os responsáveis pela elaboração desta lei e os possíveis atingidos por ela, para que após a discussão, o levantamento dos argumentos de cada falante, se chegue no princípio da universalização, sendo esta regra de argumentação dos discursos práticos, pelo qual uma norma só deve pretender validade quando todos os abarcados por esta norma cheguem a um acordo atinente a validade desta, através de um discurso prático, racionalmente motivado e não coercitivo explicitamente. Portanto, essa lei só irá ser válida se não houver coerção, mas sim o consentimento de todos.

Destaca-se a relevância da comunicação na sociedade na perspectiva habermasiana para se atingir a democracia, em particular, no que tange à razão comunicativa, tendo em vista a pluralidade de cidadãos que podem orientar a ação por procedimentos do discurso que vão atingir os dispositivos normativos e as normas. Nota-se que se deve valorizar uma nova maneira de agir na sociedade, privilegiando a integração social através da linguagem e do discurso para se atingir uma efetiva cidadania e a passagem de um estado de direito para um estado de direito democrático.

### **3 Direito à informação e Acesso à informação**

Os Direitos Humanos são objeto de análise a partir da modernidade, dos sécs. XVI e séc. XVIII, quando se passa a limitar os poderes do Estado. Até então, o que valia era a vontade do soberano sobre os súditos, mudando paulatinamente a relação política entre Estado (representativo) e cidadão. As Revoluções Burguesas, em particular a Revolução Francesa de 1789, vão trazer a queda do “*ancién regime*”, possibilitando com a criação do Arquivo Nacional Francês, o acesso dos cidadãos aos documentos de arquivo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1789, trata nos seus artigos 10 e 11, sobre a livre de opinião e a comunicação de idéias e opiniões. A Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão, elaborada e publicada após a IIa Guerra Mundial, em 1948, pela UNESCO, formulou no seu cap. 19º que “ todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

Se constituem em direitos humanos de primeira geração aqueles relacionados com os direitos individuais, tais como, o direito de opinião, e o direito individual extensivo aos direitos

coletivos, como por exemplo, participar de sindicato ou de associações. Os direitos de segunda geração são aqueles que visam o bem estar social, como o direito ao trabalho, à educação e à saúde. Os chamados direitos de terceira e quarta geração visam garantir os direitos anteriores, e têm não mais propriamente o indivíduo como foco principal, mas as coletividades regionais, as etnias, o povo, a nação, e a humanidade de forma geral. Podemos citar como exemplos desses últimos direitos, o direito à paz, engenharia genética e o equilíbrio ecológico do planeta.

Inicialmente, vinculou-se o direito à informação com o direito de expressão e opinião, por um enfoque jornalístico. Mas, somente a liberdade da imprensa não é suficiente para dar conta da autonomia desse direito. Hoje, levando-se em conta o direito do cidadão em fiscalizar o estado, não basta apenas a liberdade de comunicar, como também de procurar e obter as informações pelos cidadãos sobre os negócios públicos, visando a uma maior transparência do aparelho estatal. Deve existir na modernidade o contraponto deste direito universal do homem de duas formas principais: de um lado a perspectiva de todos em receber informações do estado, e de outra a procura e o atendimento de informações pelos órgãos governamentais, ou seja, respectivamente uma forma passiva e ativa de receber informações.

Para Habermas (apud FONSECA, 1999) existem significados diversos para o que é “público” e de “esfera pública”, e que vão variar conforme os momentos históricos e suas relações com a sociedade burguesa industrial. A questão é dicotômica, ou seja, do público versus o privado, ganhando um espaço de reflexão para ambos. Não é o sentido de esfera pública ou do que é público conforme a *Àgora Grega*, mas a partir dos Estados Nacionais no estado moderno contemplou-se a diferença entre a coisa pública e a coisa privada.

Segundo Fonseca (1999)

No exame da distinção público versus privado emergem duas concepções básicas a partir das quais se estruturam as relações entre os termos: na primeira acepção, público significa aquilo que é comum a todos, à esfera do poder público ou estatal, em oposição ao privado, como sendo o que é referente a um ou poucos, à esfera dos interesses privados, particulares, pessoais, e familiares; na segunda acepção, público é aquilo que é acessível a todos, aquilo que é manifesto; em oposição, privado é aquilo que é reservado a determinado círculo de pessoas, sendo no seu limite, aquilo que é secreto.

Nas fronteiras do que é público e do que é privado existem também situações conflituosas do que deve ser publicizado. O direito à informação, como reflexo do princípio da publicidade e da transparência estatal esbarra em algumas situações ao direito à privacidade e à intimidade, cujo ordenamento jurídico específico ainda inexistente na legislação brasileira, pois aparentemente estes dois termos carecem ser melhor conceituados, a fim de que se possa legislar a respeito.

Dotti (apud FONSECA, 1999) as palavras do Papa Paulo VI quando recebeu os membros de um Seminário das Nações Unidas sobre o direito à informação:

O direito à informação é um direito universal, inviolável e inalterável do homem moderno, posto que está fundado na natureza humana. Ele se movimenta na forma

ativa e passiva: de uma parte, a procura de informação e, de outra, a possibilidade em favor de todos de a receber.

#### 4 Legislação de Acesso à Informação no Brasil:

Num breve levantamento histórico do processo democrático, pode-se assinalar alguns dispositivos legais que oferecem legitimidade ao desenvolvimento do que chamamos hoje de Direitos Humanos, como por exemplo, a Declaração dos Direitos Humanos de 1789, na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1948, pela ONU, a Constituição Brasileira de 1988, e a Lei 8.159/1991 que falam do acesso, entre várias leis e decretos que tratam de uma cultura de sigilo, mais do que uma cultura de transparência pública.

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal de 1988, do Título II - Dos direitos e deveres fundamentais, Capítulo I dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no art. 5º, inciso XXXIII, que dispõe:

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.

E no Inciso X do art. 5º da CRFB: “da intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das são invioláveis a pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” Entretanto, no mesmo artigo fornece o direito do *Habeas Data*, como o direito de receber dos órgãos governamentais toda e qualquer informação sobre o próprio cidadão.

Na Lei 8.159/1991, chamada de Lei de Arquivos, já previa o acesso à informação, conforme consta no seu Capítulo V, do Acesso e Sigilo dos documentos públicos :

Art. 22 - É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art. 23 - Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§ 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção.

Art. 24 - Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

**Quadro 1: DISPOSITIVOS LEGAIS, GRAUS E PRAZOS DE CLASSIFICAÇÃO DE SIGILO**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>DECRETO 2.134/1997</b>	<b>DECRETO 4.553/2002</b>	<b>DECRETO 5.301/2004</b>	<b>LEI 11.111/2005</b>	<b>LEI 12.527 2011</b>
<b>Ultra-secretos</b>	Até 30 anos (renováveis por mais 30)	Até 50 anos (renováveis indefinidamente)	Até 30 anos (renováveis por mais 30)	Até 30 anos (renováveis por mais 30 ou por prazo indefinido por ordem da Comissão de Análise de Informações Sigilosas, somente nos casos de ameaça à soberania; integridade territorial e relações internacionais).	Até 25 anos (renováveis por mais 25 anos)  - Soberania  -Integridade territorial  -Grave risco às relações internacionais
<b>Secretos</b>	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 30 anos (renováveis por mais 30)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 15 anos
<b>Confidenciais</b>	Até 10 anos (renováveis por mais 10)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	Até 20 anos (renováveis por mais 20)	<b>Não possui esta categoria</b>
<b>Reservados</b>	Até 5 anos (renováveis por mais 5)	Até 10 anos (renováveis por mais 10)	Até 5 anos (renováveis por mais 5)	Até 5 anos (renováveis por mais 5)	Até 5 anos

Fonte: A autora.

Na legislação referente às questões em torno do acesso à informação, vimos por último a Lei 11.111/2005, finalmente revogada em função da Lei de Acesso 12.527, de 18.11.2011, que foi regulamentada pelo decreto 7.724/2012. Neste último instrumento normativo divulgado, procura-

se implantar uma cultura e uma *práxis* em que o sigilo seja a exceção. Quanto aos documentos referentes à segurança do Presidente, Vice e familiares poderão ser classificados como reservados enquanto vigir o mandato. No caso das limitações de acesso, a lei ainda menciona às questões de Segurança Nacional para documentos Ultra-Secretos e Secretos, documentos reservados que comprometam à administração, e ainda os documentos relativos à vida privada ou à intimidade de indivíduos.

No Decreto 2.134/1997 nos arts. 5º e 6º As Comissões Permanentes de Acesso dentro dos órgãos custodiadores de documentos sigilosos são responsáveis pela classificação e desclassificação dos documentos. Destaca-se ainda que, com relação às mudanças na atual Lei de Acesso determina que o último recurso deve-se à Comissão Mista de Reavaliação de Informações as desclassificações de documentos.

Existem ainda as instâncias de submissão das demandas de informação e dos recursos para a instituição pública demandada através da Controladoria Geral da União (CGU) e pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Esta última é composta pelo Presidente da República, pelo Vice-presidente e por Ministros de Estado. Além disto, existem prazos para atendimento às demandas pelos órgãos públicos, que variam entre 10 e 20 dias.

### **Princípios da Nova Lei de Acesso à Informação:**

- 1 - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- 2 - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- 3 - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- 4 - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- 5 - desenvolvimento do controle social da administração pública.

### **CRITÉRIOS DE ACESSO AOS DOCUMENTOS DE PESSOAS**

- Pelo próprio cidadão;
- Pela família;
- Por pessoa autorizada pelo interessado;
- Decisão judicial;
- Após 100 anos a partir da data da produção documental;
- Por necessidade médica ou do paciente (em caso de aspectos de saúde);
- Pesquisa científica de alto valor para a sociedade.

(BRASIL, 2011).

Na prática, quem vem operacionalizando a LAI é a Controladoria Geral da União, que passou a gerenciar dados dos órgãos públicos, nas suas diversas instâncias de poder. Os órgãos

públicos passaram a ter os Serviços Eletrônicos de Atendimento ao Cidadão – SICs. No portal da CGU existe explicação e orientação para as demandas ativas, quando a própria CGU disponibiliza informações espontaneamente, e demandas passivas, quando o órgão público é demandado pelo cidadão no seu pleito de obter informações.

Segundo o Relatório Anual da Controladoria Geral da União - CGU - do primeiro ano da Lei de Acesso, no ano de 2011 a 2012, o cidadão além de solicitar as informações pode acompanhar prazos, consultar respostas, avaliar resposta recebida, e apresentar recursos pelo Sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic).

Este sistema pode produzir dados estatísticos e os funcionários podem cadastrar e acompanhar os pedidos daqueles demandantes que não têm acesso ao sistema. Foram capacitados 700 servidores federais de forma presencial ou virtual, para aqueles que atendem diretamente aos cidadãos ou para funcionários que independentemente da sua função passaram a tomar ciência da Lei de Acesso e sua operacionalidade.

Foram distribuídas cerca de 261.600 cartilhas sobre a disseminação de esclarecimentos sobre a referida lei. Foram realizados cerca de 55.214 pedidos de acesso à informação, dos quais 44% dos pedidos foram negados por se tratarem de dados pessoais, e o restante distribuídos entre 19% relativos aos assuntos sigilosos conforme a lei, 15% de assuntos genéricos, e cerca de 22% entre assuntos que faltavam dados adicionais e pedidos incompreensíveis.

A maior parte dos pedidos de informação são relativos à área de seguros Superintendência de Seguros Privados - SUSEP - 6.890, Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - 4.195, e à Petróleo Brasileiro S.A \*- PETROBRÁS 2.689.

As cidades do Brasil que mais apresentaram demandas foram Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, e Porto Alegre. Cerca de 400 pedidos de informação vieram de outros países. Quanto ao perfil dos demandantes a maior parte deles têm ensino médio 25% e superior 61%. A maior parte de demandantes com perfil laborativo de iniciativa privada, órgão público e estudantes. Pode-se destacar os efeitos positivos da lei segundo à CGU:

[...] encontrar novas maneiras de divulgar informações de interesse público, fomentar a cultura da transparência, aprimorar suas práticas de gestão da informação e ainda abertura de dados, maior transparência nos processos decisórios, aprimoramento no processo de gestão, incentivo no processo de gestão.

Por último, assinala-se a ausência de dados relativos ao acesso à informação nos arquivos e nas instituições arquivísticas a partir do relatório da CGU, podendo numa pesquisa futura verificar o ponto de vista dos arquivos públicos e do Arquivo Nacional, órgão responsável pela políticas públicas e privadas dos arquivos no Brasil.

## **5 Considerações Finais**

As Leis de Acesso à Informação em particular os países ditos periféricos foram pressionados pelos interesses econômicos e políticos internacionais para formularem suas leis, mas ainda não

estimulam de forma massiva a competência dos cidadãos na operacionalidade da lei, como é o caso do Brasil. Atribuí-se uma evolução da comunicação e do atendimento aos cidadãos no México e no nosso país, pois estes já vêm se utilizando dos recursos das Tecnologias da Informação e da Comunicação – TICs, além dos dados abertos para o melhor atendimento de demandas de informação, facilitando a prestação de contas (*Accountability*) da parte do estado.

No Brasil, a legislação de acesso à informação avançou, mas apresenta-se de 1997 até os dias atuais é oscilante no que diz respeito aos prazos de sigilo, e com a Lei 12.527 de 2011 vem se criando uma infraestrutura de atendimento às demandas de informação nos órgãos públicos de forma passiva ou ativa. Entretanto, ainda é preciso criar a cultura da transparência pública em todos os trâmites ou transações relacionados às atividades e atos governamentais, e conseqüentemente aos documentos e informações produzidas e recebidas nas mais diversas esferas de poder público.

Apesar da implantação da lei de acesso 55.214 mil demandantes por informações no período de um ano, de 2011 a 2012, não se constitui um número significativo da população brasileira de cerca de mais de 200 milhões de habitantes. Há uma grande concentração de pedidos na região sudeste e sul do país, com demandantes na sua maioria de pessoas com ensino médio e superior, e os pedidos são mais afetos às questões relacionadas aos seguros privados e sociais provenientes do próprio Estado.

Habermas preocupado com o Estado de Direito, promove um repensar humano através do Mundo da Vida, no qual o cidadão pode interferir através da linguagem, da intersubjetividade, influenciar e ser influenciado através do discurso, do convencimento, do agir comunicativo e da liberdade comunicativa. E neste sentido, pode-se pensar na construção de um pensamento de um agir comunicativo que vá interferir na conduta, no processo democrático e da cidadania, podendo construir um estado de direito democrático a partir da procura da validade das informações obtidas pelas normas e dispositivos legais ou do seu questionamento.

O Agir Comunicativo tem com decorrência a ação comunicativa e o discurso, que visam à integração na sociedade, o exercício democrático e a cidadania, levando a crer na opinião de alguns autores que o pensamento habermasiano neste sentido trata-se de uma utopia.

Existem alguns empecilhos para a construção de uma burocracia que sirva à sociedade antes de servir à administração: o patrimonialismo, o pessoalismo, a diminuta participação dos cidadãos na consciência de um coletivo, e ainda há pouca difusão da lei de acesso pelo cidadão comum através das mais diversas mídias.

No Brasil, verifica-se uma legislação de acesso à informação que vem avançando, tendo em vista a nova Lei de Acesso à Informação. Paralelamente a esse fato no país, percebe-se uma pressão dos atuais movimentos sociais com relação às políticas governamentais: da cobrança da população por um estado que atenda às necessidades básicas de transporte, saúde e educação; verificando-se a questão de se possibilitar um letramento político no entendimento e no uso desta lei, com a divulgação, orientação e o acesso às informações, possibilitando maior participação popular a curto, médio e a longo prazos nas ações governamentais.

Os arquivistas necessitam se inteirar e participar de uma teorização e de uma prática social, para aprender como ajudar na conscientização (pedagogia) do funcionamento do Estado através da

burocracia e dos documentos que são produzidos e recebidos nos órgãos públicos, independente dos suportes da informação; no atendimento de demandas de informação e pesquisa, promovendo a sua transparência, e ainda a fim de ganhar mais visibilidade e *status* social. Deve haver neste sentido, o compromisso dos arquivistas e das instituições arquivísticas com a transparência do Estado, junto à CGU através dos arquivos, e dos documentos por ele produzidos e recebidos no decorrer de suas funções, atividades, e atos.

## **Referências**

ALMINO, João. *O segredo e a informação: Ética e Política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1985

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivos Permanentes: tratamento documental*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRASIL. Lei 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. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2013.

COOK, Terry. Arquivologia e Pós-modernismo: novas formulações para velhos conceitos. *Informação Arquivística*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 123-148, jul./dez. 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Lei nº 12.527: lei de acesso à informação*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo\\_1anoLAI.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2013.

DURÃO, Aylton Barbieri. Habermas: os fundamentos do estado democrático de direito. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 119-137, 2009

DUCHEIN, Michel. *Los obstáculos que se oponem al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos: um estudio Del RAMP*. Programa General de Información Y Unisist. Paris: UNESCO., 1983. 57 p.

FONSECA, Maria Odila. Informação e direitos humanos: acesso às Informações Arquivísticas. *Ciência da Informação*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, 1999.

HABERMAS, Jürgen. *Pensamento Pós-metafísico: Estudos Filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. *Informação Arquivística*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun.2013

JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Eduff, 1999.

MALIN, Ana. Brasil é 90º país a ter lei de acesso à informação. *Observatório da Imprensa*, n. 694, 15 maio 2012. Entrevistada por Mauro Malin. Disponível em: <[http://www.observatoriodaimpresa.com.br/news/view/\\_ed694\\_brasil\\_e\\_90\\_pais\\_a\\_ter\\_lei\\_de\\_acesso\\_a\\_informa%C3%A7ao](http://www.observatoriodaimpresa.com.br/news/view/_ed694_brasil_e_90_pais_a_ter_lei_de_acesso_a_informa%C3%A7ao)>. Acesso em: 23 jul. 2013.

MALIN, Ana. Experiência de outros países com lei de acesso à informação (LAI). In: SEMINÁRIO IPLAN RIO, 2012, Rio de Janeiro. [*Apresentações...*]. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2831822/DLFE-243034.pdf/LAIExperienciadeoutrospaises.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

NOGUEIRA, Ritnel Clayton. A Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 8, n. 23, set. 2005. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=257](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=257)>. Acesso em: 23 jul. 2013.

AP AVALIA legislação em 105 países. Tradução: Leticia Nunes e Larriza Thurler. *Archivística y sociedad*, n. 669, 22 nov. 2011. Disponível em: <<http://archivisticaysociedad.blogspot.com.br/2011/11/acesso-informacao.html>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

REIS, Luís. O Arquivo e a Arquivística: Evolução Histórica. *Biblos*. ano 7, n. 24, abr./jun. 2006.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. *Os Fundamentos da Disciplina Arquivística*. Lisboa: Dom Quixote, 1994.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. Sobre o conceito de Liberdade Comunicativa: on the concept of communicative freedom. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 17, p. 341-360, jan./jun. 2011

SILVA, Armando Malheiro et al. *Arquivística: Teoria e prática de uma Ciência da Informação* Porto: Afrontamento, 1998.