

ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO IMPÉRIO À REPÚBLICA

Lúcia Helena Correa Solci

Professora na Universidade Federal do Espírito Santo. Bacharelado em Biblioteconomia e em Licenciatura em História pela Universidade Federal do Espírito Santo
e-mail: luciamcss20@gmail.com

Resumo: O artigo aborda aspectos relativos ao resgate do direito do brasileiro de ser cidadão a partir do acesso legal à informação pública. Discute também as Constituições Federais do Brasil desde a Primeira Constituição do Império do Brasil (1824) até a Constituição do Brasil República (1988). O inciso XXXIII do art. 5 da Constituição de 1988 é objeto de análise minuciosa pela autora do artigo em questão. São discutidos os decretos e as leis promulgadas antes de 2011 com destaque especial para a necessidade do governo em manter a custódia legal da informação orgânica de caráter público em detrimento de sua divulgação para a sociedade brasileira. A Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, também conhecida pelo nome de Lei de Acesso à Informação (LAI) é objeto de detalhada discussão. O artigo foi elaborado a partir da revisão da literatura legal e técnico-científica produzida entre os anos de 1824 e 2019. As considerações finais apontam que a premissa da LAI de dar publicidade à informação orgânica fraqueja diante do emaranhado burocrático comum nas instituições brasileiras cujas características são nocivas ao exercício da cidadania da população.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação – transparência. Lei de Acesso à Informação – sigilo. Constituição brasileira – custódia legal da informação orgânica. Constituição do Brasil de 1988. Legislação sobre acesso à informação orgânica.



1 INTRODUÇÃO

Durante o período entre a sua descoberta até 1815 o Brasil era uma colônia de Portugal. Com a sua independência, em 1822, o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarve (A INDEPENDÊNCIA..., 2018). A legislação então vigente no Brasil possuía um viés responsável por restringir, senão retirar, alguns direitos do cidadão de acessar a informação, principalmente daquele cidadão considerado menos favorecido social e economicamente. De acordo com Amorim e Silva (2014, p. 3) “Na sociedade colonial constituída entre 1500 e 1822, não havia um ambiente adequado para a formação de cidadãos. Os portugueses construíram uma sociedade analfabeta [...] e [...] um Estado absolutista.”

O descaso da administração colonial sobre a formação do cidadão no sentido pleno do termo é também abordado por Jardim (1999, p. 21) quando este afirma “Desde a sua invenção no século passado, o Estado brasileiro, em seu sentido estrito, teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos”.

A ênfase ao sigilo informacional é visível nas Constituições do Brasil promulgadas antes da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, nos Decretos (nº 2.134 de 24 janeiro de 1997, nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002 e nº 5.301 de 9

dezembro de 2004) e nas Leis (nº 8.159 de 8 de janeiro de 1991 e nº 11.111 de 5 de maio de 2005).

Os atos legais citados no parágrafo anterior foram criados com a clara intenção de salvaguardar as informações passíveis de serem mantidas longe dos *olhares curiosos* dos cidadãos não envolvidos na sua elaboração. Excetuando a Lei nº 8.159/1991, todos os decretos e a Lei nº 11.111/2005 foram revogados pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. Ressalta-se que partes do Decreto nº 7.724/2012 foram revogadas pelos Decretos nº 8.408 de 24 de fevereiro de 2015 e pelo Decreto nº 9.690 de 23 de janeiro de 2019 que, por sua vez, teve dispositivos revogados pelo Decreto nº 9.716 de 26 de fevereiro de 2019.

Durante a vigência dos atos legais sobre acesso à informação pública no Brasil até a promulgação da Lei nº 12.527/2011 (com suas respectivas alterações legais) fez-se voz corrente entre alguns profissionais brasileiros, reclamações relativas à dificuldade em terem efetivo acesso à informação a partir das quais poderiam tomar decisões para desenvolverem as suas atividades cotidianas.

Segundo Rodrigues (2011, p. 257)

A ênfase no sigilo repercute sobre os prazos estabelecidos nas legislações para o acesso às informações, geralmente muito longos ou arbitrários, e nas definições, quase sempre muito genéricas, do que deve ser mantido em segredo. Isso quando não se adota o “sigilo eterno” a determinados conjuntos documentais, reforçando práticas seculares de ação estatal, quando o “uso do segredo foi considerado essencial para a arte de governo”, como nos lembra Bobbio. Nos estados autocráticos [...] “o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto”.

A partir da ideia de Bobbio, pode-se dizer que o acesso à informação pública no Brasil, via de regra, é decidido *na calada da noite proporcionando decisões envoltas em uma escuridão literal*. Essa regra persistiu até mesmo quando foi promulgada a LAI que tem como premissa máxima viabilizar o acesso a informação pública pelo cidadão brasileiro, porém *peca* por ser muito burocrática e dar margem à diversas interpretações. É importante frisar que a motivação deste artigo é justamente trazer a tona as afirmativas de Bobbio citadas em Rodrigues (2011, p. 257).

Assim sendo, o objetivo geral deste artigo é analisar a conjuntura legal e burocrática do cenário do Brasil Império e do Brasil República no que tange ao acesso pelo cidadão brasileiro à informação pública. Os objetivos específicos são explanar sobre o direito de ser cidadão no Brasil (Império e República) tendo como base a visão do acesso legal à informação além de discutir a Lei de Acesso à Informação no Brasil sob o viés da publicidade

como regra e do sigilo como exceção e o Decreto nº 7.724/2012 bem como as alterações legais por ele sofridas.

A materialização de cada objetivo se dá na forma dos itens **3**, **4** e **5** a partir dos quais aborda-se e discute-se as temáticas relativas a cada eixo central deste artigo.

No item **3** resgata-se o direito do brasileiro de ser cidadão a partir da visão do acesso legal à informação pública. Divide-se este item em dois subitens.

No subitem **3.1** discutem-se as Constituições Federais do Brasil desde a Primeira Constituição do Império do Brasil (1824) até a Constituição do Brasil República (1988) a qual, apesar das cento e seis emendas sofridas até o dia 14 de dezembro de 2017 mantém intacto o cerne da sua proposta de ser uma Constituição Cidadã. Destaca-se o “tratado aprovado na forma do art. 5 § 3.º” que trata da “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo” que foi assinado em Nova Iorque no dia 30 de março de 2007, aprovado em 9 de julho de 2008 pelo Decreto Legislativo nº 186 e promulgado/publicado pelo Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009. A discussão feita neste subitem culmina com um destaque especial para o inciso XXXIII do art. 5 da Constituição de 1988.

No subitem **3.2** são trazidos à luz os decretos e as leis promulgados antes de 2011 quando, na oportunidade, é apontada a necessidade do governo em manter a custódia legal da informação orgânica de caráter público em detrimento de sua divulgação para a sociedade brasileira.

O item **4** do artigo reproduz e comenta Artigos, Parágrafos e Incisos da LAI sobre o acesso às informações públicas cujos conteúdos são passíveis de serem consultados pelos usuários em geral.

Na mesma toada do item **4**, o item **5** deste artigo reproduz e comenta alguns Artigos, Parágrafos e Incisos da LAI relativos aos aspectos legais sobre o sigilo informacional estabelecidos por essa lei.

2 METODOLOGIA

O artigo foi desenvolvido a partir de uma revisão de literatura que não se esgota em si própria porque a informação é dinâmica e outros textos legislativos e técnico-científicos a respeito do tema central “Acesso à Informação Pública no Brasil” certamente serão escritos após a publicação deste artigo.

A revisão de literatura teve como suporte textos técnico-científicos tais como livros, artigos e legislações pertinentes ao escopo do artigo. A abordagem metodológica utilizada para elaborar este artigo foi a de cunho qualitativo. De acordo com Goldenberg (1997, p. 34) “A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização [...]”

Tendo em vista a literatura sobre o assunto objeto de estudo ser escassa em meio analógico, o levantamento bibliográfico para a elaboração do artigo foi realizado com o apoio teórico de textos registrados em meio eletrônico produzidos entre os anos de 1824 e 2019. Conforme pode ser observado durante a leitura do texto os anos usados como marcos temporais pela autora são intercalados e, via de regra, vinculados aos atos legais que servem como *âncora* para o desenvolvimento dos itens do artigo cuja essência está atrelada à legislação pertinente ao tema.

Levando em consideração o nível de profundidade desta pesquisa pode-se classificá-la como de caráter exploratório. O nível de profundidade deste estudo se deve ao fato do mesmo ser flexível e assim, poder ser classificado quanto ao procedimento de coleta de dados como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento.

Por fim, as legislações e as literaturas técnico-científicas revisadas serviram como base para a análise desta pesquisa uma vez que as mesmas são ferramentas que evidenciam a evolução dos atos legais sobre o “Acesso à Informação no Brasil”. A revisão de literatura elaborada neste artigo reforçou que a ideia defendida pela LAI de publicizar algumas informações que não comprometam a soberania e a segurança nacional é comprometida pelo emaranhado burocrático presente nos próprios artigos, parágrafos e incisos da Lei 12.527/2011 bem como nos seus Decretos reguladores.

3 O CIDADÃO E O ACESSO LEGAL À INFORMAÇÃO NO BRASIL

A história e a política de acesso à informação no Brasil Império assumem as cores portuguesas, país, à época, marcado por um modelo de Estado centralizado e burocrático cuja administração pública se caracterizava pela manutenção do sigilo oficial das informações produzidas pelas instituições públicas. Assim, os arquivos do Brasil Império, seguindo a mesma lógica adotada pela Coroa Portuguesa, ao invés de exercerem a sua função de dar publicidade à informação sob sua custódia, a mantinha inacessível para o público em geral.

O Arquivo Público do Império do Brasil, uma vez constituído com base nos princípios absolutistas impostos às administrações públicas do Brasil pela coroa portuguesa (século XIX), era a face oculta e arcaica das decisões tomadas pelos funcionários de tais instituições.

De acordo com Costa (2000, p. 14) a trajetória do arquivo “denuncia a ideologia excludente [adotada pelo Brasil] a qual imprime à comunidade política um caráter nacional diverso. Ou seja, o Estado realizará a unidade política e administrativa do país, mas o espaço nacional construído será socialmente excludente [...]” Ainda de acordo com Costa (2000, p. 3) reforça-se que outra

Característica indicativa de um modelo de Estado centralizado e burocrático é a política de “sigilo oficial” seguida por Portugal nos tempos da colônia, como forma de assegurar os empreendimentos mercantilistas da metrópole. Essa política de sigilo será herdada pelo novo Estado brasileiro e se constituirá [...] em uma das principais dificuldades encontradas pelo Arquivo Público para realizar as funções para as quais teria sido criado.

Carvalho (2002, p. 17-18) afirma que o Brasil ao se tornar livre de Portugal, manteve “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata e [...] um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.”

No continente europeu os arquivos nacionais serviam ao Estado e atendiam também o cidadão tendo em vista liberarem os seus registros à consulta pública e à pesquisa de resgate da memória coletiva das sociedades dos países dos quais emanavam. Na contramão do senso comum existente entre os Arquivos Nacionais da Europa, o Arquivo Público do Império do Brasil limitava-se a vincular o acesso às informações orgânicas ali arquivadas à burocracia do Império contribuindo, dessa forma, para a manutenção da política do sigilo oficial comum nos tempos coloniais à qual se adequava ao modelo de Estado vigente no Brasil Colônia.

Durante o Brasil República o panorama legal/burocrático para o cidadão brasileiro acessar a informação pública não mudou muito. Os arquivos continuaram sendo a face oculta das instituições públicas do país.

Paes (2011, p. 408) afirma que “O direito de acesso à informação é um tema relativamente novo no cenário [brasileiro] e, portanto, está ainda em fase de consolidação.”

A manutenção do sigilo como regra e da publicidade como exceção até a promulgação da LAI embasou no fato do Brasil ter no *retrovisor* da sua política de acesso à informação pública, um passado eivado de posturas colonialistas e nacionalistas que culminou com o Golpe Militar (1964-1985). Logo, para Paes (2011, p. 408)

O direito de acesso às informações governamentais no Brasil, até [2011], permanecia incompleto, devido, entre outras coisas, a uma interpretação restritiva daquilo que prevê o Artigo 5º, Inciso XXXIII, da Constituição Federal. Entre o

dever de sigilo e o direito à informação, a burocracia permanecia acuada, pois não possuía parâmetros legais suficientes para fundamentar as respostas aos pedidos de informação.

Os subitens **3.1** e **3.2** deste artigo reforçam a intenção do governo brasileiro de manter a custódia legal sobre as informações de caráter público, principalmente aquelas consideradas, a partir de uma visão canhestra dos governantes, como sendo indispensáveis ao bom funcionamento das administrações públicas.

Na contramão da postura adotada pelo governo do Brasil até aproximadamente 2010, período marcado pela manutenção do sigilo informacional para o cidadão comum, a Controladoria Geral da União - CGU/Brasil (BRASIL, 2013, p. 6) moldada pelos preceitos legais estabelecidos pela Lei nº 12.527/2011 afirma que

A informação sob a guarda do Estado é, via de regra, pública devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação [gerada] [...] pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a essas [;]; constitui-se em um dos fundamentos para o aprofundamento e consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos cidadãos de participar mais efetivamente do processo de tomada de decisões que os afetam.

Tognoli (2012, p.114) considera que

O acesso à informação é tema recorrente no cotidiano das sociedades, principalmente quando é entendido no contexto dos direitos do cidadão que encontra na informação, elementos para a aquisição de conhecimento sobre os fatos de natureza pública ou privada.

Tendo em vista a informação orgânica ser entendida como sendo aquela produzida e/ou recebida no âmbito das atividades geradas pelas instituições públicas ou privadas, naturalmente, o acesso a esta informação deve ser regulado por legislação específica, claro, respaldada pela Constituição Federal, neste caso, do Brasil.

3.1 As Constituições Federais do Brasil: do Império à República

Verifica-se que a Constituição de 1824, caracterizada pelo seu viés absolutista, possuía, entre outras peculiaridades, aquela de dar direito de voto somente aos ricos, a forma de governança então vigente no Brasil excluía a maioria da população brasileira do direito de escolher seus representantes e que garantia os interesses da aristocracia.

Percebe-se, portanto, que a Constituição de 1824 como um todo não possuía qualquer *rasgo* relacionado à intenção de dar *voz* aos habitantes menos favorecidos do Império do

Brasil. Evidencia-se também o caráter absolutista desta Constituição muito à feição do tipo de governança então vigente em Portugal (BRASIL, 1824).

A Constituição de 1891 foi a primeira e única promulgada durante a República Velha do Brasil (1889-1930). Importante destacar que esta Constituição não fazia qualquer menção ao acesso pelo cidadão comum à informação orgânica produzida pelas instituições públicas (BRASIL, 1891).

A Constituição da República do Brasil promulgada em 1934 determinava no item 9 do art. 113 que “[...] É assegurado o direito de resposta [ao cidadão]” (BRASIL, 1934).

O item 35 do art. 113 também da Constituição de 1934 estabelecia que

A lei assegurará o *rápido andamento dos processos nas repartições públicas*, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se referirem, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Apesar do Governo Provisório (1930-1934), tendo à frente o presidente Getúlio Vargas ter adotado uma postura centralizadora, a Carta Magna de 1934 “deu maiores poderes ao poder executivo, adotou medidas democráticas e criou as bases da legislação trabalhista. Além disso, sancionou o voto secreto e o voto feminino” (BRASIL, 1934).

A Constituição Federal de 1937 (conhecida pelo nome de Constituição Polaca) promulgada pelo presidente do Brasil Getúlio Vargas tinha uma “inspiração fascista” (DE ABREU et al., 2001) porque suspendia todos os direitos políticos, abolindo os partidos e as organizações civis. O Congresso Nacional foi fechado, assim como as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais. Estava instalado o Estado Novo que durou até 1945.

O art. 122 da Constituição de 1937 (item 15 letra a) foi responsável por institucionalizar a “[...] censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação.” (BRASIL, 1937). A censura prévia atuou como uma espécie de *pano de fundo* legal usado pelo governo para dificultar, senão impedir, o acesso à informação pelo cidadão comum.

A Constituição do Brasil, de 18 de setembro de 1946 elaborada logo após o fim do Estado Novo criado por Getúlio Vargas determinava no § 5º do seu art. 141 que

É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. [...] (BRASIL, 1946).

Dispondo-se em resgatar a memória coletiva do povo a Constituição de 1946 previa no seu art. 175 que “As obras, monumentos e *documentos de valor histórico e artístico* naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público [...]” (BRASIL, 1946, grifo nosso). A Constituição de 1946 vigeu até o Golpe Militar ocorrido em 1964.

Em 24 de janeiro de 1967 *entra em cena* uma nova Constituição do Brasil que foi elaborada pelo Congresso Nacional a cujos membros couberam a função de poder constituinte (ilimitado e soberano) graças à criação do Ato Institucional nº 4 de autoria do governo militar sob o comando do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (BRASIL, 1967).

Um paradoxo à liberdade de pensamento e de informação é visível na Constituição de 1967 quando se traz a tona o conteúdo do § 2º do art. 166 tendo em vista o mesmo determinar, “sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, que a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas [de comunicação de massa], no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção”. (BRASIL, 1986).

A Ementa Constitucional nº 1 de 1969 (também conhecida como “Constituição de 1969”) estabelecia no § 8º do art. 153 ser “[...] livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a *prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos* [...]” (BRASIL, 1969, grifo nosso).

No mesmo compasso da Constituição de 1967 a Emenda Constitucional de 1969 assegurava que “a publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade”. Em contrapartida este mesmo parágrafo proibia qualquer tipo de “[...] propaganda [...] de subversão da ordem [...]”, fato que demonstrava uma clara contradição entre o entendimento que o governo tinha sobre o conceito de “liberdade de pensamento do cidadão” e sobre o conceito de “propaganda de subversão da ordem” (BRASIL, 1967).

Assim, entende-se que a propalada liberdade de pensamento constante do parágrafo 8º desta Emenda se constituía em *letra morta* legalmente criada pelo regime militar, uma vez que esta liberdade esbarrava em uma censura prévia justificada para manter a ordem pública no Brasil.

A Constituição Federal do Brasil publicada em 05 de outubro de 1988 determina no art. 5 que “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 [...]”. (BRASIL, 1988). O inciso XXXIII

deste Artigo estabelece que “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).

Durante evento promovido pelo Instituto Lula em 2013 a Constituição de 1988 foi considerada como aquela capaz de refundar a democratização do Brasil. Também foi chamada de Constituição Cidadã.

Em discurso proferido por Lula em 2013 no Senado este afirmou que

A constituição de 1988 foi a refundação da democracia brasileira [...]. Ele lembrou o papel crucial de Ulysses Guimarães na condução da Constituinte e ressaltou uma célebre frase dele sobre a Constituição: ‘Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca.’ (INSTITUTO LULA, 2013, n.p.).

Segundo Bandeira (2007, p. 8), “A inexistência de dispositivos legais sobre a questão de acesso às informações arquivísticas, não impediu, entretanto, que houvesse por parte do Estado brasileiro uma grande preocupação com o sigilo, objeto de sucessivos decretos.”

No período republicano a questão do segredo de Estado foi regulada por diversos decretos cujo conteúdo primava pela salvaguarda da informação pública produzida pelas instituições brasileiras em detrimento da sua publicidade.

3.2 A custódia legal da informação orgânica: entre decretos e leis

Na Era Vargas foi promulgado o Decreto nº 25, de 30 de novembro de 1937. Este Decreto, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941 traçou segundo Bandeira (2007, p. 8) “uma política de proteção patrimonial brasileira, que ainda estava destinada à preservação da documentação pública”.

O Decreto nº 79.099 de 6 de janeiro de 1977, conhecido como “Decreto Geisel” teve por finalidade “aprovar o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos” é fruto direto da Ditadura Militar (1964-1985) (BRASIL, 1977).

O Decreto nº 2.134/1997 revogou o Decreto nº 79.099/1977 e é responsável por “regulamenta[r] o art. 23 da Lei nº 8.159/1991 que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles” (BRASIL, 1997). A Lei nº 8.159/1991 caracteriza-se por ser genérica e tem a função de “[dispor] sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.” (BRASIL, 1991).

O Decreto nº 4.553/2002 revoga o Decreto nº 2.134/1997 e “dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse a segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal [...]” (BRASIL, 2002).

O Decreto nº 4.553/2002 foi muito criticado pela sociedade civil e pelos arquivistas tendo em vista prever sigilo eterno para as informações classificadas como ultrassecretas.

Percebe-se que o entendimento do governo brasileiro sobre a persistência da manutenção do sigilo eterno de determinadas informações orgânicas vista sob os preceitos do Decreto nº 4.553/2002 se respaldava legalmente no inciso XXXIII (art. 5) da Constituição de 1988 o qual condicionava (e ainda condiciona) o acesso à informação pelos usuários à imprescindibilidade do Estado manter inacessíveis os registros documentais cujos conteúdos estão relacionados à manutenção da segurança quer das instituições como da sociedade do Brasil.

Em 2008 foi divulgado pela imprensa que o Decreto nº 4.553/2002 nasceu de um *descuido administrativo* praticado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso quando este

[...] afirma ter assinado “como rotina” [o] decreto que prorroga [o] prazo de sigilo dos documentos oficiais. FHC alega que não teve conhecimento do teor do documento. A partir do decreto 4.553/2002, documentos passaram a poder ser classificados como sigilosos por até 50 anos, prazo renovável indefinidamente. A norma estabeleceu, assim, o conceito de “sigilo eterno”. (ATOJI, 2012, n.p.).

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso argumenta ainda em sua defesa durante a entrevista dada à jornalista do Jornal O Globo em 2 de março de 2009 que

“Houve, por consequência, seja um descuido burocrático, seja má-fé de alguém não especificado.” [Ainda de] acordo com FHC, o decreto foi encaminhado pela “secretaria que tratava de assuntos militares” e estava em uma pilha de papéis, sem assinatura do ministro responsável. Porém, em 2004, a versão da história era outra. O ex-presidente teria assinado o decreto “sem medir as consequências.” (JORNAL O GLOBO, 2009, n.p.).

Em 2004, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva promulgou a Medida Provisória (MP nº 228 de 9 de dezembro de 2004) com o objetivo de “Regulamenta[r] a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5 da Constituição [de 1988]”. (BRASIL, 2004).

Seguindo os trâmites legais, o governo do ex-presidente Lula criou o Decreto nº 5.301/2004 com vistas a “regulamenta[r] a Medida Provisória nº 228/2004” (BRASIL, 2004). Esta medida provisória foi transformada na Lei nº 11.111/2005.

O art. 1 do Decreto nº 5.301/2004, além de regulamentar a Medida Provisória nº 228/2004 “institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas;” (BRASIL, 2004). Ao criar esta Comissão, a ideia do governo era aquela de dar a burocratas anônimos o poder de decidirem, em sigilo, quais informações podiam e quais informações não

podiam ser publicizadas. Assim como o Decreto nº 4.553/2002, promulgado durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso; o governo Lula também manteve o sigilo eterno do acesso às informações materializado por meio das decisões dos membros da Comissão de Averiguação e Análise de Informações.

Com relação ao teor da Lei nº 11.111/2005 assinada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que esta Lei

[...] manteve a possibilidade de documentos públicos federais serem guardados em sigilo indefinidamente. O governo alega, reservadamente, que a preocupação é com documentos do Itamaraty, como os referentes à demarcação de fronteiras ao final da Guerra do Paraguai e não com os arquivos da ditadura militar. A medida contém uma restrição de acesso aos documentos que se torna injustificável pela delonga temporal que beira a eternidade (JORNAL O GLOBO, 2009. n.p.).

Verifica-se que, assim como o Decreto nº 4.553/2002, editado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a Lei editada pelo governo Lula também comprometeu a reconstrução da memória coletiva do Brasil. Teles (2006, n.p.) tece os seguintes comentários sobre a Lei do governo Lula

[O] sigilo de até 60 anos já é questionável por dificultar o exercício do direito à verdade e à memória [...]. Ao inverter a prioridade do poder do cidadão de acesso às informações públicas contida na Constituição em proveito do direito de censura por parte do Estado, a lei de “sigilo eterno” imprime à democracia uma continuidade do estado de exceção. Ora, a abertura dos arquivos públicos não pode ficar na dependência de uma comissão nomeada e controlada somente pelo Executivo, sob o perigo de tornar-se refém do governo de plantão [...].

O rigor da custódia legal das informações orgânicas analisadas neste item ganha um contorno menos custodial a partir da Lei nº 12.527/2011, objeto de discussão nos itens 4 e 5 deste artigo. Esta Lei tem como premissa a publicidade da informação passível de ser divulgada em detrimento do sigilo informacional.

A Lei nº 12.527/2011 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 que “dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.” (BRASIL, 2012). O Decreto nº 8.408/2015 “altera [os parágrafos 3 e 8 do art. 7 do] Decreto nº 7.724/2012, para dispor sobre a divulgação de informações relativas aos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT [...]”.(BRASIL, 2012).

O governo Jair Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.690/2019 que altera os art. 7, 8, 46 e 47 do Decreto nº 7.724/2012 quer na sua forma redacional quer na atualização do nome dos ministérios segundo a estrutura orgânico-funcional do governo Bolsonaro. A mudança mais relevante feita pelo Decreto nº 9.690/2019 no Decreto nº 7.724/2012 se dá no art. 30 que trata da competência da classificação de informação gerada pelas instituições. Os parágrafos 1º, 2º,

3º e 4º do Decreto nº 9.690/2019 modificam a redação referente à classificação de níveis de acesso às informações de caráter ultrassecreto, secreto e reservado, dada pelo Decreto 7.724/2012. Porém o Decreto nº 9.716/2019 reprimatiza a redação relativa aos parágrafos em questão constantes do art. 30 do Decreto 9.690/2019 e, assim, prevalece para qualquer efeito a redação usada pelo Decreto nº 7.724/2012.

4 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: A PUBLICIDADE COMO REGRA

A CGU (2011, p. 10, grifo nosso) afirma que a promulgação da Lei 12.527/2011 além de “consolida[r] e defini[r] o marco regulatório sobre o *acesso à informação pública* sob a guarda do Estado”. Cria o cenário ideal para “estabelece[r] procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão” (BRASIL, 2011, p. 7).

A cultura de acesso implica em dizer que funcionários públicos devem ter a consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma ágil e compreensível. A publicidade da informação proposta pela Lei nº 12.527/2011 está explicitada no seu art. 3 conforme transcrito a seguir

Art. 3 - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; [...] (BRASIL, 2011).

Toda informação de caráter público caracteriza-se em tese por estar sujeita à publicidade. Para serem consideradas públicas as informações orgânicas produzidas pelas instituições devem ter sido produzidas ou acumuladas por entidades públicas; produzidas ou mantidas por pessoas físicas ou privadas decorrentes de um vínculo com órgãos e entidades públicas. Estas informações devem também ser pertinentes ao patrimônio público financeiro de determinado âmbito de ação, bem como, relativas às políticas públicas, inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.

Massuda (2011, n.p.) explicando sobre como a LAI facilita o acesso à informação diz que “Órgãos públicos de todos os Poderes de todas as unidades da federação ficam obrigados a facilitar a divulgação de suas informações das seguintes maneiras”

- [Criando] um serviço de informações ao cidadão em local com condições apropriadas para atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.
- [Incentivando] a participação popular, particularmente com a realização de audiências e consultas públicas. (MASSUDA, 2011, n.p.)

A institucionalização da LAI transformou a internet em um meio privilegiado de divulgação de informações produzidas pelas instituições, no caso deste artigo, brasileiras. É função dos órgãos disponibilizarem para os usuários páginas eletrônicas em linguagem e ferramenta fáceis e claras. Apenas municípios com menos de 10 mil habitantes não precisam divulgar pela internet as informações passíveis de se tornarem públicas para o cidadão comum.

A LAI assegura no seu art. 8 § 3º inciso VIII, com o respaldo legal no art. 9 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, a adoção de medidas necessárias que facilitem o acesso à informação aos portadores de deficiência física. (BRASIL, 2008).

O art. 10 da LAI dispõe que “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1 desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (BRASIL, 2011). Dentre os três parágrafos constantes deste Artigo destaca-se o parágrafo 2º o qual determina que “Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.” (BRASIL, 2011).

O art. 11 da LAI determina que “O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”. (BRASIL, 2011). O art. 11 da Lei objeto de estudo é composto de seis parágrafos, sendo que o primeiro parágrafo tem três incisos. Os parágrafos integrantes deste Artigo dispõem sobre os procedimentos legais a serem adotados pela entidade pública com vistas a viabilizar imediatamente ao requerente o acesso às informações públicas sob sua custódia e cujos conteúdos não tenham sido classificados pelos seus produtores como possuindo grau de sigilo que justifique a sua inacessibilidade pelo público em geral.

A partir da implantação da LAI foi necessário que as instituições públicas produtoras/receptoras dos suportes documentais responsáveis pelo registro das informações orgânicas reavaliassem os seus critérios referentes à classificação de acesso à informação pelos usuários em geral. Muitas informações, antes mantidas em sigilo por serem consideradas como estratégicas para a movimentação da máquina do Estado tiveram o seu

sigilo quebrado e, portanto, a opacidade informacional cedeu lugar a uma relativa transparência informacional, tendo em vista a LAI ainda estar presa a uma burocracia legal que dificulta a consulta das informações passíveis de serem desclassificadas pela instituição produtora.

O Decreto nº 2.134/1997; o Decreto nº 4.553/2002; a Lei 8.159/1991 e a Lei 11.111/2005, todos já revogados ou alterados por outros atos legais, quando analisados à luz do seu contexto denotam um contundente pseudo viés de permissão de acesso à informação de interesse público pelo cidadão comum. A intenção dos governos responsáveis pela promulgação destes atos legais era visivelmente aquela, talvez, ainda sob o efeito dos preceitos da ditadura militar recém encerrada no Brasil de manter sob o seu *manto opaco* as informações públicas consideradas estratégicas para a manutenção do *status quo* das instituições produtoras. É relevante destacar que a classificação de acesso às informações orgânicas era feita tendo como base somente *um lado da moeda* e, portanto, inacessíveis à curiosidade científica dos pesquisadores, profissionais capazes de alargarem a visão do cidadão com relação ao contexto político, social, econômico e cultural pertinente à época na qual os eventos aconteceram.

5 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: O SIGILO COMO EXCEÇÃO

Segundo a LAI, quando algum pedido de informação ao governo federal não é respondido, o público pode recorrer à CGU, órgão do próprio governo federal. O fato de o recurso ter de ser feito a um órgão pertencente à esfera pública federal coloca em risco a efetividade da LAI.

Em entrevista dada por Mendel aos jornalistas Bramatti e Gallo (2012, n.p.) do Jornal Estadão o entrevistado disse que a afirmativa exposta no parágrafo anterior deste artigo é um dos maiores problemas da Lei de Acesso à Informação “Em primeiro lugar há uma instância interna de recursos, o que é bom. Trata-se de uma instância superior no mesmo órgão público em que a informação é solicitada. E, por fim, se pode recorrer a uma espécie de ombudsman, mas ainda dentro do próprio governo.”

A citação constante do parágrafo anterior do artigo deixa claro que alguns Artigos, Parágrafos e Incisos da Lei nº 12.527/2011 são marcados pelo regime de exceções com relação ao acesso à informação pública produzida pelas instituições brasileiras.

A base para manter o sigilo de determinadas informações está amparada pelo art. 23 que determina “São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito” (BRASIL, 2011) que, dentre outros fatores, comprometam a segurança do território brasileiro, interfiram nas negociações realizadas entre autoridades brasileiras e outros países e ameacem a segurança da saúde dos cidadãos brasileiros. Também são contempladas por este Artigo as informações, caso acessadas por pessoas não autorizadas coloquem em risco a logística dos planos ou das operações desenvolvidas pela FAB, que ofereçam altos riscos à estabilidade financeira/econômica do Brasil bem como que comprometam o desenvolvimento de projetos de pesquisa realizados por pessoas jurídicas ou por pessoas físicas. Outro tipo documental protegido pelo art. 23 são as atividades de inteligência realizadas pelas empresas brasileiras.

Observa-se que o art. 25 da LAI estabelece ser “[...] dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção” (BRASIL, 2011). Destaca-se o § 1º deste Artigo responsável por determinar que

O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei. (BRASIL, 2011)..

Já o parágrafo único do art. 26 estabelece que

A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotará as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei. (BRASIL, 2011).

A classificação do sigilo de informações no âmbito da Administração Pública Federal é contemplada pelo art. 27 da LAI e está assim discriminada:

GRAU ULTRASSECRETO:

Do Presidente da República, Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.

GRAU SECRETO:

Das autoridades mencionadas acima, mais: titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.

GRAU RESERVADO:

Das autoridades supracitadas, mais: as que exercem funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5; as que compõem o grupo - Direção e Assessoramento Superiores, conforme regulamentação específica de cada órgão ou entidade. (BRASIL, 2011).

Conforme estabelecido pelo § 3º também do art. 27 da LAI nota-se que “A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento”. (BRASIL, 2011).

Quanto às informações pessoais, o art. 31 menciona em relação ao prazo de sigilo que “as informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais” (BRASIL, 2011), entre outros preceitos

I - 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.

[...]

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos [...]. (BRASIL, 2011).

As informações pessoais abrangem os dados bancários, fiscais, telefônicos e cadastrais dos cidadãos. A Lei de Acesso à Informação visa em última análise

[...] garantir o acesso às informações pessoais quando ele é devido e, quando necessário, protegê-las, a fim de garantir a intimidade/privacidade do indivíduo. A base constitucional para o acesso a esse tipo de informações repousa sobre o art. 5º, XXXIII, primeira parte, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, enquanto que a restrição a elas é garantida pelo art. 5º, X, todos da CRFB. (CONDEIXA, 2012, n.p.)

Observa-se que a negativa para determinados pedidos de acesso à informação orgânica feitos pelo usuário externo tem como origem a imprecisão dos próprios pedidos. Outro motivo para a negativa de pedidos está vinculado ao fato destes usuários solicitarem informações protegidas pelo sigilo legal.

A falta de traquejo do cidadão brasileiro de lidar com as prerrogativas de uma Lei que tem como premissa a publicidade e como exceção o sigilo da informação pública permite inferir que: a LAI é relativamente recente no panorama nacional, tendo em vista ter aproximadamente oito anos de vigência; a população do Brasil era segundo dados fornecidos pelo jornal O Globo (2019, n.p.), composta de 11,3 milhões de analfabetos (o número representa 6,8% da população acima de 15 anos de idade) em 2018.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o Brasil Império, passando pelo Brasil de Getúlio Vargas, pelo Brasil da Ditadura Militar e, finalmente, pela redemocratização do país, em 1985 verifica-se uma gradação de preceitos de acesso à informação pelo cidadão comum, lógico, ligada ao contexto político, social e cultural inerente à época da promulgação de cada ato legal.

Observa-se que os três decretos promulgados antes do Decreto nº 7.724/2012 (alterado pelo Decreto nº 9.690/2019 que teve dispositivos revogados pelo Decreto nº 9.716/2019), responsável por regulamentar a Lei nº 12.527/2011, ao invés de publicizar as informações, visavam claramente proteger o acesso àquelas informações consideradas sigilosas do ponto de vista canhestro do poder executivo brasileiro.

Foram duas as leis que dispuseram sobre o acesso à informação arquivística antes da promulgação da LAI. De caráter mais abrangente a primeira lei data de 1991 e tinha como meta dispor sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Esta Lei continua vigente exceto os artigos 22 a 24.

A Lei nº 11.111/2005, revogada pela Lei nº 12.527/2011 passou a existir a partir da conversão da Medida Provisória nº 228/2004. Esta lei, a exemplo do Decreto nº 4.553/2002 promulgado pelo ex-presidente FHC estabeleceu o sigilo eterno ao acesso às informações classificadas como ultrassecretas pelas autoridades competentes.

Destaca-se que todos os atos legais quais sejam: (Lei nº 8.159/1991, Decreto nº 2.134/1997, Decreto nº 4.553/2002) com exceção da Lei nº 11.111/2005 (regulamentada pelo Decreto nº 5.301/2004) não fazem menção ao art. 5, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 12.527/2011, conforme explanado e comentado pelos itens **4** e **5** deste artigo caracteriza-se por ter como princípio publicizar e não manter sob sigilo as informações desde que não interfiram na segurança nacional e na intimidade das pessoas físicas.

Porém, constata-se que, na prática, o art. 27 da LAI reforça a custódia legal das informações produzidas pela administração pública federal uma vez que a competência para classificar a informação pública como sendo de caráter ultrassecreto fica a cargo do mais alto escalão do poder executivo. Os demais níveis de classificação de acesso à informação também estão conformados dentro de um viés muito seletivo dos membros responsáveis pela classificação destas informações.

Outro fato que chamou atenção é “a ausência da participação do cidadão comum na Comissão Mista de Reavaliação de Informações” instituída nos termos do § 1º do art. 35 da Lei nº 12.527/2011. (BRASIL, 2011).

A burocracia inerente à administração pública *sufoca* a publicidade do acesso à informação prevista pela LAI tendo em vista dificultar o trâmite dessas informações nos setores pelos quais deve transitar.

De forma mais subjetiva e, portanto, longe do alcance da LAI a informação pública constitui-se em uma *vítima passiva* das instituições, uma vez que, já na sua gênese é objeto de manipulações por quem de direito e, assim, resta ao cidadão comum ver apenas *uma face da moeda*, isto é, aquela mostrada segundo os interesses do produtor que, via de regra, não atende aos anseios da população em geral.

O site do Arquivo Nacional possui um Espaço Reservado para a divulgação das informações custodiadas por esta instituição segundo o art. 24 da LAI, em cumprimento ao disposto nos incisos I e II, do art. 45, do Decreto nº 7.724/2012. Porém, sem informar o porquê, o Arquivo Nacional não teve “No período de 16 de maio de 2012 a 11 de maio de 2018 [...] informações classificadas ou desclassificadas nos graus de sigilo “secreta”, “ultrassecreta” e “reservada” [...]” (ARQUIVO NACIONAL, 2017).

Medeiros; Magalhães; Pereira (2014, p. 71) afirmam que “Para construção de uma verdadeira democracia, torna-se indispensável o acesso claro e transparente à informação pública, além de uma maior participação popular, fortalecendo assim os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos”.

Com base na afirmativa feita pelos autores citados no parágrafo anterior fica a pergunta: qual o verdadeiro motivo que levou o Arquivo Nacional a não se utilizar do Espaço Reservado para a divulgação das informações custodiadas por esta instituição produzidas entre 2012 e 2018? Excesso de burocracia legal imposta pela LAI e pelo seu Decreto regulador ou desconhecimento do cidadão comum sobre os seus direitos legais de entrar com pedidos de classificação ou de desclassificação do conteúdo de determinado suporte documental no caso de não concordar com o grau de sigilo dado pela instituição produtora?

A inquietação a este respeito respalda-se no “§ 1º da LAI (art. 35), inciso II [que estabelece o direito do cidadão de] rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7 e demais dispositivos desta Lei” (BRASIL, 2011).

Maquiavel, expoente do renascimento francês *aconselhou* os príncipes para se resguardarem dos perigos internos e externos, a não deixarem “para trás nenhum caso documentado de um e de outro” (STUDART, 2011, p. 3).

No Brasil, eliminar provas documentais é prática comum, uma vez que, segundo Godoy (2015, n.p.) “a ordem para a destruição de documentos da escravidão teria sido dada por Rui [Barbosa], na qualidade e autoridade de ministro, em despacho datado de 14 de dezembro de 1890, e cumprido por intermédio de circular, datada de 13 de maio de 1891.” Tal decisão foi tomada para eliminar “comprovantes de natureza fiscal que pudessem ser utilizados pelos ex-senhores de escravos para pleitear a indenização junto ao governo da República” (LACOMBE; SILVA; ASSIS, 1988)

Durante a abertura política no Brasil em 1985, a ditadura militar promoveu uma grande queima de suportes documentais contendo informações orgânicas produzidas/recebidas pelas instituições da época. A destruição dos suportes documentais foi comandada por “[...] líderes do regime com receio de que no futuro algumas execuções de integrantes da esquerda fossem denunciadas publicamente”. A informação é do ex-delegado Departamento de Ordem Político Social (DOPS) do Espírito Santo, Cláudio Guerra durante entrevista dada aos jornalistas (FARIA; LIMA, 2012, s.p.).

Durante o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso aconteceu o episódio da famosa *pasta rosa* responsável por conter tipos documentais relativos a processos sobre doações ilegais, em dinheiro, de banqueiros para campanhas de políticos que eram da base de sustentação do governo de FHC. Em fevereiro de 1996 o *escândalo da pasta rosa* entrou no ostracismo dos meandros burocráticos das instituições públicas brasileiras ao ser arquivada em definitivo pelo então Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro, conhecido pela alcunha de “engavetador-geral da República”.

O terreno no qual foi construído o prédio do Instituto Lula teria sido comprado pelo ex-presidente Lula durante o seu segundo mandato, graças ao favorecimento deste instituto por empreiteiras que desviaram dinheiro da Petrobrás para a realização da transação comercial. Segundo os investigadores da Polícia Federal envolvidos na 24ª fase da Operação Lava-Jato os funcionários deste Instituto retiraram do arquivo da instituição em voga vários suportes documentais contendo informações orgânicas que trazem à tona o esquema de corrupção que destruiu o caixa da Petrobras. O extravio dos suportes documentais sobre o assunto em questão teve como objetivo dificultar o acesso às provas documentais relativas à compra deste terreno. De acordo com os agentes responsáveis pela coleta dos suportes documentais

produzidos/recebidos pelo Instituto Lula, tanto as informações em meio digital como aquelas em meio analógico haviam sido desviadas ou eliminadas fisicamente pelos funcionários da instituição com vistas a evitar/diminuir a existência de provas documentais contra o ex-presidente Lula.

As informações orgânicas, no caso deste artigo, produzidas/recebidas pelas instituições públicas do Brasil se constituem em provas contundentes das ações de seus produtores/receptores e, por isso mesmo, são alvos constantes de *abusos* daqueles que a detêm. A forma mais comum dos produtores/receptores de informações orgânicas *viciadas* pela opacidade dos meandros burocráticos das instituições públicas brasileiras é a eliminação física dos suportes documentais em meio analógico ou em meio eletrônico contendo informações que possam deixar as *pegadas* dos seus produtores que, em última análise, possam vir a se transformar em *pegadinhas* para as pessoas não envolvidas diretamente na produção das informações quem por motivos vários, desejam acessar. Atitude questionável, mas, infelizmente, fora do alcance do controle dos cidadãos comuns *blindada* que está pela burocracia legal que move o funcionamento das máquinas administrativas brasileiras.

Referências

ABREU, Alzira Alves de et al. (Ed.). Dicionário histórico-biográfico brasileiro, pós-1930. FGV Editora, 2001.

A INDEPENDÊNCIA do Brasil. Disponível em:
<http://www.historiamais.com/independencia.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage; SILVA, Felipe de Souza. Impacto da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público: uma análise das dificuldades e benefícios à cidadania. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 11., 2014. Resende, RJ. **Anais** [...]. Resende, RJ. AEDB. Disponível em:
<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/8820506.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Informações classificadas**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:
<http://www.arquivonacional.gov.br/index.php/component/content/article?id=13:informacoes-classificadas>. Acesso em: 14 ago. 2019.

ATOJI, Marina Iemini. **O decreto da lei de acesso: as falhas e os pontos positivos**. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/?p=2310>. Acesso em: 17 nov. 2018.

AZEVEDO, Alessandra. **Hoje, no Congresso, tramitam 1,5 mil propostas de emenda à Constituição**. Disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/01/04/interna_politica,651229/tramitam-1-5-mil-propostas-de-emendas-a-constituicao.shtml. Acesso em: 17 nov. 2018.

BANDEIRA, Aline Alves. **A lei de arquivos do Brasil: o direito à informação**. 2007. 138 p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em:

http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1769/1/ARTIGO_Lei%20de%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o%20em%20busca%20da%20transpar%C3%Aancia%20e%20do%20combate%20a%20corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRAMATTI, Daniel; GALLO, Fernando. Lei de acesso está entre as 30 melhores. **Estadão**, São Paulo, 2012. Disponível em:

<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,lei-de-acesso-esta-entre-as-30-melhores-imp-,853010>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL ainda tem 11,3 milhões de analfabetos. [Rio de Janeiro, 2019]. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/brasil-ainda-tem-113-milhoes-de-analfabetos-23745356>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil 1824**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 17 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. p. 11. (Cartilha). Disponível em:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios**. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994**. Dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1173.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei 8.159, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.850, de 2 de outubro de 2003**. Institui Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4850.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004**. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5301.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005**. Dispõe sobre o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional – CSN, Comissão Geral de Investigações – CGI e Serviço Nacional de Informações – SNI, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Informações – ABIN. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5584.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.408, de 24 de fevereiro de 2015. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, para dispor sobre a divulgação de informações relativas aos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8408.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9716.htm. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/CONGRESSO/DLG/DLG-186-2008.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disponível no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/228.htm. Acesso em 17 nov. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.228, de 2009**. Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg316-090513.htm. Acesso em: 17 nov. 2017.

CÃES de guarda: jornalistas e censores. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 2 mar. 2009. Disponível em: <http://caesdeguarda-jornalistasecensores.blogspot.com.br/2009/03/111112005.html>. Acesso em: 17 nov. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CONDEIXA, Fábio. **Comentários à lei de acesso à informação**. Teresina, abr. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2>. Acesso em: 21 dez. 2018.

COSTA, Célia. O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 26, 2000, p.217-231. Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/arquivologia/recdida/arquivopublicodoimperio.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

FARIA, Tales; LIMA, Wilson. **Ditadura promoveu queima de arquivo em série**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-05-07/ditadura-promoveu-queima-de-arquivo-em-serie-diz-guerra.html>. Acesso em: 17 nov. 2018.

FHC assinou sem ler decreto de “sigilo eterno”. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 2 jan. 2009. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/?p=514>. Acesso em: 17 nov. 2018.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Embargos culturais: Rui Barbosa e a polêmica queima dos arquivos da escravidão**. Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-13/embargos-culturais-rui-barbosa-polemica-queima-arquivos-escravidao>. Acesso em: 21 dez. 2018.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

INSTITUTO LULA. **A constituição de 1988 foi a refundação de democracia brasileira**. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://lula.com.br/constituicao-de-1988-foi-refundacao-de-democracia-brasileira-diz-lula-no-senado-0/>. Acesso em: 17 nov. 2018.

JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 2, p. 1-13, 1995. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/659/663>. Acesso em: 17 nov. 2018.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado do Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999, p. 21.

LACOMBE, Américo Jacobina; SILVA, Eduardo da; ASSIS BARBOSA, Francisco de. Rui Barbosa e a queima dos arquivos. Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988.

LOPES, Janaina Vedoin; KONRAD, Glaucia Vieira Ramos. Arquivos da Repressão e Leis de Acesso à Informação: os casos brasileiro e argentino na construção do direito à memória e à verdade. **Aedos**, v. 5, n. 13, p. 6-23, ago./dez., 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/aedos/article/viewFile/42160/28046>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MASSUDA, Arthur Serra. **Entendendo a Lei geral de acesso à informação**, 2011. Disponível em: https://artigo19.org/infoedireitoseu/?page_id=677. Acesso em: 17 nov. 2018.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto Magalhães; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55 – 75, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>. Acesso em: 17 nov. 2018.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4 407-423, out./dez. 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 17 nov. 2018.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**. Rio de Janeiro, v.24, n.11, p. 257-283, 2011. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/legislacao-de-acesso-aos-arquivos-no-brasil-um-terreno-de-disputas-politicas-pela-memoria-e-pela-historia-georgete-medleg-rodrigues>. Acesso em: 20 dez. 2018.

STUDART, Hugo. **Arcana Imperii e o desvendar do oculto: O acessar das memórias dos sobreviventes e dos arquivos secretos da ditadura militar sobre a Guerrilha Rural no Brasil**. Disponível em: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_11/studart_mesa_11.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

TELES, Edson. O sigilo eterno da história brasileira. In: **Carta Maior**, 30 jan. 2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/colunaImprimir.cfm?cm_conteudo_idioma_id=22340. Acesso em: 17 nov. 2018.

TOGNOLI, Natália. A informação no contexto arquivístico: uma discussão a partir dos conceitos de informação-como-coisa e informação orgânica. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 1, p. 113-122, jul./dez., 2012. Disponível em: <http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/8/7>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN BRAZIL: FROM EMPIRE TO REPUBLIC

The paper in focus approaches aspects related to the rescue of the right of Brazilian to be citizen through the legal access to public information. It also discusses the Federal Constitutions of Brazil since the First Constitution of the Empire of Brazil (1824) until the Constitution of the Brazilian Republic (1988). The subsection XXXIII of the fifth article of 1988 Constitution is object of detailed analysis carried out by the author of the paper in question. The decrees and laws promulgated before 2011 are discussed with special highlight to the government necessity of keeping legal custody of organic information of public character in detriment of its spread to Brazilian society. The Law 12,527 of November 18 of 2011, also known as Law of Access to Information (LAI) is object of detailed discussion. This paper was elaborated through a review of the legal and technical-scientific literature produced between the years of 1824 and 2017. The final considerations point that the premise of LAI of publishing organic information weakens in face of the bureaucratic tangle inherent to Brazilian institutions whose characteristics are harmful to the population exercise of citizenship.

Keywords: *Law of Access to Information – transparency. Law of Access to Information – secrecy. Brazilian Constitution – legal custody of organic information. Brazilian Constitution of 1988. Legislation about access to organic information.*

Originais recebidos em: 11/12/2018

Aceito para publicação em: 20/08/2019

Publicado em: 31/12/2019