

Eixo I - Políticas de informação, comunicação e inovação em serviços de sistema de saúde

Lei de acesso - Transparência e opacidade dos serviços de atenção à saúde – usos e desusos da informação gerencial

Ana Celeste Indolfo

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

INDOLFO, AC. Lei de acesso - Transparência e opacidade dos serviços de atenção à saúde – usos e desusos da informação gerencial. In: CUNHA, FJAP., LÁZARO, CP., and PEREIRA, HBB. orgs. *Conhecimento, inovação e comunicação em serviços de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014, pp. 43-65. ISBN: 978-85-7541-556-6. Available from: doi: [10.7476/9788575415566](https://doi.org/10.7476/9788575415566). Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/6hks3/epub/cunha-9788575415566.epub>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

LEI DE ACESSO

*Transparência e opacidade dos serviços de atenção à
saúde - usos e desusos da informação gerencial*

Ana Celeste Indolfo

INTRODUÇÃO

[...] para que os arquivos sejam realmente acessíveis, não basta proclamar no preâmbulo de uma Constituição ou de uma Declaração de Direitos o princípio da liberdade de informação. (DUCHEIN, 1983, p. 51)

A relação entre o acesso à informação e a conquista dos direitos humanos encontra-se nos dias de hoje na pauta de muitos discursos, seja na academia, na mídia ou na política. Entretanto, faz-se necessário apresentar uma breve historicidade dessa relação para compreendê-la frente às abordagens teóricas.

Para aludir aos precedentes históricos mais remotos, pode-se citar o *Bill of rights* inglês de 1689, o *Bill of rights* das colônias americanas de 1776 e a *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* da assembleia francesa de 1789, pois todas essas declarações, de acordo com Matteucci e Menzoggi (1991), se desenvolveram no “clima cultural dominado pelo jusnaturalismo e pelo contratualismo”, em outras palavras, essas doutrinas afirmam que “os homens têm direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão”.

Se nos fins do século XVIII os direitos do homem estavam sendo delineados em torno dos conflitos entre direitos abstratos e concretos, naturais e subjetivos, questões a um tempo de ordem conceitual e política, foi a partir do século XIX que a conquista desses direitos pautou as relações entre Estado e sociedade.

Matteucci e Menzoggi (1991) coloca que, na atualidade, “luta-se ainda por esses direitos porque mesmo após as grandes transformações

[ocorridas essencialmente a partir da segunda metade do século XX] não se chegou a uma situação garantida efetivamente”. Pode-se, com isso, afirmar que a luta em prol dos direitos civis, políticos e sociais seguiu, de uma maneira geral, mas de formas diferenciadas, uma tendência em todo mundo, na medida em que “hoje os direitos dos cidadãos estão enumerados” na maioria dos textos constitucionais dos regimes democráticos, por mais ampla que seja a gama de sentidos contemporâneos da palavra democracia.

Para Ferrari (2000, p. 163-169), democracia significa “gozo dos direitos fundamentais e acesso efetivo às oportunidades da vida”. O autor destaca, essencialmente, que a conexão entre democracia e informação é “biunívoca e de coessencialidade”, portanto, complexa, não só em razão da longa história que cada um dos termos possui, assim como, também, porque ambas “foram submetidas a importantes variações, as últimas ocorridas em pouquíssimos anos e particularmente relevantes”.

Se democracia significa liberdade e igualdade no gozo dos direitos e de oportunidades, parece claro que a informação livre [...] dela constitui um fundamento essencial. [...] Compreende-se assim que ‘informação’ não é somente ‘o ato de informar’ como diz o vocabulário, mas em geral é parte essencial do processo de formação de conhecimentos, de opiniões e, portanto, da própria personalidade do indivíduo: a parte que age mediante a interação do sujeito com o mundo externo. A falta de informação bloqueia o desenvolvimento da personalidade, tornando-a asfixiada. [...] Por essas razões, devem ser colocados no mesmo plano do ponto de vista democrático *o direito de informar e o direito de ser informado*. (FERRARI, 2000, p. 163-169, grifos dos autores)

Para Uhlir (2006, p. 21), desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19),¹ uma das principais metas de qualquer socieda-

1 “Artigo XIX - Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução nº 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro

de tem sido a luta pelo desenvolvimento humano, ou seja, “o fortalecimento de todos os cidadãos, por meio do acesso e utilização da informação e do conhecimento”. Com isso, o acesso e a utilização de informações ganham importância fundamental para os cidadãos que desejam alcançar a “cidadania integral”.

Falar de *cidadania integral* é considerar que o cidadão de hoje deve ter acesso a seus direitos cívicos, sociais, econômicos e culturais em perfeita harmonia, e que todos eles formam um conjunto indivisível e articulado [...] argumenta-se que a democracia implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social. [...] Com respeito à cidadania civil, registram-se importantes conquistas em matéria de legislação, porém é preocupante a limitada capacidade dos Estados de garantir esses direitos na prática. (PNUD, 2004, p. 26-27, grifos do autor)

Fica claro, então, que entre os elementos que compõem a conquista desses direitos encontra-se o acesso às informações públicas. O cidadão “bem informado” passa a ter condições de conhecer, participar e “reivindicar”, também, outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

A disseminação aberta e irrestrita da informação [...] também promove a melhoria da saúde e seguranças públicas e do bem estar social geral, à medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro. (UHLIR, 2006, p. 30)

Dessa forma, o acesso à informação, além de ser cada vez mais reconhecido em várias partes do mundo como um direito, torna-se

de 1948. Tradução não oficial do texto em língua inglesa. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DH8.HTM > Acesso em: 7 dez. 2011. Cabe, ainda, assinalar que esse direito fundamental passou a ser reconhecido por outros organismos da comunidade internacional, por meio de tratados, convenções e declarações assinadas, inclusive, pelo Brasil.

essencial para a consolidação não só dos direitos políticos, mas, também, dos econômicos e sociais.

Falar, então, em informação pública requer, a partir de agora, que esta expressão seja definida objetivando esclarecer as relações existentes entre ela e informação do setor público, informação governamental e informação de domínio público, pois, muitas vezes, acatam-se essas expressões como sinônimas.

Para Uhlir (2006, p. 25), a informação do setor público é definida como qualquer informação² que seja *produzida por uma entidade do setor público*, sendo a informação governamental de domínio público parte dessa categoria mais ampla.

Segundo Uhlir (2006, p. 27), a informação produzida pelo setor público pode ser categorizada por muitos critérios: ser uma informação administrativa ou não; apresentar potencial interesse ou ampla audiência; e, ainda, ter valor econômico para um mercado específico.

Assim, como princípio norteador das Diretrizes apresentadas por Uhlir (2006, p. 16), pode-se assumir que *informação pública* é qualquer informação produzida por entidades públicas, em todos os setores e em todos os níveis, a qual deve estar disponível ao público, e se “exceções formais” existirem e vierem a impedir que os cidadãos possam acessar a informação pública, estas devem ser justificadas o mais minuciosamente possível. Ainda segundo o autor:

No contexto da sociedade global, o objetivo é prover acesso universal e diminuir a lacuna entre os ricos e os pobres em informação. Um decisivo elemento dessa estratégia é expandir a quantidade e a qualidade da informação [...] particularmente aquela gerada no setor público ou em instituições de interesses público, e conseqüentemente facilitar o acesso aberto e eqüitativo de todos os cidadãos ao conhecimento e aos benefícios advindos dessa informação coletiva. (UHLIR, 2006, p. 29)

2 Nas Diretrizes desse texto adota-se uma definição de informação proposta pela Comissão Europeia: qualquer conteúdo, qualquer que seja seu meio (escrita em papel, ou armazenada em formato eletrônico, ou como gravação de som, imagem ou audiovisual). (UHLIR, 2006, p. 27)

A respeito da noção de informação de domínio público, cabe explicitar as colocações do autor (UHLIR, 2006, p. 13- 25):

[...] à informação de natureza intrinsecamente pública, ou seja, certos tipos de informação que são produzidos por autoridades públicas ('governo' no sentido amplo) no cumprimento de suas funções e no decorrer de suas gestões, que são vistos como um bem público; à informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal, ou qualquer obrigação de confidencialidade; ao domínio de todos os trabalhos, ou objetos de direitos relativos, que podem ser explorados por todos sem qualquer autorização; a dados públicos e informações oficiais produzidos e voluntariamente disponibilizados por governos ou organizações internacionais.

Por essas explicações, pode-se considerar que *toda informação governamental é uma informação pública*, mas que nem toda informação de domínio público provém necessariamente de uma informação governamental.

De acordo com os esclarecimentos expostos no sítio da Controladoria-Geral da União (CGU),³ a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a seus dados, compostos por documentos, arquivos, estatísticas, serem restringidos apenas em casos específicos. “Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público”.

Como a disponibilização da informação produzida no setor público é considerada essencial para o funcionamento de governos nacionais e locais “bem administrados”, o direito do público ao acesso e utilização dessa informação deve ser assegurado, seguindo-se os princípios norteadores dos regimes democráticos e a busca pela “boa governança”.

3 <http://www.cgu.gov.br>

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

Vale lembrar que a primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Sua Lei de Liberdade de Imprensa – *Freedom of the Press Act* – continha um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais, que previa que “todo indivíduo tem o direito de acessá-los, salvo aqueles classificados como secretos”. Isso ocorreu há quase 250 anos e antes mesmo da Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa.

Fonseca (1999, grifos nossos), coloca que a evolução da questão do acesso aos arquivos “acompanha a cronologia da conquista dos direitos humanos, na qual se insere o direito à informação”.

Durante a primeira metade do século XX, não se observam mudanças substantivas com relação a esta questão. É no período posterior à II Guerra Mundial que se verificará radical transformação no próprio conceito de acesso aos arquivos. A inclusão do direito à informação na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 transforma o acesso aos arquivos em direito democrático de todos os cidadãos, e não mais uma reivindicação da pesquisa científica ou histórica. Apesar de a lei finlandesa de 9 de fevereiro de 1951 estipular que, em princípio, qualquer documento produzido pela administração pública deveria estar disponível ao acesso de qualquer cidadão, sem nenhuma demora, o valor exemplar da lei norte-americana de 1966, conhecida como *Freedom of Information Act*, torna-a um marco fundamental na conquista do pleno direito de acesso aos arquivos.

A lei norte-americana se tornou conhecida pela sigla FOIA e define quais as informações que devem ser obrigatoriamente exibidas,

quais devem ser obrigatoriamente publicadas e relaciona aquelas que, por alguma razão, devem ser excluídas do livre acesso imediato.

Ainda, de acordo com Fonseca (1999), a partir desta lei, muitos países “promulgaram legislações semelhantes que, guardadas as inevitáveis especificidades, têm em comum o princípio do direito imediato de acesso aos documentos dos arquivos públicos”, sendo que os excluídos do acesso constituem exceções estritas as quais devem ser justificadas. Com isso, estabeleceu-se o princípio que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.

Atualmente, a *Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas do Governo* do México, de 2002, considerada uma referência não só para os países da América Latina, prevê a instauração de sistemas de acesso a serem supervisionados por um órgão independente, o Instituto Federal para Acesso a Informações Públicas, “órgão que tem poder de determinar a repartições que liberem os registros solicitados”.

Canela e Nascimento (2009, p. 66) informam, ainda, que a legislação da África do Sul (a lei é de 2000, sendo conhecida como *Promotion of Access to Information Act - PAIA*) tem sido apontada como “uma das mais consistentes e inovadoras a ponto de submeter a seu escrutínio empresas privadas prestadoras de serviços públicos ou atuando em uma esfera de amplo interesse da população”.

Rodrigues (2009, p. 28) afirma que conhecer a realidade de outros países se tornou possível com a publicação da *Declaração de Atlanta*.⁴ Ele explica que esse texto foi produzido em fevereiro de 2008, durante uma conferência internacional promovida pelo *Carter Center*, em Atlanta, na Geórgia (EUA). De acordo com o autor, “representantes de 40 países redigiram o documento, compilando as melhores regras e conceitos de transparência”, tendo sido consideradas “as experiências e as restrições existentes no planeta no início de 2008”.

4 Rodrigues (2009, p. 28) informa que a íntegra do texto em inglês está disponível em <www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf> assim como a versão em espanhol está em <www.informacaopublica.org.br/files/Declaracion_de_Atlanta_y_Plan_de_Accion.pdf>

Em 18 de novembro de 2011, a Presidente da República sancionou a Lei nº 12.527, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 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 os artigos 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. O texto foi publicado em edição extra do Diário Oficial da União no mesmo dia em que foi sancionada.

Como princípio geral dessa Lei, entende-se que toda informação produzida ou gerenciada pelo Estado é pública, salvaguardando-se do acesso público às informações pessoais e aquelas exceções nela previstas.

RETROCESSOS E AVANÇOS DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

O interesse dos produtores, a segurança dos cidadãos, o controle democrático devem ser assegurados pelo Estado, bem como as necessidades do conhecimento. [...] Os prazos de guarda e de acesso deveriam estar em harmonia com a evolução geral do direito e da jurisprudência, e deveriam oferecer um equilíbrio entre a administração pública e os cidadãos. (DELMAS, 2010, p. 102-103)

A regulamentação do acesso público aos documentos de arquivos de natureza sigilosa prevista no artigo 23 da Lei de Arquivos (Lei nº 8.159, de 1991) ocorreu com a aprovação do Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997.

Esse Decreto estabeleceu as categorias dos documentos sigilosos em ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados, ou seja, uma gradação atribuída à classificação, de acordo com a natureza do

conteúdo, e determinou, também, os prazos máximos de restrição de acesso e as autoridades responsáveis pela classificação, nos órgãos públicos e nas instituições de caráter público, custodiadores de documentos dessa natureza.

O Decreto, também, reiterou a garantia constitucional de que “todos tem direito de acessar documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos e bancos de dados públicos”. Cabe lembrar que, o direito de acesso pleno aos documentos públicos, já estava assegurado com o disposto no artigo 22 da Lei de Arquivos.

A importância desse Decreto deveu-se ao fato, ainda, de que ele revogou o Decreto do período do regime militar que tratava da “salvaguarda dos assuntos sigilosos”.

Outro aspecto fundamental deste ato foi sua determinação quanto à constituição de Comissões Permanentes de Acesso, nos órgãos públicos e nas instituições de caráter público, custodiadores de documentos sigilosos.

As competências dessa Comissão passavam pela análise dos documentos sigilosos sob custódia e a publicação da relação dos documentos desclassificados semestralmente, bem como pela autorização de acesso a documentos públicos sigilosos a pessoas devidamente credenciadas, que apresentassem por escrito os objetivos de sua pesquisa.

Jardim (1998) afirmou, ao analisar este Decreto, existir um avanço significativo “no sentido de ordenar, sob princípios democráticos, o direito à informação governamental”, contudo, ressaltava que sua viabilização implicava necessariamente na construção de uma política de informação que assegurasse a gestão de documentos e da informação.

Duchein (1983, p. 51-53, tradução nossa), em texto clássico da literatura arquivística, já havia apontado as mudanças imprescindíveis para se efetivar o acesso aos documentos governamentais, as quais

implicavam em “uma complexa série de problemas relacionados e muitas vezes inseparáveis”.

Para o autor, esses problemas eram tanto de ordem jurídica como envolviam um conjunto de problemas técnico-procedimentais (organização dos serviços arquivísticos e da transferência e do recolhimento dos documentos para as instituições arquivísticas; a elaboração de instrumentos de classificação, assim como dos inventários) e, também, de ordem prática (os serviços deveriam contar com locais para consulta, com um pessoal efetivo, além de materiais e equipamentos adequados).

Seria vão pretender que todos esses problemas se resolvam de maneira idêntica em todas as partes. É grande a desigualdade de condições econômicas e culturais existentes nos diferentes países do mundo e, também, são distintas suas tradições jurídicas e administrativas. (DUCHEIN, 1983, p. 52)

Duchein (1983, p. 52-53) sabendo, a princípio, que “seria ilusório reclamar a abertura integral e sem reservas” dos arquivos públicos, uma vez que sempre existiriam “problemas militares, diplomáticos, litígios internacionais, segredos científicos, negociações econômicas, além das questões inerentes a vida privada das pessoas”, relacionava em quatro itens, suas recomendações quanto à superação “desse obstáculos ao acesso”:

1. [a existência de] uma lei, ou ao menos um decreto, que estipule de maneira específica o direito de acesso aos arquivos públicos e os defina, de tal modo, que não deixe lugar, a dúvidas, a seu respeito;
2. [a expedição de] regulamentos oficiais e públicos que precisem quais são os documentos de livre comunicação, quais estão submetidos a restrições de comunicação e em que consistem os procedimentos para solicitar a autorização de consulta aos documentos que não tenham livre acesso;
3. os arquivos devem dispor, pelo menos, de locais para receber os pesquisadores e de pessoal competente a fim de que arquivos

sejam acessíveis, isto é, a fim de classificá-los, inventariá-los e comunicá-los;

4. uma legislação que assegure um mínimo de garantias para acessar os arquivos privados que tenham interesse primordial para a história nacional.

Para complementar o disposto no Decreto n° 2.134, de 1997, foi aprovado o Decreto n° 2.910, de 29 de dezembro de 1998, que visava orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal quanto aos procedimentos e normas a serem adotados com relação a documentos sigilosos, produzidos em qualquer suporte, referentes à garantia da sociedade e do Estado. Esse Decreto estendia, ainda, as medidas de segurança para os materiais, as áreas, as comunicações e os sistemas de informação, de natureza sigilosa.

Esses instrumentos legais não foram os primeiros a serem propostos e expedidos.

Um estudo coordenado por Canela e Nascimento (2009, p. 43) mostra que, de acordo com o *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*,⁵ desde 1937, foram assinados sessenta e quatro atos normativos (decretos-lei, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas) que, “de alguma forma, regulamentam a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro”.

O Decreto n° 4.553, de 27 de dezembro de 2002, publicado no Diário Oficial da União no dia 30 de dezembro do mesmo ano, e que entraria em vigor em quarenta e cinco dias, além de revogar os decretos anteriores, ampliou os prazos máximos estipulados para cada categoria de sigilo. Esse Decreto criou, ainda, a possibilidade de *instalar o segredo eterno* a partir “da renovação indefinida do prazo de duração da classificação ultrassecreto”, cuja restrição anterior foi alterada para 50 anos.

5 Esse levantamento foi realizado pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, instituição criada em 2003, em Brasília, que reúne 20 instituições, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Apesar das inúmeras moções apresentadas por diversas instâncias da sociedade civil, pelo Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), por diferentes instituições arquivísticas e, também, pelas associações profissionais da área de arquivos, nos primeiros dias (mais precisamente em fevereiro de 2003) do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esse Decreto, aprovado nos últimos quatro dias do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entrou em vigor, representando um retrocesso não só administrativo, mas, essencialmente, jurídico no direito à informação governamental.

A Medida Provisória de nº 228, de dezembro de 2004, assim como o Decreto nº 5.301, da mesma data, que a regulamentava, retornaram os prazos de duração das categorias de sigilo para aqueles previstos no artigo 23 da Lei de Arquivos e no Decreto nº 2.134, de 1997. Esse Decreto instituiu, ainda, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas.

Essa Comissão foi criada, especialmente, para “decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal”, entretanto, sua decisão poderia recair tanto na “autorização de acesso livre ou condicionado ao documento” como “na permanência da ressalva ao seu acesso, enquanto for imprescindível”. Assim, se mantinha a possibilidade de manter o sigilo e impedir a consulta.

Essa visão já havia sido colocada por Jardim (1998) ao relatar que “uma das críticas presentes na literatura [internacional] é que a aplicabilidade do direito à informação teria servido, sobretudo, a definir os documentos secretos e a legitimar a recusa à comunicação”.

Fonseca (1999) confirma esse posicionamento ao afirmar que “o que se opõe ao direito à informação não é simplesmente a mentira ou a falsidade mas é, também, o segredo, ou melhor, aquilo que não se torna público”.

A MP nº 228 foi convertida, em 5 de maio de 2005, na Lei nº 11.111, tendo sido suprimida do texto, com relação à atuação da Comissão, apenas a expressão “enquanto for imprescindível”.

Ainda que a eternidade do sigilo tenha sido revogada, o Estado assegurou o direito de manter informações em segredo por até 60 anos. Se isso for [fosse] aplicado, por exemplo, a algum documento referente a uma ação do governo no ano de 1970, durante o regime militar, ainda pode[ria] ser necessário aguardar até 2030 para que o acesso seja liberado. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 43)

Alguns juristas expressaram suas críticas e apontaram a questão da incompatibilidade entre a norma prevista na Lei nº 11.131, de 2005 e a Constituição Federal uma vez que isso representava “a negação do direito à informação”.

Bigonha⁶ (apud CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 102) afirmou que “a Lei está completamente dissociada de qualquer perspectiva democrática e constitucional” e Moroni⁷ disse que “além da questão da legalidade, o que me preocupa é que a lógica da lei foi construída com base no que não pode ser informado e não a partir do direito à informação”.

Outras tentativas foram feitas, visando alterar o marco legal em relação ao acesso às informações. Destacam-se duas ações diretas de inconstitucionalidade (Adin) que foram protocoladas junto ao Supremo Tribunal Federal contra os dois parágrafos do artigo 23 da Lei nº 8.159, de 1991 e contra a íntegra da Lei nº 11.131, de 2005 uma, em 2007, pela OAB e a outra, em 2008, por um Procurador-Geral da República que recebeu apoio das instituições que compõem o *Fórum*.

Canela e Nascimento (2009, p. 59) ressaltam que a OAB foi incisiva, no texto da Adin, ao usar “expressões como ‘violência’ e ‘arbitrariedade’ para se referir aos prazos fixados pela Lei nº 8.159, de 1991” e quanto à Lei nº 11.131, de 2005, afirmava que, além de “criar empecilhos para o acesso a documentos sigilosos, a lei foi ‘omissa’ ao não estabelecer prazos para que o governo libere informações”.

6 Antonio Carlos Bigonha, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).

7 José Antonio Moroni, diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Entretanto, os debates foram realmente “aquecidos” a partir do encaminhamento, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, da Mensagem nº 316, de 13 de maio de 2009, do anteprojeto de lei de acesso à informação, cujos termos da Exposição de Motivos, foram elaborados em conjunto por nove Ministérios e Órgãos Equivalentes.⁸

O anteprojeto encaminhado pelo Executivo a Câmara foi o ponto de partida para os debates realizados na Comissão Especial, criada para analisá-lo. Foram reunidos, a este, outros projetos que tratavam do mesmo tema de iniciativas de diversos parlamentares. O texto aprovado no plenário da Câmara em 24 de fevereiro de 2010 foi renomeado como PLC 41/2010 ao chegar ao Senado.

No Senado, o PLC 41/2010 foi recebido em abril de 2010, passando por três Comissões, ficando parado, sofrendo entraves e tendo sua votação adiada por mais de uma vez. Em 25 de outubro de 2011 foi, finalmente, aprovado, sem alterações ao texto aprovado na Câmara.

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso, ou simplesmente LAI, entrou em vigor seis meses após a sua promulgação, em 16 de maio de 2012. Muito já se falou, debateu e publicou quanto aos desafios enfrentados para a implementação da Lei.

A Controladoria-Geral da União reconheceu esses desafios e considerou de fundamental importância criar condições para enfrentá-los ao afirmar: “A informação disponível ao público é, muitas vezes, a ponta de um processo que reúne operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos. Para tanto, programas de gestão precisam ser sempre aprimorados e atualizados”.

8 Assinaram a EMI nº 00007, de 5 de maio de 2009, os titulares da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Defesa, da Advocacia-Geral da União, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, do Gabinete de Segurança Institucional, da Secretaria de Comunicação e da Controladoria-Geral da União.

Entre os produtos da cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Poder Executivo Federal encontra-se a publicação da pesquisa,⁹ coordenada pelo professor Roberto da Matta, intitulada *Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro*.

Uma das perguntas dirigidas aos servidores públicos, para verificar a capacidade dos órgãos e entidades de implementar a Lei de Acesso à Informação, foi “Com que regularidade a sua área promove cursos e treinamentos sobre gestão de documentos e/ou segurança da informação?”, 23,5% responderam “raramente” e 38% responderam “nunca”. Esse resultado parece indicar que 61,5 % dos entrevistados não se encontram capacitados para desempenhar essas atividades.

Por essa razão, afirma-se que somente serviços arquivísticos públicos bem estruturados e equipados e dotados de recursos humanos capacitados para desenvolver e executar as atividades de gestão de documentos poderão enfrentar alguns desses desafios e assegurar o acesso às informações públicas.

A CGU não foi o único órgão que se preparou para a implementação da Lei, iniciativas pontuais de alguns Ministérios foram noticiadas na imprensa quanto à formação de Grupos de Trabalho para apresentarem contribuições para a sua regulamentação.

Na I Conferência Nacional de Arquivos (I CNARQ), promovida pelo Ministério da Justiça e realizada em Brasília, nos dias 15 a 17 de dezembro de 2011, foram apresentadas, discutidas e aprovadas as seguintes propostas: a necessidade “da efetiva participação de representantes de instituições arquivísticas na regulamentação da Lei”, e “da institucionalização dos serviços arquivísticos como

9 Essa pesquisa realizada no contexto do projeto denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”, tem como concepção central a urgência em desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta *sine qua non* para consolidação das democracias contemporâneas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em: 6 de dez. de 2011.

protagonistas dos processos de gestão documental e da informação nos órgãos e entidades públicas”.

Quanto às moções, a Plenária da I CNARQ recomendou ao Ministério da Justiça uma ampla campanha junto às três esferas de governo, esclarecendo a nova Lei de Acesso e seus impactos na administração. Ressaltava, igualmente, o investimento estrutural (físico e pessoal) necessário aos arquivos públicos e serviços arquivísticos para o cumprimento da Lei.

No mesmo dia em que a LAI entrou em vigor, foi expedido o Decreto nº 7.724 que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei.

A partir de então, os órgãos e entidades da Administração Federal passaram a divulgar uma série de informações, de interesse coletivo ou geral, em seus respectivos sítios eletrônicos, sendo esta seção identificada no menu pelo *logo* nas cores verde e amarelo, com a letra “i” dentro de um balão, ladeada pela expressão “Acesso à informação”.

Esse *logo* também se encontra presente em *banner* na entrada de todos os órgãos e entidades federais. Na parte superior direita de todos os sítios, junto a barra de identidade do Governo Federal, uma aba com a expressão “Acesso à Informação” foi introduzida, contendo a ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei.

Para facilitar o recebimento de pedidos de solicitação de acesso a informações foram criados nos termos da Lei, ainda, os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), e desenvolvida a ferramenta e-SIC, eletrônica.

Quando a LAI completou seis meses de vigência, a CGU¹⁰ disponibilizou uma relação dos dez órgãos públicos mais demandados, e recentemente, quando completou um ano, promoveu um

¹⁰ Todas essas informações encontram-se disponibilizadas em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

Seminário para apresentar o primeiro balanço da implementação no Executivo Federal.

Outros órgãos vêm promovendo eventos para analisar os avanços alcançados e identificar os desafios ainda a serem superados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria e a prática arquivísticas preconizam que somente a realização do processamento técnico adequado, com base na adoção das atividades de gestão de documentos (essencialmente, a identificação, a classificação e a avaliação), pode assegurar o acesso às informações, oriundas dos documentos de arquivo.

A garantia do pleno acesso à informação pública sob a guarda do Estado só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos públicos.

A adoção dos programas de gestão de documentos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deve ocorrer como resultado da elaboração e implementação de políticas arquivísticas pelo órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (Siga), uma vez que a ele compete orientar a implementação, coordenação e controle das atividades relacionadas à gestão de documentos nos órgãos setoriais.

A recente conquista de uma lei específica, que assegura o direito fundamental de acesso à informação, veio reforçar a urgência da elaboração de políticas arquivísticas para o Governo Federal, estabelecendo estratégias e ações que implementem programas de gestão de documentos nos seus órgãos e entidades.

Reconhece-se o esforço do Governo Federal para formular uma política de acesso à informação pública e governamental voltada para

a transparência ativa, essencialmente, quanto à divulgação de informações relativas à aplicação dos recursos orçamentários.

Quanto à promoção de ações concretas que viabilizassem um amplo acesso às informações públicas poucos são, ainda, os programas, projetos e serviços implementados.

Quanto maior e melhor for a promoção ao acesso à informação governamental, mais democráticas se tornarão as relações entre o Estado e a sociedade civil.

A utilização das tecnologias de informação tem se mostrado um instrumento de provimento de serviços de acesso à informação, mas que não tem sido, muitas vezes, acompanhado do desenvolvimento de uma estrutura que melhore o nível de qualidade da informação produzida e disseminada no interior do Estado e para a sociedade.

A precariedade encontrada nos serviços de arquivo dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal assinala as contradições presentes na oferta da quantidade e da qualidade das informações governamentais, que possam vir a ampliar o direito dos cidadãos na conquista da cidadania integral.

A melhoria na oferta das informações “acessíveis ao público” envolve a superação de um conjunto de problemas, tanto de ordem técnico-procedimentais como político-administrativo.

As esperanças depositadas na Lei de Acesso reforçam a ideia que alguns têm da força transformadora da entrada em vigor de um ato legal.

Essas expectativas, inclusive, foram compartilhadas pelos agentes responsáveis pela elaboração e implementação das políticas arquivísticas quando da promulgação da Lei de Arquivos há mais de vinte anos.

Espera-se que não se viva de esperanças redentoras para que transformações se efetivem no cenário arquivístico nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 27 jan. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 30 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 09 de jan. de 1991. Seção 1, p. 457.

_____. Lei n.12.527, 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 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 2005 e os art. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 1991. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 18 de nov. de 2011. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez.2011.

_____. Medida Provisória de n. 228, 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 50 da Constituição e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*.

Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/index.asp>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

_____. Câmara dos Deputados. *Mensagem n. 316*. Brasília, 13 de maio de 2009. [AA1778E6]. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009. 132 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em: 6 dez. 2011.

DELMAS, B. *Arquivo para quê?: textos escolhidos*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.

DUCHEIN, M. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*. Programa General de Información y Unisist. Paris: UNESCO, 1983. 57 p.

FONSECA, M. O. K. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cienciadainformacao>>. Acesso em: 31 jul. 2007.

FERRARI, V. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, C.; JUNIOR, C. (Org.). *Informação&Democracia*. Rio de Janeiro: UERJ, 2000, p. 163-209.

JARDIM, J. M. Informação governamental: acesso e sigilo. *Política & Administração*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 29-36, nov. 1998.

MATTEUCCI, N.; MENZOGGI, P. Direitos humanos. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, DF: UnB, 1991. 1CD-ROM.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *A Democracia na América Latina rumo a uma democracia*

de cidadãos e cidadãos. Santana do Parnaíba, SP: LM&M, 2004.
Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/publicacoes/>>.
Acesso em: 16 jun. 2007.

RODRIGUES, F. O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília, DF: ANDI, Artigo 19, 2009. 132 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em: 6 dez. 2011.

UHLIR, P. F. *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*. Brasília: UNESCO, 2006.