

ARQUIVO, DEMOCRACIA E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: BREVE PANORAMA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Archives, democracy and access to public information: a brief overview of international experience

Antonio Gouveia de Sousa I Graduado em Arquivologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC), Especialista em Gestão Pública pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e Especialista em Gestão Cultural pelo Itaú Cultural. E-mail: antoniogouveias@yahoo.com.br

Resumo

É observado que o número de leis regulamentando o direito de acesso à informação nas democracias ocidentais aumentou consideravelmente nas últimas décadas, evidenciando a assimilação do conceito do direito de acesso à informação nesses sistemas políticos, ao menos em termos prescritivos. Este texto analisou, brevemente, como ocorreu o processo de expansão deste direito nas democracias contemporâneas e buscou alinhar os conceitos de arquivo, informação pública, democracia e participação. Para a sua elaboração, foi realizado levantamento bibliográfico e análise de fontes documentais oficiais - tratados internacionais, constituições, leis, decretos e resoluções que regulamentam o acesso à informação pública em diferentes países. Configurando-se assim, como analítico descritivo e qualitativo. A produção deste artigo partiu da análise descritiva estrutural, evidenciando primeiro o contexto internacional, em seguida a América Latina e o Brasil. Procura-se demonstrar que o surgimento do direito de acesso à informação nas democracias liberais contemporâneas, inclusive no Brasil, não foi mera casualidade, mas advém de uma conjuntura política e social em ascensão no mundo.

Palavras-chave: Arquivo. Democracia. Acesso à informação.

Abstract

It is visible that the number of laws regulating the right of access to information in Western democracies has increased considerably in the last few decades, pointing that the concept of the right of access to information has been absorbed in these political systems, at least in prescriptive terms. This text briefly analyzed how the expansion process of this right occurred in contemporary democracies and sought to align the concepts of archives, public information, democracy and participation. For its elaboration it was performed a bibliographical survey and analysis of official documentary sources - international treaties, constitutions, laws, decrees and resolutions that regulate the access to public information in different countries. Setting the text as analytical, both descriptive and qualitative. The writing of this article started from the structural descriptive analysis, pointing the international scenario first, then Latin America and Brazil. Its intent is to demonstrate that the emergence of the right of access to information in the contemporary liberal democracies, including Brazil, was not mere chance, but a product of an ascending political and social conjuncture in the world.

Keywords: Archives. Democracy. Access to information.

Introdução

A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, especificamente o artigo 15, é considerada por alguns estudiosos, como Fioravanti (1996, p. 141) e Dallari (2014, parágrafo 12), o marco legal do direito de acesso à informação pública na sociedade ocidental. Essa declaração inova ao explicitar o direito de acesso à informação como direito humano fundamental, influenciando constituições de diferentes países que passaram a versar pela primeira vez sobre este direito, contribuindo, posteriormente, para a elaboração de leis específicas regulamentando o assunto.

Verifica-se que há um processo de expansão da publicação de leis de acesso à informação em diferentes democracias liberais consolidadas ou em vias de consolidação. Tal processo é resultado da atuação da sociedade civil que pressionou seus governos para obter o direito de se informar sobre os abusos anteriores desses governos, principalmente nos países que passaram por regimes ditatoriais, como, por exemplo, a Argentina, o Chile e o Uruguai, bem como das pressões das organizações internacionais que publicaram diferentes tratados versando sobre a transparência pública e o combate à corrupção. A promoção do acesso à informação é indispensável para a concretização da participação dos cidadãos na vida pública, resguardando o seu direito de controlar e vigiar as ações e decisões de seus governos eleitos representativamente.

Assim, este artigo propõe reflexão acerca da construção social do direito de acesso à informação nas democracias liberais contemporâneas de matriz ocidental no contexto da liberalização do acesso aos arquivos a partir do período moderno (especificamente do fim do século XVIII) e das publicações das legislações que versam sobre o tema. Para a sua elaboração foi realizado levantamento bibliográfico em distintas áreas do conhecimento, especificamente a arquivologia, a ciência política, o direito e a história. Foi realizado, também, levantamento e análise de documentos oficiais- tratados internacionais, constituições, leis, decretos e resoluções que regulamentam o acesso à informação pública em diferentes países ocidentais, configurando-se como trabalho descritivo, analítico e qualitativo.

Por conseguinte, cabe esclarecer que a construção deste artigo partiu da análise descritiva estrutural, evidenciando primeiro o contexto internacional, em seguida a América Latina e o Brasil. Procura-se demonstrar que o surgimento do direito de acesso à informação nas democracias liberais contemporâneas, inclusive no Brasil, não foi mera casualidade, mas advé de uma conjuntura política e social em ascensão no mundo.

O embasamento teórico proposto conta com a contribuição de Sartori (1994), Bobbio (2015) e Dalh (2001) que discutem o conceito e a prática de democracia; Burke (2003) e seu estudo sobre a história social do conhecimento, no qual enfatiza a liberalização dos arquivos na administração pública francesa e sua influência para o mundo ocidental; Bellotto (2006), que se debruçou nos estudos sobre arquivos; e Jardim (2013), que estuda algumas nuances do acesso à informação, os arquivos e a gestão documental.

Contudo, cabe ressaltar que este texto tratou o direito de acesso à informação pública na perspectiva das informações produzidas e acumuladas em decorrência das atribuições da administração pública direta e indireta, considerando que estas informações são estratégicas para a sociedade civil, por serem indispensáveis para o cidadão conhecer e vigiar as ações e decisões de seus governantes, como garante a Constituição Brasileira de 1988 ao consagrarem direitos e garantias fundamentais e ao instituir instrumentos jurídicos de democracia direta e participativa, bem como de representação popular. E a área do conhecimento que tem como enfoque o estudo dos documentos produzidos e acumulados no cumprimento das atribuições administrativas, estatais ou privadas, é a arquivologia, que tem como escopo de seu campo de pesquisa a gênese, organização, preservação, disponibilização, recuperação, acesso e difusão de documentos arquivísticos, em qualquer formato ou suporte (BELLOTO, 2006, p. 37).

Arquivo e informação pública

Ao observar a legislação nacional e internacional, por exemplo, a Constituição Federal do Brasil de 1988, o artigo 4º da Lei brasileira de acesso à informação nº 12.527 de 2011, o artigo 6º da Lei chilena nº 20.285 de 2008, o artigo 2º da Lei uruguaia nº 18.381 de 2013, entre outros que versam sobre o direito de acesso à informação, nota-se que as definições de informações públicas são aderentes às definições de documentos

de arquivo e vice-versa.

Partindo dessa perspectiva, o conceito de informação pública pode gerar inúmeras interpretações e até certos equívocos, considerando, é claro, a área do conhecimento ou o contexto de que nos apropriamos para conceituar e refletir sobre o assunto. Por outro lado, como nos apropriamos do conceito de documentos arquivísticos para aludir às informações públicas referendadas pelas leis, seguiremos a premissa de que se encontra respaldo no Brasil na Lei Federal de Arquivos nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Assim, o 2º artigo desta lei não nos deixa dúvidas conceituais sobre a dimensão dos documentos de arquivos relacionados à administração pública e privada, bem como do seu contexto de produção, uma vez que pontua que os arquivos são

[...] conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou natureza dos documentos (BRASIL, 1991).

Dessa maneira, o uso indistinto das três denominações, documentos, dados e informações, na legislação de acesso à legislação de acesso à informação consiste num equívoco (por exemplo, o artigo 2º do Decreto nº 58.052 de 2011, do Estado de São Paulo), pois transmite a ideia de que os documentos arquivísticos produzidos pela administração pública em diferentes suportes e formatos são fontes informacionais distintas, enquanto na verdade não são. O que muda, de fato, é o suporte de registro da informação, como evidencia a lei de arquivos nº 8.159 e a literatura arquivística, que é consensual a esse respeito.

Nesse sentido, observa-se que algumas leis brasileiras, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação, versam sobre o acesso à informação propriamente dito, mas não há a apropriação das definições de documentos presentes na legislação arquivística, e isto resulta em equívocos, pois toda informação administrativa necessariamente está materializada em uma espécie documental independentemente de seu suporte (papel, acetato, digital etc.) e formato (livros, fichas, pergaminho etc.).

Partindo do pressuposto de que o documento de arquivo pode ser produzido em diferentes espécies, suportes e formatos, infere-se que a distinção entre dados, informações e documentos, nas leis que abordam sobre o acesso à informação, na verdade é um equívoco tendo em vista que os dados e as informações são materializados em suportes documentais e produzidos em decorrência de uma atividade administrativa, ou seja, trata-se conceitualmente de documentos de arquivo. Diante disso, essa reflexão faz-se relevante na medida em que considera o conhecimento da administração pública sobre a produção de informação em suas distintas espécies documentais, bem como na promoção da transparência e do acesso à informação, que só é possível com a gestão de documentos, destacando que a organização, preservação, disponibilização e recuperação de documentos são práticas arquivísticas indispensáveis para garantir o acesso à informação.

Logo, sendo os arquivos públicos ambientes que custodiam documentos produzidos e/ou acumulados pela administração pública e entes privados, afirma-se que o direito de acesso à informação pública está intrinsecamente relacionado ao acesso aos arquivos públicos, como se observa na própria história ocidental do direito à informação e no surgimento das instituições arquivísticas, que têm como marco inicial a preocupação com a preservação e a liberação dos arquivos da administração pública à consulta pública, como ocorreu na França no decorrer do século XVIII (BURKE, 2003).

A liberação dos arquivos à consulta pública, no caso francês, tinha como premissa a retirada do monopólio das informações dos funcionários públicos que tratavam os documentos públicos como propriedade privada. A mudança de cultura ocorreu porque esses funcionários passaram a trabalhar em repartições públicas (não mais em suas casas) e conseqüentemente a preservar os documentos produzidos decorrentes de suas ações administrativas em arquivos institucionais.

Assim, é necessária a distinção entre preservação e acesso. A preservação, num sentido geral, consiste em toda ação que se destina à salvaguarda dos registros documentais (FRANÇA; BRANDÃO; SPINELLI, 2011, p. 4). Já o acesso pressupõe a disponibilização dos documentos à consulta pública em suas diferentes fases de tramitação e arquivamento, ou seja, devem estar acessíveis quando requisitados por qualquer cidadão a qualquer momento, como podemos observar na Lei brasileira de acesso à informação (nº 12.527, de 2011)

e de demais países que asseguram tal direito.

Notoriamente, as instituições arquivísticas públicas, como o Arquivo Público do Estado de São Paulo, gerenciam os documentos produzidos e acumulados no âmbito das ações administrativas da máquina pública, bem como propõem as diretrizes e os procedimentos técnicos para que os órgãos e entidades promovam a consulta pública desses documentos aos cidadãos.

Por conseguinte, Fonseca (2005, p. 36) faz uma interpretação das ideias de Jardim e afirma que “o Estado informacional considera os arquivos não apenas como conjuntos documentais produzidos pela administração burocrática, mas também como instituições inseridas no aparelho burocrático”. Esta abordagem da autora se refere aos arquivos públicos inseridos na estrutura administrativa estatal e que são, por essência, de interesse coletivo, por serem abrangentes em sua esfera de atuação técnica e social.

Ainda em relação ao Estado, Fonseca (2005, p. 36) expõe uma passagem de Jardim (1998) na qual afirma que “a história das instituições arquivísticas está ligada ao conceito de modernidade e da formação dos Estados democráticos” – proposição congruente com os estudos de Burke (2013), sobre a liberação dos arquivos franceses à consulta pública, e as pesquisas de Bobbio (2000) sobre as democracias ocidentais. Com base nestes quatro autores, é possível considerar que o direito de acesso à informação pública está, portanto, relacionado às instituições arquivísticas e à formação dos Estados democráticos ocidentais.

Os escritos de Burke (2003, p. 129) demonstram que o direito de acesso à informação pública na sociedade ocidental remonta ao fim do absolutismo e ao fervor da Revolução Francesa que proclama a liberação aos arquivos que passam a ser potencialmente institucionalizados.

A propósito, Fonseca (2005, p. 39) aponta que as instituições arquivísticas conhecidas hoje remontam à criação do Arquivo Nacional da França, em 1789, que foi denominado “primeiramente como arquivo da Assembleia e depois transformado, em 24 de junho de 1794, no estabelecimento central dos arquivos do Estado, ao qual foram subordinados os depósitos existentes nas províncias”. Assim, os documentos produzidos pelos diferentes níveis da administração pública francesa deveriam ser recolhidos para esses depósitos.

Os apontamentos de Burke (2003) e Fonseca (2005) demonstram que, no período mencionado, houve uma mudança de cultura na administração pública francesa no que se refere à prática laboral e ao trato de seus documentos. A partir desse momento, inicia-se, na administração francesa, a promoção da cultura da preservação dos documentos públicos nos arquivos estatais, para acesso tanto da própria administração quanto dos cidadãos (BURKE, 2003, p. 129-130). Contudo, o acesso à informação pública, proclamado com a liberação dos arquivos na França, tinha inúmeras restrições, se comparado ao direito de acesso à informação atual, pois a conquista deste direito em sua integralidade ainda está sendo construída e partiu de reivindicações mais recentes da sociedade civil.

Ao analisar alguns documentos de acordos internacionais, promovidos por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), nota-se que o processo de construção social do direito de acesso à informação como direito humano fundamental se deu de maneira gradual e não foi somente consequência das condições francesas, pois se observa também o esforço de outros países, no decorrer dos séculos XX e XXI, em assegurar esse direito como parte das reivindicações da sociedade civil. Ao ler Frota (2014), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que foi aprovada no Brasil em 2006 pelo Decreto 5.687, de 2006 (NAÇÕES UNIDAS, 2003), e o Projeto de Cooperação Técnica entre Brasil e UNESCO para regulamentar a lei de acesso à informação pública (CGU, 2010), constata-se que, no caso brasileiro e demais países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o direito de acesso à informação pública estava relacionado, num primeiro momento, às reivindicações da sociedade civil, que exigia (e ainda exige) justiça contra os abusos dos Estados ditatoriais civil-militares existentes na América Latina dos anos de 1960 a 1980. Já num segundo momento, somam-se ao primeiro os esforços de organizações internacionais que pressionam seus Estados membros e signatários a firmarem acordos para a promoção do combate à corrupção e ao fomento da transparência pública.

Assim, implicitamente relacionado à problemática do acesso à informação, o modelo pioneiro dos arquivos franceses foi amplamente reproduzido em países da Europa e das Américas, inclusive no Brasil, e

estabeleceu um modelo institucional que permaneceu até o século XX, embora cada país tenha trabalhado as suas especificidades (FONSECA, 2005, p. 39). Ao citar Basto (1986), Fonseca (2005, p. 40) esclarece que “historicamente, a formação dos arquivos nacionais acompanha com relativa precisão a história da formação dos Estados nacionais” e que “compreendê-los é compreender a história da formação nacional e identificar os fluxos e dissintonias do Estado moderno”; além disso, considera que “a legislação de arquivos é um ensaio microadministrativo da realidade-constitucional de cada nação”.

Contudo, em 1789, ainda no decorrer da Revolução Francesa, foi publicada a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que é considerada por alguns estudiosos o marco legal do direito de acesso à informação pública, o que se justifica pelo seu artigo 15, que estabelece que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”, o que influenciará mais tarde as constituições de diversos países, inclusive a do Brasil (FIORAVANTI, 1996, p. 141). Dallari (2014, parágrafo 112) pontua que, embora haja declarações anteriores, foi esta que teve grande repercussão por causa do seu caráter universal e da validade para “todos os homens de todos os tempos e de todos os países”. Porém, cabe ressaltar que a Constituição Alemã de 1949 foi a que versou pela primeira vez o direito do cidadão se informar sobre as ações e decisões de seus governos, representando um avanço para a democratização da sociedade contemporânea (SECLAENDER, 1991).

Ainda sob os ideais conquistados pela Revolução Francesa, a era moderna vê florescer repúblicas e democracias liberais. Mas é no século XX, com as transformações ocorridas na Europa e em outras partes do mundo, que surgem novos Estados democráticos que foram resultados de guerras, revoluções e descolonizações, como elucida o historiador Hobsbawm (1995). Junto com esses ideais, observa-se a construção gradual do direito de acesso à informação pública como um direito democrático indispensável. Cordeiro, Lima e Gomes (2014, p. 47), ao citarem Santos (2009), esclarecem que “o direito à informação é um produto da democracia representativa de matriz ocidental, que tem vigência em muitos países do mundo”.

Sartori (1994) pontua sobre a importância de definir o que é e o que não é a democracia para não cair na armadilha de denominar qualquer sistema político de democracia. Este conceito de Sartori nos remete ao fato de o direito de acesso à informação pública ser um direito indispensável às democracias contemporâneas, pois se observa na literatura de diferentes áreas do conhecimento e em pesquisas em bases de dados de algumas instituições internacionais, como as da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), onde um expressivo número de democracias contemporâneas garantiu em suas constituições ou por lei própria este direito.

A garantia do direito de acesso à informação pública é um processo internacional aparentemente crescente e inserida no contexto dos Estados democráticos. Por isso, Ackerman e Sandoval (2015, p. 8, tradução nossa)¹ apontam que o assunto requer reflexão adequada para ser compreendido e que “os cientistas sociais não estão dedicando atenção suficiente a este fenômeno de dimensão internacional”.

Democracia e o direito à informação pública

Os estudos evidenciam que o uso do termo *democracia* é bem antigo, mas que ainda hoje gera inúmeras discussões em relação ao seu conceito e à sua prática. Dahl (2001, p. 12) sinaliza que para as democracias mais recentes a dificuldade é saber como as novas instituições e as práticas democráticas podem ser reforçadas e consolidadas para que suportem o teste do tempo, os conflitos de classes e a crise. Já para as democracias antigas este autor pontua que a dificuldade é como aperfeiçoar e aprofundar ainda mais suas instituições democráticas (DAHL, 2001, p. 12).

Os estudos de Bobbio (2000) e Dallari (2014) apontam a democracia como governo do povo para todos

¹ “Los científicos sociales no han dedicado la atención suficiente a este fenómeno de dimensión internacional.” ACKERMAN, John M; SANDOVAL, Irma E. **Leyes de acceso a la información en el mundo**. In INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Ed. Dirección General de Promoción y Vinculación con La Sociedad. México – DF: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., 2015, p. 4-59.

os períodos históricos, embora façam uma distinção entre a noção de povo nos períodos clássicos e no moderno, em termos de sua participação na política. Este entendimento de democracia como governo do povo apresentado por Bobbio e Dallari não pode ser demonstrado como consenso na literatura, pois há inúmeras inquietações na tentativa de definir democracia em seus termos prescritivo e descritivo, como expõe Sartori (1994, p. 22). Inquietações que apresentam complexidade de resposta até mesmo aos estudiosos de hoje. Assim, é notória a afirmativa de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 64), ao citarem Cunningham (1987), de que no final da década de 1980 foram encontradas trezentos e onze (311) definições de democracia na literatura, o que confirma o não consenso sobre o que o termo significa ou deva significar.

Contudo, este texto não pretende resolver as inquietações em relação à definição do termo democracia e vai ao encontro da contribuição de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 64), que acentua a democracia no plano da organização política e de sistema de tomada de decisão política, que envolve a estruturação do controle do Estado por meio de instituições representativas, com titulares eleitos periodicamente. Nesta perspectiva, o que se pretende evidenciar são as relações intrínsecas entre o direito de acesso à informação pública e os Estados democráticos, considerando que os sistemas democráticos têm como base de organização do Estado a preservação da possibilidade de participação política, a fim de garantir os direitos dos cidadãos (DALARRI, 2014).

Ademais, Michener (2001, p. 21) enfatiza que “quando o chefe de estado e os ministros apoiam a divulgação e as culturas de abertura, é mais provável que os servidores de baixo escalão tornem a abertura a regra e o sigilo a exceção” e que os gestores indispostos determinarão o tom para a sua equipe, tornando o acesso à informação mais difícil e os servidores públicos menos prestativos. Logo, para “satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem realmente ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos”, como enfatiza Dahl (2001, p. 61). Caso contrário, se não estiverem, o sistema político não é democrático, mesmo que seus governantes queiram se intitular como tais. Um sistema político democrático carece de instituições que proporcionem e protejam, na prática, oportunidades e direitos democráticos essenciais (DAHL, 2001, p. 61).

Ao escrever sobre o direito de participação nas democracias, Dallari (2014) aponta que a era moderna foi influenciada pelas ideias gregas quanto à concepção de governo democrático como governo de todo o povo, mas que na modernidade houve a inclusão de uma parcela ampla de cidadãos na participação da vida política de seus Estados, “embora se mantivessem algumas restrições, como é observado na história do sufrágio universal”.

Mesmo com algumas cidades-estados mais liberais, no que tange à concessão do título de cidadão, observa-se na Grécia antiga a ideia restrita de povo e a exclusão expressiva de uma gama de cidadãos do processo de decisão da vida política, como artesãos, escravos, analfabetos e mulheres. Por isso, o modelo da democracia grega de participação não cabe às democracias modernas, como se observa nos textos de Bobbio (2000) e Dallari (2014), pois no período moderno houve um processo de luta e empoderamento de diferentes grupos sociais, como por exemplo, as mulheres, que reivindicaram por décadas o direito de participarem da política e a igualdade em todas as esferas sociais.

Além disso, Bobbio (2000, p. 372) descreve que “para os antigos democracia significava o que a palavra designa literalmente: poder do *démos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *démos*”; pontua ainda que as eleições nas democracias modernas constituem uma alternativa à participação direta, salvo por exceções como o referendo: hoje a eleição é a regra e a participação direta, a exceção. Em suas palavras:

[...] hoje a democracia é representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta” e “a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas” (BOBBIO, 2000, p. 375).

Contudo, Dallari (2014) apresenta três processos político-sociais que passaram a conduzir o Estado Democrático: 1-a Revolução Inglesa, influenciada por Locke e que “teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*” – declaração de direitos dos cidadãos aprovada pelo Parlamento inglês, em 1689; 2-a Revolução Americana, com “princípios expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas”, de 1776; e 3- a Revolução Francesa que “teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus

princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, sob a influência de Rousseau. Ao observar estas revoluções e o surgimento das democracias ocidentais, nota-se que a violência sempre esteve presente na luta pela democratização e ampliação da participação dos cidadãos nos sistemas políticos. Bobbio (2000, p. 375) afirma que “a democracia nasce, segundo clássica passagem, da violência e não pode conservar-se senão através da violência”.

Essas revoluções influenciaram a era moderna, que passou a ter como base da organização e formação do Estado a inserção da participação cidadã como garantia dos direitos naturais. Esta participação está relacionada também ao controle das ações do Estado pelo cidadão, o que só é possível mediante o acesso às informações públicas que, aos poucos, foi sendo reconhecido como direito fundamental pelas democracias ocidentais, como se nota no crescente número de dispositivos legais assegurando o direito de acesso às informações públicas em diferentes países ocidentais (SOUSA, 2017, p. 39).

De fato, os ideais conquistados por essas revoluções na Europa do século XVIII e nos Estados Unidos “determinaram” a organização do Estado (DALLARI, 2000). Dallari (2000) afirma que “consolidou-se a ideia de Estado democrático com o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando totalitários, admitem que não sejam democráticos”. Por isso, merece destaque a reflexão feita por Sartori (1994, p. 18), ao afirmar que a democracia se tornou um termo honorífico, sem inimigos aparentes. Em suas palavras:

[...] o nome democracia é presentemente tão sagrado que ninguém ousa afirmar que é antidemocrático, que seria em verdade muito otimismo concluir daí que na segunda metade do século XX um ideal comum está acalentado os corações humanos (SARTORI, 1994, p. 23).

Sobretudo, as colocações de Dallari (2000) e de Sartori (1994) são indispensáveis para refletir sobre a relação entre democracia e a promoção do direito de acesso à informação, uma vez que os discursos dos Estados intitulados democráticos possam não estar em consonância com a transparência pública, o que é indispensável para a efetivação da participação e do controle social.

O direito de acesso à informação e a experiência internacional: breve panorama

Mendel (2009, p. 8) aponta que cerca de noventa países publicaram legislações garantindo o direito de acesso à informação pública até o ano de 2009. O Brasil foi o 90º a publicar a sua lei sobre o assunto, isso em novembro de 2011, embora já garantisse esse direito desde 1988 em sua Constituição, no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. O país percorreu um longo caminho para regulamentar os artigos constitucionais que garantem o acesso à informação.

Ao atualizar a informação de Mendel, nota-se que até 2017 havia no mundo cento e dezessete países com leis publicadas assegurando o direito de acesso à informação pública, sendo perceptível o processo de expansão de dispositivos legais assegurando este direito no mundo (ABRAJI, 2005). Porém, os estudiosos Ackerman e Sandoval (2015, p. 20), do *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* do México, apontam que há uma evidente concentração da publicação da lei de acesso à informação em países desenvolvidos, mas que mesmo assim está presente na Ásia (Tailândia, Filipinas, Paquistão, Índia, Tajiquistão, Uzbesquistão), África (África do Sul, Zimbábue e Angola) e Oriente Médio (Turquia, Jordânia).

A Suécia foi o primeiro país a publicar uma lei assegurando o direito à informação pública, isso em 1776; a lei sueca intitulada de Lei de Liberdade de Imprensa, nome dado também às leis de outros países (MENDEL, 2009, p. 8). A Finlândia adotou uma proteção própria para o direito de acesso à informação quando conquistou a sua independência em 1919 (foi território da Suécia), e uma lei completa em 1951 (MENDEL, 2009, p. 138). E sob a influência da Suécia e da Finlândia, os Estados Unidos publicaram em 1966 a primeira lei de acesso à informação da América e a terceira do mundo, nomeada inicialmente como Lei de Liberdade da Informação (MENDEL, 2009, p. 8).

No contexto latino-americano, o Brasil está entre os últimos países a aprovar a sua lei de acesso à informação.

A Colômbia aprovou a sua em 1988; o México em 2002; o Uruguai a promulgou em 2008 e regulamentou em 2010; o Chile a promulgou em 2008 (vigente desde 2009) e o Equador em 2004 (KNIGHT CENTER, 2016). Conforme o Mapa de Acesso à Informação Pública na América Latina, divulgado pelo sítio eletrônico do Knight Center para o Jornalismo nas Américas, Cuba é o único país que, pelo menos até março de 2019, não possuía lei de acesso à informação na América Latina e não reconhecia este direito em sua Constituição. Porém, está em andamento uma parceria entre o Governo de Cuba e a UNESCO para a elaboração da lei de acesso à informação cubana que foi inserida no Objetivo 16 de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, “Paz, justiça e instituições sólidas”, da ONU.

América do Sul, Brasil e o direito de acesso à informação

As democracias contemporâneas reconhecem o direito à informação como direito fundamental, inseparável dos direitos humanos e reconhecido por importantes organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que busca promover em seu discurso a participação dos cidadãos em suas democracias, a liberdade de imprensa e o combate à corrupção, porém com críticas contundentes da opinião pública sobre os interesses da Organização em relação aos países membros e se de fato representa os Estados americanos em sua integralidade. É observável na legislação internacional, como no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; igualmente no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966; no artigo 13 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, de 1969; no artigo 9º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981; e nos artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, de 2003.

Ademais, no projeto de cooperação técnica firmado entre a Controladoria Geral da União (CGU) e a UNESCO, para elaboração da lei de acesso à informação brasileira, nota-se uma citação que reflete bem a visão dos organismos internacionais em relação ao direito de acesso à informação pública: a de que “a informação entendida como um bem público e o acesso a ela como um direito humano inalienável e universal esteve e está, portanto, no centro de debates fundamentais que acompanham a própria consolidação das democracias” (CGU, 2010, p. 3).

A UNESCO vem atuando ativamente na promoção do direito de acesso à informação e da transparência pública em nível internacional, incluindo em seu âmbito de atuação os países da América do Sul, como o Brasil, que assinou o Termo de Cooperação Técnica (disponível no site da Corregedoria Geral da União) para elaboração de sua lei de acesso à informação (Lei nº 12.527 de 2011). Assim, observando a conjuntura da região, nota-se que a Colômbia foi pioneira ao publicar a primeira lei de acesso à informação pública no continente, em 1988, antes dos demais países da região que publicaram suas legislações somente no século XXI.

Contudo, o Brasil já explicitava o direito de acesso à informação pública em sua Constituição de 1988, mas foi somente em 2011 que o país passou a assegurar integralmente este direito, com a regulamentação de seus artigos constitucionais na Lei 12.527, de 2011. A Argentina regulamentou o direito à informação em 2013, no Decreto 1.172; o Uruguai promulgou a sua em 2008 (Lei 18.381 de 2008) e a regulamentou por decreto em agosto de 2010; o Chile promulgou sua lei em agosto de 2008 (Lei 20.285/2008), a qual entrou em vigência em 2009; o Peru promulgou a sua em 2002 (Lei 2/2002) e o Equador, em 2004. O Paraguai assegurou o direito de acesso à informação pública no artigo 28 de sua Constituição de 1992, tentou aprovar uma lei para isto em 2004, mas não teve sucesso, depois de muita pressão da sociedade civil e de ter sido reprovada pelo Senado na primeira versão, em 18 de setembro de 2014, aprova a sua lei de acesso (Lei 5.282/2014).

As legislações e demais informações publicadas no Mapa do Acesso mostram que dois países da América do Sul apresentam algumas restrições na promoção da transparência pública e do direito de acesso à informação, a Bolívia e a Venezuela. Estes dois países garantem o direito de acesso à informação em suas constituições, mas não a cumprem em sua integralidade, apresentando problemas como o grau elevado do controle das informações públicas nas mãos dos entes políticos. A Venezuela não possui lei específica assegurando o direito de acesso à informação pública, embora a Constituição de 1999 e a Lei Orgânica de Procedimentos Administrativos garantam o direito de todo cidadão solicitar informações a qualquer instituição pública. As legislações e informações publicadas pelo Knight Center (2016) demonstram que a

Venezuela possui limitações quanto ao cumprimento desse direito, como comprova a decisão da Suprema Corte, de julho de 2010, de que salários e declarações de patrimônio dos funcionários públicos são privados, bem como o fato de, em junho de 2010, o ex-presidente Hugo Chávez ter criado por decreto o Centro de Estudo Situacional da Nação (CESNA) para controlar as informações produzidas pelos organismos de Estado, gerando uma série de questionamentos pela sociedade civil local e internacional. Porém, o levantamento aqui feito não exclui a necessidade da realização de investigação *in loco*, ou seja, adentrando a administração pública venezuelana para averiguar suas ações frente ao direito do cidadão se informar sobre as ações e decisões da burocracia estatal e dos governantes. Apesar de a legislação e as matérias veiculadas pela imprensa oferecerem informações para a problematização, estas por si só não respondem diferentes questões sobre o assunto.

Vale ressaltar que a Bolívia tem o direito de acesso à informação em seus artigos 21, 106 e 242 da Constituição Política do Estado, de 2009, assim como na Lei de Participação Popular e no decreto governamental em que o governo boliviano apresentou o projeto de Lei de Transparência à Informação Pública à Assembleia Legislativa Plurinacional, o qual – ao menos até janeiro de 2019 estava em trâmite o projeto de regulamentação – não há lei específica regulamentando o acesso à informação. Porém, algumas entidades reclamam que o projeto não possui organismo de controle independente, além de tratar os procedimentos de acesso à informação de maneira pouco transparente e por não estabelecer sanções aos funcionários que se recusarem cumprir o dispositivo legal (KNIGHT CENTER, 2016).

Não obstante, observa-se na maioria das legislações referentes ao direito do acesso à informação pública, de alguns países da América do Sul, uma tendência internacional ao fomento da transparência ativa. Isso porque a administração pública desses países deve divulgar um rol de informações (orçamentárias, fiscais, salários de servidores, planos e planejamentos de gestão, etc.) independentemente das solicitações dos cidadãos. A lei de acesso à informação brasileira 12.527 de 2011 é um ótimo exemplo disso, pois explicita em seu artigo 8º que é

[...] dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Esta divulgação deve ser feita obrigatoriamente na rede mundial de internet utilizando distintas ferramentas Tecnológicas de Informação e Comunicação (TICs). Porém, assegurar a transparência ativa em lei não é o suficiente para a sua efetividade, pois é necessária a realização de ações cotidianas na administração pública para a promoção da cultura da transparência, por exemplo, a participação das áreas de controle interno (Corregedoria, Controladoria, Ouvidoria, e similares) que podem disseminar os conceitos legais de acesso à informação, das áreas de gestão de documentos e de arquivo que podem fomentar as práticas de organização, preservação, disponibilização, recuperação e difusão de documentos, das áreas de comunicação que podem difundir os conceitos de acesso à informação para os cidadãos e algumas outras áreas. Todavia, o número crescente de leis publicadas assegurando o direito de acesso à informação pública no continente sul americano e em outras regiões do mundo evidencia a atuação da sociedade civil e os esforços de organizações e governos para a promoção da transparência pública mesmo com distintas ressalvas e dificuldades.

Considerações Finais

O artigo aqui apresentado evidencia que as informações públicas são insumos indispensáveis para a participação política nos sistemas democráticos e isto fica latente na relação direta entre arquivo, informação pública, democracia e participação. O processo histórico e social dessas democracias demonstrou a importância da atuação da sociedade civil que reivindicou de seus governos o direito de se informar sobre as suas ações e decisões. Assim, o conceito do acesso à informação foi assimilado, ao menos prescritivamente, pelas democracias contemporâneas.

Esclareça-se, a propósito, que para reforçar as instituições dos Estados democráticos é necessário que ocorra, efetivamente, a promoção do direito de acesso à informação e da transparência pública, como instrumentos indispensáveis para a participação cidadã. Por isso, o direito de acesso à informação pública

presente nas legislações e nos discursos das democracias contemporâneas pode ser considerado como um dispositivo de convergência, uma vez que hoje se compreende democracia em aderência, ao menos prescritivamente, a participação do cidadão no processo, não cabendo o discurso do não controle social. A participação é, então, um ponto inteligível da democracia que está relacionada a outros aspectos, por exemplo, o acesso à informação pública que deve ser assegurado. Embora a definição de democracia esteja sempre cercada por incertezas, parte da expansão da democracia pode ser atribuída à difusão de ideias e de práticas que a fortaleça.

Por fim, merece atenção o fato de a história do direito à informação estar eminentemente relacionada à história dos sistemas democráticos que tiveram e ainda têm como demanda a participação dos cidadãos na vida política de seus Estados, embora estejamos passando por um momento de turbulência no que tange à defesa dos preceitos democráticos, de uma sociedade plural e participativa. Contudo, nota-se, assim, que esse processo de entendimento da informação produzida pelo Estado como bem público indispensável ao cidadão, iniciado nas democracias modernas, está sendo ampliado, ao menos prescritivamente, nas democracias contemporâneas. Evidenciando, assim, que os países que buscam a consolidação de suas democracias tendem a efetivar gradualmente o direito de acesso à informação.

Referências

ABRAJI. *Leis de acesso à informação chegam a 100 países em todo o mundo, mas desafios continuam*. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2901>. Acesso em: 09/04/2015.

Acesso em: 19/04/2015.

ACKERMAN, John M; SANDOVAL, Irma E. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. In INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a La Información y Protección de Datos Personales. Ed. Dirección General de Promoción y Vinculación con La Sociedad. México – DF: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V, 2015, p. 4-59.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. 4. ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006. p. 23-37.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Org. Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. *Democracia e segredo*. Trad. Marco Aurelio Nogueira. São Paulo, Editora UNESP, 2015.

BOLÍVIA. *Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia*. Bolívia, 2009. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em: 19/04/2015.

_____. *Ley 1.551 de 20 de abril de 1994*. De la participación popular. Congreso Nacional, 1994. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf>. Acesso em: 13/05/2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, inciso XXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04/02/2014.

_____. *Lei nº 12.527, de 18-11-2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXIII 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/l12527.htm>. Acesso em: 04/02/2014.

BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CADHP. *Carta africana dos direitos humanos e dos povos*. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/>>

instruments/achpr/>. Acesso em: 19/04/2015.

CGU. *Política brasileira de acesso à informações públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã*. Projeto de Cooperação Técnica entre a Controladoria-Geral da União e a UNESCO. Brasília – DF, 2010. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu> >. Acesso em: 19/04/2015.

CHILE. *Ley 20.285/2008*. Sobre acesso a La información pública. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>>. Acesso em: 19/04/2015.

CORDEIRO, Helena C. D.; GOMES, Claudiana A. S.; LIMA, Marcia H. T. F. *Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil*. In: A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

DAHL, Robert A. *Sobre democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de A. *Elementos de teorias geral do Estado*. São Paulo, 2014. Disponível em: < <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm> >. Acesso em: 19/04/2015.

EQUADOR. *Ley orgánica de transparencia y acceso a La información pública*. Equador, 2004. Disponível em: < <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=11421> >. Acesso em: 19/04/2015.

FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las consituciones*. Madrid: Trotta, 1996.

FONSECA, Maria Odila Kahl. *Arquivologia e ciência da informação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 29-40.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor*. In: Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado. Disponível em: <www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-WLADIMIR%20ROCHA.pdf >. Acesso em: 22/03/2016.

FRANÇA, Camila; BRANDÃO, Emiliana; SPINELLI, Jayme. *Manual técnico de preservação e conservação*. Fundação Biblioteca Nacional, 2011. Disponível em: <<https://folivm.files.wordpress.com/2011/04/manual-an-bn-cnj-2011-c3baltima-versc3a3o-2p-folha.pdf> >. Acesso em: 22/09/2016.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santerrita. Ver. Técn. Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOWLETT, Ramesh.; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 64.

JARDIM, José Maria. *A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental*. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v.9, n.2, novembro de 2013, p. 383-405.

_____. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1998.

KNIGHT CENTER. *Mapa do acesso à informação pública na América Latina*. Disponível em: < https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zuQ_lIkW2dA.ksilPab9VRW4&hl=pt-br >. Acesso em: 20/04/2016.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. Ed. – Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/>>

liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 03/02/2014.

OEA. *Convenção americana dos direitos humanos*. Organização dos Estados Americanos, 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 19/04/2015.

PARAGUAI. *Ley 5.282/2014: de libre acceso ciudadano a la información pública y transparência gubernamental*. Disponível em: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivos_de_disenho/imagenes/imagenes/ley%205282.pdf>. Acesso em: 20/05/2017.

PERU. *Ley 27.086/2002: transparência y acceso a la información pública*. Peru, 2000. Disponível em: <<https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/830-ley-nd-27806>>. Acesso em: 19/04/2015.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto 58.052, de -16-05-2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011*. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/0d8cf8dcbd4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument>>. Acesso em: 03/02/2014.

SOUSA, Antonio Gouveia de. *Democracia e Lei de Acesso à informação no Governo do Estado de São Paulo: análise de recursos interpostos pelos cidadãos no período de 2013 a 2016*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2017. Disponível em: <http://biblioteca.ufabc.edu.br/php/download.php?codigo=76297&tipo_midia=2&iIndexSrv=1&iUsuario=0&obra=108606&tipo=1&iBanner=0&ildioma=0>. Acesso em: 10/07/2019.

SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1994.

ARGENTINA. *Decreto 1.172/2003: acceso a la información pública*. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/concursos/biblio/DTO%201172-03.pdf>>. Acesso em: 10/05/2016.

UNESCO. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 19/04/2015.

URUGUAI. *Ley 18.381/2008: de La información pública*. Uruguai, 2008. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=18381&Anchor=>>>. Acesso em: 19/04/2015.

VENEZUELA. *Constitución Bolivariana de Venezuela*. Venezuela, 1999. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>>. Acesso em: 19/04/2015.

_____. *Leyorgánica de procedimientos administrativos*. Venezuela, 1981. Disponível em: <<http://www.finanzas.usb.ve/sites/default/files/lopa.pdf>>. Acesso em: 19/04/2015.