

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: dimensões político-informacionais

José Maria JARDIM

Doutor em Ciência da Informação pelo Convênio IBICT – UFRJ
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos
Universidade Federal do estado do Rio de Janeiro
jardimbr@gmail.com

Resumo

Analisa o cenário histórico-social no qual emerge a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), assim como as características desse marco legal e sua regulamentação nos Poderes Executivos Federal e dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, universo empírico da pesquisa. São identificados elementos teóricos em torno do conceito de Estado e noções como transparência informacional, opacidade informacional e Estado informacional. Na coleta e análise de dados são utilizadas categorias operacionais como: base conceitual informacional; transparência ativa/ transparência passiva; agências responsáveis pela aplicação e monitoramento da LAI; procedimentos a serem seguidos pelo cidadão para solicitar de acesso à informação; informações pessoais em documentos públicos; interfaces da LAI com Governo Aberto, Governo Eletrônico e outros programas de natureza informacional; arquivos e documentos de arquivos. Como resultado, é reconhecida a necessidade de políticas e práticas de gestão informacional associadas aos processos de implementação da Lei de Acesso à Informação.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Estado informacional. Transparência informacional. Opacidade informacional. Políticas Públicas de Informação. Uso social da Informação.

THE LAW OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: political-informational dimensions

Abstract

Analyzes the social and historical context in which emerges the Access to Public Information Act - LAI (Law 12.527 of November 18, 2011), as well as the characteristics of this legal framework and its regulations in the executive branches of the Federal government and the states of Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul and Sao Paulo, empirical universe of this research. Theoretical elements are identified around the concept of State and notions such as informational transparency, informational opacity and informational state. Data were collected and analyzed according to operational categories: informational concepts; active transparency / passive transparency; agencies responsible for implementation and monitoring of LAI; procedures to be followed by the citizen to apply for access to information; public records containing personal information ; interfaces between Access to Public Information Act and Open Government, Electronic Government and other informational programs; archives and archival documents. As a result, recognize the need for public information policies and information management practices associated with the informational processes of implementing the Access to Public Information Act.

Keywords: Access to Public Information Act. Informational transparency. Informational opacity. Informational state. Public information policies.

1 INTRODUÇÃO

Em 1988, a Constituição Federal garantiu à sociedade brasileira o direito à informação, um dos pilares básicos da democracia contemporânea. Trata-se de um direito civil, mas também político e social que acentua a importância jurídica assumida pela informação nas sociedades democráticas.

Um dos indicadores da cidadania a partir da segunda metade século XX, o direito à informação consolida-se de formas distintas em diversas experiências históricas. A ideia de direito à informação governamental encontra-se no cerne dessas realidades. Em todas elas, os regimes jurídicos e administrativos que norteiam as relações entre Estado e Sociedade definem, em graus variados, agências, agentes, políticas, estruturas e discursos informacionais. A aplicação das leis de acesso à informação governamental inclui a emergência de zonas de tensão, espaços de consenso e práticas informacionais entre Estado e Sociedade, inerentes às dinâmicas requeridas pelo direito à informação. Nesse mesmo processo, as demandas por transparência e participação do cidadão no desenho e controle social das ações do Estado ganham relevo na agenda política e nos modos de gestão da informação governamental.

Foram necessários 23 anos para que o Brasil contasse com uma Lei de Acesso à Informação Pública que favorecesse a aplicação dos princípios do direito à informação presentes na Constituição de 1988¹, apesar do tema ter sido contemplado – embora jamais implementado - no artigo 5º da chamada Lei de Arquivos de 1991.² Após duas décadas de mobilização da sociedade civil, o Brasil passou a contar em 2011 com uma Lei de Acesso à Informação Pública (LAI)³. Antes do Brasil, 90 países já haviam adotado legislação semelhante. A LAI entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, quando foi regulamentada pelo Poder Executivo Federal. Desde então tem sido objeto de regulamentação em outros

¹ Conforme o artigo 5º da Constituição: "XXXIII - 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; LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo".

² Lei Nº 8.159, de 09 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

³ 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.

Poderes da União, bem como nos estados e municípios. A definição desse marco legal e seus impactos nas relações entre Estado e Sociedade, considerando as formas de produção, gestão e uso das informações governamentais, constitui o interesse fundamental desta pesquisa cujos **resultados preliminares** são expostos nesta comunicação.

O estudo realizado entre março e maio de 2012 insere-se no marco de uma temática explorada pelo autor, desde 1996, sobre a transparência do Estado brasileiro, as políticas públicas de informação governamental, as políticas públicas arquivísticas e o acesso às informações governamentais. Algumas questões fundamentais nortearam a pesquisa sobre o desenho e implementação inicial da LAI. A LAI supõe uma ordem informacional que está longe de existir no Estado brasileiro. Quais os mecanismos, previstos no dispositivo legal, que podem minimizar essa defasagem entre a lei e a realidade histórico-social? Quais os atores do Estado e da sociedade civil envolvidos diretamente na implementação da LAI? Quais as agências governamentais de informação envolvidas neste processo? Qual o lócus político, administrativo e jurídico dessas agências na ordem informacional e jurídica prescrita pela LAI? Quais deveriam estar envolvidas e não estão? Além de sugerir políticas de acesso à informação, a LAI sinaliza uma política pública de informação? Sim? Qual? Não? Por quê?

Assim sendo, a pesquisa teve como objetivo analisar a LAI e sua regulamentação no âmbito dos Executivos Federal e dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, tendo em vista: a) as bases conceituais para a formulação de políticas públicas de informação governamental; as funções das agências do Estado, em especial as de informação, envolvidas na operacionalização da lei; b) os modos de gestão, por parte do Estado, das demandas sociais estabelecidas nos termos da LAI; c) os papéis reservados aos atores do Estado e da sociedade, pela LAI, na classificação, reclassificação e acesso às informações sigilosas; d) as interfaces das políticas e programas decorrentes da aplicação da LAI com políticas e programas governamentais no campo da informação como, por exemplo, o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.

2 MARCOS TEÓRICOS

As relações entre Estado e Sociedade, mediadas pela produção e fluxos de informações entre ambos, tem sido contempladas com ênfase crescente pelas Ciências Sociais, especialmente a Ciência da Informação. Historicamente, essas relações ganham

relevo na modernidade e adquirem contornos mais profundos nas quatro últimas décadas com a emergência e ampliação das tecnologias da informação e comunicação, as reformas nas organizações estatais, a crise do Estado-Nação, políticas como Governo Eletrônico e Governo Aberto, etc. Esse processo, evidentemente, se dá de forma diferenciada em várias realidades sociais.

Reiteram-se, nesta pesquisa, configurações teóricas desenvolvidas pelo autor na abordagem do tema desde 1998, em diálogos que envolvem sobretudo a Ciência da Informação, a Ciência Política, a Sociologia, a História e a Arquivologia. Assume-se aqui o Estado como categoria de análise.

Considera-se, nos termos de Bourdieu (1996, p.105), que o Estado “concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma unificação teórica. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em seu conjunto...”. O Estado é “o responsável pelas operações de totalização (recenseamento, estatística, contabilidade nacional) objetivação (cartografia) por meio da escrita, “instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, os arquivos) e de codificação como unificação cognitiva que implica a centralização e monopolização em proveito dos amanuenses e letrados” (Bourdieu, 1996, p. 105). Sob tal perspectiva, o Estado pode ser compreendido como um **campo** que se traduz num conjunto de relações sociais, dotado de lógica interna, configurado por instituições ou indivíduos a competir pelo mesmo objetivo. Neste sentido, o Estado é apresentado por Bourdieu (1997, p.95) como “um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente” . Como tal, e também “um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor de informação...” Trata-se de um “capital simbólico, concentração que enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores” .

O Estado, entendido aqui na sua dimensão relacional, para além do Estado-Coisa ou do Estado-objeto⁴, apresenta ainda, entre outras características: não é um bloco monolítico sem fissuras, mas um campo de batalhas estratégico; não é um dispositivo unitário, calcado

⁴ Conforme Jardim (1998, p.), “se, no **Estado-Coisa**, as contradições de classe são exteriores ao Estado, no **Estado-sujeito** as suas contradições são exteriores às classes sociais.”

numa repartição homogênea dos centros de poder; é uma arena de lutas: há conflitos entre aparelhos de Estado e no interior de cada um deles; trata-se de um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder.

O Estado informacional seria produto de circunstâncias históricas da contemporaneidade. Conforme Kerr Pinheiro (2011, p.)

O Estado informacional representa mais que os seus atributos conceituais de território, riqueza ou população, conceito “inventado pelo capitalismo do século XIX” (CHAUI, 2002, p.142), mas também o próprio poder abstraído do domínio informacional exercendo de forma centralizada um único aparato político sobre a sociedade. De forma muitas vezes imperceptível é invertido o seu conceito original de Pólis que representa a reunião de indivíduos em um indivíduo único, o Estado, descrito por Rousseau como um promotor da “vontade geral”.

Neste cenário, as possibilidades e limites da construção político-social da transparência em oposição à opacidade do Estado são cada vez mais entrecruzadas com dispositivos jurídicos e modos de gestão da informação governamental. Nos termos dessa pesquisa, entendemos *transparência informacional* como

um território para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e da Estado. Território “relacional”, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas de gestão e uso social da informação governamental. Território que, por mecanismos diversos, favorece a *interação informacional* (como prática socialmente emancipatória/ transformadora) de duas instâncias: a dos diversos agentes do aparelho de Estado e aquela do cidadão-incluído. Ampliam-se assim, por princípio, as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil. (Jardim, 1998, p.44)

A *opacidade informacional* do Estado é também relacional, porém “os elementos que densificam este território são a ausência (total ou quase total) de *interação informacional* envolvendo o aparelho de Estado (via os seus agentes) e a sociedade civil” (Jardim, 1998, p 45.).

Outra categoria central nesta pesquisa é a política pública de informação governamental, interpretada por Jardim, Silva e Nharreluga (2009) como “ o conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação” governamental. Como tal, reconhece-se que uma política

pública de informação não se resume a um conjunto de dispositivos legais ou de infraestruturas informacionais.

Desde a sua divulgação, ainda como anteprojeto, a LAI tem sido identificada na mídia e em eventos acadêmicos como “Lei de Acesso à Informação Pública”⁵. Toda informação produzida ou acumulada pelo Governo no decorrer da administração do Estado é de natureza pública, embora não seja eventualmente de acesso irrestrito, por força de restrições legais. Assim, nem toda informação considerada “pública” é produzida pelo Governo: um relatório de uma empresa privada sobre tendências do mercado financeiro pode ser publicizado, embora seja um documento natureza privada.

A pesquisa não objetivou uma análise jurídica da Lei de Acesso e seus desdobramentos. Procurou-se, no entanto levar em conta a dimensão simbólica do discurso jurídico.

Por fim, destaca-se a relatividade do efeito – quase mágico – de criar realidades a partir da força do discurso jurídico. Na verdade, existem condições sociais que, de alguma forma, limitam a eficácia do poder de nomeação do Direito. As representações do mundo social por parte dos agentes são responsáveis, até certo ponto, pela construção de tal mundo. Essas formulações mentais contribuem para produzir o mundo, mas dentro dos limites da sua correspondência com estruturas preexistentes. não é menos verdade que a vontade de transformar o mundo passa pela transformação das palavras utilizadas para nomeá-lo. Ao descobrir novas maneiras de *dizer* o Direito, produzem-se novas categorias de percepção e de apreciação, introduzindo uma visão inusitada das divisões e das distribuições sociais. (GAGLIETTI, 2006, p.47)

3 MARCOS EMPÍRICOS

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011) foi precedida de um longo processo em torno da construção do direito à informação no Brasil, no bojo da redemocratização do país após 1985. Como mencionado na introdução desta comunicação, o direito à informação ganha contornos constitucionais na Constituição de 1988. A primeira regulamentação do preceito constitucional tardou seis anos para ocorrer. Tal se deu fora do escopo de uma lei específica para o acesso à informação governamental: todo o capítulo V da

⁵ O termo “informações públicas” só é mencionado uma vez na LAI, no seu artigo 9º, que trata dos mecanismos de acesso a serem disponibilizados ao cidadão. Em sua base conceitual, o termo “informação pública” tampouco é evidenciado

Lei de Arquivos (Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991) era dedicado ao “acesso e sigilo dos documentos públicos”. Esse capítulo foi revogado com a aprovação da LAI.

Nos planos estadual e municipal, o vazio jurídico manteve-se até a aprovação da LAI e contribuiu para a sobrevivência da opacidade e do “segredismo”, típicos do Estado brasileiro. Ao longo de 13 anos foram publicados decretos relativos ao acesso e sigilo de documentos que não foram viabilizados⁶, entre outras razões pelas ausência de políticas públicas arquivísticas. A Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, restringiu ainda mais as possibilidades de acesso à informação governamental, estabelecendo a perspectiva do “sigilo perpétuo” nos casos em que “o acesso ao documento” pudesse comprometer “a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País” (artigo 6º, § 2º).

A Lei de Acesso à Informação, de 18 de novembro de 2011, tem como diretrizes os princípios de publicidade máxima da administração pública, sendo o sigilo a exceção. Neste sentido, prevê em seu artigo 3º diretrizes como

divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; ... utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; ... fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; ... desenvolvimento do controle social da administração pública.

O cidadão está no epicentro da LAI. A sua lógica político-jurídica é a garantia de acesso à informação ao cidadão pelo Estado. Por outro lado, a LAI supõe um grau de ordenamento informacional do Estado brasileiro que ainda está longe de existir, em que pese ilhas de excelência e setores com maiores teores de gestão da informação.

Em pesquisa sobre “ Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”, realizada sob demanda da Controladoria-Geral da União, Da Matta (2011, p.18) reconhece que a transparência e o acesso social à informação governamental são temas presentes nos setores do Executivo Federal que foram analisados.

... desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem sucedida da Lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o “mau uso” das informações pelo público, com a “má interpretação” ou “descontextualização das informações”. ... muitas vezes, as informações sob a guarda da Administração Pública são tratadas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores... O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos. Por isso, há resistência em disponibilizar

⁶ Decreto 2134 de 24.1. 1997, Decreto 4553 de 27.12. 2002 e Decreto 5301 de 9.12. 2004

informações não só para o público, mas às vezes até para outras áreas da Administração.

A lei refere-se ao Estado brasileiro como um todo: administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, as Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público; autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São também objeto da LAI, conforme seu artigo 2º, as “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”.

A LAI garante ao cidadão, no artigo 7º os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

No artigo 8º são previstos diversos tipos de informação (registros de competências e estrutura organizacionais, repasses e transferências financeiros, despesas, dados sobre programas, ações, obras, etc.) e procedimentos informacionais a serem seguidos pela administração pública, sendo enfatizado que a divulgação da informação na Internet é obrigatória. É criado, no artigo 9º, um Serviço de Informações ao Cidadão em todos os órgãos do poder público para: “a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações”. Outro instrumento para a garantia do acesso à informação, mencionado no mesmo artigo, é a “

realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”.

O pedido de acesso à informação pelo cidadão, contemplado no artigo 10º, pode ocorrer no serviço de informação do órgão ou através da internet. É solicitada a identificação do requerente que, no entanto, não necessita justificar as razões da sua solicitação de acesso. Se o acesso à informação não puder ocorrer de imediato, o órgão terá até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (mediante justificativa formal ao requerente), para responder. A LAI prevê, no seu artigo 21º, diversas possibilidades de recursos a serem interpostos pelo cidadão quando o acesso à informação for negado por ser classificada como sigilosa ou quando este considerar que os processos previstos na LAI não foram respeitados pelo órgão público.

São consideradas passíveis de classificação, as informações que possam (artigo 23º):

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

São estabelecidas três categorias de sigilo e seus respectivos prazos: ultrassecreto⁷, vinte e cinco anos; secreto, quinze anos e reservado, cinco anos.

Considerados esses antecedentes históricos e o atual contexto, foram contemplados, nesta pesquisa, além da Lei de Acesso à Informação, os dispositivos legais que a regulamentaram entre 15 e 24 de maio de 2012 nos Poderes Executivos Federal e dos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Após esse período foram identificadas iniciativas de regulamentação, mediante Decreto do Executivo ou

⁷ Conforme o Artigo 47º da LAI é possível “prorrogar por uma única vez, e por período determinado não superior a vinte e cinco anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, enquanto seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional, à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, limitado ao máximo de cinquenta anos o prazo total da classificação.”

Lei/Decreto estadual e municipal, assim como nos Poderes Judiciário e Legislativo dos três níveis da federação⁸. Os processos de regulamentação nessas esferas e os dispositivos legais daí resultantes serão objeto de análise em fases posteriores da pesquisa em curso.

A LAI prevê em seu artigo 47º que sua entrada em vigor ocorreria “180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação”. O mesmo prazo foi estabelecido (artigo 43º) para a sua regulamentação. Como tal, apenas a partir de meados de maio de 2012 os desdobramentos jurídicos da LAI começaram a vir à tona. Observa-se, no entanto, que esse processo tem sido lento nos diversos níveis e Poderes da federação.

4 METODOLOGIA

Sob uma perspectiva qualitativa, foram analisados sete instrumentos legais: Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso às Informações Públicas - LAI); Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 – Poder Executivo Federal; Decreto nº 4.531, de 15 de maio de 2012 – Poder Executivo do Paraná; Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012 - Poder Executivo do Rio Grande do Sul; Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012 - Poder Executivo do Rio de Janeiro; Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012 - Poder Executivo de São Paulo e o Decreto nº. 45.969, de 24 de maio de 2012- Poder Executivo de Minas Gerais. Além dos dispositivos jurídicos acima mencionados, procurou-se acompanhar em notícias e artigos da imprensa brasileira e nas redes sociais da internet, as diversas interpretações e discursos sobre a LAI. Outra fonte foram os seminários e mesas-redondas nas quais o autor participou como palestrante, debatedor e espectador. No campo acadêmico, a produção a respeito, posterior à publicação da LAI, ainda é escassa.

Inicialmente, foram observados os diversos aspectos políticos e administrativos da Lei de Acesso às Informações Públicas. A partir dos principais norteamentos informacionais da LAI e os objetivos da pesquisa, foram priorizadas, na etapa preliminar da pesquisa, as seguintes categorias operacionais⁹: base conceitual informacional; transparência ativa/transparência passiva; agências responsáveis pela aplicação e monitoramento da LAI; procedimentos a serem seguidos pelo cidadão para solicitar de acesso à informação;

⁸ É o caso, por exemplo, do Espírito Santo cuja Lei de Acesso à Informação foi publicada em 10 de julho de 2012.

⁹ Como proposto por Minayo (2008, p.179), categorias operacionais “são construídas com a finalidade de aproximação ao objeto de pesquisa (na sua fase empírica), devendo ser apropriadas ou construídas de permitir a observação e o trabalho de campo”

informações pessoais em documentos públicos; interfaces da LAI com Governo Aberto, Governo Eletrônico e outros programas de natureza informacional; arquivos e documentos de arquivos.

5 ANÁLISE DOS DADOS

5.1 BASE CONCEITUAL INFORMACIONAL

A LAI define, em seu artigo 4º, conceitos sobre os quais estão assentados os procedimentos de classificação e acesso às informações governamentais.

Quadro 2 – Base conceitual informacional da LAI e seu Decreto regulamentador

Lei nº 12.527, de 18.11. 2011	Decreto nº 7.724 de 16.05. 2012 ¹⁰
<p>autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;</p> <p>disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;</p> <p>documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;</p> <p>informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;</p> <p>informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;</p> <p>informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;</p> <p>integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;</p> <p>primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;</p> <p>tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.</p>	<p>dados processados: dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação;</p> <p>documento preparatório: documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas</p> <p>informação atualizada: informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam; e</p> <p>informação pessoal: informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;</p> <p>informação sigilosa: informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo.</p>

Em relação aos decretos regulamentadores, essa base conceitual foi ampliada em alguns casos (São Paulo) e ignorada em outros (Paraná) O próprio Decreto nº 7.724 de 16 de maio de

¹⁰ Em negrito, as definições que foram acrescentadas, no Decreto, ao conceito apresentado na Lei.

2012, referente ao Poder Executivo Federal, conta com conceitos não previstos na LAI. Estima-se que entre a aprovação de LAI em novembro de 2011 e sua regulamentação em maio de 2012, essa ampliação conceitual tenha resultado dos diversos debates em torno da lei e sua operacionalização.

Quadro 3 – Base conceitual informacional nos decretos estaduais

MG	arquivos públicos; autenticidade; classificação de sigilo; credencial de segurança; custódia; dado público; desclassificação; disponibilidade; documento; gestão de documentos; informação; informação pessoal; informação sigilosa; integridade; marcação; primariedade; reclassificação; rol de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais; tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais ; tratamento da informação.
PR	Não estabelece nenhum conceito
RJ	documento
RS ¹¹	autenticidade; disponibilidade; documento; informação; informação pessoal; informação pessoal; informação sigilosa; primariedade; tratamento da informação
SP ¹²	arquivos públicos; autenticidade; classificação de sigilo; credencial de segurança; criptografia; custódia; dado público: desclassificação: disponibilidade, documento; documentos de arquivos; gestão de documentos; informação; informação pessoal; informação sigilosa; integridade; marcação; primariedade; reclassificação; rol de documentos; dados e informações sigilosas e pessoais; tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais; tratamento da informação.

Os decretos de Minas Gerais e São Paulo ampliam de forma significativa, não apenas em termos quantitativos, a demarcação conceitual da LAI, sobretudo no que se refere à dimensão arquivística dos processos relacionados à gestão da informação. Ambos, neste sentido, melhores condições, em termos informacionais, para o processo de aplicação da LAI.

5.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA/ TRANSPARÊNCIA PASSIVA

As noções de transparência ativa e passiva emergem na concepção e aplicação de Leis de Acesso à Informação em alguns países como, por exemplo, o Chile. Conforme Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União,

¹¹ No decreto nº. 45.969, de 24 de maio de 2012 (Poder Executivo de Minas Gerais) são também mencionados, nos marcos conceituais, “Gestor Local do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC” e “Gestor Central”. Ambos os termos não foram incluídos no quadro acima por não serem considerados conceitos informacionais.

¹² No decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012 (Poder Executivo de São Paulo) são também mencionados, nos marcos conceituais, “serviço ou atendimento presencial” e “serviço ou atendimento eletrônico” . Ambos os termos não foram incluídos no quadro acima por não serem considerados conceitos informacionais.

em palestra no dia 4 de maio de 2012, na 9ª. edição do Programa Bibliotemas do Supremo Tribunal de Justiça,

Nós chamamos de transparência ativa a divulgação espontânea, proativa, de informações, pelo Estado, pelos meios disponíveis. Claro que hoje, na era da internet, o meio eletrônico, a própria internet foi eleita o canal prioritário pelo legislador. Na verdade, com exceção dos municípios com menos de dez mil habitantes, todos os demais entes deverão publicar o rol mínimo de informações que a lei prevê na internet.... São informações referentes à estrutura organizacional, funcionamento dos órgãos, competências, o quem é quem, o horário de funcionamento, despesas, repasses, convênios, licitações e contratos e perguntas mais frequentes. A lei é expressa em prever que nós, Estado, deveremos trabalhar para identificar aquilo que nos é mais demandado pela sociedade e nos anteciparmos para colocarmos isso proativamente na internet, a fim de facilitar que o cidadão encontre essa informação... Já a transparência passiva é a obrigação do Estado de atender pontualmente os pedidos de acesso à informação que nos serão apresentados (VIEIRA, p. 12-14)

Essas noções nortearam a LAI e suas regulamentações nos Executivos Federal e estaduais analisados nesta pesquisa. Apenas o Decreto 45.969, de 24 de maio de 2012 (Minas Gerais) e Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012 (Rio Grande do Sul) o menciona o termo “transparência ativa” e “transparência passiva” para designar uma série de procedimentos informacionais envolvendo Estado e sociedade. Os demais decretos contemplam as atividades típicas de “transparência passiva”. Já em relação à “transparência passiva”, os processos que lhes são inerentes não são contemplados nos decretos dos Poderes Executivos do Paraná e Rio de Janeiro.

Em todos os decretos regulamentadores, a internet é forma privilegiada para a divulgação de documentos e informações governamentais, mesmo pelas administrações que não fazem uso da noção de transparência ativa. São especificadas diretrizes que devem ser consideradas no desenho de sítios dos órgãos das administrações públicas, compatíveis com o disposto no parágrafo § 3º do artigo 7º da LAI:

I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada; V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, **jetons** e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como

proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do [art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011](#), e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

No que se refere à “transparência passiva”, a LAI estabelece, no seu artigo 9º, a criação de Serviços de Informação ao Cidadão (SIC)¹³ em todos os órgãos e entidades da administração pública com os objetivos de

I - atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II - informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III - receber e registrar pedidos de acesso à informação. Parágrafo único. Compete ao SIC: I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação; II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterá a data de apresentação do pedido; e III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.

Essas unidades de informação ampliam significativamente as estruturas informacionais nas administrações públicas que optaram por esse modelo na regulamentação da LAI: Poder Executivo Federal e Poderes Executivos Estaduais de São Paulo e Rio Grande do Sul.¹⁴

5.3 AGÊNCIAS RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO E MONITORAMENTO DA LAI

Em relação ao Executivo Federal, a LAI previu em seu artigo 40º. a designação, por cada dirigente dos órgãos, de uma autoridade responsável pela implementação da lei. Foi previsto ainda, no artigo 41º, que um órgão seria designado para monitoramento da lei. Conforme previsto no Decreto o órgão responsável pela aplicação da LAI é a Controladoria Geral da União.

¹³ No caso do Poder Executivo Federal, coube a cada órgão definir em qual área da estrutura organizacional seria inserido o Serviço de Informação ao Cidadão. Ainda não há dados disponíveis sobre quais são os setores predominantes, conforme contato realizado informalmente com a Sra. Vânia Lúcia Ribeiro Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União. Conforme observado em depoimentos de servidores federais em eventos sobre o tema, parece haver uma tendência à inserção dos SICs nas Ouvidorias, seguida Setores de Comunicação Social. O SIC do Ministério da Agricultura, no entanto, encontra-se vinculado à Biblioteca Nacional de Agricultura.

¹⁴ Conforme o artigo 12º. do Decreto 45.969, de 24 de maio de 2012, no Poder Executivo de Minas Gerais “os serviços de informação ao cidadão são oferecidos por meio dos instrumentos da Política de Atendimento ao Cidadão de que trata o Decreto nº 45.743, de 26 de setembro de 2011, em especial pelas Unidades de Atendimento Integrado – UAI’s, Linha de Informação do Governo do Estado de Minas Gerais – LigMinas - 155 e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais”.

Ainda na fase de anteprojeto, um dos pontos criticados por algumas organizações como a Artigo 19 (2009) é a ausência de uma agência governamental “ independente para decidir sobre recursos decorrentes de pedidos de informação. Esse órgão deve ter o poder de investigar os recursos de forma apropriada, remediar falhas na aplicação da lei e ordenar a liberação da informação”. Essa crítica encontra respaldo, por exemplo, no argumento de Mendel (2011. P. 47)

es crucial que el derecho de apelación a una entidad independiente esté disponible para revisar las decisiones tomadas por las entidades públicas. En ausencia de este recurso, no se puede afirmar que los individuos realmente tienen un derecho de acceder a la información que está en manos de las entidades públicas, sino meramente el derecho a que sus solicitudes e información sean consideradas. Sin una revisión independiente, hay mucha información (por ejemplo la que revele corrupción o incompetencia) que nunca se divulgará.

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada em 2001. Órgão inserido na estrutura da Presidência da República, sua competência foi definida em 2003 pela Lei 10.683, de 28 de maio:

assistir direta e imediatamente o Presidente da República nos assuntos e providências relacionados à prevenção e ao combate à corrupção, à auditoria pública, à correição, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão, atuando como órgão central do Poder Executivo Federal para as funções de controle interno e correição. (CGU, 2012)

Trata-se de um órgão com relevante papel na estrutura do Executivo Federal cuja atuação tem relações diretas com serviços de informação que permitam o seu desempenho de forma adequada. No entanto, a CGU não é, até o momento, um órgão com competências e servidores especializados na gestão da informação, como ocorre em agências de informação especializadas. Apesar dessa ausência de *expertise*, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece competências relevantes para a CGU em termos de política e gestão da informação governamental.¹⁵

¹⁵ I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1o do art. 11; ... IV - monitorar a implementação da Lei no 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e Art. 69. Compete à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto¹⁵, por meio de ato conjunto: I - estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação de informações ao público, fixando prazo máximo para atualização; e II -

Nos casos dos Poderes Executivos Estaduais, a definição das agências responsáveis pela aplicação da LAI encontra-se configurada de formas diversas:

. Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul: Não definem nenhum órgão específico para coordenar a aplicação do Decreto e tampouco menciona nenhum órgão especializado em gestão da informação. No caso o Rio Grande do Sul, o artigo 6º estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual devem “fornecer as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas à Casa Civil, por meio da Subchefia de Ética, Controle Público e Transparência, para divulgação no site www.acessoinformacao.rs.gov.br” .

. Minas Gerais: A Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais “disponibilizará normas estaduais que tratam do acesso à informação” (Art. 7º. do Decreto 45.969). Cabe, porém, à Controladoria-Geral do Estado – CGE “coordenar a política de transparência pública” (Art. 11º.). Como tal, é atribuição da CGE, de acordo com o artigo 37º adotar “ providências junto aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo para constituição e orientação de Comissões de Gestão de Informação, destinadas a opinar sobre a identificação e classificação dos documentos e informações públicos.” Não é mencionado nenhum órgão cujas atividades-fim sejam a gestão da informação governamental.

. São Paulo: Ao contrário dos Decretos federal e estaduais, o Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. explicita um papel fundamental para uma agência governamental especializada na gestão da informação governamental, o Arquivo do Estado de São Paulo.

Assim, conforme o artigo 9º o Arquivo Público do Estado, da Casa Civil deverá

adotar as providências necessárias para a organização dos serviços da Central de Atendimento ao Cidadão - CAC, instituída pelo Decreto nº 54.276, de 27 de abril de 2009, com a finalidade de: I - coordenar a integração sistêmica dos Serviços de Informações ao Cidadão - SIC, instituídos nos órgãos e entidades; II - realizar a consolidação e sistematização de dados a que se refere o artigo 26 deste decreto, bem como a elaboração de estatísticas sobre as demandas de consulta e os perfis de usuários, visando o aprimoramento dos serviços.

Na estrutura da LAI a Comissão Mista de Reavaliação de Informações é uma instância colegiada fundamental nos processos de acesso à informação. Essas Comissões ou

detalhar os procedimentos necessários à busca, estruturação e prestação de informações no âmbito do SIC. (Art. 68º do Dec. 7.724)

colegiados semelhantes, previstos nos decretos regulamentadores dos Executivos estaduais analisados, têm funções como reavaliar a classificação de informação no grau ultrassecreto ou secreto, decidir sobre recursos referentes a decisões contrárias, do Poder Público, a solicitações da informação e prorrogar o prazo de sigilo de informação ultrassecreta. No caso do Estado do Rio de Janeiro, prevê-se uma Comissão apenas com a função de deliberar sobre recursos contra indeferimento de solicitações de acesso à informação. Em São Paulo, a instância recursional é a Comissão Estadual de Acesso à Informação.

5.4 PROCEDIMENTOS A SEREM SEGUIDOS PELO CIDADÃO PARA SOLICITAR DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A LAI prevê que ao solicitar acesso à informação, o cidadão identifique-se nominalmente e apresente número de documento de identificação. Essa exigência foi objeto de questionamento pela Artigo 19 em sua análise sobre o projeto de lei: “Deve-se também considerar a remoção da exigência de que requerentes se identifiquem para um pedido e, ao invés disso, simplesmente exigir que forneçam dados para contato com o propósito de fornecer a informação” (2009, p. 14).

Nos Executivos Federal¹⁶ e dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, o cidadão deve solicitar acesso à informação através do Serviço de Informação ao Cidadão ou estrutura semelhante. No caso do Estado do Rio de Janeiro, conforme artigo 9º do Decreto, “o requerimento será imediatamente encaminhado à Comissão de Gestão de Documentos do respectivo órgão ou entidade estadual, que será competente para apreciar o pedido”. No Poder Executivo do Paraná, é previsto no artigo 9º do Decreto, que a solicitação de acesso à informação ocorra “preferencialmente nos respectivos sítios

¹⁶ Conforme publicado pelo portal de notícias G1 em 14 de julho de 2012, “em quase dois meses de vigência da Lei de Acesso à Informação, o Executivo federal recebeu 16.960 pedidos de informação, dos quais 14.311 (84,38%) foram respondidos, segundo dados divulgados pela Controladoria Geral da União, órgão responsável pela aplicação da lei, neste sábado (14). Os demais pedidos estão em tramitação, informou o órgão.... A CGU aponta que 1.370 pleitos (9,7%) foram negados por tratarem de informações sigilosas ou previstas em legislações específicas (como segredos industriais, dados fiscais e bancários, etc.). Outros 1.130 pedidos (7,9% dos respondidos) não puderam ser atendidos porque não foram feitos para o órgão competente ou porque os dados não existem ou precisariam ser .Os órgãos com maior número de pedidos são a Superintendência de Seguros Privados (Susep), com 1.860 pedidos, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que recebeu 1.175 solicitações. Ainda conforme a CGU, os principais responsáveis por pedidos são pessoas físicas - 94,36% do total de pleiteantes”.(<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/07/governo-soma-quase-17-mil-pedidos-pela-lei-de-acesso-informacao.html>)

eletrônicos oficiais e, na impossibilidade da utilização desse meio, o requerimento deverá ser entregue em qualquer serviço de protocolo da administração pública estadual.”

5.5 INFORMAÇÕES PESSOAIS EM DOCUMENTOS PÚBLICOS

Conforme artigo 55º do Decreto que regulamenta a LAI no Executivo Federal, informações “relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades” são de acesso restrito “a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção”. Exceto no caso do Paraná, cujo decreto não contempla o tema, todos os demais definem procedimentos detalhados para a gestão das informações pessoais de natureza pública. Os mecanismos jurídico-administrativos previstos pretendem garantir que, nos termos do artigo 31º da LAI, “o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais” . Também neste caso, exceções à parte, as lacunas informacionais do Estado brasileiro são evidentes e requerem dispositivos políticos e gerenciais que garantam as diretrizes legais.

5.6 INTERFACES COM GOVERNO ABERTO, GOVERNO ELETRÔNICOS E OUTROS DE NATUREZA INFORMACIONAL

A LAI e os decretos regulamentadores analisados não sugerem nenhum tipo de interface com programas ou políticas informacionais da administração pública.

O Decreto do Poder Executivo do Estado de São Paulo prevê no artigo 25º que “a autoridade máxima de cada órgão ou entidade estadual publicará, anualmente, em sítio próprio, bem como no Portal da Transparência e do Governo Aberto” rol de documentos, dados e informações desclassificados nos últimos 12 (doze) meses e também de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura, além de “relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes”.

5.7 ARQUIVOS E DOCUMENTOS DE ARQUIVOS

Em seu artigo 71º, o Decreto que regulamente a LAI no Executivo Federal prevê que “os órgãos e entidades adequarão suas políticas de gestão da informação, promovendo os

ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações”.

Os decretos de Minas Gerais e São Paulo, ao apresentarem conceitos como arquivos públicos e gestão de documentos, sinalizam uma dimensão importante dos processos de acesso à informação governamental. Entre outras razões, porque os tipos de informação caracterizados pela LAI são essencialmente arquivísticos. As possibilidades de assegurar que o cidadão tenha acesso à informação governamental encontram-se diretamente relacionadas a políticas e práticas de gestão da informação arquivística.

O único dispositivo legal regulamentador da LAI estabelece essa correlação é o Decreto do Executivo do Estado de São Paulo. No artigo 2º é ressaltado que o direito de “acesso a documentos, dados e informações será assegurado mediante: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos”. A formulação e implementação da “política de segurança da informação” deverá ocorrer “em consonância com as diretrizes da política estadual de arquivos e gestão de documentos” (artigo 78º). Prevê-se ainda, no artigo 40º, que os documentos sigilosos “deverão ser registrados no momento de sua produção, prioritariamente em sistema informatizado de gestão arquivística de documentos”. Prevê-se que aos documentos sigilosos deverão ser aplicados os prazos de guarda estabelecidos nas Tabelas de Temporalidade da Administração Pública Estadual (artigo 57º).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É uma oportunidade histórica para a sociedade e o Estado brasileiros a aprovação de uma Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) após 23 anos de uma Constituição que consagrou os princípios do direito à informação e do dever da administração pública na gestão e acesso a documentos, sucedida por dispositivos legais regulamentadores que jamais foram implementados. Num Estado historicamente autoritário, marcado pela opacidade informacional, inclusive no processo democratizante das últimas décadas, a LAI aponta para diversos desafios na sua implementação. Um desses desafios consiste no fato de que a LAI insere o cidadão no epicentro numa ordenação jurídica à qual não corresponde uma ordenação equivalente no plano informacional. As possibilidades de minimizar essa defasagem entre a LAI (e sua regulamentação e aplicação em diversos setores do Estado) e as condições reais de acesso à informação não estão contempladas no dispositivo legal. O

cenário informacional do Estado brasileiro, exceções à parte, encontra-se, em geral, aquém das demandas da LAI e das possibilidades de fazer face aos direitos de acesso à informação por parte da sociedade.

Sem uma agenda voltada para a definição e implementação de políticas públicas de informação, tendem a resultados limitados as iniciativas e práticas que pretendem garantir o acesso regulado pela LAI. Esse debate parece ainda frágil ou insuficiente no marco do Estado e no universo acadêmico.

As agências governamentais do campo informacional que podem envolver-se nos desdobramentos da LAI não são evidenciadas na própria tessitura jurídica da lei. A única exceção, no universo pesquisado, é o Decreto do Poder Executivo do Estado de São Paulo, no qual o Arquivo do Estado assume um papel protagonista na condução de várias práticas informacionais pelos órgãos e agentes do Estado.

Embora o cidadão seja um personagem central no cenário da LAI, o papel da sociedade é exclusivamente o da “transparência passiva”. Todos os demais mecanismos acionados e acionáveis para a implementação da LAI são basicamente aparatos do Estado. Se as agências que configuram o aparato informacional do Estado, especialmente os arquivos, não construírem agendas, políticas e práticas em diálogo com a LAI, provavelmente seguirão periféricas.

Num país com a complexidade do Brasil é possível estimar os obstáculos à implantação da LAI em todos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e suas configurações nos diversos patamares da estrutura federalista do país. Para além do âmbito jurídico, trata-se de um processo associado a uma cultura política que vem sendo dinamizada, nas últimas décadas, em meio às contradições que envolvem tradições autoritárias e uma agenda democratizante nas relações Estado e Sociedade. As formas pelas quais a produção, fluxo e uso da informação governamental são objeto das políticas e práticas de gestão informacional podem finalmente começar a esboçar a face do Estado diante de um cidadão ainda sem rosto. Um instrumento como a LAI é, sem dúvida, um sinal de um estágio mais consolidado de num regime democrático. Porém, considerando os resultados preliminares da pesquisa, há muitos territórios a serem explorados pelas agências governamentais de informação e seus agentes. Por outro lado, mostra-se premente uma produção de pesquisas sobre políticas e práticas informacionais que favoreçam o uso social

da informação produzida pelo Estado nos marcos democratizantes da Lei de Acesso à Informação Pública.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. Entendendo a Lei Geral de Acesso à Informação. Disponível em: <[http://artigo19.org/doc/entenda a lei final_web.pdf](http://artigo19.org/doc/entenda_a_lei_final_web.pdf)> Acesso em: 04 abr. 2012.

_____. Análise do projeto de lei de acesso à informação pública. Disponível em: <[http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.p](http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf)
[df](http://www.artigo19.org/site/documentos/analise_do_projeto_de_lei_de_acesso_a_info_publica.pdf)>. Acesso em: 18 mai 2012

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 1996.

_____. De la maison du roi à la raison d'État: un modèle de la gènese du champ bureaucratique. **Actes de la recherche en sciences sociales**. Paris, v.118, p. 55-68, juin 1997.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 8.159, de 08 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: 10 abr. 2011

_____. Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm> . Acesso em: 12 abr. 2012

_____. 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.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. 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.. Acesso em: 20 mai. 2012

DA MATTA, Roberto. **Sumário Executivo - Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012

GAGLIETTI, Mauro. O poder simbólico e a distância entre os dois Brasis: o formal e o informal. **katálysis**. 2006, vol.9, n.1, pp. 43-52. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802006000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 07 jun. 2012

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

_____, SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de Políticas Públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em**

Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p.2-22, 2009. Disponível em: <<http://www.eci.ufmg.br/pcionline/index.php/pci/article/view/743/535>>. Acesso em: 01 maio 2010.

KERR PINHEIRO, M.M. . Política de informação como documento público no estado informacional. In: XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - ENANCIB, 2011, Brasília. **Anais...** . Brasília: UNB- PPGCINF/FCI, 2011. p. 1483-1496.

MENDEL, Toby. **El Derecho a la Información en América Latina: comparación jurídica**. Quito: UNESCO, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINAS GERAIS. Decreto nº. 45.969, de 24 de maio de 2012. Regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.casacivil.mg.gov.br/userfiles/file/Gerenciado/transparencia/20120524_dec45969-acessoinformacao.pdf> . Acesso em: 28 mai. 2012

PARANÁ. Decreto nº 4.531, de 15 de maio de 2012. Regulamenta o acesso a informações prevista no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e na Lei Estadual nº 16.595/2010 e dá outras providências.. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=67602&indice=4&anoSpan=2012&anoSelecioneado=2012&mesSelecioneado=5&isPaginado=true>> . Acesso em: 17 mai. 2012

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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, cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual – CMRI/RS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.acessoainformacao.rs.gov.br/upload/20120517115503dec.49.111_acesso_informaco.es\[1\].pdf](http://www.acessoainformacao.rs.gov.br/upload/20120517115503dec.49.111_acesso_informaco.es[1].pdf)> . Acesso em: 18 mai. 2012

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **A Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/46754/Acesso_informacao_texto.pdf?sequencia=1..>. Acesso em: 18 mai 2012

RIO DE JANEIRO . Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012. Regulamenta o procedimento de acesso a informações previsto nos artigos 5º, XXXIII, e 216, § 2º, da Constituição da República, e na Lei Federal nº 12.527, de 18.11.2011. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/166551/DLFE-48047.pdf/DECRETON43.597de16.05.2012.pdf>> . Acesso em: 19 mai. 2012

SÃO PAULO. Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/Od8cf8dcbd4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument>> . Acesso em: 18 mai. 2012.