

# O direito à informação governamental: questões acerca da positividade e legitimação de um direito fundamental

Emília Barroso Cruz\*

**Resumo** Neste artigo discutimos o direito à informação governamental como um direito fundamental, e seu processo de positivação no Brasil. O exercício do direito não está ligado apenas à promulgação de normas jurídicas, mas também ao reconhecimento ético do seu valor, por meio do debate público. No Brasil, onde este direito está positivado pela Constituição Federal desde 1988, não há indícios de percepção de legitimidade e validade dessas normas jurídicas pelos servidores Federais, de acordo com pesquisa realizada pela CGU/UNESCO<sup>1</sup>. Concluimos que as discussões sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação podem possibilitar o debate e validação ética faltantes.

**Palavras-chave** Lei de Acesso à Informação; Direito à informação; Informação governamental; Legitimidade e validade do direito; Administração pública.

## The right to governmental information: on the enforcement and legitimation of a fundamental right

**Abstract** This article discusses the right to government information as a fundamental right, and its enforcement by Brazilian law. This right is not just linked to the enactment of legal norms, but also to the ethical recognition of its value, through public debate. In Brazil, where this right is enforced by the Federal Constitution since 1988, there is no evidence of perceived legitimacy and validity of these legal norms by Federal public servants, according to research conducted by CGU/ UNESCO. We conclude that the discussions about the implementation of the Information Access Act will enable the missed debate and ensuing validation.

**Keywords** Information Access Act, Information Right, Government Information, Legitimacy and validity of law; Public administration.

---

\* Doutoranda em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação sobre Ciência e Tecnologia e Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rua Joaquim Camilo Tavares, 337 – Bairro Campos Elíseos, Varginha – MG – CEP: 37.018-320. Telefones: (35) 4101-0658 e (35) 8428-0088. e-mail: ebarroso.cruz@gmail.com

## Introdução

O objeto de estudo que temos em foco é a informação governamental – materializada nos documentos governamentais – assim como o direito de acesso a esta informação e a positivação deste direito por meio das normas jurídicas. Esta informação governamental é produzida, recebida, acumulada, tratada e gerida pela Administração Pública e seu corpo burocrático, sendo este último responsável por proporcionar o acesso aos documentos públicos e à informação neles contida. Assim sendo, faz-se necessário entendermos como o direito à informação governamental se apresenta e se legitima para esta Administração Pública.

O termo “Administração Pública” indica o conjunto das atividades diretamente destinadas à realização concreta das atividades ou competências consideradas de interesse público ou comum, em uma coletividade ou em uma organização estatal. Suas ações compreendem as atividades de governo, relacionadas com os poderes de decisão e comando e com o auxílio imediato ao exercício do governo, assim como com as realizações voltadas para a consecução dos objetivos públicos, definidos por lei e por atos do governo. (PASTORI, 1999, p. 10).

Os objetivos públicos são alcançados por: 1) normas jurídicas precisas, relativas às atividades econômicas e sociais; 2) intervenção no mundo real (trabalhos, serviços, etc.) ou procedimentos técnico-materiais; e 3) controle da realização das finalidades (exceto o controle de caráter político e jurisdicional). No entanto, a Administração Pública não é apenas um provedor de bens e serviços, e sim um instrumento por meio do qual o governo satisfaz os direitos e necessidades da sociedade (MEIRELLES, 1995).

A Administração Pública é regida por cinco princípios básicos, assim definidos pela Constituição brasileira (BRASIL, 1988, art. 37): moralidade, impessoalidade (ou funcionalidade), eficiência, legalidade e publicidade. No entanto, para os objetivos deste trabalho abordaremos rapidamente os primeiros princípios constitucionais da Administração Pública, concentrando-nos nos princípios da legalidade e da publicidade, os principais neste contexto.

Segundo Henri Welter (*apud* MEIRELLES, 1995, p. 84), quando falamos de moralidade na Administração Pública não estamos nos referindo à moral filosófica, que é aplicável às pessoas racionais, regendo o seu comportamento no que diz respeito à coletividade. A moralidade administrativa compõe-se de regras de boa administração, que distinguem o Bem do Mal, mas também são determinadas pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.

O princípio da impessoalidade ou finalidade impõe ao administrador público que pratique o ato para o seu fim legal, ou seja, de acordo com o que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Este princípio visa impedir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas.

O princípio da eficiência foi incorporado aos demais princípios pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (Brasil, 2001, art. 37). A definição administrativa para o termo diz respeito à forma de se realizar uma tarefa, observando-se normas e padrões pré-estabelecidos. Esse conceito não considera o resultado final da ação, no que se distingue do conceito de eficácia que significa “... fazer o que necessita ser feito para alcançar determinado objetivo” (SANDRONI, 1996. p. 136), no qual o resultado é o cerne da questão. Segundo o modelo burocrático, a eficiência é alcançada em organizações hierarquicamente estruturadas, regidas por

normas, monocráticas e impessoais, tanto em relação aos funcionários quanto aos clientes. Fernando Motta e Bresser Pereira afirmam que eficiência é a forma de racionalidade, “... na qual a coerência dos meios em relação aos fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)” (MOTTA, PEREIRA, 1980. p.48). Os autores sustentam que a eficiência é um dos fatores fundamentais para a multiplicação das organizações burocráticas. A combinação desses fatores permite aos dirigentes das organizações maior controle sobre as atividades de seus subordinados. A outra vantagem seria a capacidade das burocracias em tornarem os funcionários públicos confiáveis diante das autoridades políticas.

O princípio da legalidade diz respeito à submissão do administrador público aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo deles se afastar sob pena de praticar um ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal (MEIRELLES, 1995, p. 82). É o que diferencia a Administração Pública da administração privada: enquanto a última pode fazer tudo o que a lei não proíbe a primeira só pode fazer o que a lei permite.

Finalmente, o princípio da publicidade que determina a divulgação oficial do ato administrativo para que o público tenha conhecimento do seu teor e, a partir daí, este ato tenha os efeitos externos iniciados. Segundo Meirelles, todo ato administrativo deve ser publicado “porque pública é a Administração que o realiza” (MEIRELLES, 1995, p. 86). O sigilo só é admitido em situações específicas e extraordinárias onde estão em jogo a segurança nacional, investigações policiais ou interesses superiores da Administração.

Além de assegurar os efeitos externos dos atos administrativos, o princípio da publicidade tem por objetivo fornecer ao cidadão e aos interessados diretos informações sobre o governo e propiciar o controle sobre suas ações. A publicidade “... abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 1995, p. 87).

A negligência em relação à informação governamental, privando os cidadãos do conhecimento das ações dos governantes e funcionários da Administração Pública, indica uma “democracia podada”. Tolhidos da possibilidade de acesso à informação e ignorantes em relação ao processo de tomada de decisões, os cidadãos são mantidos à distância do governo e da administração, sem possibilidade de abrir canais de comunicação e discutir as políticas implementadas nem exercer qualquer tipo de controle sobre aquele governo. Cabe ao Estado prover ou viabilizar o acesso à informação.

Segundo Rolla e Ceccherini (1998), a Administração Pública deve garantir aos cidadãos o direito à informação, representado como um canal para o diálogo entre o cidadão e o governo. Grau (2000) chama a atenção para a necessidade de criação de uma “estrutura de oportunidades políticas”, onde o diálogo entre atores público-estatais e público-sociais encontraria um espaço para acontecer. Segundo esta autora a legislação, de um modo geral, deixa à burocracia um “espaço considerável de discricionariedade” em relação à implementação e à interpretação das políticas públicas, sem que haja controle social sobre esta.

Sendo a informação uma de suas missões primordiais, como determina o princípio da publicidade, a Administração Pública deve ser capaz de produzir informação para todos aqueles que quiserem interagir com as autoridades públicas. A transparência, a comunicação e a informação são requisitos essenciais à formação de uma administração democrática e eficaz, devendo lembrar que: “a democracia é o ‘reino do poder visível’”.

## Direito à informação e democracia

A democracia é entendida como um “... método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de um Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda comunidade)...” (BOBBIO, 1999, p. 326). Segundo Bobbio (1999), durante o século XIX, a discussão sobre a democracia girou em torno das doutrinas liberal e socialista. Na concepção liberal de Estado, que reconhece e garante os direitos fundamentais do cidadão, como liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc., a democracia está identificada com a democracia representativa, na qual os cidadãos elegem representantes que serão responsáveis pela tomada de decisões em seu nome. Na democracia representativa, ou parlamentar, o dever de fazer leis não diz respeito a toda população reunida em assembléia, mas a um grupo de cidadãos eleitos pelo voto popular, a quem é reconhecido o direito de deliberação em nome do povo.

Em democracias representativas, as decisões são tomadas por representantes eleitos e implementadas por uma burocracia a quem os representantes delegaram algumas tarefas de governo. No entanto, todas as decisões devem ser públicas tanto no sentido da abertura à participação pública no processo de formulação, quanto no sentido do acesso dos cidadãos a todas as informações relevantes e necessárias ao entendimento destas decisões.

Segundo O’Donnell (1991) as democracias delegativas são fundadas na premissa de que o vencedor de uma eleição presidencial “... é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato” (O’DONNELL, 1991, p. 30). Neste tipo de democracia, os representantes decidem sozinhos acerca de todas as políticas, inclusive sobre o quanto os cidadãos devem conhecer sobre as ações do governo, limitando o fluxo de informação para a sociedade. O Executivo, com o objetivo de cumprir as incumbências de governo que lhe foram delegadas, passa a negar a legitimidade de intervenção e de controle de outras instituições e poderes sociais. O’Donnell afirma que, “ partindo de uma concepção delegativa de sua própria autoridade, o executivo tem fortes incentivos para proceder desse modo: contanto que seja bem sucedido, ele tem maior liberdade para tomar decisões” (1998, p. 45).

Segundo Przeworski (1998), a relação entre democracia e representação é baseada na eleição dos governos. Se as eleições são disputadas livremente, sem limitação quanto à participação dos candidatos e se os cidadãos gozam de liberdade política, então os governos deverão atuar de acordo com o interesse da população. Ainda segundo o mesmo autor, as eleições servem para tornar os governos responsáveis pelos resultados de suas ações. Ou seja, como os representantes podem prever o julgamento dos eleitores, os governos são obrigados a escolher políticas que satisfaçam os cidadãos. Mas, no entanto, Przeworski conclui, os cidadãos não possuem informação suficiente para avaliar um governo e a ameaça de não eleição não é suficiente para induzir estes governos a atuarem em benefício do interesse público. O’Donnell completa afirmando que tal ocorre principalmente em novas democracias, com “... sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas” (O’DONNELL, 1998, p. 29).

Segundo Martignetti (1999), na medida em que se considera a informação como um dos dois elementos fundamentais para o exercício do poder<sup>2</sup> e, ainda, que o controle de informações

---

<sup>1</sup> Controladoria Geral da União/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

adequadas e exatas confere vantagem a quem as detém, a restrição ou, num grau mais elevado, a exclusividade da informação passa a constituir um aspecto eminentemente político. Pois, da informação “... depende, de fato, a possibilidade de um controle difuso e apropriado do sistema [sócio-econômico]” (MARTIGNETTI, 1999, p. 1027-1028). A autorização delegada para governar, dada pela eleição democrática, não inclui a autoridade para ocultar informação.

“...aún si las elecciones dan a los gobiernos una amplia autorización para mandar, esta autorización no debería extenderse a la función de informarnos. Nuestra información no debe depender de lo que los gobiernos quieren que sepamos” (PRZEWORSKI, 1998).

Assim, sendo as informações públicas produzidas e tratadas dentro de um governo por uma Administração Pública, pode-se dizer que o direito à informação também é um direito social, na medida em que implicam em um “... comportamento ativo por parte do Estado ao garantir aos cidadãos uma situação de certeza” (MATTEUCCI, 1999, p. 354). A Administração Pública, ao publicizar suas ações, bem como suas conseqüências, garante à sociedade civil o livre acesso a elas. “O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação” (JARDIM, 1999, p. 71).

## **O direito à informação como um direito fundamental**

A concepção de direitos fundamentais tem suas raízes na filosofia clássica e no pensamento cristão, com valores como dignidade da pessoa humana, liberdade e igualdade dos homens (SARLET, 2006, p. 45). As proclamações dos direitos fundamentais são declarações éticas sobre o que “deve ser feito” para “concretizar essas liberdades reconhecidas e identificadas por meio desses direitos” (SEN, 2011, p. 393), mas não constituem direitos “legais” estabelecidos pelo direito positivo. Gradativamente estes valores passam por um processo de positivação, culminando na constitucionalização dos direitos fundamentais a partir do final do século XVIII até os dias de hoje, na medida em que a sociedade, submetida à evolução científica, tecnológica, política e cultural, demanda novos direitos e liberdades.

Os direitos chamados de primeira geração foram posteriormente complementados pelas

“... liberdades de expressão coletiva (liberdade de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.) e pelos direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal

---

<sup>2</sup> O outro elemento seria o controle do aparelho do Estado e das organizações produtivas. De um modo geral, o poder tende a se concentrar, nas sociedades, nos dirigentes que controlam as organizações e a informação, no que se define como “lugar de poder social”. Neste “lugar de poder social” é que se torna possível impor coercivamente aos indivíduos determinados comportamentos (poder político stricto sensu), por meio do Estado e seu aparelho, e se exerce o poder de decidir sobre a produção e distribuição dos recursos econômicos necessários à sociedade (poder econômico), utilizando-se das organizações produtivas (empresas privadas e públicas). (MARTIGNETTI, In: BOBBIO, 1999, p. 1026).

sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia” (SARLET, 2006, p. 56).

A evolução do Estado Liberal (Estado formal de Direito) para o Estado de Direito contemporâneo (Estado social democrático de Direito) e as transformações decorrentes do processo de industrialização, a partir do século XIX, e seus reflexos econômicos, sociais e culturais, do impacto tecnológico e científico, do processo de descolonização foram responsáveis pelo surgimento e pelo reconhecimento progressivo de novas necessidades básicas que ultrapassavam e complementavam os direitos fundamentais ditos de primeira “geração”, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade, criando novas gerações (ou dimensões) subsequentes.

Os direitos fundamentais de segunda geração são o resultado do processo de industrialização do século XIX e dos problemas sociais e econômicos dele decorrentes. A percepção de que os direitos à liberdade e à igualdade não estavam sendo efetivamente observados provocou uma série de movimentos reivindicatórios e a atribuição ao Estado de participação ativa na realização da justiça social. Os direitos de segunda geração impõem ao Estado o papel de provedor do “bem estar social, entendido como os bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo” (LAFER, 1998, p. 127). Pertencem a este grupo os direitos à assistência social, saúde, educação, trabalho, etc. Percebemos a evolução dos direitos fundamentais de liberdades formais abstratas para liberdades materiais concretas.

Os direitos de terceira geração, de caráter coletivo e difuso, são destinados à proteção dos grupos humanos: família, povo, nação. Surgem no contexto do pós-guerra, como consequência do impacto tecnológico, do estado crônico de beligerância e do processo de descolonização na África e na Ásia (SARLET, 2006, p. 58). Os direitos fundamentais de terceira geração caracterizam-se por sua “titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável” (SARLET, 2006, p. 58). São eles: o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, à conservação e à utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. No que diz respeito à sua positivação, a maior parte dos direitos fundamentais de terceira geração ainda não encontrou reconhecimento no direito constitucional. No entanto, o direito internacional vem cada vez mais tratando destes assuntos, como podemos constatar pelo número crescente de tratados e outros documentos transnacionais nesta área, conduzidos e elaborados sob os auspícios da UNESCO a partir dos anos de 1970 (HAMELINK, 2005, p. 115-116).

Segundo Sarlet, há uma tendência a reconhecer a existência de uma quarta geração de direitos fundamentais, que ainda aguardam sua positivação na esfera do direito constitucional. Segundo o autor, citando Paulo Bonavides, esta nova geração de direitos surge em função da globalização dos direitos fundamentais e é composta pelos direitos à democracia (democracia direta) e à informação, assim como o direito ao pluralismo. (SARLET, 2006, p. 60-61)

Vemos, portanto, que o direito à informação está associado à democracia e ao Estado de Direito, legitimado pela “crença da legalidade dos ordenamentos estatuídos e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder” (Weber *apud* GOZZI, 1999, p. 402).

## **A positivação do direito: as normas jurídicas e seus pressupostos de validade**

Para Amartya Sen (2011, p. 390), o apelo moral acerca dos direitos fundamentais tem respaldo desde o combate à tortura e à prisão arbitrária, até a garantia de assistência médica e do acesso à informação em todo o planeta. Caminhamos, como vimos anteriormente, para a quarta geração de direitos fundamentais, mas sem que tenhamos, em todas as sociedades, não só a positivação dos direitos de primeira e segunda geração, mas, principalmente, a sua concretização como políticas públicas.

As proposições dos direitos fundamentais podem ser apresentadas e articuladas por indivíduos, grupos de interesse ou instituições, como ocorreu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada por um comitê das Nações Unidas e ratificada em assembleia da instituição em 1948 (HAMELINK, 2005). No entanto, como observa Sen, “o que está sendo articulado e ratificado é uma afirmação ética – não uma proposição sobre algo já legalmente assegurado” (SEN, 2011, p. 394).

Amartya Sen observa que a argumentação em favor dos direitos fundamentais requer que recebam, em primeiro lugar, o reconhecimento ético que motivará a promulgação da legislação específica que os garantirá (SEN, 2011, p. 397-8). Este reconhecimento ético, quanto à importância do direito, é alcançado por meio do debate público, da divulgação nos meios de comunicação, da educação e não apenas pela promulgação de normas jurídicas coercitivas.

“... os direitos humanos são pretensões éticas constitutivamente associadas à importância da liberdade humana, e a solidez de um argumento apresentando determinada pretensão como direito humano deve ser avaliada pelo exame da discussão racional pública, envolvendo uma imparcialidade aberta” (SEN, 2011, p. 401).

No Brasil, percebemos que o direito à informação trilhou o caminho contrário. A sua positivação ocorreu antes do seu reconhecimento ético como um direito fundamental, o que ocorrerá somente a partir da discussão racional sobre o assunto.

Segundo Habermas, a racionalidade é uma “disposição de sujeitos capazes de falar e agir” (2012, p. 56), e, nestas falas e ações (exteriorizações) expõem suas “boas razões” a um julgamento objetivo, no qual a pretensão de validade possui o mesmo significado para observadores, destinatários e agentes (HABERMAS, 2012, p. 34). Para tanto, estas exteriorizações racionais, passíveis de críticas e capazes de se fundamentar, devem estar ligadas a pretensões de validade. Para este autor, as pretensões de validade não estão restritas à veracidade do enunciado; elas abrangem também a legitimidade do contexto normativo e a sinceridade do falante (a intenção expressa corresponde exatamente ao que ele pensa) (HABERMAS, 2012, p. 193).

O processo de entendimento entre os agentes/falantes ocorre em um ambiente de “pré-entendimento exercitado culturalmente”, uma vez que os valores culturais não possuem validade universal, mas estão restritos aos “limites do horizonte do mundo da vida de determinada cultura” (HABERMAS, 2012, p. 90). O mundo da vida é o “contrapeso conservador que se opõe

ao risco de dissenso” (HABERMAS, 2012, p. 139) existente no processo de entendimento. Ele é o fator comum para o qual os agentes/falantes retornarão se não houver consenso acerca da validade da exteriorização.

No agir regulado por normas, os membros de um grupo social orientam seu comportamento segundo valores comuns que, por acordo, são expressos pelas normas (HABERMAS, 2012, p. 164). Os membros deste grupo esperam que cada um aja de acordo com as normas pactuadas. O agir normativo pressupõe a relação entre o agente, o mundo objetivo e o mundo social. O mundo objetivo representa o “estado das coisas existente”, enquanto o mundo social é aquele em que o agente representa um papel e onde interage com outros atores para os quais as normas que regem este mundo são consideradas válidas ou justificadas. Para que uma norma “subsista faticamente”, a pretensão de validade que a justifica deve ser “reconhecida pelos atingidos, e esse reconhecimento intersubjetivo fundamenta a validade social da norma” (HABERMAS, 2012, p. 171).

Apesar de os valores culturais não estarem vinculados à pretensão normativa de validade, eles podem justificar as necessidades (carências) de um indivíduo para os demais indivíduos situados em uma mesma tradição.

“Carências interpretadas de maneira elucidativa, contudo, só se transformam em motivos legítimos de ação na regulamentação de determinadas situações problemáticas, quando os valores correspondentes se tornam normativamente obrigatórios para um círculo de atingidos. Nesse caso, os envolvidos podem esperar uns dos outros que cada um deles, em situações correspondentes, oriente seu agir segundo valores preceituados de maneira normativa para todos os atingidos” (HABERMAS, 2012, p. 171-2).

Neste modelo, ao corporificarem os valores pelos quais se interpretam as necessidades dos destinatários, as normas passam a ser força motivadora de ação. A motivação para o cumprimento das normas surge ao mesmo tempo em que ocorrem o aprendizado e a internalização das mesmas.

No agir comunicativo, dois ou mais sujeitos capazes de falar e agir estabelecem uma relação interpessoal e buscam o entendimento sobre uma situação para que possam coordenar um plano de ação e as ações subsequentes. O entendimento se dá pela “negociação de definições situacionais passíveis de consenso” (HABERMAS, 2012, p. 166). Os processos comunicativos podem acontecer em três níveis a partir da perspectiva dos atores neles envolvidos. O primeiro nível diz respeito à relação do sujeito do conhecimento com o mundo de eventos ou fatos; o segundo, à relação do sujeito prático que age e interage com outros sujeitos; e o terceiro, à relação do sujeito com sua subjetividade e com a subjetividade dos outros.

Neste modelo, os atores estão preparados para relativizar suas exteriorizações na medida em que sua validade seja questionada pelos outros atores. A racionalidade é fundamental neste processo comunicativo, caracterizando-se pelo oferecimento de “boas razões” para o agir que estão sujeitas à crítica e à justificação e cuja avaliação acontece de forma linguística.

Assim, por meio do discurso racional os agentes/atores/falantes empreendem uma tentativa de entendimento sobre as pretensões de validade problemáticas. No discurso racional as condições

de comunicação permitem “o movimento livre de temas e contribuições, informações e argumentos no interior de um espaço público constituído através de obrigações ilocucionárias” (HABERMAS, 2003, p. 142). Os argumentos apresentados devem poder ser aceitos pelos outros agentes/atores/falantes que compartilham as mesmas tradições e valores.

No Brasil, o processo de positivação do direito à informação governamental ocorreu dentro do processo de redemocratização, após mais de vinte anos de governo de exceção (1964-1985). A Constituição de 1988, no seu artigo 5º, inc. XXXIII, garante o

“... direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988)

Já no artigo 216, § 2º, determina que “Cabem à administração pública, na forma da lei, gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.” (BRASIL, 1988). Em janeiro de 1991, pouco mais de dois anos após a promulgação da Constituição, foi sancionada a Lei Federal 8.159, que dispõe sobre a política nacional referente aos arquivos públicos e privados, tratando da obrigatoriedade da gestão documental e da proteção dos arquivos (art. 1º); do recolhimento dos documentos governamentais aos arquivos públicos (art. 7º); da eliminação de documentos públicos (art. 9º); da garantia de acesso às informações governamentais a todo cidadão (arts. 4º e 22); da definição de prazos de restrição de acesso e categorias de sigilo (art. 23).

De 1991 a 2012, o Congresso Nacional promulgou três leis (8.159/1991, 11.111/2005 e 12.527/2011) e o governo federal as regulamentou pela edição de sete decretos (2.134/1997, 2.910/1998, 4.497/2002, 4.553/2002, 5.301/2004, 7.724/2012 e 7.845/2012) que tratam do acesso a e do sigilo dos documentos públicos, o que demonstra que a positivação do direito à informação não é um problema em si. Podemos dizer que, no Brasil, o direito à informação já está positivado, ou seja, garantido na esfera da validade, na expressão habermasiana, por uma série de normas jurídicas, compostas pela Constituição Federal, leis e decretos. No entanto, o reconhecimento ético que precede a positivação dos direitos fundamentais não se fez presente, no caso específico, na sociedade brasileira, principalmente na burocracia governamental.

Diante da nova lei de acesso à informação (Lei Federal 12.527), promulgada em novembro de 2011, a Controladoria Geral da União (CGU) promoveu, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pesquisa sobre os valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. A pesquisa, orientada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior<sup>3</sup> e servidores de variados escalões hierárquicos de diversos órgãos federais<sup>4</sup>, revelou que apesar de existir uma percepção generalizada quanto à legitimidade do direito de acesso à informação,

---

<sup>3</sup> Coleta de dados qualitativos. (BRASIL, 2011, p. 4)

<sup>4</sup> Coleta de dados quantitativos. (BRASIL, 2011, p. 4)

“...diante de situações concretas, esse reconhecimento surge acompanhado de uma série de condicionantes ou qualificações para a efetiva entrega da informação. Na prática, os servidores revelam que analisam as solicitações conforme distintos critérios de conveniência e/ou factibilidade e que estão habituados a indagar os motivos dos solicitantes, visto que estes às vezes pedem informações que não lhes dizem respeito ou desconhecem a natureza da informação de que realmente necessitam, ou ainda dela podem fazer uso indevido. Mesmo em casos em que os servidores entendem não ser necessário justificar o pedido de acesso, a exigência de motivação foi apontada como forma de colher elementos que propiciem à Administração avaliar a pertinência e relevância do pedido e analisar o custo-benefício de atendê-la.” (BRASIL, 2011, p. 8)

Os entrevistados apontam como fator de atraso ou dificuldade no atendimento das solicitações de informação a insuficiência de infraestrutura ou recursos humanos, além de colocarem a prestação de informações em nível inferior de importância em relação às suas atribuições específicas. “...foi apontado que esta atividade de prestação de informações poderá comprometer a capacidade dos órgãos de bem desempenhar as atribuições que lhe são próprias e precípuas” (BRASIL, 2011, p. 9).

No que diz respeito à gestão de documentos nos órgãos da Administração Pública Federal, 66,5% dos servidores apontaram a existência de sistema eletrônico de protocolo e tramitação de documentos nas áreas de trabalho (BRASIL, 2011, p. 13). Perguntados sobre a frequência de treinamentos e cursos de gestão de documentos e segurança da informação, 61,5% responderam que ocorrem “raramente” ou “nunca” (BRASIL, 2011, p. 15).

O reconhecimento ético quanto à importância do direito à informação no Brasil pode ser considerado um dos fatores que retardam e dificultam o exercício pleno deste direito. A ausência de debates públicos, de divulgação nos meios de informação e da educação impede que informações relevantes cheguem aos atingidos e agentes/atores/falantes para que estes, compartilhando as mesmas tradições e valores, estabeleçam uma discussão racional do problema e cheguem ao entendimento satisfatório.

## **Considerações Finais**

Apesar dos princípios de legalidade e publicidade serem definidos constitucionalmente para a Administração Pública, e do direito à informação ser positivado como direito fundamental pela Constituição brasileira, não verificamos no Brasil o reconhecimento e a legitimação destes princípios e direitos pela Administração Pública. Depois de mais de 20 anos de positivação, a legislação não se apresenta de forma suficientemente coercitiva para fazer com que as normas sejam cumpridas. A pretensão de validade destas normas não é reconhecida pelos atingidos, o que implica em sua não subsistência fática. O reconhecimento da legitimidade do direito à informação somente se dará a partir do aprendizado e da internalização deste conceito.

Verificamos, portanto, que os debates acerca da legislação que garante o acesso à informação foram insuficientes para que os atores/interessados/falantes, os funcionários públicos no caso

específico deste artigo, estabelecessem um canal de comunicação; de modo que todos expusessem suas “boas razões”; que estes argumentos fossem devidamente questionados e justificados; que se estabelecesse o entendimento acerca das tradições e valores; e, por fim, que este entendimento trouxesse o consenso sobre o tema.

Os interessados/atingidos precisam construir um substrato ético que sustente o direito à informação, para que este seja exercido plenamente, já que o processo de positivação deste direito está concluído. É possível que, a partir de novos debates e exposição de argumentos, a legislação existente se beneficie com o aprimoramento de seu texto ou a extensão de seu alcance. No entanto, o ganho principal seria a legitimação do direito à informação como direito fundamental dos cidadãos e obrigação da Administração Pública.

Artigo recebido em 11/07/2013 e aprovado em 09/10/2013

## Referências

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 319-329.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.527 - 18 nov. 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sumário executivo**. Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO\\_FINAL.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf)>. Acesso em: 9 jul. 2013.

GOZZI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 401-409.

GRAU, Nuria Cunill. Nudos críticos de la “accountability” societal. Extrayendo lecciones de su institucionalización em América Latina. In: SEMINÁRIO DE LAS POLÍTICAS DE “ACCOUNTABILITY” EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS, 2000, Buenos Aires. **Borrador**... Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2000. p. 1-23.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. v. 1.

HAMELINK, Cees J. Direitos humanos para a sociedade da informação. In: MELO, J. Marques de; SATHLER, Luciano. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UNESP, 2005. p. 103-151. Disponível em: <[http://www.lucianosathler.pro.br/web/images/conteudo/livros/direito\\_a\\_comunicacao/103\\_151\\_direitos\\_a\\_comunicacao\\_direitos\\_humanos\\_hamelink.pdf](http://www.lucianosathler.pro.br/web/images/conteudo/livros/direito_a_comunicacao/103_151_direitos_a_comunicacao_direitos_humanos_hamelink.pdf)>. Acesso em: 9 jul. 2013.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil. Usos e abusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARTIGNETTI, Giuliano. Propriedade. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 1021-1035.

MATTEUCCI, Nicola. Direitos humanos – Declaração dos direitos humanos e história constitucional. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 353-355.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

O'DONNELL, Guillermo. 'Accountability' horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, p. 25-40, out.1991. Disponível em: <[http://www.novosestudos.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624\\_democracia\\_delegativa.pdf](http://www.novosestudos.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf)>. Acesso em: 9 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

PASTORI, Giorgio. Administração pública. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 10-17.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia y representación. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n. 10, feb.1998. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0030103.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

ROLLA, Giancarlo, CECCHERINI, Eleonora. Entablar relaciones más amistosas entre los ciudadanos y la administración. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n. 12, out. 1998. Disponível em: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/012-octubre-1998/establecimiento-de-relaciones-mas-amistosas-entre-los-ciudadanos-y-la-administracion-1>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia e administração**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.