

### **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012**

#### **GT 1: Estudos Históricos e Epistemológicos da Ciência da Informação**

##### **UMA ANÁLISE DO ESTATUTO PRINCÍPIO-EPISTEMOLÓGICO DO DIREITO À INFORMAÇÃO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (Lei 12527/2011)**

Comunicação Oral

MARCIA H. T. DE FIGUEREDO LIMA – UFF

HELENA CRISTINA DUARTE CORDEIRO - Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de  
Janeiro

CLAUDIANA ALMEIDA DE SOUZA GOMES – UFF

CARLOS EDUARDO SILVA DE OLIVEIRA – UFF

marciahelolima@gmail.com

#### **RESUMO**

Constitui-se de uma reflexão analítico qualitativa da Lei brasileira de Acesso à informação – Lei 12527 de 18 de novembro de 2011 frente ao direito de ser informado como visão jurídico-normativa contemporânea modelar do direito à informação, em que se tem como critério o atendimento a princípios epistemológicos apresentados por estudos e reflexões teóricas de autores que produziram sobre a temática em função das demandas de países latino-americanos com contextos históricos de pós-ditaduras, processos de redemocratização e constituições nacionais relativamente recentes, semelhantes ao Brasil. Comparam-se os enunciados dos artigos da referida lei, com os princípios epistêmicos discutidos, entre os quais se incluem, dentre outros: máxima divulgação, promoção de um governo aberto, procedimentos facilitadores do acesso, limitação das exceções, custos limitados, legitimação de quaisquer pessoas para pleitear a informação, desnecessidade da expressão do motivo no requerimento, abrangência dos formatos de meios de reprodução documental para atender à variabilidade tecnológica, prazos de atendimento que visam o princípio da celeridade. As conclusões do estudo indicam que o estatuto epistemológico contemporâneo acerca da temática – o direito de ser informado – e todos os demais requisitos e princípios teórico-epistêmicos para uma legislação democrática em prol de uma transparência real – e futura - do Estado encontram-se na lei brasileira. O único princípio que a lei brasileira não atende diz respeito ao acerto de contas com o passado, omitindo qualquer referência à Comissão da Verdade. Os desafios de implantação fática da lei dependem de progressiva mudança de conduta dos agentes públicos, sujeitos passivos na garantia desse direito, como um esforço em direção a uma cultura da transparência.

# 1 INTRODUÇÃO

O direito à informação e o acesso às informações públicas são temas relativamente recentes – sua invenção é marca do quadro do pós Segunda Guerra. No contemporâneo, a informação tem sido referida por muitos autores como primordial para a inserção/configuração do ser humano como cidadão na fruição das oportunidades que lhe dá a cidade e o Estado em que vive, por isso a temática do direito de acesso, como manifestação do direito à informação, ganha relevo. Giorgio Aganbem argumenta, a respeito da cidadania, que o não incluído no *status* da cidadania, na vida qualificada de cidadão - *to bios* - é apenas um ser vivente - *to zoé* -, até um bem em si – a vida – restrita ao âmbito da *óikos* – a casa (AGANBEN, 2002, p.9-10). Cidadão é aquele que participa integralmente da vida da cidade – hoje, mais corretamente, o Estado. O direito de saber está entre as condições de possibilidade da fruição das oportunidades de vida pelo cidadão.

Desde a Modernidade, o registro do pensamento humano sob a forma escrita se consolidou como uma das marcas do Ocidente, embora desde a Antiguidade tenha sido notado, sobretudo como um produto de sociedades divididas em classes. Freitas e Gomes (2004) classificam os enunciados sobre a escrita em dois polos:

[...] neutros suportes auxiliares da memória cerebral quando esta já não dá conta do grande número de saberes socialmente úteis ou [...] resultado de luta pela memória social quando, estabelecida alguma fissura social, já não há consenso naquela sociedade sobre os saberes e/ou as narrativas socialmente relevantes. (FREITAS; GOMES, 2004, p. 1)

Segundo essa visão há um tipo de sociedade (onde a nossa se classifica) que promove a preservação registrada de saberes, criando uma memória social seletiva por meio de documentos, monumentos simbólicos de uma autoridade, seja esta, científica, legal, política, econômica, administrativa. Compartilhando esta visão sobre o tema da escrita, desde Platão pensadores (dentre os quais FOUCAULT, 2000, p. 9-41; 1992; 1996; REALE, 2004, p. 61<sup>1</sup>, GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p. 12<sup>2</sup>) afirmam que o registro escrito implica em exclusões, pois a própria representação já ocasionaria uma perda significativa do conteúdo da memória autêntica (aqui entendida como memória partilhada por todos nas chamadas sociedades de memória, segundo Nora, 1994), uma vez que a substituição por uma versão escrita pode mascarar a integralidade do ocorrido ou acordado. Ao contrário de uma sacralização da escrita

---

<sup>1</sup> “A força da oralidade sobrepuja a letra morta” (REALE, 2004, p. 61).

<sup>2</sup> “A agregação de valor à informação está sempre associada a operações seletivas e relacionais. Uma acumulação quantitativa de fontes e recursos de informação não aumenta seus potenciais epistemológicos ou práticos se não atender às expectativas e orientações seletivas de um domínio de ação de informação” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999, p. 12).

auxiliar de uma memória cerebral insuficiente compartilhada pelo primeiro grupo, o segundo grupo que realça as lutas pela redação dos discursos (FOUCAULT, 1996, p, 10) <sup>3</sup> nos lembra das atas de reuniões (documentos autênticos) e do quanto o escrito “apaga” – da memória – via recortes e elisões. Nem todo o dito é possível de ser escrito (FOUCAULT, 1996, p.60-61).

Tanto análises econômicas-políticas como as de Taulle (1991, 2002), como análises arqueológicas das práticas sociais de registro na Modernidade (FOUCAULT, 2000, FREITAS, 2008) em volumes que demandariam sua organização e tratamento, nos remetem ao mercantilismo. Naquele momento histórico, o registro dos negócios, primeiro e, a seguir, o desenvolvimento de tecnologias necessárias àquele contexto, como a prensa de Gutenberg, aumentaram significativamente o volume de informações registradas nos formatos mais variados (livros, folhetos, guias, jornais, etc.).

No Estado absoluto, tanto a produção quanto a guarda de obras ficava a cargo da Igreja, enquanto que documentos de cunho administrativo estavam sob a tutela do soberano, mais adiante substituído pela figura do Estado, ambos com objetivos de controle sobre seus governados e sobre seus próprios atos administrativos, restringindo o acesso às informações em nome do segredo de Estado (*arcana imperii*) como forma de manter o poder, conforme atesta:

O monopólio da informação (pelo menos de alguns tipos de informação) era um meio de alcançar o monopólio do poder. O princípio do acesso público aos arquivos só foi proclamado com a Revolução Francesa, e a prática estava atrasada em relação à teoria. (BURKE, 2003, p.129)

Burke também afirma que o acúmulo de informações por parte do Estado tinha o propósito não só de auxiliar a administração deste, como também controlar a vida do povo para a tomada de decisões:

O principal aqui diz respeito à acumulação de informações como forma tanto de reação como de auto estímulo ao desejo crescente dos governantes de controlar a vida do povo em geral, fosse para aumentar os impostos, alistá-los no exército ou alimentá-los em tempos de fome. (BURKE, 2003, p.112)

Ter acesso às informações sobre as atividades dos governantes, no Estado absolutista, era para o súdito algo impensável, uma vez que a informação era de cunho privilegiado e demoraria muito tempo até a universalização da alfabetização. Informar-se sobre algo, se restringia à circulação de informações que fossem convenientes ao Rei e proclamado por este. O acesso só era permitido a funcionários de alto escalão do governo oriundos dos conselhos e comitês, como senadores e secretários, por exemplo. O segredo em relação aos documentos públicos implicava em certas medidas para garantir a segurança dos papéis de não serem

---

<sup>3</sup> [...] “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta o poder do qual queremos nos apoderar” (FOUCAULT, 1996, p. 10).

acessados ou lidos por pessoas não autorizadas, uma delas era que a vigilância dos arquivos ficasse a cargo de uma pessoa analfabeta (BURKE, 2003). Assim, o Estado blindava seus atos não só do acesso, mas também do controle por parte dos súditos.

Na Modernidade, coube à Imprensa nascente, o papel de agente difusor da informação sobre os atos do governo, mesmo que se utilizasse da ilegalidade para efetivar esse papel, e a criação de uma classe mais informada que seria fundamental para a construção do ideal contemporâneo de democracia (HABERMAS, 1984). O reconhecimento da liberdade de expressão e opinião, da liberdade de imprensa, o princípio de transparência e publicidade dos atos do Estado, tomaram corpo no chamado Estado de Direito, nos séculos XVIII e XIX, através da declaração positivista de que o Direito só se legitima se este emanar do próprio Estado, formado, agora pela outorga do cidadão soberano rousseauiano.

O Direito, tal qual concebido no Ocidente, assegura ao indivíduo garantias fundamentais para sua sobrevivência e desenvolvimento econômico, social e político, garantias essas construídas historicamente através das lutas e revoluções de cunho político-social para o reconhecimento do sujeito de direito (CEPIK, 2000). O Estado por sua vez, também se submeteu às normas que regulam tanto seus atos, quanto os do cidadão, combatendo os abusos de poder por parte de sua governança.

No marco da concepção teórica do aperfeiçoamento da democracia em um Estado Democrático de Direito, este trabalho pretende explorar a questão sobre o quanto a Lei de Acesso à Informação responde aos princípios epistemológicos sobre o estatuto do direito à informação.

Trata-se de uma reflexão analítico qualitativa da Lei brasileira de Acesso à Informação – Lei 12527/2011<sup>4</sup> frente ao direito de ser informado, a visão jurídico-normativa contemporânea modelar do direito à informação, em que se tem como critério o atendimento a princípios epistemológicos listados em estudos teóricos sobre a temática.

Entende-se que o Direito, além de sua face positiva – as leis – trabalha com princípios teórico-doutrinários e é à luz de alguns princípios enunciados na literatura especializada em direito à informação por dois juristas que se faz uma análise comparativa com a lei brasileira de acesso à Informação. É um estudo teórico feito com base em uma leitura bibliográfica cruzada.

Este trabalho divide-se nas seguintes partes: na seção dois, as considerações teórico-epistemológicas sobre o direito à informação; na seção três, um resgate de alguns apontamentos historiográficos sobre esse direito, procurando-se apontar as condições de possibilidade

---

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)

enunciativa desse direito e, na seção quatro, uma reflexão sobre princípios para um regime de direito da informação. Na penúltima seção, o quadro comparativo entre os princípios e os artigos da Lei 12527 de 18 de novembro de 2011. Finalmente, na seção seis, as provisórias conclusões e, por último, as referências.

## **2 ESTATUTO MODERNO E CONTEMPORÂNEO DO DIREITO À INFORMAÇÃO**

A Revolução Francesa foi o marco histórico de enunciação dos direitos do cidadão. A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789 proclamou a liberdade e os direitos fundamentais do homem, em um sentido universal e, no século XX, serviria de base para a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos promulgada pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1948. Essa declaração foi incorporada nos textos das constituições contemporâneas formalizando, através de leis nacionais, os artigos daquele acordo. Institui-se a ideia de direitos humanos atrelados ao pensamento de democracia, mesmo que no início, tais direitos se constituíssem como individuais e mais tarde se expandissem para uma ideia de direito de igualdade entre todos os indivíduos, principalmente após os dois grandes conflitos mundiais.

No cenário do pós-Segunda Grande Guerra, a ideia de liberdade de informação tornou-se o ponto principal de discussão dos países. A circulação da informação, segundo Seclaender (1991, p.148), era a única forma de anular a desconfiança internacional gerada pela propaganda nazifascista:

A livre circulação destas foi, então, vista como o único meio existente para se anular o segredo como fator de temor e desconfiança na esfera internacional, e para enfraquecer o poderio da propaganda manipulatória, dando, com isso, maior autenticidade e autoridade à opinião pública dentro de cada país [...].

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19<sup>5</sup>, afirma a livre comunicação das ideias e opiniões, abrindo a porta para a difusão da informação por parte dos indivíduos e grupos. Contudo, a liberdade de comunicar não basta para que a cidadania se estabeleça.

Segundo Santos (2009), o direito à informação é um produto da democracia representativa, de matriz ocidental, em vigência em muitos países do mundo. David Banisar afirma que o direito à informação estava regulamentado em cerca de 40 países. Em 2006, já eram 50 os países com leis de acesso à informação (BANISAR, 2006, p. 2). Toby Mendel

---

<sup>5</sup>“Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. (Grifo nosso)

(2009, p. 26) em estudo para a UNESCO afirma que as leis de direito a informação que efetivam, na prática, o direito de acesso à informação existiam há mais de 200 anos, mas poucas tinham mais de 20 anos. Hoje, segundo o autor, há uma verdadeira “onda” de legislações de direito a informação e, nos últimos quinze anos, várias dessas leis foram aprovadas em países de todas as regiões do mundo, enquanto um número considerável de outros países assumiu o compromisso de adotar leis de direito à informação. Mendel, comparando a primeira e a segunda edição do seu estudo, relata que em 1990 só 13 países adotavam leis de informação e em 2009 eram mais de 70 (MENDEL, 2009, p. 3). Segundo ele, em 1990 os governos tratavam a informação apenas como medida necessária à governança e hoje consideram a informação como direito fundamental do cidadão.

No Brasil, a cartilha preparada em conjunto pela UNESCO com a Controladoria Geral da União (BRASIL, CGU, 2011), no âmbito do Projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”, afirma que, em 2011, cerca de 90 países possuíam leis que regulamentam o direito de acesso a documentos públicos, sem dúvida, uma das manifestações mais importantes do direito à informação.

Quantitativamente, pelo menos, o direito à informação vem ganhando terreno nas legislações nacionais uma tendência global muito expressiva na intenção de adotar legislação sobre direito à informação. O imperativo crescente de se aprovar legislação sobre direito à informação seria um indício de fortalecimento da ideia de democracia, imposto como política da ONU via exigências para novos financiamentos.

Não só a diversidade de indivíduos, mas também a diversidade de fontes e meios de informação forma um construto imaginário que se chamaria “social”. Raciocinando analogamente a González de Gómez (1999, p. 4), a “indecidibilidade estrutural” da informação – “qual é o caso em que a informação é o caso” - implica que cada um decida quando e qual a informação necessita. Esta indecidibilidade também rege o que cada cidadão considere como sendo o “seu” direito à informação em cada caso.

A democracia é um sistema complexo de organização e de civilização política que nutre e se nutre da autonomia de espírito dos indivíduos, da sua liberdade de opinião e de expressão, do seu civismo “contratual” (ROUSSEAU *apud* LIMA 2006, p. 47), que se alimenta do ideal Liberdade/Igualdade/Fraternidade. Segundo Bobbio (2004, p. 49), a igualdade estaria em um “dever ser”.

Corroborando a importância do direito à informação no fortalecimento da democracia e a importância do livre fluxo da informação e ideias, Abdul Waheed Khan, no prefácio do relatório preparado por Mendel (2009), declara que:

O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. Se o direito a liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos. É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. Esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito a liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido. (MENDEL, 2009, prefácio, p.1)

Embora a história do direito à informação não seja linear, no decurso do tempo vemos que, em 1766, na Suécia, os cidadãos reivindicavam do Estado, o acesso à informação, sobretudo a de foro administrativo. O passo seguinte deu-o, em 1781, a República de Veneza, para, pouco tempo depois, em 26 de Agosto de 1789, a França o consagrar na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, em cujo art. 15º se lê que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

Este dispositivo abriu caminho para que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) consagrasse, em 10 de dezembro de 1948, no art. 19º da histórica Declaração Universal dos Direitos Humanos, o princípio de que “todo o indivíduo tem o direito de procurar, de receber e de difundir, sem consideração de fronteiras, as informações e ideias por qualquer meio de expressão”. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, contemplava o direito ao recebimento de informações sem limitação de fronteiras. O direito à informação é (ou deve ser) inviolável em uma democracia plena. É ligado, diretamente, à inclusão social, e a exclusão da cidadania ocorre quando o cidadão não tem acesso físico, virtual e intelectual à informação, o que pode significar exclusão do acesso a outros direitos.

Na opinião de Seclaender (1999), a mais completa enunciação do direito à informação encontrava-se na Constituição Portuguesa<sup>6</sup> de 1976: “Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações”.

---

<sup>6</sup> A redação encontrada foi dada pela sétima revisão de 2005. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>

O direito à informação não é mais visto como simples liberdade de externar pensamento, de expressar-se, mas sim como um direito fundamental de participação da sociedade, revestindo-se ou traduzindo-se em três camadas: no *direito de informar* (de veicular informação), no *direito de ser informado* (de receber informações) e *de se informar* (de recolher informações), consistindo desta forma, a base para a democracia. Segundo Bobbio (2004, p. 129) mesmo a participação democrática, “em uma democracia moderna, quem toma as decisões coletivas, direta ou indiretamente, são sempre e somente os cidadãos *uti singuli*, no momento que depositam o seu voto na urna”.

Villaverde Menendez (1994), realça a informação, como forma de obtenção de conhecimento sobre o Estado, como meio de vigiar o exercício do poder, sendo, hoje, mais que um direito: uma necessidade irrenunciável, sem a qual não há participação, não há liberdade, desmorona-se a igualdade, impede-se a existência da democracia. A informação é mais do que fundamental para a vida social e para a vida política (exercício do voto). O autor classifica o direito à informação como prevalente e transcendental sobre os demais direitos “*uma transcendência para a democracia e o resto das liberdades*” (1994, p. 38). Sem o direito à informação, como pode o cidadão escolher seus governantes que vão decidir sobre assuntos de suma importância, que vão governar em seu nome, legislar, guiar seus passos e indicar o seu rumo, enfim, vão exercer todo o poder que ao povo pertence?

A ideia contemporânea de informação como um direito do cidadão está atrelada a um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais, que é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Segundo Villaverde Menendez (1994), a informação é o oxigênio da democracia. Ele diz que um indivíduo só pode exercer plenamente sua liberdade de escolha se tiver à oportunidade de acessar informações completas, verídicas e de qualidade.

Hoje a informação pode chegar a qualquer ponto do planeta. Mas, ao mesmo tempo que esse fluxo quase ilimitado de informações pode aprofundar a liberdade dos indivíduos, pode também, ser o risco de sua destruição. De acordo com Villaverde Menendez (1994, p.16), as mídias e as informações que transmitem também podem ser usados para manipular, e “um homem manipulado não é um homem livre”.

Assim sendo, concordamos com Villaverde Menendez , quando este afirma que:

É essencial que o acesso a informação seja assegurado a todos, não a uns poucos; que a informação seja verdadeira e que a possibilidade de transmiti-la não seja um monopólio ou privilégio de uns privilegiados. A partir daí o interesse crescente de regulamentação do direito de informação e da garantia do direito de ser informado, por que esta em jogo não somente o interesse civil dos indivíduos de não serem enganados com falsas informações, mas sobretudo , o interesse político de todos e



cada um dos indivíduos em poder formar de maneira adequada uma opinião sobre qualquer assunto que repercute em sua condição de cidadão; em suma, está *em jogo a própria* essência da democracia. (VILLAYERDE MENENDEZ, 1994, p.16). Tradução minha.

Jorge Xifra-Heras (1974, p. 282), percebe “a informação como necessidade humana, como um *direito fundamental* que, no atual nível da civilização, é indispensável para o desenvolvimento da pessoa e requer, por conseguinte, especial proteção jurídica”.

Em sua primeira camada ou vértice, o direito à informação traduz-se na faculdade/possibilidade de obter informação, conhecimento, instrução, dados sobre qualquer assunto de interesse do cidadão sejam em qualquer esfera (pública ou privada) ou em qualquer local onde essas informações estejam, sendo assim, acreditamos que estamos diante de um direito básico, de um direito fundamental do homem: *sem informação, não há educação, não há exercício de cidadania, não há democracia*. Entendemos sua importância principalmente, no mundo atual, de total competição de mercado, de tecnologias avançadas, de cultura internacionalizada, não há como negar essa qualidade ao direito em questão. Esse direito fundamental de se informar, de informar e de ser informado está devidamente assegurado em nossa Constituição Federal.

Em nossa opinião, como afirmava Lima (2006), há certa confusão conceitual, pois existe um “direito à”, uma faculdade e existe um ramo do Direito (um Direito de Informação) que trataria da consolidação de normas mais ou menos dispersas sobre a temática. Para Cepik

Por direito à informação entende-se aqui um leque relativamente amplo de princípios legais que visam assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem como o acesso a qualquer informação sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei (CEPIK, 2000, p. 46).

Cepik, nesta citação, nomina direito à informação com letra minúscula referindo-se a um ramo do Direito (o da Informação), o que, para nós, mais mantém do que resolve a confusão conceitual que já era preocupação de Lima em 2006. Direito com d minúscula é o mesmo que uma faculdade. Direito com D maiúscula é um ramo do Direito.

Já Reyes Olmedo propõe uma reflexão mais adequada. Para aquela autora, as normas jurídicas, unificadas pelo critério de serem preceitos normativos que contribuem para a realização do direito à informação (faculdade), constituem o ordenamento jurídico informativo, denominado Direito da Informação, e que segundo Zaffore<sup>7</sup> (citado por REYES OLMEDO, 2006, p. 178) constitui “o saber jurídico que se ocupa de estudar, sistematizar e ordenar os instrumentos e instituições jurídicas que corporificam e regulam o direito à informação”.

### 3 UMA HISTÓRIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO

---

<sup>7</sup> ZAFFORE, Jorge. Información Social: Derecho y Regulación. Buenos Aires: Depalma, 2000

De acordo com o jurista paulista Airton Seclaender, fundamentado em Xifra-Heras (1974, p. 279), o *direito à informação* é dividido em quatro fases.

A primeira coincide com o Estado Absolutista, época em que houve severa censura a todos os escritos e uma grande preocupação dos governantes com o segredo. Observe-se que nesse Estado nascente, não existiam cidadãos, mas súditos e seria até contraditório fala-ser em direitos dos cidadãos nesta época. A segunda fase surge juntamente com o Estado de Direito, sendo, nesta fase, reconhecido entre outros, o direito à liberdade de expressão e opinião, bem como a liberdade de imprensa e o princípio da transparência e publicidade dos negócios públicos. Na terceira fase teria sido aquela onde o poder dos meios de comunicação de massa teria levado a uma consciência quanto à necessidade de refreá-lo, justificando decidida intervenção estatal nessa área. Por fim, a quarta e última fase seria aquela em que se busca a regulamentação dos meios de comunicação de massa de modo a se assegurar o desempenho de sua função pública nas democracias, proporcionando aos governados a informação indispensável para poderem influir em condições de igualdade na condução da sociedade.

Não há como falar em direito à informação em tempos de guerra ou em Estados de exceção. Para Seclaender, quando de fato a doutrina jurídica apontava para o desenvolvimento conceitual de *direito à informação*, o mundo se encontrava diante da II Guerra Mundial, e esta foi uma época em que se suspenderam as condições de possibilidade para ser discutida a liberdade da informação: de 1914 a 1945 não houve, no cenário mundial, lugar para se discutir a liberdade de informação – nem, portanto, para um registro escrito da reflexão doutrinária jurídica – “em um mundo no qual a combinação da propaganda incessante com o contínuo uso do segredo constituía elemento indispensável na luta de Estados e ideologias pela hegemonia a nível planetário” (SECLAENDER, 1999, p. 148), o que nos faz pensar que direito à informação só se sustenta em períodos de paz (conforme BOBBIO, 2004, p.223) e de absoluta democracia. Com o fim do conflito mundial já mencionado, enxergou-se a necessidade de haver livre circulação de informação, visto como solução existente para se anular o segredo como fator de temor e desconfiança no campo internacional, e para o poder da propaganda manipulatória pudesse ser enfraquecido. Este fato simbolizou a ruína da própria ideologia nazifascista, que era identificada na época como, a principal defensora da eterna *tese elitista* de que o homem comum não deveria ter acesso às informações por ser incapaz de utilizá-las prudentemente para conduzir seu próprio destino. Iniciava assim, novamente um ambiente propício para que a ideia da liberdade de informação voltasse a ser discutida.

Segundo Seclaender, na década de 40, imperava a nova crença no homem comum:

Se na década de 30 a concepção pessimista dos governados como uma massa indiferenciada de seres imaturos se tornara um verdadeiro clichê, em meados de 40 já imperava aquilo que Carl Friedrich tão bem denominou “a nova crença no homem comum”, cujo efeito imediato seria a deslegitimação em princípio de todas as restrições legais à liberdade supracitada (SECLAENDER, 1991, p.148).

A própria Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>8</sup> deve ser considerada fruto deste contexto. Nascida em uma época de ressurgimento do respeito à pessoa humana, a Declaração de 1948 teve por substrato, o princípio da igualdade fundamentalmente entre todos os homens, consagrado claramente em seus dois artigos preliminares.

De acordo com Lafer, (1988), o direito à informação encontra, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, sua primeira formulação mais precisa:

A Declaração Francesa de 1789 já antecipara este direito, ao afirmar não apenas a liberdade de opinião – artigo 10 –, mas também a livre comunicação das ideias e opiniões, que é considerada, no artigo 11, um dos mais preciosos direitos do homem. Na Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à informação está contemplado no art. 19 nos seguintes termos: **‘Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão’** (LAFER, 1988, p. 241) Grifo nosso.

Segundo a análise de Seclaender, a redação deste artigo atrelou o direito à informação ao direito de liberdade de expressão, interferindo no progresso doutrinário rumo à concepção de um direito à informação autônoma.

Ele aponta alguns pontos negativos da Declaração de 1948, afirmando que esta ficou, em muitos aspectos, aquém do estágio evolutivo atingindo, à época, pelos estudos teóricos acerca do problema do acesso dos cidadãos à informação.

[...] não se chegou, em seu texto final, sequer a caracterizar esta como o objeto de um autêntico **direito**, embora já se houvesse então popularizado a ideia francesa de “um direito do público ao fato” e já se tivesse falado, inclusive em discussões promovidas pela **ONU** em um “direito de coleta” de informações (SECLAENDER, 1991, p.148)

Caracterizando a liberdade de informação como meramente negativa e descrevendo-a como simples componente de uma liberdade maior, a Declaração veio dificultar sobremaneira, devido ao seu prestígio, o progresso doutrinário rumo à concepção de um direito à informação autônoma.

Ainda, de acordo com a análise de Seclaender, um ponto que criou essa confusão doutrinária foi a redação não apurada de seu texto que prejudica o entendimento.

---

<sup>8</sup> A **Declaração Universal dos Direitos Humanos** foi adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948.

Houvesse a redação de seus artigos sobre a liberdade de informação sido um pouco mais apurada, muito provavelmente não se presenciariam hoje equívocos grosseiros como os de certos autores que ainda consideram esta ínsita à liberdade de expressão, mostrando-se, assim presos à já superada noção liberal criada no século XVIII (SECLAENDER, 1991, p.149).

Contudo Seclaender aponta certas contribuições da Declaração. Ele afirma que embora tenha gerado alguns obstáculos à evolução da ideia de direito à informação, a Declaração e outros documentos deram uma contribuição decisiva a tal processo, visto que ressaltaram, indiretamente, a bifacialidade deste instituto ao adotarem a concepção da liberdade de informação como somatório da “liberdade de transmitir” ou “comunicar” com a de “procurar e receber” informações, acabaram eles preparando terreno para a aparição, no mundo jurídico, de um novo direito subjetivo bifronte, que de acordo com Lima, 2006 ficaria assim fatorado:

- Liberdade de transmitir e comunicar informações – envolve não só a atividade jornalística;
- Liberdade de procurar e receber informações – interesse dos governados de saber sobre a condução dos negócios públicos.

Segundo a cartilha da CGU (2011, p. 9), “a primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766”. Segundo Seclaender (1999, p. 147), a gênese da ideia de “direito de ser informado” foi registrada pela primeira vez em 1927, com a Conferência de Genebra, promovida pela Sociedade das Nações para discutir problemas relativos à circulação internacional de notícias. Nesta conferência – assim como nas que a sucederam, realizadas em Kopenhague e Madrid – difundiu-se a prática de distinguir a liberdade de informar, então chamada de *liberté d’information*, da liberdade de informação, dita *liberté de l’information* e tida por dotada de conteúdo mais amplo.

Somente 22 anos depois houve a primeira menção legal explícita de um direito à informação foi feita pelas Leis de imprensa dos Estados da Baviera e de Hesse, na Alemanha, promulgadas em 1949, quando ambas ainda se encontravam sob ocupação americana. Porém, estas leis se limitaram a reconhecer à imprensa o direito de exigir das autoridades as informações emanadas do Estado e o dever das autoridades transmitirem à imprensa as informações desejadas, como forma de assegurar a livre circulação da informação.

Este direito provocou uma revolução no pensamento jurídico germânico, forçando o legislador alemão a encarar o problema geral do acesso à informação como uma questão merecedora de tratamento legal. Como resultado disto, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, adotada no mesmo ano, já consagrava um “direito de se informar” até então ausente de todas as constituições do mundo:

Liberdade de opinião — Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento por meio da palavra, por escrito e pela imagem, bem como de se

informar, sem impedimentos, em fontes de acesso geral. A liberdade de imprensa e a liberdade de informar pelo rádio e pelo filme ficam garantidas. Não será exercida a censura [...] (Const. Alemã, art.5º,I) (SECLAENDER, 1991, p.149).

Com a constituição alemã de 1949, o homem comum é contemplado, com um direito de acesso à informação, um direito essencial, indispensável à democracia. Esse era um direito até então monopolizado, na prática, pelos jornalistas e por um reduzido número de proprietários de empresas jornalísticas. A Constituição alemã representou uma etapa importantíssima não apenas do desenvolvimento do direito de informação moderno, mas também da própria luta pela democratização da sociedade contemporânea, estabelecendo uma clara distinção entre o direito de expressar livremente a própria opinião e o direito de se informar.

Seclaender (1991, p. 149) afirma que nas duas décadas subsequentes houve uma espécie de popularização desse instituto à medida que mais evidente e quase unânime, aos olhos de juristas e cientistas políticos, ficava o esgotamento do modelo liberal de análise do direito de informação que o tornava como que um prolongamento do direito de expressão. Foram os doutrinadores norte-americanos que estabeleceram o elo entre a perspectiva ligada à manifestação do pensamento e uma indagação sobre o interesse do cidadão receptor da informação proveniente dos meios de comunicação de massa, marcado pela edição de livros significativos como *The people's right to know* de Harold Cross.

Mas Seclaender localiza e atribui a determinação definitiva do *locus* – estatuto epistemológico – autônomo do direito de ser informado a um documento totalmente fora da esfera do mundo jurídico, extraordinariamente mais divulgado e com grande poder de influência: a Encíclica *Pacem in Terris* de 11.4.63, do Papa João XXIII, graças a qual, a ideia do direito à informação pôde extravasar dos restritos círculos de especialistas na legislação referente aos *mass media*<sup>9</sup>, ao proclamar em seu parágrafo 5º, n. 12 - “Todo ser humano tem direito à liberdade na pesquisa da verdade (...) tem direito também à informação verídica sobre os acontecimentos públicos”.

Através dessa Encíclica, deu-se à emancipação definitiva do direito à informação perante o direito à livre expressão, ao qual fora artificialmente atrelado desde a Declaração dos Direitos do Homem e se determinou pela primeira vez de modo preciso a situação jurídica do homem comum no âmbito de um direito democrata de informação, reconhecendo-se a todo

---

<sup>9</sup> O termo *mass media* é formado pela palavra latina *media* (meios), plural de *medium* (meio), e pela palavra inglesa *mass* (massa). Em sentido literal, os *mass media* seriam os meios de comunicação de massa (televisão, rádio, imprensa, etc.). Porém, esta denominação sugere que os meios de comunicação são agentes de massificação social, o que nem sempre está de acordo com a realidade social observável. Desta forma, será preferível falar de meios de comunicação social, conforme propôs a Igreja Católica durante o Concílio Vaticano II, ou de meios de difusão massiva. [http://www.infopedia.pt/\\$mass-media](http://www.infopedia.pt/$mass-media). Acesso em: 06 de jan. 2011.

ser humano aquilo que Paulo VI veio posteriormente a chamar de “um direito ativo e passivo ao mesmo tempo”, que englobaria “de uma parte, a busca da informação, e de outra, a possibilidade de recebê-la por parte de todos”. Após tal documento, houve uma radical mudança de mentalidade, sobre o direito à informação, influenciada pelos novos meios de comunicação de massa – rádio e televisão – cuja formulação, era inimaginável nas primeiras fases do Estado de Direito. A visão desse direito passa a percebê-lo como bifronte: *o direito de exprimir ideias e opiniões* e *o direito a receber informações*, portanto, o direito do emissor e também o direito do receptor da informação.

Limitar ao cidadão o direito de ser informado somente pelos meios de comunicação é, contudo, fechar os olhos diante de todo o extraordinário processo de organização política dos cidadãos que tem caracterizado as democracias contemporâneas. É fingir, ignorar toda uma infinidade de associações que são mais representativas dos interesses coletivos e difusos. É deixar de perceber a imensa contribuição que pode ser dada, para tornar eficaz o direito de todos à informação, para utilização, influência política significativa por parte de entidades da sociedade civil organizada.

#### 4 PRINCÍPIOS PARA UM REGIME DE DIREITO À INFORMAÇÃO LEGISLADO

Mendel (2009) afirma que os princípios para a criação de leis nacionais sobre o direito à informação são “características de um regime de direito à informação”.

Patrícia Reyes Olmedo (2006, p. 189-190), analisando comparativamente o direito espanhol e comunitário europeu, partindo da presunção do interesse legítimo de todos os jurisdicionados em obter informações úteis à vigilância do Estado, aponta princípios jurídicos mínimos para uma legislação democrática em prol da transparência basilar em um regime de direito de acesso à informação que pode ser aplicado para analisar a Lei brasileira. São eles:

1. **A publicidade** - deve ser o princípio geral **mais amplo e efetivo** que deve presidir o direito à informação, devendo ser o segredo, a exceção. O princípio parece óbvio, mas tem uma importante função. Poderá auxiliar a análise jurídica interpretativa – nos casos concretos que digam respeito ao direito à informação, pois fixará a presunção de direito em favor do requerente da informação, o que poderia ser resumido como “*in dubio, pro acesso*”.

2. **A legitimação ativa ampla** - a informação pública deve poder ser requerida por qualquer pessoa – física ou jurídica, pública ou privada - e não só por aquelas consideradas legitimadas pela Administração (quer dizer as que tenham interesse legítimo ou direito

subjetivo afetado), em uma ampla compreensão de que o cidadão tem o direito de empreender vigilância do Estado.

3. **A não expressão do motivo do requerimento** - ao solicitante não deve ser exigido à expressão do motivo do requerimento da informação, pois em coerência com o princípio de que a vigilância é um direito de todos, ele não pode ser obrigado a justificar seu pedido de informação.

4. **A especificidade da informação independentemente do suporte** - ainda que se requeiram precisão e clareza na definição da informação desejada, a legislação não deve ser fechada aos meios e suportes, dado que os avanços tecnológicos e informacionais podem gerar suportes inimagináveis atualmente.

5. **O direito de receber cópias** - Para que se estabeleça de uma vez por todas a universalidade de acesso, já que a definição dos custos de busca e reprodução pela Administração, muitas vezes, constitui verdadeiro obstáculo à obtenção de informações.

6. **A celeridade** - que consiste em estabelecer prazos razoáveis e breves entre o pedido e a entrega da informação.

7. **Detalhamento das razões ou manifestações de denegação da informação** - para que o jurisdicionado possa instruir adequadamente seu pleito na busca da tutela judicial ao direito violado.

8. **Recursos judiciais** - devem ser estabelecidos adequados e amplos rol de medidas judiciais que possam fazer frente ao descumprimento de obrigações que permitam efetivar o direito à informação.

9. **Responsabilização administrativa ou penal** - pelo descumprimento de deveres funcionais tipificados na lei penal. Um princípio anterior que precisa ser fixado é a reversão de uma cultura administrativa inclinada ao segredo (um traço comum na história latino-americana).

10. **As exceções devem ser enunciadas** – A legislação deve enunciar de maneira clara as exceções ao direito à informação e estas exceções não devem ser prerrogativas discricionárias da Administração.

Mendel (2009) também enuncia um conjunto de princípios para uma legislação de liberdade de informação. Este conjunto de princípios baseia-se em leis e padrões internacionais e regionais e nos princípios gerais do Direito reconhecidos pela comunidade

das nações. A ONG “Artigo 19”<sup>10</sup>, em que Mendel atua, também publicou um Modelo de Lei de Liberdade de Informação, que traduz os princípios para a técnica de produção legislativa:

**1 Máxima divulgação** - traduz o significado básico de direito à informação; implica que a abrangência do mesmo deve ser ampla no que se refere ao espectro de informações e órgãos envolvidos, e aos indivíduos que poderão reivindicar este direito;

**2 Obrigação de publicar** - os órgãos da administração pública devem ter a obrigação de publicar informações essenciais;

**3 Promoção de um governo aberto** – os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo;

**4 Limitação da abrangência das exceções** - as exceções de vem ser clara e restritamente definidas e sujeitas a rigorosos teste de “dano” e “interesse público”;

**5 Procedimentos que facilitem o acesso** – os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa;

**6 Custos** – As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos custos envolvidos;

**7 Reuniões abertas** – as reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;

**8 A divulgação tem precedência** – as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas;

**9 Proteção para os denunciantes** – os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos - os denunciantes - precisam ser protegidos.

Reyes Olmedo (2006, p. 190) ainda sinaliza que somente uma prática democrática constante poderá mudar o patamar de relação entre o Estado e o cidadão. É preciso criar uma “memória” da prática democrática, inexistente nos países latino-americanos.

## **5 RESULTADO: UMA PRIMEIRA ANÁLISE DA LEI BRASILEIRA**

O direito à informação pública, no caso brasileiro, apresenta-se na Constituição Brasileira relacionado como direito individual, ficando assegurados o acesso e a obtenção de documentos, junto ao Estado, para uso particular e para o interesse coletivo geral, salvo

---

<sup>10</sup> A ARTIGO 19 é uma ONG que luta pela liberdade de expressão e o acesso à informação. A ARTIGO 19 trabalha para que todos e todas, em qualquer lugar, possam se expressar de forma livre, acessar informação e desfrutar de liberdade de imprensa. Estes princípios foram preparados por Toby Mendel, Chefe do Programa Jurídico do ARTIGO 19. São produto de um extenso processo de estudo, análise e consultas sob a supervisão do ARTIGO 19 e utilizando a vasta experiência e trabalho feito com organizações associadas em muitos e variados países. Para saber mais: <http://artigo19.org/>



aquelas informações de caráter sigilosas à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Para Cepik, são os seguintes os incisos do art. 5º que se referem à questão do direito à informação:

**QUADRO 1 - INCISOS DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 QUE SE REFEREM A DIREITO À INFORMAÇÃO**

Art. 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.				
XIV	XXXIII	XXXIV	LXXII	LXXVII
É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.	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.	São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.	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 a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.	São gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

Fonte: CEPIK, 2000

Nos dispositivos constitucionais encontram-se o respaldo tanto para o acesso à informação quanto pra suas limitações: a proteção do sigilo como garantia de trabalho dos profissionais de imprensa.

Entretanto, o inciso XIV tem como intencionalidade do constituinte o chamado direito de informar, que não tem a mesma conotação dada ao direito de ser informado pelos órgãos públicos, disposto no inc. XXXIII, do mesmo art. 5º, em que fica estabelecido o dever desses órgãos prestarem informações, sob pena de responsabilidade de seus agentes.

A tutela de informações de ordem pessoal é garantida por meio do dispositivo *habeas data* previsto no inciso LXXII, do art. 5º. Direito humano fundamental de acessar informações em poder de instituições públicas, que por sua vez têm a obrigação de divulgar essas informações. Direito de saber, de poder fazer escolhas livres e autônomas.

A Lei de Acesso à Informação - Lei federal n. 12527- promulgada em 18 de novembro de 2011 e que entrou em vigor seis meses depois, em maio de 2012, nos parece, fez alguns avanços e atende à maioria dos princípios preconizados por Mendel (2009) e por Reyes Olmedo (2006). Interessante observar que a ementa da lei enuncia que esta visa regulamentar apenas o inciso XXXIII do artigo 5º. Para sistematizarmos nosso estudo, elaboramos um quadro que comentamos a seguir:

**QUADRO 2 – COMPARAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS SOBRE DIREITO À INFORMAÇÃO E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA (Lei 12527 de 18.11.2011)**

<b>Princípios Reyes Olmedo Ano: 2006</b>	<b>Princípios Mendel Ano: 2009</b>	<b>Lei de acesso Brasil Ano: 2012</b>
A PUBLICIDADE Princípio geral ( <i>in dubio pro acesso</i> )	MÁXIMA DIVULGAÇÃO OBRIGAÇÃO DE PUBLICAR Os  A DIVULGAÇÃO TEM PRECEDÊNCIA  REUNIÕES ABERTAS	Art. 3º inciso I Art. 5º Art. 7º caput inciso I; II; III; IV; V; VI; VII a e b. Art 8º caput inciso I; II; III; IV V; VI Art. 20 Art. 21 A lei é omissa
QUALQUER PESSOA É SUJEITO LEGÍTIMO PARA PLEITEAR INFORMAÇÃO PÚBLICA		Art 3, inciso II Art 10 caput e § 1º
A NÃO EXPRESSÃO DO MOTIVO DO REQUERIMENTO		Art.10 §1º e §3º
DETALHAMENTO DAS RAZÕES OU MANIFESTAÇÃO DA DENEGAÇÃO DA INFORMAÇÃO	LIMITAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DAS EXCEÇÕES	Art. 7º § 1º; § 2º; § 4º; Art. 11 §1º; inciso II Art. 14 Art. 21 Art. 39
	PROMOÇÃO DE UM GOVERNO ABERTO.	Art. 3 caput. E inciso III a V Art. 7º caput e inciso VI Art. 8º §1º incisos I a VI
CUSTOS DE BUSCA E REPRODUÇÃO	CUSTOS	Art. 12 caput e Parágrafo único Art. 13
A ESPECIFICIDADE DA INFORMAÇÃO INDEPENDENTEMENTE DO SUPORTE (a variabilidade tecnológica)	PROCEDIMENTOS QUE FACILITEM O ACESSO	Art 3º, inciso III Art. 5º Art. 8º §2º; § 3º I; II; III; IV; V; VI; VII; VIII Art. 10 §2º Art. 11 § 1º; § 3º; § 5º; § 6º; III
RECURSOS JUDICIAIS		Art. 11 § 4º Art. 15 ao Art. 19 – recursos administrativos
	PROTEÇÃO PARA OS DENUNCIANTES	Art. 44 (sobre atos ilegais na Administração Pública)
RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA OU PENAL		Art. 7º § 3º ao § 6º Art. 31 a Art. 35 Art. 41 Art. 44
AS EXCEÇÕES DEVEM SER ENUNCIADAS	LIMITAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DAS EXCEÇÕES	Art. 4 inciso III e IV Art. 6º III Art. 7º § 1º ; § 2º Art. 8º Art. 21 a Art. 31 Art. 35 <sup>11</sup>
CELERIDADE		Art. 11 §1º e §2º

Fonte: CORDEIRO (2012) com base em Reyes (2006), Mendel (2009) e na Lei 12527/2011.

A Lei subordina todos os órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativas que recebam recursos públicos em todos os níveis e poderes.

De fato, ao observarmos os estudos de Reyes (2006) e Mendel (2009), vemos que a concepção do direito à informação, atrelada à obrigação do Estado informar um cidadão que tem o direito de exigir transparência, está quase toda presente na lei brasileira.

## 6 CONCLUINDO

<sup>11</sup> Exceção municípios com menos de 10.000 habitantes não tem obrigação de divulgação na Internet.

Os estudos sobre a transformação das leis em práticas na vida social são o reflexo uma das mais claras preocupações de inúmeros teóricos na contemporaneidade.

O estatuto doutrinário do direito à informação é corroborado no inciso XXXIII do Art. 5º e na Lei brasileira de 2011 e ultrapassa a noção liberal do direito de produzir informações.

Nessa análise que empreendemos sobre os princípios necessários a uma lei de informação nos parece que a Lei Brasileira atende à maioria dos princípios jurídico-epistemológicos sobre a temática: máxima divulgação, promoção de um governo aberto, procedimentos facilitadores do acesso, limitação das exceções, custos limitados, legitimação de quaisquer pessoas para pleitear a informação, desnecessidade da expressão do motivo no requerimento – cada cidadão pode decidir quando e qual a informação é o caso -, abrangência dos formatos de meios de reprodução documental para atender à variabilidade tecnológica, prazos de atendimento que visam o princípio da celeridade.

As conclusões do estudo indicam que o estatuto epistemológico contemporâneo acerca da temática – o direito de ser informado – e quase todos os requisitos e princípios teórico-epistêmicos para uma legislação democrática em prol de uma transparência real – e futura - do Estado encontram-se na lei brasileira.

Um ponto negativo revelador da tradição do segredo no Estado brasileiro é o grande número de artigos dedicados às exceções referentes ao sigilo. As reuniões dos órgãos públicos também não têm previsão de abertura ao público.

Há menção da proteção aos denunciantes em qualquer tempo sobre atos ilícitos da Administração, o que não é sinônimo da denúncia aos ilícitos da ditadura brasileira. A responsabilização administrativa e penal do passado de exceção, assim como qualquer referência à comissão da Verdade que poderia, quiçá, validar a autenticidade dos documentos ou dossiês do período de 1964/1985 tampouco encontram-se contempladas.

No mais, os desafios de implantação fática da lei dependem de uma radical mudança de conduta dos agentes públicos, sujeitos passivos na garantia desse direito, como um esforço em direção à construção coletiva de práticas uma cultura da transparência. Trata-se também de uma mudança radical de perspectiva de autovisão do cidadão brasileiro – sujeito ativo do direito de ser informado. Não se altera o estatuto de uma cultura autoritária com uma lei apenas. Sigamos refletindo para contribuir neste processo.

## **REFERÊNCIAS**

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2002. 207 p. (Humanitas, v. 73)

BANISAR, David. **Freedom of information around the world: a global survey of access to government information laws**. Washington DC: Privacy International and Electronic Privacy Information Center, 2006. Disponível em: < [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf) >. Acesso em 20 jul. 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 217 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 maio 2012.

BRASIL. Controladoria Geral de União - **Cartilha de Acesso à Informação**. Brasília, DF: CGU, 2012. 24 p. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/CartilhaAcessoInformacao.pdf> >. Acesso em: 28 maio 2012

BRASIL. Lei n 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm) >. Acesso em 10 jun. 2012.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. 241 p.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, v. 2, n. 2, p. 43-56, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31106-34214-1-PB.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2012.

CORDEIRO, Helena Cristina Duarte. **Direito à informação na base RVBI: um estudo informétrico** (1988/2010). Niterói, 2012. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFF, Niterói, 2012.

FONSECA, Maria OILA. Informação e Direitos humanos: acesso as informações arquivísticas. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 146-154, maio/ago. 1999.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1996. 79 p. Aula inaugural no College de France proferida em 02.12.70. Primeira edição francesa: 1971.

FOUCAULT, Michel. **O que é um autor**. 3. ed. [Lisboa]: Vega, 1992. (Passagens) A vida dos homens infames, p. 89-128.

FREITAS, Lúcia S. de, GOMES, Sandra L. R. Quem decide o que é memorável?: a memória de setores populares e os profissionais da informação. Foro Social de la Información, Documentación y Bibliotecas, 1., 2004, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2004. 11 f.

FREITAS, Lúcia S. de. Tematizando o objeto da Ciência da informação: uma arqueologia da escrita. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO 9., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANCIB, 2008. Disponível em: < <http://www.ancib.org.br/media/dissertacao/2128.pdf> >. Acesso em: 01 jul.2012.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, María Néida. O caráter seletivo das ações de informação. **Informare: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em ciência a Informação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 7-30, jul./dez.1999.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398 p. (Biblioteca Tempo Universitário, v. 76)

LAFFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1991. 406p.

LIMA, Marcia Heloisa Tavares de Figueredo. **Pela reconstrução epistemológica do direito à informação: um estudo metainformacional da *opinio juris* brasileira contemporânea**. 2006. 300 f. Tese (Doutorado) – UFRJ/ECO-CNPq/IBICT. Orientadora Maria Néida González de Gómez. A dissertação foi defendida em 2004 e a versão final revisada foi encaminhada para a biblioteca em 2006.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. 172 p. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_information_pt.pdf) >. Acesso em: 23 maio 2011.

NORA, Pierre. **Entre memória e História**: a problemática dos lugares. [S.n.t.] 26 f. digitadas. Tradução de Kenzo Paganelli do original: *Lês lieux de mémoire*. Paris, Gallimard, 1984. v. 1: *La Republique*, p. XVII-XLII. Publicado no Brasil em: Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-graduados em História e do Departamento de História da PUC/SP, São Paulo, n.10, p. 7-28, dez. 1993.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 01 jul. 2012.

REALE, Giovanni. **Para uma nova interpretação de Platão**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004. 636 p.

REYES OLMEDO, Patrícia. El derecho de acceso a la información pública: desafíos de un mundo globalizado y democrático. **Revista de Direito das Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 175-190, jan./jun. 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 191 p.

SANTOS, Daniel dos. **Revisão da Constituição (II)**: o direito à informação na Constituição. Disponível em: <[http://www.forcv.com/politics/3362-revisao-da-constituicao-\(ii\)---o-direito-a-informacao-na-constituicao](http://www.forcv.com/politics/3362-revisao-da-constituicao-(ii)---o-direito-a-informacao-na-constituicao)>. Acesso em 25 abr. 2011.

SECLAENDER, Antônio C. Leite. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

TAUILE, José Ricardo. Uma introdução à Economia Política da informação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 89-108, 1981.

TAUILE, J. R. Do socialismo de mercado à economia solidária. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2002. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/do\\_socialismo\\_de\\_mercado\\_a\\_economia\\_solidaria.pdf](http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/do_socialismo_de_mercado_a_economia_solidaria.pdf)>. Acesso em 21 abr. 2011.

VILLASVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. **Estado democrático e información**: derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978. [Oviedo]: Junta General del Principado de Asturias, 1994. 482 p. Premio extraordinario de Doctorado convenio Junta General del Principado de Asturias y Universidad de Oviedo, convocatoria de 1994.

XIFRA-HERAS, Jorge. **A informação**: análise de uma liberdade frustrada. Rio de Janeiro: Lux; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.