



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
ESCOLA DE ARQUIVOLOGIA

BRUNO MORAES RAMALHO

ENTRE O ACESSO E O SIGILO: legislação e acesso à informação no Brasil pós-Ditadura Militar.

Rio de Janeiro
2018

BRUNO MORAES RAMALHO

ENTRE O ACESSO E O SIGILO: legislação e acesso à informação no Brasil pós-Ditadura Militar.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro de Ciências Humanas e Sociais – Escola de Arquivologia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Arquivologia.

Orientação: Prof^a Me. Patrícia Ladeira Penna Macêdo

Rio de Janeiro
2018

R165 Ramalho, Bruno Moraes
Entre o acesso e o sigilo: legislação e acesso à
informação no Brasil pós-Ditadura Militar. / Bruno Moraes
Ramalho. – Rio de Janeiro, 2018.
57 f.

Orientadora: Patrícia Ladeira Penna Macêdo.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) –
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,
Graduação em Arquivologia, 2018.

1. Arquivologia. 2. Acesso à Informação.
3. Legislação. 4. Sigilo I. Macêdo, Patrícia Ladeira
Penna , orient. II. Título.

BRUNO MORAES RAMALHO

ENTRE O ACESSO E O SIGILO: legislação e acesso à informação no Brasil pós-Ditadura Militar.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro de Ciências Humanas e Sociais – Escola de Arquivologia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Arquivologia.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Profª Me. Patrícia Ladeira Penna Macêdo (orientadora)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Profº Me. Bruno Ferreira Leite
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Profº Me. Danilo André Bueno
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

À minha irmã, Tita Moraes, por todo o apoio e incentivo ao longo da minha vida, servindo como um referencial não apenas de conhecimento e cultura, mas também de força, persistência e superação.

À minha orientadora Patrícia Ladeira Penna Macêdo, por desde o início acreditar no meu trabalho e me ajudar a encontrar o melhor caminho para executá-lo.

Aos professores Bruno Ferreira Leite e Danilo André Bueno por aceitarem ler e avaliar este trabalho.

Às minhas maravilhosas amigas historiadoras Alessandra Fernandes, Cristina Gonçalves, Gabriela Reis, Geany Lyrio e Luana Souza pelo apoio e carinho recebido ao longo dos últimos anos, por apoiarem minha decisão de largar a faculdade de História e por continuarem acreditando e torcendo por mim.

Aos inúmeros amigos e colegas do curso de Arquivologia, que me proporcionaram momentos tão incríveis nesses quase 4 anos: Ester Castro, Camila Santiago, Fernanda Krambeck, Matheus Mendes, Angélica do Carmo, Michelle Samuel, Railane Pereira, Maria Arminda e Karen Bueno... Sem vocês não teria a menor graça!

A todos os meus amigos que torceram por mim e acreditaram no sucesso deste trabalho, em especial Bruna Aguilera, Karen Grace e Christina Giesebart: a amizade de vocês foi fundamental para mim durante esse período.

E finalmente, agradeço à UNIRIO, esse lugar lindo e encantador, que me acolheu quando eu precisei de acolhimento. Pelo sentimento de pertencimento quando eu precisei sentir que pertencia a algo. Pelas festas, muretas, e momentos de descontração no jardim do CLA. Por todo o conhecimento e aprendizado adquirido. E por se tornar minha segunda casa ao longo dos últimos anos.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar a legislação do país no que tange ao direito de acesso à informação. A partir do objetivo geral desdobram-se outros objetivos como perceber de que forma a literatura da área interpreta os dispositivos legais de acesso à informação pública produzidos no período pós-ditadura militar e compreender como é retratada a questão dos documentos sigilosos na Lei de Acesso à Informação. Para isso, inicialmente foi realizada uma revisão de literatura sobre os temas documento, arquivo, acesso à informação e sigilo, a fim de situar a discussão na teoria arquivística. Feito isso, realizamos um levantamento das leis, decretos e outros instrumentos jurídicos que versem sobre o acesso à informação, produzidos no período entre 1985 até 2011. Como resultado, percebemos que ao longo do processo de redemocratização, apesar da demanda por uma legislação que priorize o acesso aos documentos públicos, os governos se empenharam em manter a tradição do sigilo praticada pelos governos militares. Essa situação modificou-se apenas em 2011, quando foi aprovada a Lei de Acesso à Informação, que previa o acesso como regra. Contudo, observamos também os limites e as exceções previstas pela LAI, identificando de que forma essa lei aborda a questão das informações sigilosas.

Palavras-chave: Acesso. Informação. Legislação. Sigilo.

ABSTRACT

This work has as main objective to analyze the Brazilian legislation about the right of access to information. Based on that general objective, other objectives are analyzed, such as understanding how the literature of the area interprets the legal provisions for access to public information produced in the period after the military dictatorship and how the confidential documents are portrayed in the Access to Information Law. For this, initially a literature review was done on the themes document, archive, access to information and secrecy, in order to situate the discussion in the archival theory. After that, we conducted a survey of laws, decrees and other legal instruments that deal with access to information, produced in the period between 1985 and 2011. As a result, we realize that throughout the process of redemocratization, despite the demand for legislation that prioritizes access to public documents, governments have striven to uphold the tradition of secrecy practiced by military governments. This situation changed only in 2011, when the Access to Information Law was approved, which provided for access as a rule. However, we also note the limits and exceptions provided by LAI, identifying how this law addresses the issue of sensitive information.

Key words: Access. Public Information. Legislation. Secrecy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	O DOCUMENTO, O DOCUMENTO ARQUIVÍSTICO E O ARQUIVO	11
2.2	O CONCEITO DE ACESSO PELA ARQUIVÍSTICA	13
3	LEGISLAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	18
3.1	OS DECRETOS MILITARES E A TRADIÇÃO DO SIGILO	18
3.2	A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A LEI DE ARQUIVOS	24
3.2	A LEGISLAÇÃO DE ACESSO NOS GOVERNOS FHC E LULA	27
4	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA	35
4.1	ASPECTOS INICIAIS	35
4.2	O ACESSO É A REGRA	38
4.3	EXCEÇÕES À REGRA: INFORMAÇÕES SIGILOSAS E INFORMAÇÕES PESSOAIS	40
4.3.1	Informações Sigilosas	40
4.3.2	Informações Pessoais	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O período compreendido entre as décadas de 1960 e 1980 configurou-se pelo surgimento, consolidação e declínio de regimes antidemocráticos nos países latino-americanos, especialmente na América do Sul. Nesse contexto, em países como Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, presidentes eleitos foram depostos, por meio de alianças entre os militares e setores da sociedade civil. Tais regimes se sustentaram em virtude da chamada Doutrina de Segurança Nacional, política de terror de Estado baseada na repressão e supressão de direitos democráticos.

No Brasil, o golpe militar que depôs o então presidente João Goulart durou de 1964 até 1985, totalizando vinte e um anos de violações de direitos humanos, censura, torturas, perseguições e mortes levadas a cabo pelo Estado. Durante esse período foram criados diversos órgãos com a intenção de espionar e reprimir a resistência ao regime. Tais órgãos eram extremamente burocratizados, e no decorrer de suas atividades produziram diversos documentos. Esses documentos se tornaram importantes fontes para o estudo da História Política e Social recente do país, bem como para a (re)construção da memória sobre a ditadura.

A busca pelo direito à verdade e à justiça, bem como por reparações por parte dos familiares de vítimas da ditadura, lançou luz à questão do acesso às informações públicas, especialmente àquelas produzidas pelos órgãos da repressão. No ano de 1988 foi promulgada uma nova Constituição, que esbarrava na questão do acesso aos documentos produzidos pelo Estado. O artigo 5º, inciso XIV da nova constituição previa o acesso à informação, entretanto é apenas com a Lei nº 8.159 de 1991 – Lei de arquivos, que se tem regulamentada a proposta de criação de uma política nacional de arquivos, assim como descritas algumas diretrizes para a efetivação do acesso aos documentos, já previsto constitucionalmente.

Apesar do avanço proporcionado com a Lei de Arquivos no que tange assegurar o direito constitucional de acesso aos documentos públicos, esta apresenta fragilidades práticas. Sendo necessária a promulgação da Lei de nº 12.527 em 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI). Seu escopo prevê a regulamentação ao direito previsto pela constituição de acesso pelos cidadãos às informações públicas dos três poderes, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Contudo, apesar da existência de dispositivos legais que versam sobre o acesso e o direito à informação, percebe-se conforme afirmou Janaína de Almeida Teles (2006) que os governos pós-ditadura não colocaram em prática a questão do acesso, privilegiando, ao invés disso, o sigilo aos documentos públicos. Prática essa considerada por Georgete Medleg Rodrigues (2011, p. 263) como parte de uma cultura brasileira.

Nesse sentido, a problemática desta pesquisa gira em torno das mudanças que a Lei de Acesso à Informação trouxe quanto ao acesso aos documentos públicos no país. Para isso, buscamos responder a seguinte pergunta: como é retratada na LAI a questão do acesso aos documentos sigilosos?

O objetivo central do trabalho é, portanto, analisar a legislação do país no que tange ao direito de acesso à informação. A partir do objetivo geral desdobram-se outros objetivos como perceber de que forma a literatura da área interpreta os dispositivos legais de acesso à informação pública produzidos no período pós-ditadura; e compreender como é retratada a questão dos documentos sigilosos na Lei de Acesso à Informação.

Para isso, tomamos como metodologia uma análise descritiva acerca do tema pesquisado. Dessa maneira, realizamos inicialmente um levantamento dos dados necessários para a resolução do problema de pesquisa: leis, decretos e outros instrumentos jurídicos que versem sobre o acesso à informação, produzidos no período entre 1985 até 2011. O recorte temporal foi realizado para compreender o período desde o fim do regime militar até a criação da Lei de Acesso à Informação.

Após o levantamento dos dados, procedemos com a análise e interpretação dos mesmos, a fim de obter os resultados da pesquisa. Além disso, procedemos com uma revisão bibliográfica sobre os temas documento, arquivo, acesso à informação e sigilo, a fim de situar a discussão na teoria arquivística.

O levantamento bibliográfico foi importante no sentido de fornecer embasamento teórico, uma vez que os autores escolhidos desenvolveram pesquisas que se mostraram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Tendo em vista as reconfigurações epistemológicas que a Arquivologia tem experimentado ao longo das últimas décadas, dando cada vez mais ênfase na informação e nos usuários, acreditamos ser de extrema importância o desenvolvimento de estudos a respeito do acesso, e sua trajetória histórica e legal. Por isso, justificamos o tema da pesquisa com base no levantamento realizado por

Daniela Francescutti Martins Hott (2005) em sua dissertação de mestrado, onde foi constatada a ausência de trabalhos com a temática do acesso aos documentos sigilosos. À época, em pesquisa realizada em diversos bancos de teses e de dados, a autora recuperou apenas dois trabalhos tendo o acesso à informação como tema principal.

Acreditamos também que o tema se justifica pela sua dimensão política e social, especialmente tendo em vista o contexto histórico recente do país. Cinquenta e quatro anos após o golpe que deu início ao regime ditatorial no Brasil, ainda é de extrema importância o tema do acesso aos documentos, especialmente os documentos arquivísticos classificados como sigilosos, sendo o acesso a eles essencial para a construção de políticas de memória.

O presente trabalho de conclusão de curso está estruturado em 3 seções. Na primeira seção analisamos as especificidades dos documentos arquivísticos, destacando as características que os tornam únicos em relação a outros registros documentais. Para isso, realizamos uma revisão de literatura que buscou abordar as principais discussões teóricas acerca da conceituação do documento pela Arquivística. Usando como base autores como Randall Jimerson (2008) e Bruno Delmas (2010), procuramos refletir sobre a importância que o acesso aos arquivos adquire para a sociedade e para o exercício da cidadania. Em seguida nos debruçamos sobre o conceito de acesso, utilizando como principal referência o trabalho do arquivista britânico Hugh A. Taylor (1984). Taylor entende o acesso em três níveis: físico, legal e intelectual. Com entendimento em Taylor (1984), José Maria Jardim (1999) e Maria Odila Fonseca (1999) buscamos compreender o acesso legal e o desenvolvimento da noção de direito de acesso à informação, presente desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Em seguida, refletimos sobre o conceito de política pública e política de informação, bem como o papel delas para a efetivação do direito de acesso à informação. Finalizando a primeira seção deste trabalho, tomamos como base o estudo de Michel Duchein para compreender o conceito de documento sigiloso. Através das categorias propostas por Duchein percebemos uma tensão entre o direito de acesso à informação, o respeito à privacidade e a segurança nacional.

Na segunda seção do trabalho realizamos a análise dos instrumentos legais que versam sobre o acesso à informação, produzidos a partir do fim da Ditadura Militar até o fim do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. De modo

geral, percebemos o prevalecimento de dispositivos voltados para a manutenção do sigilo aos documentos públicos. Por fim, na terceira e última seção apresentamos as mudanças trazidas pela Lei de Acesso à Informação no que tange ao acesso às informações públicas e como é retratada por ela a questão do acesso aos documentos sigilosos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No decorrer do desenvolvimento científico da Arquivologia, diversos autores se dedicaram a refletir sobre a natureza interdisciplinar da área, bem como suas aproximações conceituais em relação a outras ciências, tais como a Ciência da Informação, a Biblioteconomia, a História, as Ciências Sociais, etc. Essas aproximações se demonstraram mais evidentes no que tange aos seus objetos de estudo.

Longe de sugerir um consenso, observamos na literatura diversas posições frente ao objeto científico da Arquivologia. Essa diversidade de conceituações acerca do objeto reforça que a natureza da área não é fixa e estática. Ao contrário, segue em movimento ao longo do tempo, sofrendo reconfigurações constantes de acordo com o contexto temporal/espacial a que se insere.

Todavia, por não caber ao tema proposto neste trabalho, nosso intuito não é o de problematizar o objeto da Arquivologia, mas sim o de contextualizar os principais conceitos que serão utilizados e considerados chave para o desenrolar deste trabalho: o documento, o arquivo e o acesso.

2.1 DOCUMENTO, DOCUMENTO ARQUIVÍSTICO E ARQUIVO

Definir o que é o documento é sempre um desafio. Historicamente o ser humano tem se dedicado ao ato de documentar e de produzir registros, com o intuito de capturar fragmentos da realidade e torná-los inteligíveis em longo prazo. Podemos retornar aos períodos pré-históricos e veremos o interesse dos homens daquela época em registrar sua vida cotidiana através de pinturas nas paredes das cavernas. Registrar, portanto, é um ato que acompanhou a humanidade durante seu percurso no tempo.

Tal perspectiva, do documento enquanto testemunho, é contemplada pelos estudos de autores consagrados na literatura arquivística. Entre eles destacamos o trabalho de Vicenta Cortes Alonso. Segundo a autora, “o documento é o testemunho da atividade do homem, fixado em um suporte perdurável”. (ALONSO apud RONDINELLI, 2011, p. 48).

Outra autora que se destaca nos estudos relacionados à conceituação do documento é a espanhola Antonia Heredia Herrera. O conceito de documento para

Herrera apresenta grande similaridade com o conceito proposto por Alonso, com a adição de mais um elemento: a informação. Segundo Herrera “documento é o testemunho da atividade do homem, fixado num suporte perdurável que contém informação.” (HERRERA apud RONDINELLI, 2011, p. 49).

Em sua definição, Herrera define o documento enquanto um objeto, que serve para dar a notícia sobre um fato ocorrido, sendo essa notícia fixada ao objeto. A notícia, portanto, seria a informação, enquanto objeto se refere ao documento.

Tanto na definição de Alonso quanto na de Herrera a materialidade do documento é algo intrínseco para a sua conceituação. Em ambos os casos o conceito de documento depende da existência de algo material e concreto em que se fixe um registro, ou uma informação, ou seja, o suporte.

A partir do entendimento da necessidade da materialidade do documento, e por materialidade não estamos nos referindo a corporificação física e palpável, mas sim, aquilo produzido a partir de um ato, uma necessidade, destacamos outra definição de documento, a do documento de arquivo. Conforme entendimento de Luciana Duranti (1994, p. 50) documentos de arquivo são registros documentais gerados ou recebidos no curso de atividades pessoais ou institucionais, como seus instrumentos e subprodutos. Seguindo essa linha de pensamento, entendemos que os documentos de arquivo são provas primordiais das atividades que os geraram, contribuindo para a elucidação das intenções, ações, transações e fatos, uma vez que:

Essa capacidade dos registros documentais de capturar os fatos, suas causas e consequências, e de preservar e estender no tempo a memória e a evidência desses fatos, deriva da relação especial entre os documentos e a atividade da qual eles resultam [...] (DURANTI, 1994, p. 50-51).

A fim de encerrar esse primeiro momento de conceituação, destaca-se o próprio arquivo. Este que, conforme proposto pelo Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, é definido como o “conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte”. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 27). Tal definição, apesar de largamente difundida, não abarca toda a complexidade do termo, deixando de lado uma característica essencial dos arquivos: a organicidade.

A organicidade é definida pelo mesmo dicionário (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 127) como a “relação natural entre os documentos de um arquivo em

decorrência das atividades da entidade produtora”. Segundo Maria Odila Fonseca (1999, p. 150), é a organicidade que salienta o caráter testemunhal dos conjuntos documentais.

Outros sentidos cabem à palavra arquivo. De acordo com Delmas (2010, p. 56), os Arquivos (com “A” maiúsculo) são as instituições ou os serviços que têm como missão reunir e conservar os documentos de arquivo, tornando-os acessíveis. Com isso, podemos considerar que a existência dos Arquivos é justificada pela necessidade do acesso, tendo em vista que o serviço prestado por essas instituições visa, sobretudo, armazenar e preservar o patrimônio documental produzido para promover a difusão da informação.

É através de um viés social e de cidadania que buscamos entender os arquivos. Apoiados na visão de Jimerson (2008, p. 40) acreditamos que os arquivos documentam a sociedade, bem como protegem os direitos dos cidadãos. Possuem, portanto, o poder de promover a justiça social, sendo o acesso a eles essencial para isso. Pelo fato de refletirem as ações do Estado, acreditamos que o acesso aos documentos arquivísticos é de vital importância, tanto pelo seu aspecto probatório quanto pelo seu caráter testemunhal. Nesse sentido, através dos arquivos, a sociedade é capaz de conhecer e fiscalizar as atividades do Estado, tornando-as mais transparentes. Além de participar mais efetivamente da vida pública, exercendo, portanto, de forma mais ativa a sua cidadania.

Conforme veremos mais a frente, é necessário compreender a natureza dos documentos de arquivo, em suas especificidades, para que se entenda a grande resistência por parte dos governos em relação à regulamentação de um amplo e irrestrito acesso às informações contidas nos arquivos.

2.2 O CONCEITO DE ACESSO PELA ARQUIVÍSTICA

O conceito de acesso é outro conceito fundamental que, aliado ao de documento, documento arquivístico e arquivo, completa o referencial teórico que nos ajudará a analisar nosso objeto. Segundo a Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística (CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, 2004, p. 14) o acesso se caracteriza pela “possibilidade de utilizar documentos de um fundo, geralmente sujeita a regras e condições”. Mais do que a possibilidade de utilização dos documentos, o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística define o acesso

como uma “função arquivística destinada a tornar acessíveis os documentos e a promover sua utilização” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 19).

Sem descartar tais visões, privilegamos aqui, o acesso conforme Taylor (1984, p.23). Para este autor o acesso ocorre em três níveis, que apesar de diferentes se complementam para garantir o pleno acesso às informações. Optamos por privilegiar essa definição por acreditar que Taylor detalhou os três níveis de acesso de forma a explicitar a relação de interdependência que guardam entre si.

Segundo Taylor, os níveis de acesso aos documentos arquivísticos são:

Acceso físico – está relacionado con la evaluación y la adquisición, dado que el documento que se busca puede haber dejado de existir o no haber sido recibido por el archivo; negar el acceso por razones de conservación o porque los materiales no han sido tratados.

Acceso legal - restrinja el acceso por motivos de seguridad nacional o de respeto de la vida privada; puede considerar que los materiales vedados no existen; prioridad de acceso a favor de unos y secundaria a otros.

Acceso intelectual - las demoras de tratamiento; la disponibilidad de medios de localización deficientes; medios de copia poco eficaces. (TAYLOR, 1984, p. 23)

Os três níveis de acessos estão inter-relacionados e são interdependentes, ou seja, um depende do outro para existir. Não existe acesso físico sem a existência do acesso intelectual, bem como não há a possibilidade de acesso intelectual sem a existência do acesso legal.

O acesso físico a que se refere Taylor diz respeito ao contato e utilização do usuário com os documentos. É a consulta propriamente dita os documentos de arquivo. Já o acesso intelectual diz respeito à existência de instrumentos de pesquisa que auxiliem os usuários a localizar documentos em determinado acervo.

O acesso legal, conforme entendimento em Taylor diz respeito às normas e leis vigentes, que se referem tanto ao recolhimento dos acervos quanto às restrições de acesso ou sigilo. Nesse sentido, conhecer a legislação que versa sobre o acesso aos documentos e aos arquivos, portanto, torna-se primordial para a efetivação do acesso intelectual (instrumentos de pesquisa) e físico (contato direto do usuário com os documentos), sendo essencial o conhecimento por parte dos cidadãos sobre os dispositivos legais que regem seu acesso às informações. Quanto mais a legislação permitir o acesso aos documentos e às informações contidas nos arquivos, maior será a relação de transparência entre o Estado e a sociedade, fator imprescindível para a existência de um governo democrático.

Conforme Jardim (1999, p. 2) o acesso à informação encontra seu regime jurídico no direito à informação, esboçado no art. 19 da Declaração Universal dos

Direitos do Homem. Segundo o mesmo autor o direito à informação é a expressão de uma terceira geração de direitos dos cidadãos, não se tratando apenas de um direito civil, mas também como um direito político e um direito social, compondo uma dimensão historicamente nova da cidadania.

Fonseca (1999, p. 148), por sua vez, destaca que o direito à informação já estava presente desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, sendo, portanto, um direito de primeira geração:

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 idéias 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 idéias por qualquer meio de expressão'. (LAFATER apud FONSECA, 1999, p.149).

O Estado democrático tem, portanto, o dever legal de informar e comunicar os seus atos à sociedade. Contudo, uma vez que o acesso à informação é entendido como um direito, previsto por leis, cabe ao Estado trabalhar para a existência das condições necessárias para assegurar a sua efetiva realização, a fim de que o cidadão tenha sucesso no acesso às informações. É neste sentido que as políticas públicas, especialmente as políticas públicas de informação ganham importância. Cabe, portanto, ao Estado o dever de formular políticas públicas voltadas para o acesso à informação, uma vez que:

A noção de acesso à informação relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantam o exercício efetivo desse direito. O acesso jurídico à informação não se consolida sem o acesso intelectual à informação (JARDIM, 1999, p.4).

Há diversas concepções a respeito do conceito de política pública. No que concerne aos objetivos desse trabalho, a identificaremos enquanto uma ação pública, ou seja, aquela que tem como resultado a criação de programas e projetos públicos. São ações planejadas pelo governo com o objetivo de atender demandas relevantes da sociedade. Percebe-se que não estamos falando apenas do Estado em ação, mas a ausência dele também deve ser notada e avaliada na análise das políticas públicas.

Sérgio Conde de Albite Silva (2008) enfatiza que os estudos sobre políticas públicas seguem uma tendência de estudar apenas os seus resultados,

desvalorizando o contexto no qual essas políticas foram formuladas. Além disso, sua sugestão é que seja analisado também aquilo que os governantes escolheram não fazer, apesar das demandas da sociedade. Dessa forma, o estudo das políticas públicas deve incluir também as omissões, lacunas e silêncios.

De acordo com Celina Souza (2006, p. 37) uma política pública implica constante avaliação de sua eficácia em atingir os seus objetivos. Em consonância com este pensamento, Jardim (2008, p. 5) entende que uma política pública pressupõe a participação da sociedade em sua avaliação e resultados. Tais características levam à conclusão de que uma política pública precisa de uma avaliação constante para verificar se está conseguindo atingir seus objetivos.

Assim como não há um consenso quanto à definição de política pública, o mesmo se repete quando buscamos uma definição de política de informação. Sobre isso, Jardim (2008, p. 6) afirma que

Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política pública de informação. Uma política de informação é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. É necessário que se defina o universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política de informação. Da mesma forma, devem ser previstos os diversos atores do Estado e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas. Políticas públicas de informação são norteadas por um conjunto de valores políticos que atuam como parâmetros balizadores à sua formulação e execução.

Nesse sentido, de acordo com as concepções de José Maria Jardim podemos definir política de informação de Estado como um conjunto de “princípios, leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos inter-relacionados que orientam a supervisão e gestão do ciclo vital da informação, a produção, coleção, organização, distribuição e disseminação, recuperação e eliminação da informação”. (HERNON; RELYA apud JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p.9).

No Brasil a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação visa suprir uma lacuna histórica da administração pública, institucionalizando diretrizes para o controle e a divulgação de informações sobre a administração pública para os cidadãos. A Lei também caracteriza condições de sigilo como exceções à regra e a utilização de meios tecnológicos para a disposição e concretização de seus atos, que têm como finalidade a transparência da gestão pública.

Finalmente, faz-se necessário para o desenvolvimento da pesquisa refletir a respeito da definição da categoria “documentos sigilosos”, que segundo o Dicionário de Terminologia Arquivística (BELLOTTO; CAMARGO 1996, p. 31) diz respeito ao documento que, pela natureza de seu conteúdo, requer medidas especiais de acesso.

Se Taylor foi fundamental para a conceituação do acesso em seus três níveis, Michel Duchein em seu clássico texto sobre o acesso aos documentos de arquivo tratou especificamente da questão dos documentos sigilosos, definindo-os em três grandes categorias:

Los documentos relativos a la seguridad nacional y el orden público, relativos de la defensa nacional y de la política exterior o interior; la moneda y el crédito público; seguridad del Estado y la seguridad pública; negociaciones financieras, monetarias y comerciales com el extranjero; los planos de los submarinos atómicos; a los planes de movilización en caso de guerra o a los diseños en ejecución de la lucha contra el terrorismo.

Los documentos relativos a la vida privada de las personas, los relativos al estado civil y filiación (nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones); salud; fortuna y rentas; procedimientos penales y criminales; vida profesional; opiniones políticas, filosóficas y religiosas; los documentos básicos de las estadísticas; los documentos policiales.

Los documentos relativos a secretos protegidos por la ley, particularmente en los âmbitos comerciales e industriales: sobre las patentes, que hay secretos que incumben al proceso de fabricación industrial (para protegerlo de las imitaciones ilegales) y a las investigaciones científica; el secreto bancario, el secreto de las transacciones comerciales, el secreto de las prospecciones geológicas y mineras; en todos estos casos, son enormes los intereses económicos en juego, públicos o privados. (DUCHEIN apud HOTT, 2005, p. 53).

Pelas categorias definidas por Duchein, percebemos uma tensão entre o direito de acesso à informação, o respeito à privacidade e a segurança nacional. Até que ponto um se sobrepõe aos outros? E de que forma essa tensão será tratada na legislação de acesso às informações?

De um modo geral, observaremos ao longo do próximo capítulo como essa tensão entre o direito de acesso à informação e o direito à privacidade e a segurança nacional se mostrou, ora mais intensa ora mais latente, ao longo do desenvolvimento das diversas legislações de acesso, de acordo com os contextos histórico-sociais dos períodos em que tais dispositivos foram criados.

3 LEGISLAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Compreendidos os conceitos de documento, documento arquivístico e arquivo, bem como sua relação com o conceito de acesso e de documentos sigilosos na Arquivística, avançaremos no sentido de analisar a legislação brasileira no que tange ao direito de acesso às informações públicas. Nesse sentido, buscamos traçar um percurso histórico que abranja o período entre o final do regime militar, na década de 1980, e a construção da Lei de Acesso à Informação, de 18 de novembro de 2011.

A década de 1980 foi fundamental para o desenvolvimento dos debates e reivindicações em torno da abertura dos arquivos, que até o momento eram inacessíveis. Segundo Cook apud Hott (2005, p. 18), o direito de acesso às informações se difundiu amplamente pelo mundo entre o final dos anos 80 e o começo dos anos 90. É nesse período que, segundo o autor, a maioria dos países revisou as suas legislações a respeito do tema. Muitos desses, como é o caso do Brasil, ainda passavam por um governo ditatorial.

Nesse período, o Brasil vivia um momento de transição e reabertura política, termos utilizados para descrever o processo de dissolução do regime militar. Tal abertura ficou amplamente conhecida nas palavras do general Ernesto Geisel como “lenta, segura e gradual”. Dessa forma, é nesse contexto de reabertura e transição política que os debates em torno do acesso às informações se intensificaram no país, sendo incorporados, inclusive, no processo de construção da Constituição Federal de 1988.

Contudo, é importante destacar que apesar das mudanças ocorridas com o fim do regime de exceção, a legislação de acesso à informação produzida no Brasil tem como herança os instrumentos legais concebidos e implementados pelos governos autoritários, sendo necessária a contextualização desses instrumentos para a compreensão da prática do sigilo aos documentos produzidos pelo Estado.

3.1 OS DECRETOS MILITARES E A TRADIÇÃO DO SIGILO

José Honório Rodrigues, um dos principais historiadores brasileiros da segunda metade do Século XX e diretor do Arquivo Nacional entre os anos 1958 e 1964, já na década de 1960 mostrava-se preocupado com a questão da (não)

acessibilidade aos documentos públicos. Em artigo reeditado pela revista *Acervo* em 1989, e originalmente publicado em 1969 como parte do livro “A pesquisa histórica no Brasil”, Rodrigues destaca a falta de uma política arquivística “liberal, ampla e generosa em matéria de abertura de seus depósitos e da consulta de seus documentos” (RODRIGUES, 1989, p. 13). Em oposição a outros países, como os Estados Unidos, que avançavam para a construção de uma política voltada para o acesso, no Brasil os esforços foram em torno do que o autor chama de política do sigilo, tradição herdada pelo passado português, onde uma minoria dominante tinha receio do exame livre e crítico de sua própria conduta.

Por não dispor de uma política nacional de acesso, personificada em uma legislação, Rodrigues destaca que naquele momento, no Brasil, o acesso aos documentos se dava de acordo com cada arquivo, seguindo o “critério pessoal de cada diretor”, configurando-se em uma tradição de restrição do acesso aos documentos públicos.

Contudo, conforme salienta a pesquisadora Georgete Medleg Rodrigues (2011), a falta de uma política arquivística nacional não significou a omissão do Estado brasileiro no que diz respeito à “proteção” de suas informações. Ao contrário, diversos foram os instrumentos legais adotados pelos governos a fim de assegurar o controle pelo Estado das informações por ele produzidas.

Dentre estes destacamos como marco principal o decreto número 27.583, de 14 de dezembro de 1949, que aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à Segurança Nacional. Aprovado pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra, o decreto 27.538 é considerado o primeiro instrumento legal a ter como objetivo proteger e classificar as informações consideradas de interesse à segurança nacional. É também este decreto que inaugura a classificação dos graus de sigilo. O decreto define como informação sigilosa aquela que necessita ser protegida da divulgação, recebendo umas das seguintes classificações: ultrassecreto, secreto, confidencial e reservado.

Segundo o texto do decreto, a necessidade de classificação se justifica uma vez que:

As informações que interessam à Segurança Nacional têm valores variáveis para os que sejam inimigos efetivos ou potenciais do Brasil e, por isto, requerem correspondentes graus de proteção. Os assuntos de caráter oficial devem ser examinados sob o ponto de vista da necessidade de Salvaguarda contra a sua revelação. Considerados sigilosos, cumpre

classifica-los de acordo com o grau de sigilo que se lhes atribua. As normas e definições estabelecidas neste regulamento visam assegurar classificação precisa e uniforme, bem como adequada proteção para as informações que interessam à segurança nacional. (BRASIL, 1949).

Ao longo deste decreto, é realizado um esforço em caracterizar e definir as categorias de sigilo, os mais diversos tipos documentais passíveis desta classificação, as formas de atribuição do grau de sigilo, a designação das pessoas responsáveis por proceder a classificação e a desclassificação, e até mesmo orientações para destruição de documentos sigilosos, em casos de “emergências”.

No capítulo 10, do mesmo Decreto, observamos a especificação das autoridades responsáveis por realizar a classificação de documentos, informações e materiais da administração pública. Foi definido que os graus ultrassecreto e secreto seriam classificados pelos membros do Conselho de Segurança Nacional e seus Secretários-Gerais, e as autoridades a eles subordinadas que receberam tal delegação em regulamento ou instruções. Para os graus de sigilo confidencial e reservado poderiam realizar a classificação qualquer oficial das Forças Armadas, oficial administrativo ou funcionário de categoria mais elevada na administração civil.

De fato, ao longo de suas quase cinquenta páginas, o foco dado no decreto 27.583 é a da restrição do acesso, refletindo, portanto, o clima de espionagem e disputas estratégicas característicos do contexto da Guerra Fria.

Em 1967, sob o regime do ditador Humberto de Alencar Castello Branco, primeiro presidente da Ditadura Militar, é aprovado o decreto número 60.417 de 11 de março de 1967, que aprova o regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos, bem como revoga o decreto anteriormente citado, ampliando o seu escopo para além da questão da segurança nacional.

O decreto 60.417 é contemporâneo à promulgação de uma nova Constituição Federal, que tinha como maior preocupação o cerceamento das liberdades civis, tendo em vista o contexto de endurecimento do regime (um ano depois foi baixado o AI-5, ato institucional emitido pelo presidente Artur Costa e Silva, que entre outras coisas, resultou na perda de mandato de parlamentares opositores aos militares, a institucionalização da tortura e da censura).

Não mais tendo como justificativa o argumento da proteção da segurança nacional, o decreto de 1967 define como assuntos sigilosos aqueles que “por sua natureza, devam ser de conhecimento restrito e, portanto, requeiram medidas especiais de salvaguarda para sua custódia e divulgação” (BRASIL, 1967). O artigo

3º específica que “os assuntos considerados sigilosos serão classificados de acordo com a natureza do assunto e não, necessariamente, de acordo com as suas relações com outros assuntos” (BRASIL, 1967).

Quanto à classificação, o decreto previa que:

Art. 6º Só podem classificar assunto como ultra-secreto, além do Presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros de Estado, o Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, os Chefes do Estado-Maior da Armada, Exército e Aeronáutica, o Chefe do Serviço Nacional de Informações.

Art. 7º Além das autoridades estabelecidas no artigo anterior, podem classificar assunto como "secreto" os Diretores, Comandantes e Chefes de órgãos autônomos.

Art. 8º Além das autoridades mencionadas nos artigos 6º e 7º acima, podem ainda classificar assunto como confidencial e reservado os oficiais das Forças Armadas, Oficiais de Administração ou Funcionários de Categoria mais elevada na administração civil. (BRASIL, 1967)

Não houve mudança nas categorias de classificação de sigilo, mantendo as mesmas do decreto 25.583/1949, conservando-se ainda a ênfase no segredo e não no acesso às informações produzidas pelo Estado. O acesso é mencionado pelo artigo 48, definindo que “somente elementos especificamente credenciados terão acesso aos arquivos de documentos sigilosos, a segredos ou chaves das fechaduras e a qualquer outro meio de segurança empregado”.

Mais tarde, esse artigo seria alterado pelo decreto nº 69.534 de 11 de novembro de 1971, que além deste alterou também outros cinco artigos do decreto 60.417/1967. O principal foco deste decreto é a mudança das autoridades competentes para proceder à classificação dos documentos.

Dentre as mudanças trazidas, o Presidente da República passaria a poder classificar como secreto ou reservado os decretos de conhecimento restrito, que disponham sobre assunto de interesse da Segurança Nacional. Além disso, é previsto que as autoridades responsáveis pela direção, comando ou chefia de órgãos da administração federal credenciarão, dentro do respectivo órgão, as pessoas que, por força de suas atribuições funcionais, terão acesso aos documentos e informações classificadas como sigilosas. As credenciais seguiriam a seguinte classificação:

- a) dos assuntos reservados;
- b) dos assuntos até a classificação confidencial;
- c) dos assuntos até a classificação secreta; e
- d) dos assuntos até a classificação ultrassecreta.

Em 1977 um novo decreto foi sancionado revogando o decreto 60.417. Trata-se do decreto 79.099 de 6 de Janeiro de 1977, assinado pelo então presidente Ernesto Geisel. Mais uma vez tendo como finalidade regular o trato de assuntos sigilosos, entretanto, o novo decreto trazia uma novidade: a conceituação de acesso.

Apesar de, pela primeira vez, o acesso aparecer caracterizado no texto, a natureza deste acesso é, no mínimo, problemática, uma vez que ele é retratado como uma mera possibilidade, ou oportunidade de obter conhecimento das informações ali tratadas pelo decreto, ou seja, informações sigilosas. Em outras palavras, o acesso é visto pelo decreto de 1977 como um privilégio, e não um direito.

Em suma o acesso é restrito ao que o decreto define por necessidade de conhecer, quando é indispensável para uma pessoa no efetivo exercício de cargo, função ou atividade, desde que possua credencial de segurança adequada. O grau de sigilo, portanto, existe para garantir que a divulgação de um assunto sigiloso, de acordo com a natureza do seu conteúdo, ocorra tão somente para as pessoas que tenham a necessidade de conhecê-lo.

A seção 2 do capítulo 3 do decreto aprofunda a questão do acesso aos documentos sigilosos. De acordo com o artigo 17º “o acesso sigiloso somente poderá ser concedido a pessoa que, possuindo Credencial de Segurança no grau apropriado, tenha necessidade de conhecê-lo.”

São, portanto, as credenciais de segurança o meio pelo qual, segundo a lei, era possível ter acesso a alguma informação classificada como sigilosa. De acordo com o art. 23 o credenciamento é condição indispensável para qualquer pessoa ter acesso a assunto sigiloso, no grau de sigilo equivalente ou inferior ao de sua credencial de segurança.

Contudo, o processo para a concessão dessas credenciais, que seguiam a mesma classificação referente às categorias de sigilo, não é especificado, de forma

a tornar claros os parâmetros utilizados para tal. Ao contrário, o artigo 22º cita parâmetros pessoais e subjetivos como lealdade e confiança, caráter, integridade moral, ligações e amizades. Não fica evidente, portanto, os critérios e procedimentos para a concessão de credenciais, e nem se pessoas externas aos órgãos da administração pública poderiam pleitear tais credenciais.

A concessão de credenciais competia exclusivamente às autoridades responsáveis pela atribuição do mais alto grau de sigilo, o grau ultrassecreto, sendo eles o Presidente da república, o Vice-Presidente, os Ministros de Estado, Chefe do Estado-Maior da Armada, Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica.

Segundo Rodrigues (2011, p. 267) a definição de acesso no decreto 79.099 cria um movimento duplo: ao mesmo tempo em que limita o conceito de acesso a categoria dos documentos sigilosos, estabelece um privilégio para aqueles que têm a possibilidade de acessar tais documentos. Sendo assim, ao mesmo passo que cria a regra, o segredo, cria também a sua exceção: o próprio acesso. Essa dualidade é entendida pela autora através das palavras de Couetox acerca da função primordial do segredo, que é “contribuir para traçar os limites de um grupo social, de uma coletividade, definindo uma inclusão e uma exclusão: aqueles que estão a par do segredo e os que não estão”. (COUETOX apud RODRIGUES, 2011, p. 267)

É seguro afirmar, portanto, que os decretos até o momento analisados priorizavam o sigilo em detrimento do acesso às informações, tendo como foco “proteger” tais informações. Esses decretos guardam em comum a utilização do termo “interesse” para justificar a aplicação dos graus de sigilo, interesses esses que podem adquirir diferentes contornos: ora interesse da nação, ora da segurança de Estado, do governo, das entidades, de indivíduos, dos militares, entre outras interpretações possíveis.

Cabe destacar que tais decretos, uma vez que autorizavam a destruição de documentos sigilosos, foram utilizados como argumento pelos militares para justificar a inexistência de documentos do período da Ditadura, nos órgãos militares. Na prática, os decretos vigoraram até a promulgação da Lei número 8.159 de 8 de Janeiro de 1991, popularmente conhecida como Lei de Arquivos.

3.2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A LEI DE ARQUIVOS

No ano de 1988, após o término do período ditatorial iniciado em 1964, foi inaugurada uma nova Constituição Federal, que tinha como desafio maior consolidar a transição de um longo período autoritário para um novo período democrático. Aprovada em 22 de setembro de 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte, e promulgada em 05 de outubro do mesmo ano, a nova constituição ganhou o apelido de Constituição Cidadã devido a sua importância em resgatar a garantia de liberdades individuais e coletivas antes anuladas pelo regime de exceção.

Segundo Jardim (1999, p. 3) a Constituição de 1988 oferece dispositivos fundamentais para o início de um novo patamar jurídico em relação ao acesso à informação pública governamental. Tal avanço fica evidente no artigo 216, parágrafo 2º, ao definir que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. (BRASIL, 1988).

Fica clara a mudança de discurso em relação ao acesso à informação, se comparado com os decretos anteriormente citados. Se nos decretos militares o acesso, quando mencionado, era tratado como um privilégio, ou uma possibilidade, o texto da Constituição estabelece que é dever da administração pública a gestão dos seus documentos, bem como garantir que tais documentos possam ser acessados por qualquer cidadão brasileiro.

A esse respeito, o inciso XXXIII do artigo 5º define que:

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. (BRASIL, 1988).

Outro avanço conquistado com a Constituição Federal de 1988 é a garantia de concessão de *habeas data*, ação que assegura o livre acesso de qualquer cidadão a informações relativas a ele próprio, constantes de registros, fichários ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

De fato, é através da Constituição Federal de 1988 que se tem pela primeira vez no país respaldo legal para o acesso à informação, que conforme visto

anteriormente, ficava a cargo da vontade dos diretores das instituições responsáveis pelos acervos a decisão de tornar ou não acessíveis determinados documentos.

Como observado até o momento, o Estado brasileiro não se dedicou em prol da construção de uma legislação que tivesse como ênfase a questão do acesso às informações arquivísticas. Ao contrário, observamos na legislação uma grande preocupação com a manutenção do sigilo. Essa mudança de perspectiva, iniciada pela Constituição de 1988 e reafirmada pela Lei 8.159 de 1991, é entendida por Jardim (1999) como um reflexo da ampliação e fortalecimento dos teores democráticos do Estado alcançados no período, o que colaborou para a criação de novos contornos no quadro jurídico da informação:

Tais alterações decorrem da maneira de se conceber a relação entre Estado e sociedade civil e a fundação das liberdades individuais. Estado e sociedade civil interatuam no âmbito do público, no qual as questões que podem interessar à coletividade são explicitadas e se discutem. As constituições desses Estados democráticos configuram essa interação e definem os termos que essas questões – por afetarem ou poderem afetar a coletividade – sejam debatidas e públicas, isto é, possam ser conhecidas por qualquer um. A função do ordenamento jurídico nesta matéria é de garantir que ninguém impeça ao indivíduo de ter conhecimentos dos assuntos públicos. (JARDIM, 1999, p.2)

A Lei nº 8.159, sancionada em 08 de Janeiro de 1991 pelo então presidente da república Fernando Collor, dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e dá outras providências. É uma das principais ferramentas jurídicas no que diz respeito à regulamentação das atividades arquivísticas no Brasil.

Os artigos 4º e 5º reforçam aquilo que já tinha sido definido em 1988 na Constituição Federal: que é direito do cidadão o acesso às informações públicas, exceto aquelas cujo sigilo seja necessário para a segurança da sociedade e do Estado, bem como para resguardar a intimidade e a honra das pessoas. Entretanto, a Constituição Federal não definiu como aconteceria esse acesso, o que fez com que, em muitos casos, ficasse a critério dos órgãos fornecer ou não o acesso às informações solicitadas. Nesse sentido, além de reforçar o direito à informação, a Lei de Arquivos também determina as responsabilidades e obrigações dos órgãos e das instituições arquivísticas nos três poderes, no que diz respeito à gestão documental.

De acordo com Matar (2003) desde a criação do Arquivo Nacional, em 1883, até a aprovação da Lei de Arquivos, a tutela dos documentos de arquivo era realizada por meio de atos administrativos, conforme a necessidade de cada órgão. É somente com a chegada da Lei nº 8.159 que o Estado passa a reconhecer que os documentos de arquivo, incluindo os sigilosos, necessitam de proteção especial. É

através da Lei de Arquivos que o estado assume a responsabilidade de assegurar a proteção do seu patrimônio documental, caracterizando, inclusive, como crime a destruição indevida de documentos de arquivo.

A Lei de Arquivos é, portanto, considerada o instrumento jurídico que dá respaldo para as atividades relacionadas à Gestão de Documentos na administração pública brasileira. No artigo 3º da Lei observamos a conceituação de Gestão de Documentos como “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”. (BRASIL, 1991)

Além disso, a lei define os critérios para o recolhimento dos documentos produzidos pelos órgãos da administração pública, bem como o papel do Arquivo Nacional, que de acordo com a lei, é responsável pela gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como por preservar e facilitar o acesso aos documentos sob a sua guarda.

Dentre todos os capítulos presentes na Lei de Arquivos, o quinto é o que mais chama atenção em relação ao tema do acesso e sigilo dos documentos públicos. O artigo 22, deste capítulo, reafirma o direito de acesso aos documentos públicos, utilizando o termo “acesso pleno”. Contudo, o artigo seguinte mostra que este acesso não seria assim tão pleno:

Art - 23. Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§ 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º - O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção.

Art. 24 - Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte. (BRASIL, 1991).

Este fragmento, que futuramente viria a ser regulamentado por mais um decreto, desta vez no governo de Fernando Henrique Cardoso, dá uma nova alusão ao conceito de documento sigiloso, ampliando seu escopo para além da questão da

segurança nacional. Agora a justificativa seria a segurança da sociedade e do Estado. Tais escolhas de palavras, acreditamos se basear no contexto político e social da época. Conforme elucida Rodrigues (2014, p. 78), “a lei mantém, portanto, a restrição de acesso na perspectiva da “segurança”, segurança à qual se acrescentam, no Estado de direito, a “sociedade”, seguida de proteção à vida privada”.

Além disso, pela primeira vez encontramos na legislação o estabelecimento de prazos de restrição de acesso aos documentos, assunto que será mais amplamente desenvolvido nos decretos e normas criadas durante os governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Porém, cabe destacar que a Lei de Arquivos não atingiu os arquivos das Forças Armadas, tendo em vista o decreto nº 99.347 de 26 de junho de 1990, que alterou o decreto nº 79.099. Segundo Rodrigues:

Este decreto modificava o artigo 6º do decreto n. 79.099, que definia quais autoridades federais poderiam atribuir grau de “ultrassecretos” aos documentos. Assim, enquanto o decreto n. 79.099 limitava as autoridades que poderiam classificar os documentos ultrassecretos (presidente da República, vice-presidente da República, ministros de Estado; chefe do Estado-Maior da Armada; do Exército e da Aeronáutica), o decreto de 1990 ampliava o número de responsáveis pela tarefa de classificação. Agora, além das autoridades nomeadas no decreto n. 79.099, tinham poderes para classificar os documentos como ultrassecretos: o secretário-geral da Presidência da República; o chefe do Gabinete Militar da Presidência da República e o Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. (RODRIGUES, 2011, p. 271)

A ampliação das autoridades responsáveis pela classificação mostra o interesse do governo por fortalecer a cultura do sigilo, restringindo o acesso às informações. Além disso, cabe ressaltar que muitos autores criticam os prazos de sigilo estabelecidos na Lei 8.159, que segundo Teles (2006, p. 2) reproduzia a mesma classificação (reservado, confidencial, secreto e ultrassecreto) do período ditatorial.

3.3 A LEGISLAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS GOVERNOS FHC E LULA

O período que, de fato, se caracterizou pelo maior número de legislações voltadas para a questão dos arquivos foi o período relativo ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). É neste período que, de acordo com Rodrigues (2011, p. 271) foi assinada uma série de decretos relacionados aos arquivos

sigilosos, ao mesmo passo em que se iniciou e aprofundou na legislação a implantação da chamada “sociedade da informação”.

Segundo a autora, este paradoxo é, na verdade, a essência do poder sobre o qual se assentam os governos, naquilo que Weber (1971) denominou como poder burocrático. Esse poder burocrático traduz-se, na perspectiva adotada por Bourdieu (1996), pela concentração do capital de informação por parte do governo, que determina quem pode saber o quê.

Em 24 de Janeiro de 1997, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso aprovou o Decreto de nº 2.134, com o objetivo de regulamentar o art. 23 da Lei de Arquivos, bem como revogar os decretos 79.099/1977 e 99.347/1990. Apesar de manter as mesmas categorias de sigilo, este decreto trouxe como novidade a possibilidade do acesso mediante a criação das Comissões Permanentes de Acesso.

O art. 4º define que qualquer documento classificado como sigiloso, recolhido a instituição arquivística pública, que em algum momento tenha sido objeto de consulta pública, não poderá sofrer restrição de acesso. Já o art. 5º prevê que os órgãos e as instituições de caráter público, custodiadores de documentos sigilosos, deverão constituir Comissões Permanentes de Acesso. A essas comissões cabe analisar periodicamente os documentos sigilosos sob sua custódia, submetendo-os à autoridade responsável pela classificação, que efetuará, se for o caso, sua desclassificação.

Ainda sobre o acesso aos documentos de caráter sigilosos o art. 9º afirma que as Comissões Permanentes de Acesso poderão autorizar o acesso a estes documentos a pessoas devidamente credenciadas, mediante apresentação por escrito dos objetivos da pesquisa. Já os documentos de caráter pessoal serão liberados à consulta somente quando previamente autorizada pelo titular ou seus herdeiros.

Os quadros a seguir, elaborados por Jardim (1999) apresentam o conceito e as características das categorias de sigilo dos documentos públicos nos termos do Decreto 2.134, e a relação entre os agentes classificadores e os prazos de classificação, respectivamente:

CATEGORIAS	CONCEITO	CARACTERÍSTICAS
Ultrassegretos	Documentos que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio.	Documentos referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do país, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
Secretos	Documentos que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional	Documentos referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
Confidenciais	Documentos cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do país.	Aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
Reservados	Documentos que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.	Aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

Quadro 1 – Categorias e características de documentos sigilosos do decreto no 2.134/1997.
Fonte: Jardim (1999).

CATEGORIAS DE SIGILO	AGENTES CLASSIFICADORES	PRAZOS DE CLASSIFICAÇÃO
Ultrassegredo	Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.	Até 30 anos
Secreto	As autoridades acima, governadores e ministros (ou por quem haja recebido delegação).	Até 20 anos
Confidencial	As autoridades acima e titulares dos órgãos da Administração Federal, Estados, Municípios (ou que haja recebido delegação para tal).	Até 10 anos
Reservado	As autoridades acima e os agentes públicos encarregados da execução de projetos, programas e planos.	Até 5 anos

Quadro 2 – Agentes classificadores e prazos de sigilo do decreto nº 2.134/1997.
Fonte: Jardim (1999).

Em consonância com a Lei 8.159/1991, o decreto afirma que os documentos sigilosos, quando dotados de valores secundários, caracterizando-os como documentos permanentes, não poderão ser destruídos. Além disso, os documentos sigilosos permanentes, quando desclassificados, deverão ser encaminhados à instituição arquivística pública, ou arquivo permanentes do órgão, para fins de organização, preservação e acesso.

Contudo, a ênfase dada continuava sendo o sigilo, e na prática este Decreto trouxe muitas restrições ao pesquisador, uma vez que o acesso esbarrava em dois obstáculos: a questão da segurança nacional e o direito à intimidade.

Nesse sentido, o Decreto excluía o acesso aos documentos cuja divulgação compromettesse a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, bem como dos documentos integrantes de processos judiciais que tivessem tramitado em segredo de justiça. Nesses casos, o acesso seria restrito pelo longuíssimo prazo de cem anos, a partir da data de produção dos documentos.

Contudo, mesmo diante destes obstáculos, sem dúvidas este decreto representou um avanço, após doze anos do fim da ditadura militar, no sentido de ordenar, sob princípios democráticos, o direito à informação governamental. Infelizmente, tal avanço durou pouco, uma vez que em 27 de dezembro de 2002, no final de seu mandato eleitoral, Fernando Henrique Cardoso aprovou o Decreto nº 4.553, revogando toda a legislação anterior sobre o tema e aumentando os prazos de sigilo dos documentos.

Sendo assim, o acesso a dados ou informações sigilosas voltou a ser restrito e condicionado ao conceito de necessidade de conhecer, caracterizando, de fato, um retrocesso na legislação. Além disso, os prazos de classificação foram alterados, conforme o artigo 7º, para:

- I - ultrassecreto: máximo de cinquenta anos;
- II - secreto: máximo de trinta anos;
- III - confidencial: máximo de vinte anos; e
- IV - reservado: máximo de dez anos.

O prazo de duração da classificação ultrassecreto poderia ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado, caracterizando, assim, a possibilidade da prática do sigilo eterno.

Além de aumentar os prazos de duração do sigilo, bem como de possibilitar a renovação por tempo indeterminado da classificação ultrassecreta, o Decreto 4.553 também ampliou as autoridades capazes de realizar a classificação, especialmente a ultrassecreta, que agora poderia ser realizada pelo vice-presidente da República, por ministros do Estado e equiparados; comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Sendo assim, ao aprovar o Decreto 4.553, que passava por cima do disposto pela Lei de Arquivos, Fernando Henrique Cardoso encerrou seu mandato com uma legislação que preconizava o segredo a respeito das atividades do Estado, deixando

para o seu sucessor um quadro de controle da informação que remontava o período ditatorial.

Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, pouco avançou em relação ao seu antecessor, se comprometendo em manter o que governo FHC havia estabelecido. De acordo com Rodrigues (2011, pg. 258, 272) o governo de Lula adotou uma postura reativa no que diz respeito a mudanças na legislação de acesso aos arquivos no Brasil. Essa postura reativa traduz-se no fato de o governo adotar medidas pontuais quando confrontado por demandas sociais de acesso aos arquivos, em vez de formular uma política arquivística.

Assim, os principais feitos realizados por este governo na temática do acesso aos arquivos ocorreram como uma tentativa de oferecer um paliativo em resposta a uma cobrança por mais abertura e transparência.

Entre essas demandas a busca por informações sobre a Guerrilha do Araguaia foi uma das primeiras que o governo precisou enfrentar. A lei n. 9.140 de 4 de dezembro de 1995, que reconhecia como mortas as pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, aprovada ainda no governo de Cardoso, colocava para os familiares a responsabilidade de obtenção de provas, como condição para a reparação e indenização financeira.

Nesse sentido, a busca por informação sobre os guerrilheiros mortos por parte dos seus familiares tornou-se uma grande demanda, desde 2001 quando foram abertos três inquéritos para buscar informações a respeito da localização dos corpos das vítimas. Contudo, é em 2003, já no governo Lula, que a juíza Solange Salgado decidiu ordenar a quebra do sigilo das informações sobre a Guerrilha do Araguaia.

O governo, então, reagiu criando o decreto n. 4.850, em 3 de outubro de 2003. Esse decreto instituía a criação de uma Comissão Interministerial com o objetivo de obter informações que ajudassem a localizar os corpos das vítimas da Guerrilha. Deste decreto, destacamos o art. 4º, que autoriza os integrantes da Comissão a obterem “credencial de segurança que os habilite a ter acesso a dados, informações, documentos, materiais e áreas ou instalações, que sejam pertinentes à finalidade da Comissão, independentemente do grau de sigilo que lhes tenha sido atribuído”. (BRASIL, 2003)

Além disso, o decreto definia que os documentos obtidos e produzidos por esta Comissão deveriam ser classificados, ao término de seus trabalhos, de acordo com o documento classificado com o maior grau de sigilo, ficando sob guarda do Ministério da Justiça. Mais uma vez, o governo estava empenhado em promover o sigilo das informações, especialmente àquelas produzidas na Ditadura.

Além da Guerrilha do Araguaia outro caso tomou grandes proporções no governo Lula, provocando alterações na legislação sobre acesso às informações: o caso Herzog, considerado um divisor de águas sobre o tema.

No dia 17 de outubro de 2004 foram divulgadas na primeira página do Correio Braziliense duas fotos atribuídas à Vladimir Herzog, jornalista e diretor da TV Cultura, que segundo a versão “oficial” dada pelo governo militar havia se suicidado enquanto prisioneiro do regime.

As fotos divulgadas tiveram uma enorme repercussão no país, gerando uma verdadeira onda de notícias sobre o caso. Ao mesmo tempo em que contradizia a hipótese do suicídio, a descoberta dessas fotografias reacendeu o debate sobre a existência de fontes e arquivos da ditadura até então desconhecidos, ao contrário do que diziam as autoridades do governo. Diante das repercussões geradas pelo caso Herzog, em 9 de dezembro de 2004 o governo reagiu editando a medida provisória n. 228, retornando ao modelo de acesso previsto pela Lei de Arquivos, além de instituir uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações para decidir sobre a autorização ou não de acesso às informações sigilosas que tivessem seus prazos de classificação vencidos.

No mesmo dia foi assinado pelo presidente Lula o decreto n. 5.301, que definia a constituição da Comissão de Averiguação e Análise de Informações da seguinte forma:

Art. 4º Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§ 1º A Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas é composta pelos seguintes membros:

I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a coordenará;

II - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

III - Ministro de Estado da Justiça;

IV - Ministro de Estado da Defesa;

V - Ministro de Estado das Relações Exteriores;

VI - Advogado-Geral da União; e

VII - Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. (BRASIL, 2004).

Destaca-se o caráter autoritário deste decreto, uma vez que previa exclusivamente a autoridade do Estado na composição da comissão, sem incluir nenhum representante da sociedade civil. Sendo assim, cabia ao próprio Estado decidir pelo acesso ou pela manutenção do sigilo dos documentos públicos.

Em 5 de Maio de 2005 a medida provisória nº 228/2004 foi transformada na Lei nº 11.111, que instituiu a criação pelo Poder Executivo da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Além disso, a Lei 11.111 reforçava os preceitos de acesso estabelecidos pela Lei de Arquivos, retomando os prazos definidos por ela.

Contudo, a Lei 11.111 foi alvo de muitas críticas, tanto por parte da imprensa, quando por parte da sociedade civil. Parte delas se deu pelo fato de a lei permitir que os documentos cujo sigilo fosse considerado imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado permanecessem vedados da consulta por tempo indeterminado, cabendo a uma comissão formada pelo próprio governo decidir sobre uma eventual divulgação.

De acordo com Teles (2006, p.2) a manutenção do segredo quanto aos fatos relacionados à repressão política tornou-se prática de todos os governos civis desde o fim do regime militar. Segundo a autora, ao sancionar a Lei 11.111, o governo estava ferindo o direito à verdade e à informação, garantidos pela Constituição e pela ONU, além de restringir o acesso à justiça das vítimas da ditadura, inviabilizando a produção de provas que poderiam gerar processos de reparação.

Assim, ainda no ano de 2005, o governo recebeu duras críticas do Comitê de Direitos Humanos da ONU, que recomendou que o governo “deve tornar públicos todos os documentos relevantes sobre abusos de direitos humanos, inclusive os documentos atualmente retidos de acordo com o decreto presidencial n. 4.553”. (TELES, 2006, p.3)

Sob pressão, Lula assina o decreto 5.584 de 18/11/2005, determinando a transferência dos documentos dos extintos Conselho de Segurança Nacional (CSN), Comissão Geral de Investigações (CGI) e Serviço Nacional de Informações (SNI) que estavam em posse da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para o Arquivo Nacional. Porém, o decreto não abriu os arquivos das forças armadas, além de manter os prazos de sigilo nos moldes do decreto 4.553/2002, que além de aumentar os prazos de sigilo permitia a renovação por tempo indeterminado dos documentos classificados como ultrassecretos, caracterizando-se a prática do “sigilo eterno”.

De fato em 23 de dezembro de 2005 os documentos da ABIN foram transferidos ao Arquivo Nacional, sob forte cobertura da mídia. Contudo, a transferência dessa documentação para o Arquivo Nacional não significou que tais documentos tornaram-se acessíveis. De acordo com Teles (2006, p. 5) uma semana após a transferência mais de 500 solicitações de acesso foram feitas ao Arquivo Nacional, todas elas negadas.

O objetivo deste capítulo foi de recuperar o contexto histórico de produção dos dispositivos legais de acesso às informações e documentos públicos, especialmente no que diz respeito aos documentos sigilosos. Até o momento, podemos observar a persistência do sigilo como tônica, expresso nas diversas legislações aqui analisadas.

Devido à natureza singular do documento de arquivo, capaz de comprovar os atos realizados pelo Estado e suas instituições, percebe-se a grande resistência por parte dos governos em relação à regulamentação de um amplo e irrestrito acesso às informações contidas nos arquivos. Contudo, tal panorama parece tomar um rumo diferente quando em 18 de novembro de 2011 é aprovada pela ex-ministra da Casa Civil e então Presidente da República Dilma Rousseff a Lei 12.527, conhecida como Lei de acesso à informação.

No próximo capítulo trataremos, portanto, desta nova Lei, das mudanças trazidas por ela no que tange ao acesso às informações e como é retratada a questão do acesso aos documentos sigilosos.

4 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO BRASILEIRA

4.1 ASPECTOS INICIAIS

Sancionada pela então Presidente Dilma Rousseff em 18 de Novembro de 2011, a Lei de nº 12.527 tem como propósito regulamentar o direito garantido pela Constituição de 1988 de acesso dos cidadãos às informações públicas. A lei, que se aplica aos três poderes nas esferas federal, estadual e municipal, entrou em vigor em 16 de Maio de 2012, criando mecanismos que possibilitam o recebimento gratuito de informações públicas para quem as solicitasse.

A LAI surgiu a partir de um projeto de lei (PL) 5.228 encaminhado ao Congresso Nacional em 5 de maio de 2009, pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O Projeto é resultado dos debates realizados por diversos atores políticos, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Comissão de Anistia, o Arquivo Nacional, o Projeto Memórias Reveladas, a Advocacia-Geral da União, entre outros.

De acordo com Vicente Rodrigues (2017, p. 145) o PL 5.228 partia do pressuposto de que o direito de acesso às informações públicas é um dos mecanismos de consolidação da democracia, sendo, indispensável para o exercício da cidadania e o combate à corrupção.

Entretanto, o autor chama a atenção para o quadro de insegurança jurídica causado pelas leis 8.159/1991 e 11.111/2005, segundo o qual, determinavam que tanto o direito de acesso a informações, quanto o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem deveriam ser respeitados.

De fato, tanto o direito à intimidade, quanto o direito de acesso à informação são reconhecidos como direitos fundamentais pelo artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Todavia, as leis 8.159/1991 e 11.111/2005 não estabeleceram qualquer indicativo de como se resolveria na prática este impasse entre ambos os direitos constitucionais, tornando mais evidente a relação de tensão existente entre eles.

Diante deste imbróglio causado pelas dúvidas e inseguranças geradas pela legislação vigente, grande foi a polêmica gerada com a possibilidade de

promulgação de uma nova lei de acesso. A esse respeito, a historiadora Jessie Jane Vieira de Souza afirmou que

A atual polêmica, gerada em torno do Projeto Memórias Reveladas, centra-se nestas questões. De um lado, aqueles que entendem que o acesso às informações contidas na documentação produzida pelas polícias políticas já foi desclassificada e, portanto, deve ser acessível à cidadania. Para estes, os acervos que se encontram no âmbito do Projeto Memórias Reveladas devem adotar um mesmo critério de acesso, isto é, que seja elaborado um termo de responsabilidade no qual todo cidadão que queria acessá-los se comprometa a não utilizar as informações ali contidas para denegrir a imagem das pessoas sob pena de responderem judicialmente por tal ato [...]. Todavia, os operadores dos arquivos [...] se sentem ameaçados na sua atividade porque entendem que esta documentação contém verdades que devem ser mantidas sob sigilo. Acreditam que estes fundos documentais trazem informações que podem macular a imagem de pessoas ou podem revelar segredos que, se expostos, podem gerar processos na justiça contra eles [...]. Para estes profissionais enquanto o Congresso Nacional não votar uma ampla lei de acesso esta documentação só pode ser acessada por aqueles que comprovarem titularidade. (SOUZA, 2011)

Através do fragmento acima percebemos o quanto o campo de políticas de informação, especialmente aquelas voltadas ao cumprimento do direito de acesso à informação, é um terreno de disputas, permeado por tensões e interesses conflitantes, que envolvem diversos setores da sociedade. Essas disputas ficam mais evidentes quando compreendemos o(s) papel(éis) que os arquivos assumem na sociedade, especialmente em uma sociedade que passou por um período traumático como uma ditadura.

Segundo Rodrigues (2011, p. 278) os arquivos são compostos de documentos capazes de provar os atos e transações dos governos, instituições, organizações e indivíduos. Nesse viés, entendemos a forte resistência apresentada ao longo dos últimos anos em relação a regulamentação de uma legislação que prevê o acesso de forma ampla, como a LAI pretende ser.

Apesar das resistências e restrições, Rodrigues (2011, p. 277) destaca dois méritos alcançados pelo PL 5228: enfrentar a questão do acesso às informações, especialmente aquelas de caráter sigiloso, bem como de propor a diminuição dos prazos de acesso a essas informações.

Contudo, a autora destaca de forma crítica no texto do Projeto a continuidade de definições herdadas pelas legislações produzidas ainda em governos militares. Dentre elas a manutenção, por exemplo, das categorias de documentos sigilosos (ultrassecreto, secreto e reservado), algo que, segundo a autora, não era mais praticado nas legislações contemporâneas.

No ano de 2010 é apresentado um projeto de cooperação técnica entre a Controladoria Geral da União (CGU) e a UNESCO, denominado Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadão. Esse projeto tinha como objetivo “desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover, proteger e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo [...]”. (BRASIL, 2010, p.2)

O documento deixa clara a importância da existência e fortalecimento de políticas arquivísticas para que seja possível a concretização do direito de acesso à informação. Isso por que:

Não existe política de acesso e transparência sem uma boa política de arquivamento das instituições públicas. Para tanto, há atividades específicas de capacitação quanto a este tema; adicionalmente, é sabido que o Arquivo Nacional, ligado à Casa Civil, desenvolve um trabalho da maior importância nesta área, inclusive por meio de cooperação técnica internacional com a UNESCO. ABC, UNESCO, CGU e Arquivo Nacional deverão trabalhar para aproximar os elementos da cooperação técnica que podem dialogar. (BRASIL, 2010, p. 37).

Dessa forma, entende-se que para que haja uma lei de acesso à informação que funcione de forma a atender seus objetivos, ou seja, de democratizar o acesso às informações públicas, é imprescindível a existência de arquivos organizados e arquivisticamente tratados. Sobretudo, destaca-se o papel do arquivista enquanto profissional capacitado para a realização da gestão documental dos acervos arquivísticos.

Mais uma vez, entendemos que o acesso se dá na forma imbricada proposta por Taylor, onde cada uma das três vertentes do acesso necessita das outras para existir. Sendo assim, para a efetivação do acesso, entendemos que o acesso físico deve estar respaldado pelo acesso legal, na forma de uma legislação que ampare o direito de acesso à informação, bem como pelo acesso intelectual, na forma de instrumentos de pesquisa.

De acordo com Lima e Costa (2015, p. 14) a parceria entre a CGU e a UNESCO foi o grande fator que impulsionou a aprovação da LAI no Brasil. Apesar disso, a autoras destacam estudos que apontam que a aprovação da LAI também foi impulsionada por fatores externos, como as pressões exercidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional contra a corrupção.

De toda forma, qualquer que tenham sido as motivações, externas ou internas, que levaram a sua aprovação, a Lei de Acesso à Informação foi aprovada no ano de 2011, inaugurando um novo panorama jurídico de acesso à informação. É este novo panorama, onde o acesso é entendido como a regra e o sigilo como exceção, que buscaremos analisar a seguir.

4.2 O ACESSO É A REGRA

Dentre os principais aspectos da Lei de Acesso à Informação que a difere das demais legislações anteriores acerca do tema, é o chamado princípio da divulgação máxima que mais se destaca. Como visto anteriormente, a Lei de Arquivos ao tratar do acesso aos documentos públicos excluiu aqueles que a divulgação colocasse em risco a segurança da sociedade e do Estado ou que exponha a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas. Nesse sentido, a Lei de Arquivos serviu para pavimentar o estabelecimento de diversos decretos presidenciais que estipularam o sigilo como regra aos documentos públicos.

Já a LAI por sua vez tem como principal característica o princípio da divulgação máxima, ou seja, o acesso é adotado como regra, enquanto o sigilo se torna exceção. Essa mudança de paradigma é explicitada pelo Art. 3º que ratifica a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011).

Um segundo aspecto adotado pela LAI é a não exigência de motivação para o pedido de informações. Enquanto grande parte das legislações anteriores tinha como base para o acesso a necessidade de conhecer, quando é indispensável para o efetivo exercício de uma atividade, para a LAI o requerente não precisa expor os motivos pelos quais deseja receber determinada informação.

Os princípios de transparência passiva e ativa também são aspectos importantes adotados pela lei. O primeiro diz respeito ao direito do cidadão de solicitar e receber informações governamentais. O princípio da transparência

passiva é assegurado pela lei através de procedimentos e prazos que facilitem ao cidadão o acesso às informações, conforme estabelecido no Art. 6º:

Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011)

Entende-se como transparência ativa a divulgação proativa de informações de interesse público, conforme o Art. 8º:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, através da transparência ativa, a Lei de Acesso à Informação prevê a obrigatoriedade das entidades governamentais de publicar em suas páginas da internet informações administrativas, como despesas, gastos, contratos, licitações, entre outras de interesse coletivo.

Em artigo realizado para o Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas, Michener et. al avaliaram os primeiros 5 anos de implementação da Lei de Acesso à Informação no país. Segundo os autores, ao implementar esta lei “o Estado passou da posição de detentor do monopólio de ‘documentos oficiais’ para guardião de ‘informações públicas’”. (MICHENER; MEDRANO; NISKIER, 2018, p. 1)

Nesse sentido, entendemos a LAI enquanto uma política pública adotada pelo Estado, para que se cumpra o seu dever de informar os cidadãos sobre os seus atos. Apesar de não haver consenso na definição de políticas públicas, com base em Jardim (2006, p. 10) acreditamos que a expressão se refere ao:

[...] conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada.

Com base nessa definição, acreditamos que a Lei de Acesso à Informação pode ser considerada como a “expressão legal de um conjunto de normas e condições infraestruturais que formariam uma política pública” (LIMA; COSTA, 2015, p. 4).

Contudo, assim como outras políticas públicas, a LAI também apresenta suas limitações e entraves. A lei prevê exceções em que a regra da divulgação máxima não pode ser adotada. Ao contrário, ela instrui que nesses casos sejam tomadas medidas para garantir a restrição do acesso. São esses casos de exceção que analisaremos no item seguinte.

4.3 EXCEÇÕES À REGRA: INFORMAÇÕES SIGILOSAS E INFORMAÇÕES PESSOAIS

Se por um lado a Lei de Acesso à Informação avançou significativamente no estabelecimento de regras que orientassem o acesso as informações, determinando que os órgãos e entidades públicas utilizassem os princípios da transparência ativa e passiva, a lei também precisou lidar com a questão do sigilo e restrição de acesso a determinadas informações.

Assim como as legislações anteriores (8.159/1991 e 11.111/2005) a LAI estabeleceu o direito constitucional de acesso à informação pública, mas não de forma ampla e irrestrita. Ao mesmo tempo em que determinou o direito de acesso como regra, a LAI determinou também os casos em que a regra não pode ser adotada, caracterizados como exceções.

De acordo com o capítulo IV da lei, que trata especificamente sobre os casos de restrição de acesso à informação, a restrição de acesso é prevista em dois casos específicos, que analisaremos a seguir: as informações classificadas como sigilosas, e as informações pessoais.

4.3.1 Informações Sigilosas

Conforme visto até o momento, o sigilo às informações foi algo que sempre esteve presente na legislação brasileira. Reconfigurando-se ao longo dos anos, de acordo com as novas legislações estabelecidas, o sigilo assumiu diferentes formatos a fim de atender as demandas dos governos. Dentre estes diversos formatos, o

sigilo serviu como pilar para justificar a proteção à segurança da nação, do estado e da sociedade.

Com a Lei de Acesso à informação não foi diferente. Esta nova lei, apesar de inaugurar algumas mudanças, manteve muitos aspectos das legislações anteriores a ela. Dentre esses aspectos destaca-se a manutenção dos graus de sigilo.

O artigo 23º da LAI prevê como passíveis de classificação de sigilo as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, nos casos em que o acesso irrestrito possa:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (BRASIL, 2011.)

No que tange aos graus e prazos de classificação de sigilo a LAI trouxe algumas mudanças em relação ao que era previsto anteriormente, especialmente no que diz respeito à renovação da classificação. A lei prevê o fim da prática do “sigilo eterno”, caracterizada por sucessivas renovações da classificação de sigilo, inaugurada pelo decreto n. 4.553, assinado por Fernando Henrique Cardoso no final de seu mandato.

Além de resolver a questão do “sigilo eterno”, a LAI reformulou os graus de classificação, excluindo o grau confidencial, bem como reduzindo seus prazos de sigilo, conforme o quadro abaixo:

Grau	Legislação anterior	Lei de Acesso à Informação
Ultrassegredo	Até 30 anos, prorrogável indefinitivamente.	25 anos, prorrogável por período igual uma única vez.
Segredo	Até 20 anos	Até 15 anos

Confidencial	Até 10 anos	Não previsto
Reservado	Até 5 anos	Até 5 anos

Quadro 3 – Graus de classificação e prazos de sigilo.
Fonte: o autor (2018).

Além de reduzir os prazos dos graus de classificação de sigilo, a lei prevê que poderá ser utilizada como termo final para a restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do término do prazo máximo de classificação. Dessa forma, se antes da consumação do prazo final de sigilo algum evento ocorra de forma que a restrição de determinada informação deixe de ser imprescindível para a segurança da sociedade ou do Estado, seu acesso poderá tornar-se público e irrestrito.

Nesse sentido, é dever do Estado assegurar o cumprimento dos prazos de restrição de acesso das informações classificadas como sigilosas produzidas pelos órgãos e entidades da administração pública, cabendo à ele, portanto, controlar o acesso e divulgação das informações sigilosas, bem como, garantir a sua proteção.

O acesso, divulgação e tratamento das informações sigilosas devem ser restritos as pessoas que tenham a necessidade de conhecê-las, e que sejam devidamente credenciados. Para isso, em 14 de novembro de 2012 foi aprovado o Decreto nº 7.845, que visa regulamentar os procedimentos para o credenciamento de segurança e tratamento das informações classificadas como sigilosas.

Este regulamento dispõe sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Ainda sobre a classificação do sigilo, a LAI orienta acerca das autoridades, no âmbito da administração pública federal, competentes para proceder a classificação, conforme o quadro a seguir:

Grau de Sigilo	Autoridades
Ultrassegredo	Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.
Secreto	Todas as autoridades anteriores; Titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e

	sociedades de economia mista.
Reservado	Todas as autoridades anteriores; Pessoas que exerçam funções de direção, comando ou chefia, de acordo com regulamentação específica de cada órgão.

Quadro 4 – autoridades classificadoras na lei de acesso à informação.

Fonte: o autor (2018).

A fim de dar transparência ao exercício de classificação das informações sigilosas, desde 2013 os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal devem divulgar anualmente em seus sites e portais na Internet a relação de informações classificadas e desclassificadas por eles. Como forma de facilitar o acesso a esses dados, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União realiza um levantamento do quantitativo de informações classificadas e desclassificadas pelos entes do Poder Executivo Federal.

ÓRGÃO	RESERVADAS	SECRETAS	ULTRASSECRETAS	TOTAL	DESCLASSIFICADAS
AGU – Advocacia-Geral da União	216	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado
AN – Arquivo Nacional	0	0	0	0	0
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	10	0	0	10	28
CEX – Comando do Exército	9.321	853	43	10.217	4.834
CMAR – Comando da Marinha	55.526	718	0	56.244	11.505
COMAER – Comando da Aeronáutica	36.122	536	0	36.658	23.863
GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	883	27	0	910	82
MD – Ministério da Defesa	1.797	144	34	1.975	34
MJ – Ministério da Justiça	3.260	6	60	3.326	258
UNIRIO – Universidade	0	0	0	0	0

Federal do Estado do Rio de Janeiro					
--	--	--	--	--	--

Quadro 5: Levantamento de informações classificadas no período de 2016-2017

Fonte: <http://www.acesoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/levantamento-de-informacoes-classificadas-2016-2017.xlsx>

O quadro acima foi formulado a partir do levantamento realizado pelo Ministério da Transparência via e-SIC com órgãos e entidades do poder executivo federal no período de 2016 e 2017. Optamos por destacar alguns órgãos de diferentes áreas e setores de atuação, a fim de relacionar o quantitativo de informações classificadas/desclassificadas com a atividade que o órgão exerce. Cabe destacar que por se tratar de um levantamento em que a participação era voluntária os dados se referem somente aos órgãos que responderam à pesquisa.

Observamos no quadro que os órgãos com maior quantidade de informações classificadas como sigilosas são aqueles que exercem atividades estratégicas no cerne do poder executivo, como por exemplo, os órgãos militares.

No período entre 2016 e 2017, o órgão que mais produziu documentos classificados como reservados foi o Comando da Marinha, com o número de 55.526 documentos. Foi também o CMAR o maior produtor de documentos classificados como secretos, com 718, totalizando o incrível número de 56.244 documentos classificados como sigilosos, se destacando como o maior produtor de documentos sigilosos no período em questão.

O segundo órgão que mais produziu documentos sigilosos neste período é também um órgão de caráter militar. O Comando da Aeronáutica foi responsável por produzir um total de 36.658 documentos sigilosos, sendo destes 36.122 classificados como reservados e 536 como secretos. Assim como o CMAR, o COMAER também não produziu nenhum documento ultrassecreto, de acordo com a pesquisa.

No terceiro lugar do ranking de órgãos que mais produziram documentos classificados como sigilosos, o Comando do Exército respondeu ter produzido um total de 10.217 documentos, divididos em 9.321 documentos reservados, 853 secretos e 43 ultrassecretos. O CEX foi o segundo órgão que mais produziu documentos ultrassecretos, ficando atrás apenas do Ministério de Justiça, que produziu 60 documentos com essa classificação de sigilo.

Além dos Comandos Militares, outros órgãos estratégicos tiveram uma quantidade considerável de documentos sigilosos produzidos neste período. É o caso do já citado Ministério da Justiça, que produziu um total de 3.326 documentos sigilosos, do Ministério da Defesa, com 1.975, e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com um total de 910 documentos classificados.

Outros órgãos tiveram uma produção menor de documentos sigilosos, sendo mais comum a produção de documentos de grau reservado. É o caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar, que produziu 10 documentos nesta categoria, e nenhum documento nas demais categorias de sigilo.

Grande parte dos órgãos respondeu não ter produzido nenhum documento classificado como sigiloso, como é o caso do Arquivo Nacional e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, a maior parte dos órgãos ou não informou a quantidade de documentos classificados produzidos por eles ou informou parcialmente, como é o caso da Advocacia Geral da União, que respondeu apenas com o quantitativo de documentos classificados como reservados, não sendo possível mensurar o universo completo de informações sigilosas de fato produzidas.

Conforme visto nesta seção, os documentos e informações podem ser classificados como sigilosos quando o seu conhecimento público pode colocar em risco a segurança do Estado ou da Sociedade, sendo, portanto, necessárias medidas de restrição do seu acesso. A Lei de Acesso à Informação prevê a classificação do sigilo em três graus: ultrassecreto, secreto e confidencial. Cada grau de sigilo possui um prazo de classificação que deve ser respeitado antes de ser considerado ostensivo.

Contudo, não são apenas as informações que coloquem em risco a segurança do Estado e da Sociedade que são passíveis de restrição de acesso segundo a LAI. A lei prevê também uma segunda hipótese de sigilo, que recai sobre as informações pessoais dos cidadãos brasileiros.

4.3.2 Informações Pessoais

Se durante o período ditatorial os dispositivos legais que versam sobre o acesso às informações tinham como principal restrição de acesso a proteção da segurança nacional, os dispositivos elaborados em contextos democráticos

somaram a esta restrição outras mais complexas e contemporâneas: a proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Tal qual o direito de acesso a informações, o direito à intimidade, vida privada, honra e imagem encontra-se pavimentado como um direito fundamental, reconhecido pelo artigo 5º da Constituição de 1988. Conforme o inciso X “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988).

De acordo com Rodrigues (2017, p. 142) essa contradição entre o direito de acesso à informação e o direito à intimidade torna-se ainda mais evidente quando diz respeito aos acervos do período da ditadura militar, visto que esses contêm informações de interesse particular e coletivo, mas que ao mesmo tempo são frequentemente relacionados à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas que retratam.

O dilema que se coloca é, portanto, de se estabelecer “em que momento deveria preponderar o direito de acesso a informações ou, ao contrário, em que hipóteses deveriam prevalecer a proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas?” (RODRIGUES, 2017, p. 142).

Conforme visto anteriormente o quadro jurídico disponível até a criação da Lei de Acesso à Informação não foi capaz de solucionar esse impasse. As leis 8.159/1991 e 11.111/2005 não estabeleceram qualquer direção neste sentido, apenas reproduziram ambos os direitos (à informação e à intimidade), tornando ainda mais visíveis as tensões entre eles. A lei 8.159, cabe ressaltar, estabeleceu em até 100 (cem) anos o prazo de sigilo para os documentos que tratem da intimidade de pessoas, sem, contudo, realizar qualquer esforço em definir os critérios para o estabelecimento desse prazo.

Ainda de acordo com Rodrigues (2017, p. 142) foi somente com a LAI que se estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo Federal, o pleno acesso aos documentos referentes aos órgãos de repressão política da Ditadura. Segundo o autor, antes da LAI o acesso a esses acervos era restrito aos próprios retratados pela documentação, ou aos seus familiares quando os titulares fossem considerados desaparecidos políticos ou já estivessem mortos.

Da mesma forma que as legislações anteriores, a LAI prevê tanto o direito de acesso às informações, quanto a preservação do direito à intimidade, vida priva,

honra e imagem das pessoas. Nesse sentido, a lei adverte que as informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, terão o acesso restrito, independente da classificação de sigilo, pelo prazo máximo de até 100 (cem) anos.

Destaca-se que o sigilo em decorrência da proteção à segurança da sociedade e do Estado não deve ser confundido com a restrição de acesso em virtude da preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem. Dessa forma, é possível que um documento seja desclassificado por não apresentar mais riscos à segurança, continuando, contudo, restrito devido a proteção à intimidade.

Porém, é através do seu artigo 21 que a LAI buscou resolver a contradição entre esses direitos, ao estabelecer que não devam ser objeto de restrição de acesso as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violações dos direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas.

Além disso, o § 4º do artigo 26 determina que a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem das pessoas não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar o processo de apuração de irregularidades em que elas estejam envolvidas, bem como ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Assim sendo, os dispositivos previstos pelos artigos acima citados abriram precedentes em que o direito de acesso à informação se sobrepõe aos de intimidade, vida privada, honra e imagem. Dessa forma, o direito de acesso deverá ser cumprido, independente do teor pessoal das informações, nos seguintes casos: a) quando as informações retratam violações de direitos humanos; b) em processos de apuração sobre irregularidades envolvendo as pessoas retratadas nas informações e c) em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de grande relevância.

Nesse capítulo nos debruçamos sobre a Lei 12.527, sancionada pela ex-presidente da República Dilma Rousseff em 18 de Novembro de 2011. Conhecida com Lei Acesso à Informação, essa lei foi responsável por regulamentar o acesso às informações produzidas no âmbito da administração pública federal.

Ao longo do capítulo observamos o processo de criação desta lei, desde a concepção do PL 5.228/2009, encaminhado ao Congresso Nacional em 5 de maio de 2009 pelo então presidente Lula, refletindo acerca dos entraves e resistências enfrentados até a sua aprovação.

No decorrer do texto procuramos destacar os avanços decorrentes da LAI, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento da democracia e exercício da cidadania, uma vez que o direito de acesso a informações públicas lança luz sobre os atos governamentais, sendo essenciais ao combate à corrupção e a (re)construção de memórias.

Buscamos também, evidenciar os limites e obstáculos enfrentados pela LAI, especificamente no que tange a necessidade de restrição do acesso. Nesse sentido, verificamos a existência de duas possibilidades distintas de restrição de acesso: uma em prol da segurança da sociedade e do Estado, e outra com o intuito de preservar o direito à intimidade, vida privada, imagem e honra das pessoas.

Por fim, vale ressaltar que caso um cidadão não concorde com a classificação dada a uma informação, e acredite que ela não se enquadre nas hipóteses de sigilo previstas pela Lei de Acesso à Informação ou deva ser classificada em outra categoria de sigilo, é possível entrar com um pedido de desclassificação ou reavaliação da classificação para a autoridade classificadora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática do sigilo aos documentos e informações públicas se consolidou ao longo da história do Brasil, caracterizando-se como parte da cultura brasileira. Durante a ditadura militar de 1964, o Estado encontrou na prática do sigilo uma forma para controlar o acesso às informações produzidas pelos seus órgãos, protegendo assim seus próprios atos e controlando o olhar da opinião pública acerca do regime. Dessa forma, sob o argumento de assegurar a proteção da segurança nacional, foram criados neste período decretos que visavam normatizar o segredo.

Na década de 1980 o Brasil passava por um período de transição e reabertura política. Com o fim do regime ditatorial, iniciou-se no cenário nacional um movimento por parte da sociedade civil em prol da abertura dos arquivos da ditadura. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de uma nova legislação que atendesse a essa demanda de acesso.

A nova legislação se personificou através da Constituição Federal de 1988 e da Lei 8.159, conhecida como Lei de Arquivos. Contudo, mesmo que ambos os dispositivos estabelecessem o direito de acesso à informação, verificamos ter sido prática de todos os governos pós-ditadura a manutenção do sigilo. Dessa forma, no período posterior ao fim da ditadura militar foram criados diversos decretos, leis e outros dispositivos legais com o intuito de restringir o acesso aos documentos.

Refletindo a respeito da natureza do documento arquivístico, percebemos que este é dotado de um caráter testemunhal, sendo capaz de refletir as ações do Estado. Dessa forma, os documentos arquivísticos se apresentam como prova dessas ações, tendo, portanto um papel de destaque no fortalecimento da democracia e no exercício da cidadania.

Através da análise dos instrumentos legais, identificamos que devido à natureza singular do documento de arquivo, entendido como testemunha capaz de comprovar os atos realizados pelo Estado e suas instituições, há grande resistência por parte dos governos em relação à regulamentação de um amplo e irrestrito acesso às informações contidas nos arquivos. Esse panorama é alterado quando em 18 de novembro de 2011 é aprovada pela ex-ministra da Casa Civil e então Presidente da República Dilma Rousseff a Lei 12.527, conhecida como Lei de acesso à informação.

A Lei de Acesso à Informação buscou regulamentar o direito constitucional dos cidadãos terem acesso às informações produzidas pelos órgãos da Administração Pública. Tendo como princípio a máxima divulgação, a LAI tomou um importante ao passo ao estabelecer o acesso como a regra e o sigilo como a exceção.

Entretanto, apesar dos avanços, a LAI tem sido alvo de algumas críticas, especialmente no que diz respeito à manutenção dos graus de sigilo, herança da legislação militar mantida pela LAI.

Conforme verificamos, a Lei de Acesso à Informação prevê a existência de duas possibilidades distintas de restrição de acesso: uma em prol da segurança da sociedade e do Estado, e outra com o intuito de preservar o direito à intimidade, vida privada, imagem e honra das pessoas.

Com base nas categorias de sigilo propostas por Duchein (1983) identificamos na legislação de acesso uma constante tensão entre o direito de acesso à informação, o respeito à privacidade e a segurança nacional.

De um modo geral, tentamos destacar ao longo do trabalho como essa tensão entre o direito de acesso à informação e o direito à privacidade e a segurança nacional sempre esteve presente nas legislações voltadas para o acesso à informação. Essa tensão mostrou-se ora mais intensa ora mais latente ao longo do desenvolvimento dessas legislações, de acordo com os interesses políticos dos governos e as demandas sociais dos períodos em que tais dispositivos foram criados.

Dessa forma, o presente trabalho buscou refletir sobre a cultura do sigilo, destacando a importância dos documentos arquivísticos para a sociedade e a necessidade de políticas que visem o acesso a eles.

Consideramos que trabalhos como este, voltados para o desenvolvimento dos aspectos aqui abordados, são de grande importância social. O acesso aos documentos arquivísticos se apresenta como uma ferramenta especial capaz de lançar luz nos atos e ações do Estado. O acesso aos documentos arquivísticos possibilita que os cidadãos exerçam de forma mais efetiva a sua cidadania, tomando consciência de informações de interesse coletivo, como gastos públicos.

Além disso, acreditamos que o acesso aos documentos de arquivo assume um papel de destaque em situações em que ocorram graves violações de Direitos Humanos, como é o caso da Ditadura Militar.

Recentemente, observamos em diversos canais de notícias o episódio em que um memorando datado de 1974 foi encontrado pela CIA. Este documento, em que o ex-presidente Ernesto Geisel deliberava sobre a prática de execução aos adversários do regime militar, expôs mais uma vez as feridas abertas pela ditadura militar brasileira e os limites das políticas de transição e superação desse passado traumático.

Nesse sentido, o acesso a essas fontes pode auxiliar em processos de (re)construção da memória e na busca por verdade e justiça. Assim sendo, com este trabalho esperamos contribuir para uma maior reflexão a respeito dos mecanismos legais que orientam o acesso, sem com isso ignorar seus limites e restrições.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em:

<http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf> Acesso em: 21 mai. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Constituição do Brasil, de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1998. [Excertos: art. 5º, 19, 30, 215, 216 e 236]. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/conarq/legisla/const.htm>>. Acesso em 12 abr. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Política brasileira de acesso à informações públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu/view>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. Decreto 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda das Informações que interessam à Segurança Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 15 dez. 1949.

BRASIL. Decreto 60.417, de 11 de março de 1967. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 15 mar. 1967.

BRASIL. Decreto 69.534, de 11 de novembro de 1971. Altera dispositivos do Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 14 nov. 1971.

BRASIL. Decreto 79.099, de 06 de janeiro de 1977. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 10 jan. 1977.

BRASIL. Decreto 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jan. 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccvil_03/decreto/D2134.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Decreto 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccvil_03/decreto/2002/D4553.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Decreto 4.850, de 2 de outubro de 2003. Institui Comissão Interministerial com a finalidade de obter informações que levem à localização dos restos mortais de participantes da Guerrilha do Araguaia, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4850-2-outubro-2003-497512-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

BRASIL. Decreto 5.301, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5301.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

BRASIL. Decreto 5.584, de 18 de novembro de 2005. Dispõe sobre o recolhimento ao Arquivo Nacional dos documentos arquivísticos públicos produzidos e recebidos pelos extintos Conselho de Segurança Nacional - CSN, Comissão Geral de Investigações - CGI e Serviço Nacional de Informações - SNI, que estejam sob a custódia da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5584.htm>. Acesso em: 13 mai. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccvil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 mai. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II, do parágrafo 3º do art. 37 e no parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal; Altera a Lei nº 8112, 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. Medida Provisória 228, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/228.htm>. Acesso em: 15 mai. 2018.

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

CAMARGO, A. M. de A.; BELLOTTO, H. L. **Dicionário de terminologia arquivística**. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1996.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. ISAD(G): Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística. 2ª ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes_textos/isad_g_2001.pdf> Acesso em 18 jun. 2018.

DELMAS, B. **Arquivos para quê?** Textos escolhidos. [S.l.]: IFCH, 2010. 183 p.

DUCHEIN, M. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos**: un estudio del RAMP. Paris: Unesco, 1983.

DURANTI, L. Registros documentais contemporâneos. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: FGV, v. 7, n. 13, p. 49-64, jan.-jun. 1994. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/issue/view/279>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

FONSECA, M. O. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ci. Inf.** [online]. Brasília: v. 28, n. 2, p. 146-154, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v28n2/28n2a07.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2017.

HOTT, D. F. M. **O acesso aos documentos sigilosos**: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros. 2005. 466 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2005.

JARDIM, J. M. O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: **Mesa Redonda Nacional de Arquivos**, 1999, Rio de Janeiro. Mesa Redonda Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

JARDIM, J. M. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-16, jul./dez. 2006.

JARDIM, J. M. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E BIBLIOTECONOMIA, 2008, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30774-32938-1-PB.pdf>>

Acesso em 28 abr. 2018.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n.1, p.2-22, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pci/v14n1/v14n1a02.pdf>> Acesso em 15 jun. 2018.

JIMERSON, R. C. Arquivos para todos: A importância dos arquivos na sociedade. **Revista Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008, p.27-44.

LIMA, M. H. T. F.; COSTA, U. C. Os princípios da open society foundations na lei de acesso à informação brasileira. **Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, v. 16, 2015. Disponível em: <<http://www.brapci.inf.br/index.php/article/view/0000017545/2bb6382f6a6a6a9a330c96eef135b76b>> Acesso em 15 jun. 2018.

MATTAR, E. (Org.) **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. 136p.

MICHENER, G.; MEDRANO, E. E. C.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75133/71947>> Acesso em 15 jun. 2018.

RODRIGUES, G. M. Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, jan./jun. 2011, p. 257-286.

RODRIGUES, G. M. Acesso aos “arquivos sensíveis”: contextualização do debate e da legislação no Brasil e na França nos 1990-2000. In: THIESEN, I. (Org.). **Documentos Sensíveis: informação, arquivo e verdade na Ditadura de 1964**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014. p. 67-83.

RODRIGUES, J. H. Acessibilidade do público aos documentos: sigilo e reserva. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 4/5, n.2/1, 1989/1990, p. 7-18.

RODRIGUES, V. A. C. **Arquivos da ditadura militar e acesso à informação em tempos de justiça de transição no Brasil**. Aracaju: Edise, 2017.

RONDINELLI, R. C. **O conceito de documento arquivístico frente à realidade digital: uma revisitação necessária**. 2011. 270 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SILVA, S. C. A. **A Preservação da Informação Arquivística Governamental nas Políticas Públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2017.

SOUZA, J. J. V. **Direitos Humanos e o acesso às informações arquivísticas**: uma polêmica em torno do Projeto Memórias Reveladas. Disponível em: <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/jornal/gtnm_76/> Acesso em 15 jun. 2018.

TAYLOR, H. A. **Los Servicios de archivo y el concepto de usuário**: estudio del RAMP. Paris: UNESCO, 1984.

TELES, J. A. A abertura dos arquivos da ditadura militar e a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil. **Revista Diversitas**, São Paulo. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/files/a%20abertura%20dos%20arquivos%20da%20ditadura.pdf>>. Acesso em: 1 mai. 2018.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 2a edição, Rio de Janeiro: Zahar, 1971.