

ACESSO À INFORMAÇÃO DO ESTADO: OS ARQUIVOS, A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E O DIREITO À INFORMAÇÃO

Eugénio A. Monteiro

Arquivo Histórico de Moçambique

ENGLISH SUMMARY

Access to Information of the State: The Archives, Administrative Transparency and the Right to Information.

In this article the author, Eugénio Monteiro of the Historical Archives of Mozambique, explores access to information within a frame of rights and transparent governance. He brings a Mozambican focus to the topic, and places special emphasis on the role of archives.

A complexa relação envolvendo os agentes do Estado e a sociedade civil mediados pela informação do Estado remete-nos, necessariamente, a uma abordagem teórica da importância dos **Arquivos**, visando à sua compreensão como campos informacionais, da **transparência administrativa**, e do **direito à informação**

Este texto procura, portanto, contribuir para ampliar as reflexões teóricas em torno da dimensão informacional do Estado e sobre a busca por políticas públicas de transparência informacional. Vejamos, então, alguns aspectos pertinentes e indispensáveis para o acesso à informação do Estado.

Os arquivos e a sua influência no acesso à informação

O Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação além de requisitar uma grande quantidade destas para sua actuação. Seu complexo funcionamento relaciona-se directamente com a sua acção produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informação. O objecto do Estado seria o cidadão em suas variadas demandas, inclusive aquelas de natureza informacional.

A informação tornada em “publicidade”, produto e insumo desse processo encontra lugar em diversos aparatos institucionais clássicos do Estado como Arquivos, Bibliotecas, Centros de Documentação, etc. Estes modelos organizacionais, no entanto, já se mostram insuficientes face à emergência de novos modelos de produção e uso da informação. É o caso das instituições e serviços arquivísticos governamentais e suas novas demandas organizacionais, científicas e sociais, sobretudo nos países do chamado “capitalismo central”.

Algumas das características mais comuns da administração pública como **função e organização** formalmente estabelecidas são, segundo Jardim,¹ “a geração, processamento técnico e consulta às informações registadas, decorrentes das suas actividades. Neste sentido, os serviços de gerenciamento da **informação arquivística** representariam um aspecto institucionalizante da administração pública”. Por outro lado, os documentos arquivísticos por esta produzidos constituiriam uma linguagem que lhe é própria e indispensável à sua sobrevivência e operações.

Os arquivos expressam, portanto, o conjunto das informações orgânicas quaisquer que sejam sua data de produção, seu suporte material, sua natureza, produzidas e/ou recebidas por uma organização (pública ou privada), ou por uma pessoa moral, no decurso das suas actividades. Aqui, entretanto, faz-se frente à função social do arquivista como profissional da informação ligado à gestão e administração de arquivos.

Qualquer que seja o tipo de informação que se deseje do Estado, ela resulta, regra geral, de uma acumulação progressiva baseada em critérios, métodos e princípios arquivísticos desde a sua produção até a sua disponibilidade para a consulta pública.

A informação governamental existe basicamente em documentos escritos – documentos que constituem arquivos, ou seja, informação organicamente registada – daí que, o seu acesso, que se pretende seja livre e abrangente, deva consubstanciar-se num aparato legal democrático, eficiente e baseado, antes demais, nos seguintes pressupostos: definição de política arquivística nacional, com base na legislação e regulamentação arquivísticas a fim de permitir que a gestão da informação se baseie em princípios fundamentais da Arquivologia moderna; criação de arquivos centrais nos órgãos do Estado (onde far-se-á a busca da informação desejada); formação profissional em Arquivologia para os servidores públicos ligados ao tratamento documental. Tais pressupostos são ferramentas que viabilizam a recuperação e disseminação mais rápida e eficiente da informação.

Uma das funções sociais do Arquivo é atender as demandas governamentais, apoiando o governo na tomada de decisões político-administrativas, e o cidadão, na defesa dos seus direitos. Aliás, “os arquivos constituem, do ponto de vista institucional, agências do poder simbólico com carácter classificatório, explícito ou implícito em suas práticas (...) Os arquivos configuram uma escrita do Estado, a Arquivologia é um saber do Estado. Aquilo que tem sido legitimado internacionalmente como Arquivologia permite-nos abordá-la como um saber de Estado. Historicamente, a Arquivologia tem sido produzida e reproduzida no aparelho do Estado em especial nas instituições arquivísticas”.²

Lembre-se que o princípio de livre acesso dos cidadãos aos documentos públicos foi estabelecido, pela primeira vez, pela lei francesa de **7 Messidor, ano II, de 25 de Junho de 1794**, tendo sido extensivo a outros países no século XIX. Hoje constitui um direito fundamental dos cidadãos em vários países do mundo.

Dada a prevalência do secretismo com relação à informação do Estado por parte de alguns dirigentes políticos, mesmo nos países ditos democráticos, questiona: “*será válido, em alguma circunstância o uso do segredo como prerrogativa para a manutenção do Estado do direito?*”³ Aqui surge a necessidade pela conciliação dos princípios de **direito à informação** com os do **direito à privacidade** e à **segurança do Estado** como sugestão para a resposta.

Pesem embora as características político-administrativas e culturais de cada

país, a solução amplamente usada para conciliar os princípios mencionados é o estabelecimento de prazos de **desclassificação** dos documentos. O termo desclassificação é usado na terminologia arquivística internacional para identificar as operações legais de suspensão dos impedimentos de acesso relativos à classificação dos documentos em alguns dos diferentes graus de sigilo.

Na maioria dos casos, os documentos sistematicamente excluídos do direito de livre e imediato acesso são:

- **Documentos relativos à segurança nacional e à ordem pública** – os referentes à defesa nacional, à política externa e interna, como os de segurança pública, questões fiscais e cambias, moeda e crédito público;
- **Documentos relativos à vida privada** – os concernentes ao estado civil e filiação, à saúde, ao património, aos processos penais e criminais (neste caso restringe-se somente o acesso às instruções do processo uma vez que os julgamentos são públicos), às opiniões políticas, filosóficas e religiosas;
- **Documentos relativos aos segredos protegidos por lei**: segredos industriais e comerciais e as pesquisas científicas;

Nestas categorias do segredo o importante é que sejam legal e claramente estabelecidos os critérios que nortearão as exceções feitas ao direito de livre acesso aos documentos, ao direito à informação, bem como os prazos de vigência, que se pretendem sejam mais curtos possíveis.

É nesta óptica que, em muitos países, no quadro do estabelecimento do grau de sigilo, encontramos documentos classificados em:

- **Ultra-secretos** – documentos que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor deva ser do conhecimento dos agentes públicos ligados ao estudo e manuseio. São os referentes à soberania e integridade territorial nacional, planos de guerra e relações internacionais, 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 dos agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão da sua responsabilidade funcional. São os referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e os assuntos diplomáticos 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. São aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objectivos ou ponha em risco a sociedade e o estado;
- **Reservados** – documentos que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral. São aqueles cuja divulgação, quando ainda em tramite, comprometa as operações ou objectivos neles previstos.

De um modo geral, a definição dos parâmetros de acesso, por via legislativa, está intimamente ligada à definição de política nacional de informação. A importância da definição de política nacional de informação tem como finalidade “assegurar, com vista à utilização, o acesso aos conhecimentos especializados e profissionais, as informações científicas, técnicas, económicas assim como a soma dos saberes produzidos ou reunidos no país ou em outras partes do mundo a fim de auxiliar a resolução de problemas concretos ao desenvolvimento de sectores da sociedade”.⁴

Torna-se imperioso, portanto, frisar que os países que se declararam como um país de Estado de direito, não devem ficar alheios às mudanças e transformações que se operam no mundo contemporâneo, principalmente nesta era de globalização e da sociedade de informação. Dai que a criação de uma legislação sobre o livre acesso à informação do Estado, seja imperioso, tendo-se em conta que os arquivos são as fontes mais privilegiadas para a busca da informação em diferentes amplitudes. Não somente a criação do aparato legal, mas também a inclusão de medidas que permitam o respeito e o seu cumprimento, colocando-se o público em geral, como principal destinatário e não o que detém a informação ou o que vá buscá-la na sua fonte.

Transparência administrativa

A visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação “publicizada”. Quanto maior for o acesso livre à informação governamental, mais democráticas são as relações entre o Estado e a sociedade civil.

O acesso à informação do Estado consubstancia-se em dois contextos fundamentais: a **transparência administrativa** e o **direito à informação**.

A noção de transparência administrativa, lembra Jardim,⁵ oferece diversas leituras. “Tomando como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado, este termo encontra em diversos discursos dos actores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre ambos”.

Conforme Dominguez Luis,⁶ as reivindicações contemporâneas sobre a transparência administrativa são determinadas por um conjunto de factores tais como:

- *intervencionismo económico e social do Estado, produzindo incursões crescentes do poder administrativo na vida quotidiana, demandando uma nova percepção das relações administração-cidadão;*
- *A evolução dos conceitos democráticos dos direitos e das liberdades com a emergência de uma terceira geração de direito dos cidadãos e;*
- *desenvolvimento das tecnologias da informação.*

Debbasch,⁷ aponta três aspectos que caracterizam a transparência administrativa, conforme se segue:

- **direito de saber** – *o cidadão deve ter o direito de saber o que sucede na administração, uma vez que esta deve actuar em função do interesse*

geral;

- **direito de controle** – o cidadão deve gozar do direito de controlar, verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como se utilizam os fundos públicos;
- **direito de o cidadão ser um actor** e não um mero espectador da vida administrativa: “o direito de ser não um [simples] administrado, mas um usuário ou cliente da administração”.

O segredo ilimitado revela a sobrevivência de autoritarismo administrativo, uma situação antagónica à construção e consolidação de uma democracia, que se caracteriza no debate público e na possibilidade do cidadão ter acesso à informação.

Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anónima, sem rosto e “impenetrável”. A persistência do segredo é contrária ao cidadão que deseja, cada vez mais, conhecer, compreender e ser compreendido. Por outro lado, o segredo seria nefasto para administração, criando um clima de desconfiança que bloqueia a comunicação, entrava a colecta de informações e favorece reacções contrárias por parte dos cidadãos.

Os pólos da realização da transparência são:

- **direito de acesso a documentos administrativos:** o cidadão tem o direito de acesso a documentos administrativos produzidos pela administração pública, os quais não sendo propriedade desta, devem estar à disposição daqueles,
- **direito de acesso à motivação dos actos administrativos:** os cidadãos têm o direito não somente a conhecer os documentos administrativos, mas também as razões das decisões administrativas e os processos que lhes corresponde;
- **direito de participação:** trata-se da possibilidade de o cidadão poder participar no processo decisório (Ibid.).

O direito à informação

A Declaração Francesa de 1789 preconiza não somente a liberdade de opinião (artigo 10), mas também a livre comunicação das ideias e opiniões – um dos mais preciosos direitos do homem (art. 11). Entretanto, a Declaração dos Direitos do Homem (art. 19), consagra o direito à informação nos seguintes moldes: “*todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão*”.

Aliás, Oliveira,⁸ debruçando em torno do **direito a informar-se** e do **direito a receber informação**, considera-os como dois termos distintos, ao lembrar que:

“ o **direito a informar-se**, consiste em essência, no direito de buscar aquela informação que não deve negar-se pelo Estado ou, conforme o caso, por particulares. Este direito converte-se na pretensão jurídica de que seja facilidade a informação, o que põe em conexão directa o sujeito da pretensão com a fonte ou o

meio que presumivelmente contem a informação desejada. O direito a receber informação consiste na livre recepção da informação que se divulga por meio de difusão, incluída aquela informação que deve ser transmitida pelas fontes de informação, independentemente dessa difusão ser realizada através de veículos institucionalizados, quando assim imponha ordenamento jurídico. Aqui já não se trata de tornar acessível uma informação, assegurando sua disponibilidade, impondo um dever a um terceiro, mas sim que, uma vez divulgada, sua recepção não seja impedida ou obstaculizada por ingerência ou omissões de poderes públicos ou de particulares”.

Um dos pressupostos do Estado democrático é o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Este controle requer a transparência do Estado, expressa no direito do cidadão à informação.

O direito à informação governamental não se trata de um direito à decisão. Porém, trata-se do direito a poder ter acesso à informação que é fonte daquela decisão e, talvez, de maneira prévia, à irrupção desta. Como tal, a informação torna-se um direito que os administrados podem opor à administração.

O direito à informação governamental é viabilizado mediante políticas públicas de informação. Aliás, como observa Lochak, “as regras não são suficientes, por si mesmas, para garantir o respeito às liberdades: o conjunto do sistema assenta-se sobre ‘postulado democrático’, ou seja, sobre o postulado de uma aplicação fiel dos textos pela administração. É preciso ter consciência que não existe nem existirá jamais nenhum meio de conquistar a certeza que nos dossiês da administração figuram apenas as informações que podem ali figurar, nenhum modo de verificar que as rectificações ou supressões solicitadas foram devidamente operadas”.

Para que a informação não assuma uma dimensão acumulativa e que beneficie somente aqueles que já a possuem, é necessário que a aplicabilidade do direito à informação não sirva para definir os documentos secretos e a legitimar a recusa à comunicação. É necessário que a *transparência informacional* sirva de um território confluyente de práticas informacionais da sociedade civil e do Estado.

Conclusão

Portanto, o livre acesso à informação do Estado tem como pressupostos:

- O reconhecimento da informação governamental como um recurso fundamental para o Estado e a sociedade civil;
- A informação governamental contempla a sociedade civil com conhecimento do Estado e da própria sociedade civil – passado e presente;
- A informação assegura transparência ao Estado, facilitando ao governo administrar suas diversas funções sociais;
- O livre fluxo de informação entre Estado e sociedade civil é essencial para uma sociedade democrática: cabe, assim, ao governo minimizar a carga de demandas sobre a sociedade civil, diminuindo o custo das suas actividades de informação e maximizando a utilização governamental;
- Os benefícios sociais derivados da informação governamental devem exceder os custos públicos da informação, ainda que tais benefícios não

- possam ser sempre quantificáveis;
- O direito individual à privacidade deve ser protegido nas actividades de informação do governo;
- A gestão de documentos (correntes e intermediários) governamentais é essencial para assegurar transparência e em conjunto com a administração de arquivos permanentes, proteger os documentos históricos do governo e assegurar direitos legais e financeiros ao Estado e à sociedade civil;
- O intercâmbio transparente e eficiente de informação científica e tecnológica estimula a excelência na investigação científica e o uso efectivo dos recursos públicos de apoio à investigação e desenvolvimento,
- A tecnologia da informação não é um fim em si mesmo: trata-se de um conjunto de recursos que auxiliam a efectividade e eficiência das acções do governo;
- *Os gestores dos recursos de informação devem dispor de padrões, conhecimento e treinamento para a administração desses recursos.*

Há, dessa forma, uma relação profunda entre gestão da informação arquivística como um recurso e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade civil . As possibilidades de acesso à informação governamental pelo administrador público e o cidadão encontram-se directamente relacionados com o conjunto de práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional.

Endnotes

1. José Maria Jardim, *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental* (Niterói, EDUFF, 1999,) p. 30.
2. Ibid., p. 46.
3. Maria Odila Fonseca, *“Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais”*. Dissertação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.
4. Victor Montvillof, *Politiques nationales de l’information: manuel concernant la formation, l’appropriation, la mise en oeuvre e l’action d’une politique de l’information* (Paris, UNESCO, 1990).
5. Jardim, op.cit., p. 49.
6. José Antonio Luis Dominguez, “El derecho de información administrative: Información documentada y transparence administrativa”, *Civitas: Revista Española de Derecho Administrativa* 88 (1999), p. 555.
7. Patrick Debbasch, *La transparence administrative en Europe* (Paris, CNRS, 1990).
8. Eliane Braga de Oliveira, *“A contratação de terceiros nos serviços arquivísticos da administração pública federal em Brasília”*. Dissertação, Universidade de Brasília, 1997, p. 48.