

Gestão ativa transparente

Sheila Maria Reis Ribeiro

“Os ricos mercadores têm um livro, que eles chamam livro secreto. Este livro não deve chegar às mãos de todos os empregados da loja, somente o dono o conserva junto a si, e nele faz a lista de todos os seus negócios, e o resumo e a análise de todos os seus recursos e capacidades. [...] um príncipe deve fazer o mesmo com seu Estado.” Scipione Ammirato, Discorsi sopra C. Tacito, 1594.

Introdução

A transparência foi fortalecida na agenda política brasileira a partir de 2012, quando a nação, finalmente, se uniu aos mais de 80 países que já possuem um marco regulatório sobre o direito de acesso à informação. A Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação – LAI, entrou em vigor a partir de 16 maio deste ano. Representa o corolário de um processo desencadeado a partir da redemocratização do país, que tem como marco a Constituição Federal de 1988. Em que pese a Lei Maior, desde sua promulgação, assegurar o direito dos cidadãos à informação pública _ vide inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal _ a sua interpretação era restritiva em razão de conflitos entre o dever de sigilo e o direito à informação.

É inequívoco o aumento expressivo de informações disponibilizadas pelo Poder Público aos cidadãos, a partir da segunda metade da década de 1990, favorecido pelo avanço das tecnologias de informação e de comunicação e pelas estratégias de implantação do Governo Eletrônico no país. Consta-se, também, a ampliação de espaços de participação social por meio de conferências, conselhos e mecanismos congêneres, o qual se acelerou nos últimos nove anos. Esse processo, contudo, não é homogêneo e nem reflexo de uma mudança sistêmica da cultura institucional. Ao contrário, resulta de um conjunto de fatores de ordem externa e interna. No plano externo, figuram acordos de cooperação internacional, pressões de segmentos da mídia e o ativismo da sociedade civil organizada; e no plano interno, observa-se o protagonismo dos órgãos de controle que, na esteira do combate à corrupção, atualmente, passam a atuar como guardiões do cumprimento da LAI.

Sobrevivem no imaginário e nas práticas da burocracia pública resistências ao compartilhamento de dados e informações, assim como são comuns avaliações que questionam a eficiência e eficácia dos mecanismos de participação social no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União envolvendo órgãos da Administração Pública Federal demonstra como, em geral, as resistências à disponibilização de informações estão associadas ao não reconhecimento da informação como patrimônio da sociedade.

O presente ensaio apresenta um cenário da evolução do acesso à informação no Brasil tendo como objetivo identificar, nesse processo, os pontos de inflexão no relacionamento de Estado com a sociedade. Buscou-se responder às seguintes perguntas:

(i) historicamente, de que modo evoluiu o acesso à informação na Administração Pública brasileira? (ii) em que circunstâncias o controle, representado pela Controladoria Geral da União – CGU, assumiu a liderança da política de acesso à informação no Brasil?

Para responder a essas questões, pesquisou-se a literatura nas áreas de sociologia do conhecimento, políticas públicas de informação, ciência política e documentos em sites oficiais. Foram analisadas as seguintes variáveis qualitativas: liberdade de informação, direito à informação, controle da informação e política de informação. Adotou-se a análise histórica como recurso metodológico.

O trabalho está estruturado em três capítulos seguidos de conclusão. No primeiro, situa-se o acesso à informação na linha evolutiva dos direitos humanos fundamentais, buscando-se compreender a relevância da informação na sociedade pós-industrial. No segundo, discute-se a centralidade da informação e do controle da informação na gênese do Estado Moderno e suas relações com a burocracia. No terceiro, descreve-se a trajetória das políticas de informação no Brasil, desde as primeiras práticas institucionalizadas de arquivo no Império, até chegar às modificações recentes introduzidas pela Lei de Acesso à Informação, e suas repercussões para a democracia.

Capítulo I – Acesso à informação em perspectiva

O acesso à informação, no Brasil, atingiu um status democrático com a Constituição Federal de 1988, e passa a se consolidar, efetivamente, a partir da publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação -LAI. Antes de adentrar no estudo dos procedimentos estabelecidos pela referida lei, considera-se relevante traçar o cenário no qual o acesso à informação se viabilizou como direito.

Os direitos são construções históricas e resultam de contextos e sócio -técnicos específicos. Embora não haja consenso entre estudiosos da matéria, na literatura é possível reconstruir uma cronologia que permite relacionar a emergência de direitos a períodos marcados por grandes transições econômicas, políticas e sociais.

EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS HUMANOS

Sec. XVIII (Rev. Francesa) Estado Clássico Liberal	1ª Geração de Direitos Fundamentais Humanos (proteção à vida e às liberdades individuais)	Direitos civis e políticos Homem universal abstrato Liberdades negativas: religião, opinião, imprensa	Tipo de Racionalidade Administrativa técnica/ação individual/burocrática Instrumental
Sec. XX Estado de Bem Estar-Social (Pós-II Guerra)	2ª Geração de Direitos Fundamentais Humanos (proteção social)	Direitos sociais, econômicos e culturais Liberdades positivas, requer intervenção Estado para provisão de bens	

Sec. XX Crise do Estado Nacional /Bem-Estar Social	3ª Geração de Direitos Fundamentais Humanos (direitos individuais e coletivos)	Homem na diversidade de seus status Direito à integridade ambiental Direito à informação Diversidade (sexo, etnia, idade,...)	
Sec. XXI Democracia global //mudança da territorialidade da cidadania/ perda de controle político-administrativo sobre variáveis econômicas essenciais/ mudança de significado da sociedade política	4ª Geração de Direitos Fundamentais Humanos	Direito à transparência, à participação	Racionalidade baseada na ação coletiva// participação política/ redes globais

Fontes: ALTVATER, Elmar. 1999; JÁUREGUI, M.C.: 2010.

Os direitos emergem em contextos de transformação social amplos e como tal devem ser compreendidos a fim de que se tenha clareza das condições de sua efetividade. O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das constituições democráticas modernas, como condição para a solução pacífica de conflitos. Os direitos humanos estão na linha evolutiva da história dos direitos do homem, que vai desde a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, durante a Revolução Francesa, passando pela sua transformação em direito positivo no interior de cada Estado, até a fase em que alcança o sistema internacional.

De acordo com Bobbio (2004), no debate sobre os direitos do homem há que se distinguir o plano da teoria e o da prática. Nos dois planos, pode-se afirmar que o desenvolvimento dos direitos do homem ocorreu de dois modos: em direção à universalização e em direção à multiplicação. Duas são as rupturas relevantes na história dos direitos do homem: (1) na dimensão política, ocorreu uma inversão na relação entre Estado e cidadão a medida que foi dada prioridade aos direitos dos cidadãos e não só aos deveres, fato que significou um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do lado do soberano, e sim do lado do cidadão; (2) na dimensão social: 2.1- uma ruptura de natureza teórica e conceitual, que diz respeito à modificação da perspectiva de compreensão da sociedade não mais a partir de uma concepção orgânica_ correspondente ao conceito aristotélico do homem social e político desde a origem; e, em seu lugar, emergiu uma nova concepção da sociedade a partir dos indivíduos, para a qual contribuíram as ideias de estado de natureza de Hobbes e de Rousseau, a construção artificial do *homo economicus*, e a ideia cristã do homem moral que tem valor

por si mesmo enquanto criatura de Deus; e (2.2) a passagem do homem abstrato para o homem concreto, a partir de um processo de gradativa diferenciação ou especificação de carências e de interesses, dos quais se solicita o reconhecimento e a proteção.

A multiplicação de direitos estaria relacionada, dentre outros fatores, ao aumento contínuo da quantidade de bens considerados objeto de tutela pelo Estado (Bobbio: 2004). Note-se que os direitos da primeira geração nascem da aspiração de limitar o poder do Estado, enquanto os direitos de segunda e de terceira geração têm como requisito um papel ativo do Estado para assegurar a provisão de bens e serviços. Embora não haja sobre esse aspecto um consenso, é nessa linha de transformações econômicas, políticas e sociais que vamos situar o direito de acesso à informação pública na terceira geração de direitos fundamentais.

O acesso à informação pode ser considerado a partir de duas perspectivas: (i) da perspectiva da liberdade de informação, seguindo-se a tradição liberal; (ii) ou na perspectiva do direito à informação. A noção de informação como direito é relativamente recente, embora se possa buscar na Revolução Francesa, em 1789, juntamente com o reconhecimento dos direitos civis e políticos enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, seu embrião: liberdade de expressão e proibição da censura prévia. O conceito de liberdade de informação substituiu o conceito de liberdade de imprensa, refletindo a evolução dos processos de comunicação.

“El concepto de libertad de información vino a sustituir en el pensamiento liberal al concepto de libertad de prensa, reflejando de este modo la necesaria evolución que demandaba la aparición de nuevos medios de comunicación no impresos, en particular la radio y la televisión. Es por ello que, tradicionalmente, se ha identificado la libertad de información con la libertad de prensa o de imprenta (...) Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos traza una progresión histórica: opinión, expresión, información”. (JÁUREGUI, M.C.: 2010).

Note-se que a liberdade de informação privilegia a transmissão de informações e a liberdade de expressão em matéria informativa, enquanto que a perspectiva do direito à informação considera a informação um bem público essencial à ação humana, cuja função é social. A liberdade de informação configura um direito subjetivo de liberdade sem contra- prestação do Poder Público, enquanto o direito à informação tem como ponto de referência o direito à participação dos cidadãos nos assuntos públicos como membro ativo da comunidade, o que significa que não é um mero receptor de notícias. O direito à informação implica acesso a todas as informações compatíveis com a participação qualificada para decidir em situações individuais, coletivas, nacionais e internacionais, donde se deduz que os governos democráticos devem viabilizar o marco jurídico e os meios para acesso às informações governamentais.

A informação alcança um status de bem a ser tutelado na passagem do século XX para o XXI, no contexto da chamada “revolução informacional” (LOJKINE: 1995), evento comparável, em importância, à Revolução Industrial no séc. XVIII, com rupturas de natureza econômica, social e cultural. De acordo com Castells (1999), as novas tecnologias não são simples ferramentas aplicáveis, mas processos a serem desenvolvidos, sendo a primeira vez na história da humanidade que a mente humana é uma força direta de produção. Indubitavelmente, a ação social intencional e os contextos culturais/institucionais interagem no novo sistema tecnológico. Mas há uma lógica que o torna particular: a capacidade de transformar todas as informações em um sistema comum de informações, com velocidade de circulação, a custos reduzidos.

Ressalta-se que o direito de acesso à informação está integrado ao processo de globalização da economia, às transformações tecnológicas dos últimos 40 anos e às mudanças políticas associadas. A desregulamentação da economia e as mudanças que afetam a soberania dos estados nacionais trouxeram desafios de regulação do sistema político internacional e de gestão pública. Na nova ordem internacional em que se projeta uma governança que ultrapassa as fronteiras nacionais recoloca-se o problema da soberania e da legitimação das decisões políticas.

“A transparência democrática e o respeito aos direitos humanos são entendidos como ingredientes irrenunciáveis de “boa governança”. O sistema internacional se baseia não só em ajustes econômicos e sócio-estruturais, mas também na democratização política, na administração inequívoca da lei e no cumprimento dos direitos individuais e econômicos, sociais e culturais (...). Isso ilumina novamente a correspondência entre o modo de funcionamento das ordens econômica e política.” (ALTVATER: 1999, p.122-123).

A informação ganha relevância política com o processo de democratização da sociedade ao possibilitar mudanças nas relações do Estado com a sociedade. Nesse sentido, a informação adquire relevância jurídica a medida que sua qualidade e condições de circulação repercutem diretamente na forma e alcance da participação da sociedade na tomada de decisões sobre assuntos que lhe afetam (JARDIM:1999).

De acordo com Habermas (2001: 146), o princípio democrático da soberania popular expressa-se nos direitos à comunicação e à participação que asseguram a autonomia pública do cidadão. Entretanto, direitos humanos e soberania popular estão ligados quando os primeiros servem de base para a construção, em bases comunicativas, da vontade política racional. Logo, quando os direitos humanos institucionalizam as condições de comunicação para a formação da vontade política racional.

Capítulo II – Estado Moderno, Arte de Governar e Monopólio da Informação

Informação e poder sempre estiveram relacionados. Na gênese do Estado moderno verificam-se mudanças significativas sobre a forma de exercício do poder com base na informação. De acordo com Burke (2003), desde a antiguidade, tanto no oriente como no ocidente, governantes estiveram interessados em coletar informações sobre os povos que controlavam. Mas somente a partir do princípio da era moderna a coleta sistemática de informações se tornou prática de governo na Europa.

No início, coletavam-se informações sobre a população para responder a problemas ou crises específicas (sedição, pestes, guerras). Serviram de modelo para a burocracia secular as técnicas escriturais e de coleta já desenvolvidas pela Igreja. As práticas de coleta de informações para apoiar práticas rotineiras dos governos tornaram-se comuns a partir de 1650. O poder de Estado moderno envolveu a coleta, armazenamento e controle regulares da informação para fins administrativos, fossem eles tributários, de segurança ou de controle populacional, de epidemias e da fome. Por isso Guiddens (1985) afirmou que as sociedades modernas nasceram como sociedades de informação.

Até o século XV, predominou a preocupação com o aconselhamento moral ao príncipe. A partir do séc. XVI, surgiu a preocupação com a arte de governar. Esta não se fundamentou em regras transcendentais, em um modelo cosmológico ou em um ideal filosófico- moral, mas tinha como foco a realidade específica do Estado a partir daquele período: o crescimento demográfico e a questão populacional, cuja gestão política e econômica afastava-se do parâmetro da unidade familiar. Foi nesse contexto que se constituíram corpos de técnicas e de saberes referentes à população, dos quais são exemplos a estatística e a economia- política, e a partir dos quais foram formadas as burocracias especializadas. Dois gêneros de literatura se difundiram nesse período: uma que estabelecia o conhecimento dos homens como condição da ação política; outra que incorporava esse conhecimento ao conjunto do saber requerido para dirigir o Estado (SENELLART: 2006).

Na perspectiva de Foucault (1979: p.183), “o poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; não são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão”. O sociólogo chamou a atenção para a necessidade de estudar o poder para além do modelo Leviatã de Hobbes, ou seja, fora do campo delimitado pela soberania jurídica e pela instituição estatal. O poder inclui mecanismos de formação e de acumulação do saber, métodos de observação, técnicas de registro, procedimentos de inquérito e de pesquisa, aparelhos de verificação. O poder é exercido a partir da organização e da circulação de um saber. São técnicas e táticas de dominação. O poder se exerce entre os limites da soberania jurídica e o das disciplinas, sendo estas aparelhos de múltiplos domínios do conhecimento. As disciplinas veiculam um discurso que não é o da lei, mas o da regra ou normalização (comportamentos normais, pensamentos e ideias racionais).

A arqueologia do saber de Foucault auxilia a compreensão do alcance do conceito weberiano de burocracia profissional. Também, ajuda a identificar os pontos de inflexão entre as formas de dominação tradicional e racional-legal, a partir do séc. XVII, quando se verifica uma mudança da figura do príncipe para o Estado. Com fundamento na análise da literatura da época, SENELLAR afirma: 2006,p.58) : “O mais importante, porém, não reside na transição de uma visão moral para uma visão política das coisas, mas no apagamento progressivo do príncipe em proveito do Estado.(...) Governar não é tanto submeter os desejos dos indivíduos quanto controlar forças coletivas (recursos, população, armas, aliados)”.

Com a multiplicação das informações emergiu a questão da guarda da informação e dos arquivos. Durante a Idade Média, o acervo de documentos oficiais era descentralizado acompanhando a mobilidade dos monarcas. No início da Idade Moderna, a invenção da imprensa e a centralização do poder resultaram no aumento do acervo de documentos.

A centralização do poder foi acompanhada da centralização de documentos. Nos séculos XVI e XVII, depósitos foram criados e organizados para permitir a recuperação de informações por funcionários. Documentos antes tratados como propriedade privada de funcionários foram apropriados pelo Estado (BURKE:2003).

À centralização dos documentos e arquivos oficiais seguiu a especialização das funções de arquivistas oficiais, a exemplo do posto de arquivista do Estado criado na Suécia, em 1609, e do *State Paper Office*, na Inglaterra, juntamente com o posto de curador de documentos (*keeper*). Os arquivos surgiram com fins administrativos e faziam parte das “*arcana imperii*”, segredos de Estado, expressão comumente utilizada à época relacionada à preocupação dos funcionários com infrações ao seu monopólio sobre certos tipos de informação política. A centralização dos acervos se concretizou com a transmutação do local de trabalho e da guarda de documentos para as repartições públicas.

O monopólio das informações estava relacionado ao monopólio do poder. O acesso público aos arquivos oficiais foi proclamado com a Revolução Francesa¹, fato que ensejou, como reação, o surgimento de um sistema de controle e de censura de informações, uma prática, também, já desenvolvida pela Igreja². O controle da informação não era simples e sempre podia ser transgredido. Além do mais, os governos decidiam as informações que deveriam se tornar públicas para fins político-administrativos e aquelas que não deveriam ser públicas, de modo a não permitir que a população ou as pessoas comuns se manifestassem sobre assuntos do Estado.

A história mostra que a defesa desse monopólio se fez por diferentes meios. Na Europa, quando da passagem do poder feudal descentralizado, para o Estado absolutista centralizado, no início da Idade Moderna, os monarcas lançaram mão de regras de organização administrativa e de acesso a cargos públicos para assegurar o monopólio do poder. Para tal aperfeiçoaram táticas e estratégias de controle e de vigilância. (ELIAS: 1993).

O acesso à informação está relacionado ao maior ou menor nível de centralização do poder. Os governos controlam informações e, para preservar monopólios, desenvolvem sistemas de controle e de vigilância. Por sua vez, os sistemas de controle e vigilância estão relacionados aos sistemas sócio-técnicos de cada período³.

¹ A França foi o primeiro país a legislar nesse sentido. O Decreto de 25 de junho de 1794 determinou o acesso do cidadão aos arquivos mediante visita com agendamento prévio.

² À época, colocavam-se pessoas não alfabetizadas para zelar pelos arquivos. (BURKE:2003).

³ Atualmente, não se verifica um paradigma dominante na teoria organizacional. Convivem alternativas teóricas e metodológicas. Nesse contexto, o tema supervisão e controle ressurgiu com uma visão mais sofisticada, abrangente e complexa das organizações, envolvendo o poder público e a sociedade civil. Nessas abordagens, a vigilância está diretamente relacionada ao monitoramento e/ou à supervisão dos objetivos dos programas de governo e a sua implementação sob a forma de controles de resultados e de desempenho individual e institucional. Visto sob o prisma político, o discurso democrático reconhece a noção de controle como direito (de petição, de receber informações, de denúncia, de participação), mormente, mas não exclusivamente, no âmbito das organizações do setor público. Enquanto a partir do pós-guerra as análises focavam as formas de poder e de controle exercidas pelo Estado por meio dos seus aparelhos ideológicos sobre indivíduos e grupos sociais, a partir dos anos 1980, recrudescem a influência dos teóricos de inspiração liberal e o foco passa a ser o controle da sociedade/comunidade sobre o Estado, difundindo-se amplamente o discurso sobre o controle social. (RIBEIRO: 2010, p.6).

As novas tecnologias de informação e de comunicação favorecem a ampliação do acesso à informação nas sociedades contemporâneas, assim como repercutem sobre a tradicional organização burocrática e sobre o processo de decisão de políticas públicas. Qual a extensão e o impacto dessas transformações sobre a gestão pública contemporânea é uma questão a ser investigada. Contudo, a resposta a esta questão ultrapassa o objetivo deste artigo, que contribui apenas para os primeiros delineamentos dessa problemática.

Capítulo III – Trajetória da política de informação no Brasil: do arquivo aos dados abertos

A informação ganhou relevância na sociedade pós-industrial, quando passou a ser reconhecida como bem público. Por essa razão foi tutelada pelo direito. Mas os governos sempre controlaram informações e, no Estado Moderno, ela se multiplicou sob o monopólio da burocracia. Por analogia com o controle de informações, é possível afirmar que os governos adotaram políticas de informação ao longo da história. Seguindo essa linha de raciocínio, propõe-se uma recuperação das políticas de informação no Brasil a partir da institucionalização do Arquivo Nacional, até chegar-se à Lei de Acesso à Informação -LAI. Pretende-se estabelecer um paralelo entre o acesso à informação e as políticas de informação no Brasil, verificar pontos de inflexão nesse processo, assim como identificar eventuais modificações nos sistemas de controle e vigilância. Esse caminho possibilita construir um histórico da transparência na Administração Pública Federal.

Na literatura não há consenso sobre o conceito de política de informação. Entretanto, é possível caracterizar uma política pública de informação a partir de sua vinculação a decisões de Estado com respeito à produção, uso e preservação de informações de natureza pública e privada. “O papel da política de informação é prover o marco legal e institucional do qual decorre o intercâmbio formal de informações. Esse intercâmbio reflete objetivos políticos e burocráticos dada sua emergência na organização do governo e no aparato estatal. (JARDIM, J.M.; SILVA, S. C. de A; NHARRELUGA, R.S: 2009, p.7).

O Arquivo Imperial foi instituído pela Constituição de 1824 para a guarda das leis e documentos oficiais. O Regulamento Nº 2, de 2 de janeiro de 1838, destinava o arquivo ao uso exclusivo do Imperador, de seus ministros ou pessoas de sua inteira confiança. A Constituição da República (1891) não fez referência aos arquivos e a política de arquivos não foi modificada durante a República Velha. Em que pese não se mencionar o acesso à informação, entre as décadas de 1930 e de 1970 editaram-se decretos com o fim de proteger o sigilo de informações: Decreto Nº 11.801/1936; Decreto Nº 27.583/1949; Decreto Nº 60.417/1967 Decreto Nº 79.099/1977, revogado apenas em 1997 pelo Decreto Nº 2.134/1997. (BANDEIRA: 2010).

A instituição Arquivo Nacional esteve vocacionada desde a sua origem, predominantemente, para o acervo histórico e de documentos permanentes, denominados documentos de terceira idade. De acordo com JARDIM (1995) esta foi uma tendência associada ao processo de independência e criação dos estados nacionais na América Latina. A trajetória dessa instituição mostra como a instituição arquivo acompanhou a dinâmica de centralização do poder administrativo do Estado na sua configuração moderna, burocrática, bem como de que modo reagiu às transformações mais recentes da sociedade pós-industrial, em termos de política de informações.

Nos anos 1960, a UNESCO atuou como promotora do debate internacional sobre comunicação e informação, no momento em que este tema se tornou relevante para os países de capitalismo avançado. Propunha-se, à época, a criação de um Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica-UNISIST e a de Sistemas Nacionais de Informação, planejados e centralizados no âmbito dos Estados-Nação, de modo a evitar sobreposições com outros oriundos de grupos industriais, acadêmicos ou de associações científicas. Na década de 1970, as políticas de informação apresentavam como tendência a ênfase no desenvolvimento científico e tecnológico, privilegiando a criação e o armazenamento de informações correlatas.

Na década de 1980, a ênfase recaiu sobre a criação da infra-estrutura de informações para a comunicação e utilização das bases de dados, devido aos avanços na difusão das novas tecnologias de informação e de comunicação. O discurso sobre os sistemas centralizados estava superado e a UNESCO difundia a ideia de que uma política de informações pressupunha interação entre as políticas biblioteconômicas a arquivísticas, além das políticas de setores próximos da informática e das telecomunicações.

A partir dos anos 1990, dados os avanços tecnológicos, as políticas de informação ganharam uma nova dimensão entre as políticas públicas, devido à capacidade de agregarem valor aos produtos e serviços intensivos em informação, servir de componente da competitividade às organizações e aos países, bem como em função do reconhecimento da informação como bem público, com suas características de transferência, distribuição e baixo custo. Nas conferências internacionais de arquivos já se evidenciava a tendência à descentralização dos sistemas de arquivo, fenômeno que não chegou a se consolidar no Brasil.

Como as políticas de informação a partir da década de 1970 repercutiram sobre o arranjo organizacional e a política de arquivo no Brasil? De acordo com JARDIM (1995), entre as décadas de 1960 e 1990, foram formulados três projetos para criação de um sistema nacional de arquivos. Os três possuíam características básicas em comum: a finalidade de garantir a ordenação e o controle pelo Estado de todo o patrimônio arquivístico público e privado da Nação; o propósito de liderar a organização do sistema privilegiando as normas arquivísticas; a pretensão de abranger a totalidade dos arquivos: diversos poderes públicos, estados, distrito federal e municípios (1978); e mais o universo privado (1962 e 1994); a ausência de consulta aos envolvidos no processo. O especialista acrescenta que não há antecedentes na experiência internacional, seja no que tange ao formato jurídico proposto, seja na aplicação do modelo sistêmico em questão a países de organização federativa.

O projeto de 1962, que não se efetivou no plano jurídico, preservava o princípio da unidade e indivisibilidade do patrimônio arquivístico, abrangia toda a federação, e se destinava à coleta, seleção e conservação dos documentos de valor permanente para a vida da nação. O projeto original do sistema nacional de arquivos de 1978, primava pelo princípio da indivisibilidade do patrimônio arquivístico e abrangia as três idades do ciclo vital arquivístico (arquivos de documentos correntes, intermediários e permanentes) do governo federal.

Do ponto de vista político, entretanto, o projeto mostrou-se ambicioso, haja vista o conflito com o Departamento Administrativo do Serviço Público -DASP, que então detinha a competência de órgão central do Sistema de Serviços Gerais da Administração Pública Federal -SISG, instituído pelo Decreto Nº 75.657, de 24 de abril de 1975, o qual abrangia as atividades de administração de edifícios públicos, imóveis residenciais, material, transporte e protocolo, assim como as movimentações de expedientes, arquivo e transmissão e recepção de mensagens.

Dada a correlação de forças, o sistema de arquivo proposto não prosperou, tendo sido fracionado o ciclo vital do documento. Isso resultou em dois arquivos: um sob a competência do Arquivo Nacional (documentos intermediários e permanentes) e outro sob a competência do DASP (documentos correntes). Segundo Jardim (1995), essa divisão teria inviabilizado desde o princípio, o desenvolvimento de uma política de gestão de documentos no governo federal⁴.

Na década de 1990, por meio da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, foi criada a política nacional de arquivos públicos e privados, a primeira legislação arquivística no país, por meio da qual foram definidos os principais conceitos da área: arquivo público, documentos correntes (uso), intermediários (aguardam sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente) e permanentes (documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser preservados), arquivos privados. De acordo com essa Lei, “arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos” por órgãos públicos no exercício de suas atividades em decorrência de suas funções administrativas.

A administração da documentação pública ou de caráter público é de competência das instituições arquivísticas. A gestão de documentos é entendida como o conjunto de procedimentos e operações técnicas utilizadas na produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Cabe ao poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação.

A Lei estabeleceu nova forma de organização e de administração das instituições arquivísticas, criou o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), vinculado ao Arquivo Nacional, como órgão central do também criado Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), preservando-se o princípio federativo e a autonomia dos poderes.

O Decreto Nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, traz o regulamento mais recente da citada Lei. De acordo com este, ao CONARQ compete estabelecer diretrizes para o funcionamento do SINAR visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos. Inclui-se no conceito de arquivos públicos ou conjuntos de documentos, aqueles produzidos e recebidos por agentes do Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista, organizações sociais, serviços sociais autônomos.

⁴ O projeto de 1978 contou com a participação, mediante consulta, dos primeiros profissionais especializados em arquivologia. Datam da década de 1970 os primeiros cursos de formação nessa área do conhecimento, para o que contribuiu a atuação da Associação dos Arquivistas Brasileiros. Esse capital criado pelo Estado foi relegado a segundo plano em curto período de tempo (JARDIM:1995)

Foram introduzidas as chamadas Comissões permanentes de Avaliação de Documentos em cada órgão e entidade da administração com a atribuição de analisar, avaliar e selecionar a documentação produzida e acumulada para fins de guarda ou eliminação.

A partir da Constituição Federal de 1988, definiu-se um novo quadro jurídico para o acesso à informação com a instituição da informação como direito do cidadão, bem como com a criação de obrigações para a Administração Pública relativas à gestão do patrimônio cultural, no qual se incluem os acervos documentais públicos, e à disponibilização de informações, ou seja parte desse patrimônio, a quem delas necessitar. Foram considerados patrimônio cultural brasileiro, de acordo com o artigo 216 da Carta, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as obras, os objetos, os documentos, as edificações e os demais espaços destinados a manifestações artístico -culturais⁵.

Pode-se considerar que o padrão de acesso às informações que perdurou até fins da década de 1980 correspondia àquele estabelecido na época do Arquivo Imperial. Inclusive, durante os regimes autoritários e, sobretudo, na vigência dos imperativos da segurança nacional. Esse quadro só começou a se modificar dentro da Administração Pública a partir da década de 1990, em decorrência das políticas de governo eletrônico e da atuação de segmentos organizados da sociedade civil.

Historicamente, a questão da guarda e do acesso à informação estiveram interligadas. Mas a partir do novo cenário tecnológico e da regulamentação do direito de acesso à informação, a tendência é que se modifique a função do arquivo. Há que se considerar que em decorrência das transformações tecnológicas das últimas décadas, “onde a informação se encontra já não é mais importante e sim o acesso à informação: a ênfase na gestão da informação desloca-se do acervo para o acesso, do estoque para o fluxo da informação, dos sistemas para as redes. (JARDIM:1999).

Note-se que o acesso à informação, de acordo com o conceito de arquivo e de documento público, permanece mediado por procedimentos e técnicas de arquivo, enquanto as novas tendências de política de informação apontam para a utilização de bases de dados governamentais abertas.

De acordo com a W3C, autoridade em padrões web, considera-se a existência de dados governamentais abertos quando: estão disponibilizados na web e indexados; quando estão disponíveis em formato compreensível e utilizável; e quando não é vedada a sua reutilização. Oito características definem o universo das informações e o escopo do acesso no âmbito de uma política de informações voltada para a abertura de bases de dados: (1) dados completos são todos os dados disponíveis e não limitados. Um dado público é o dado que não está sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança ou privilégios de acesso; (2) dados primários: dados brutos sem agregação ou modificação; (3) dados atuais são aqueles publicados tão rapidamente quanto necessário para preservar o seu valor; (4) dados acessíveis para o maior número possível de usuários e para o maior número possível de finalidades; (5)

⁵Depois de promulgada a Constituição, o debate trouxe questões relacionadas ao acesso de documentos de pesquisa, à produção de documentação administrativa corrente, como também ao acesso a informações nas suas vertentes principais: o acesso à informação documental de interesse público e o acesso às referências informatizadas sobre privacidade individual. (BASTOS (1990) *apud* BANDEIRA (2010).

processáveis por máquina, quando razoavelmente estruturados para permitir processamento automatizado; (6) não-discriminatórios, quando disponíveis para todos, sem necessidade de cadastro; (7) não-proprietários, quando em formato sobre o qual nenhuma entidade tem controle exclusivo; e (8) licenças livres, quando os dados não estão sujeitos a nenhuma regulação de direitos autorais, patentes, propriedade intelectual ou segredo industrial, permitindo-se “restrições sensatas” relacionadas à privacidade, segurança e privilégios de acesso. ([OpenGovData.org, http://www2.camara.gov.br/transparencia/dados-abertos/leis-e-principios-dos-dados-governamentais-abertos](http://www2.camara.gov.br/transparencia/dados-abertos/leis-e-principios-dos-dados-governamentais-abertos))

Diante do novo cenário, infere-se a necessidade de redefinir a função de arquivo, e em decorrência, o papel da instituição correspondente. Falta esclarecer, entretanto, o protagonismo dos órgãos de controle que passam a ter um papel estratégico na política de acesso à informação.

O Sistema Nacional de Arquivos mantém-se à frente da definição de padrões técnicos para a guarda e preservação do patrimônio documental permanente e se observa, em nível federal, a emergência de um novo ator, a Controladoria-Geral da União -CGU, na liderança do processo de regulamentação do acesso às informações produzidas pelo poder público. A CGU esteve posicionada de forma estratégica em todos os espaços que se abriram, inclusive, no diálogo com o legislativo, a partir de 2003, com vistas à discussão, proposição de projetos e à aprovação definitiva da lei que regulamenta o acesso à informação no Brasil. Inicialmente, esse debate se restringia ao Gabinete do Ministro, tendo-se estendido ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção -CTPCC e, posteriormente, à Casa Civil da Presidência da República, que, a partir de 2007, coordenou o debate interno ao governo, envolvendo os Ministérios da Justiça, Defesa, e Relações Exteriores, dentre outros. De 2003 a 2010, a preocupação girou, predominantemente, em torno do sigilo de informações e dos prazos para publicidade de informações (PAES:2011).

O acesso à informação tem um histórico que se confunde com o histórico da transparência e da evolução da política de informação. No Brasil, fazem parte desse histórico, a partir da Constituição Federal de 1988, as reformas da década de 1990, no que tange à consolidação e disponibilização de informações via internet; a Lei Complementar nº101/2000, ao criar a obrigatoriedade de apresentação e publicização dos relatórios de gestão fiscal dos governos federal, estaduais e municipais e, em particular, a política de Governo Eletrônico, em sua evolução desde fins da década de 1990, com a ampliação de infraestrutura de redes, a criação de portais para disponibilização de informações e de serviços, assim como por meio do desenvolvimento de alternativas para inclusão digital. Nos últimos vinte anos, não cessaram os esforços para assegurar a interoperabilidade dos sistemas estruturantes da Administração, construídos com base no Decreto-Lei 200/1967.

Ainda nessa linha evolutiva, segue o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, e a Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 140, de 16 de março de 2006, que dispõem sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na internet, no Portal da Transparência. As Páginas de Transparência Pública, disponibilizadas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União, complementam as informações disponíveis no Portal da Transparência.

Nelas são apresentados os dados referentes às despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens, visando a favorecer o controle social.

A Lei nº 12.527/2011 vem acrescentar a esse histórico os meios para assegurar a efetividade do direito à informação. A LAI e o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentam os procedimentos a serem adotados pela Administração Pública, direta e indireta, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos diferentes níveis de governo, para assegurar o acesso à informação pública, de acordo com as seguintes diretrizes: (i) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (iii) utilização dos meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias de informação; (iv) fomento ao desenvolvimento da transparência; e (v) desenvolvimento do controle social da administração pública.

Constam dessa legislação que a gestão transparente, a integridade da informação e a proteção do sigilo são da competência dos órgãos e entidades do poder público. O acesso compreende informações contidas em registros e documentos produzidos pelo poder público, recolhidos ou não aos arquivos públicos; informação produzida e custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com a Administração Pública (organizações sociais, serviços sociais autônomos, por exemplo), informação sobre as atividades exercidas pelos órgãos, inclusive, as relativas à política, organização e serviços; patrimônio público; licitações e contratos; implementação de programas e projetos; resultados de auditorias, prestações e tomadas de contas especiais, dentre outras. Define-se como documento a unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.

O acesso à informação ocorrerá por iniciativa da Administração que deverá manter seção específica em sítios com informações oficiais na internet (transparência ativa), ou por solicitação direta do cidadão aos Serviços de Atendimento ao Cidadão -SIC, instituídos nos órgãos para esse fim (transparência passiva). O sigilo será mantido no caso das informações relativas a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; no caso em que possam oferecer risco à vida, segurança ou a saúde da população; prejudicar operações estratégicas das Forças Armadas; prejudicar ou pôr em risco negociações ou relações internacionais; comprometer atividades de inteligência e prevenção ou repressão a investigações, dentre outras.

O pedido de acesso não exige motivação, devendo, entretanto, conter a identificação do requerente, juntamente com a informação solicitada. O acesso será assegurado mediante os SICs, assim como por meio da realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular e outras formas de divulgação. A CGU controlará as solicitações de acesso, via sistema informatizado, e atuará, também, como instância recursal superior. Os prazos para restrição do acesso à informação são de 25 anos para informação classificada como ultrassecreta, de 15 anos para a informação secreta e de 5 anos para informações reservadas⁶.

⁶Os prazos de sigilo regulados pela Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, revogada pela LAI, eram de 30 anos para documentos cuja divulgação era considerada risco para a sociedade e para o Estado e de 100 anos para documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas.

A classificação da informação em qualquer grau de sigilo será formalizada e fundamentada. A classificação em ultrassecreta, secreta e reservada é de responsabilidade dos agentes públicos de acordo com a seguinte hierarquia: Presidente da República e seus Ministros, Chefes de Missões Diplomáticas (ultrassecreto), titulares das autarquias, fundações e empresas (secreto), alta direção, considerados os cargos do grupo Direção e Assessoramento Superior em nível de DAS 101.5 e superior (reservado).

De acordo com PAES (2011: p 415), as principais inovações da Lei de Acesso à Informação dizem respeito ao modo de elaboração dos requerimentos de informação, sua tramitação, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento. “Quanto maior a exigência que se faz ao requerente e maior a atribuição de discricionariedade ao administrador, menor será o acesso à informação.”

Recentemente, entrou em funcionamento o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). A iniciativa faz parte da política brasileira de dados abertos, criada a partir da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership-OGP), e se constitui em ferramenta para o acesso e o uso dos dados abertos do governo federal, por parte da sociedade, nos termos do que preconiza a LAI.

A democratização do Estado e da sociedade são processos complexos e interligados, porém não redutíveis um ao outro. Em que pesem os avanços no acesso à informação, historicamente demonstrados, são muitos os desafios para promover uma gestão pública efetivamente transparente e passível de controle social. O direito fundamental de acesso à informação se complementa com o direito à participação e, nesse sentido, temos um grande caminho pela frente. Ao comparar-se a legislação sobre a participação social nas políticas de educação e de saúde, por exemplo, ao marco normativo que dispõe, genericamente, sobre a participação dos usuários dos serviços públicos, parecem haver concepções distintas de cidadania: uma ativa e outra passiva. A Emenda Constitucional nº 19/1998 incluiu no artigo 37 a participação do usuário na administração pública, a qual não foi ainda regulamentada, e sobre a qual existem dúvidas sobre a extensão da aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Fenômeno semelhante pode ser observado em relação à Lei nº 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e dispõe sobre o instituto da consulta pública e da audiência pública⁷.

⁷ Lei Nº 9.784/1999: “Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.”

A citada lei define parâmetros de participação dentro de uma relação tradicional do Estado com a Sociedade, em que predomina a visão do cidadão como administrado e na qual a Administração detém o poder discricionário para decidir se o escuta ou não. Nesse campo, apesar de avanços pontuais, a meritocracia predomina como um mito que justifica a tomada de decisão *top down* na maior parte dos processos. Em geral, os dispositivos da participação cidadã nas políticas públicas estão concentrados na área social. No campo da gestão, propriamente dita, que inclui os instrumentos formais de planejamento e de orçamento, as mudanças ainda estão por vir, particularmente em nível federal, não obstante se possam mencionar experiências inovadoras em nível municipal, a exemplo do orçamento participativo de Porto Alegre.

Conclusão

A experiência de dados abertos do governo federal é recente e qualquer avaliação é precipitada. Mas, em que pese virmos gradualmente aumentando os meios de acesso à informação, existem indícios de que a promoção da cultura da transparência pública, que deve ultrapassar o limite de acesso a dados governamentais, exigirá maior investimento por parte da sociedade e do governo. O Jornal Correio Brasiliense, edição de 24 de julho de 2012, publicou matéria no caderno de Informática com o título: O governo ainda não quer ser seu amigo, em que destaca: “Após 12 meses, o Informática volta a avaliar o uso das redes sociais pelos órgãos da administração pública. E constata que a situação piorou. Grande parte deixa a interação com o cidadão em segundo plano.”

A imprensa divulgou pesquisa realizada no Twitter e Facebook que demonstra como o diálogo entre governo e sociedade não é corrente, e como as redes sociais, que deveriam operar como canais de comunicação e interação do governo com o cidadão, acabam sendo um espelho dos sites oficiais. A estratégia de dados abertos em termos filosóficos, associa-se à democratização da sociedade, tendo como referência a aplicação do princípio da subsidiariedade, a partir do qual se valoriza a participação dos indivíduos na vida comunitária e na gestão pública, na promoção de formas colaborativas de governo. Mas há que diferenciar a utilização de dados abertos segundo duas perspectivas: a da liberdade de informação, mais próxima do livre acesso a dados para quaisquer fins, sobretudo de mercado; e a do direito à informação, que valoriza a função social da informação como parte do processo de transformação das instituições políticas e administrativas.

Em verdade, a transparência, a participação e o controle social fazem parte do discurso das duas abordagens sobre o acesso à informação e da justificativa para adoção dos dados abertos. Cabe distinguir, entretanto, a intencionalidade que subjaz às escolhas políticas no uso das tecnologias. Nesse sentido, a política de informação suportada por tecnologias de dados abertos pode ser um recurso para a gestão democrática ou, prioritariamente, atender de modo instrumental objetivos de vigilância e controle. Note-se que a liderança da CGU à frente da política de acesso à informação no Brasil, decorre, dentre outros fatores, do fortalecimento das burocracias de controle nos últimos dez anos, propiciada pela sua inserção nas estratégias e tratados internacionais de combate à corrupção e lavagem de dinheiro (RIBEIRO: 2010).

Por outro lado, na perspectiva do direito à informação, a transparência e o acesso à informação são condições para a participação qualificada dos cidadãos na vida pública e, além da disponibilização de dados na web, se faz acompanhar da ampliação da participação social nos processos de gestão pública: planejamento/formulação, orçamento/execução, controle/avaliação, ou seja, de todas as etapas do processo de decisão das políticas públicas. Essa abordagem vai ao encontro das expectativas dos atores sociais que participaram da I Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social- 1ª CONSOCIAL, realizada também pela CGU, em maio de 2012, cujo relatório final está disponível no site da Controladoria.([http:// www.consocial.cgu.gov.br](http://www.consocial.cgu.gov.br)).

Há que se considerar que o processo de decisão é, simultaneamente, fluxo e fonte de informação. Sem o diálogo com a sociedade nesse processo, o acesso à informação continuará mediado pelo discurso técnico das burocracias profissionais, inclusive da burocracia do controle. Sem uma verdadeira cultura de gestão pública transparente, o universo das informações de interesse coletivo pode ser reduzido, mimetizado pelo discurso técnico, além do que aumentam os riscos de classificação de informações sigilosas, haja vista que não há como suprimir a discricionariedade das autoridades encarregadas da definição do sigilo em seus variados graus, possibilitando a sobrevivência de monopólios de poder burocrático.

Por último, fazendo-se uma retrospectiva dos últimos dez anos no Brasil, pergunta-se: qual a diferença entre as diferentes políticas de informação desde o início do governo eletrônico? Quais as repercussões dessas políticas sobre a arte de governar? A diferença fundamental não deve ser buscada no tipo de tecnologia que, certamente, se modificou; mas na contribuição que as tecnologias trouxeram para a democratização do governo e das instituições públicas. Da mesma maneira, os benefícios do acesso às informações governamentais para a democracia e a transparência serão demonstrados quando a sociedade puder fazer uso dessas informações para decidir sobre as prioridades políticas que devem nortear a alocação dos recursos públicos, num novo patamar de relacionamento com a burocracia.

Bibliografia

- ALTVATER, Elmar (1999). “Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos” IN: A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o séc. XXI. Org. Agnes Heller et al; RJ: Contraponto.
- BANDEIRA, Aline A. (2010). Direito informacional brasileiro e a política de arquivos:evolução histórica, políticas de arquivos e a gestão informacional vigente. Revista Jurídica da UNIRB, Ano I.
- BOBBIO, Norberto (2004). A era dos direitos. Trad. Carlos N. Coutinho. RJ: Elsevier. 9 reimpressão.
- BURKE, Peter (2003). Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot .Trad. Plinio Dentzien. RJ: Jorge Zahar Ed.
- CASTELLS, Manuel (1999). A sociedade em rede. Trad. Roneide V, Majer. Vol. I, SP: Paz Terra..
- ELIAS, Norbert. (1993). O processo civilizador: formação do Estado e civilização. Vol. II Trad. Ruy Jungmann. RJ:Jorge Zahar.
- FIORETTI, M.(2011). Open Data:Emerging trends, issues and best practices: a research project about openness of public data in EU local administration. Laboratory of Economics and Management of Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa. (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>)
- JÁUREGUI, M.C. (2010). El derecho a la información: delimitación conceptual. Derecho Comparado

de la información, México, nº 15.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoInformacion/indice.htm?n=15>. Acesso em:22 julho 2012.

JARDIM, J.Maria; SILVA, S.C.de A; NHARRELUGA,R.S. (2009). Perspectivas em ciência da informação, v.14, nº1.

JARDIM, J. Maria (1995). Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil. Niterói:EDUFF.

_____ (1999). o acesso à informação arquivística no Brasil:problemas de acessibilidade e disseminação. <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br> Acesso abril 2012.

LOJKINE, Jean (1995) .A revolução informacional. Trad. José Paulo Netto. SP: Cortez.

HABERMAS, Jürgen (2001). A constelação pós-nacional: ensaios políticos. Trad, Márcio Seligmann Silva. SP: L ittera Mundi.

PAES, Eneida B. (2011) A construção da Lei de Acesso à Informação no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. RSP, Brasília: 62(4).

PIRES, Roberto R. Organizador (2011). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento. Vol 7. Brasília: IPEA.

RAMAN, B.(2012). The rhetoric and reality of transparency: transparent information, opaque city spaces and empowerment question. French Institute at Pondicherry, India. The Journal of Community Informatics, Vol. 8, nº2.

RIBEIRO, Sheila M.R.(2010). Fortalecimento das instituições de controle na APF do Brasil. III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001945.pdf>

SANTOS, Luiz A.dos (2007) Acesso à informação, transparência e participação. IN: Diálogo Argentina Brasil sobre Gestão Pública Contemporânea. Jefatura de Gabinete de Ministros, FGV.

SENEILLART, Michel. (2006). As artes de governar: do regime medieval ao conceito de governo. Trad. Paulo Neves, SP:Editora 34.

WEBER, Max. (2009) Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol.II Trad. Regis Barbosa e Karen Barbosa. Brasilia: Editora UnB. Reimpressão.

Outras fontes:

Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (<http://www.planalto.gov.br>)

Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012. (<http://www.planalto.gov.br>)

O Decreto Nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. (<http://www.planalto.gov.br>)

Lei nº 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999. (<http://www.planalto.gov.br>)

Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. (<http://www.planalto.gov.br>)

[http:// www.consocial.cgu.gov.br](http://www.consocial.cgu.gov.br), 18-06-2012

<http://www2.camara.gov.br/transparencia/dados-abertos/leis-e-principios-dos-dados-governamentais-abertos>), 25-07-2012

Correio Brasiliense, Brasília, 24 de julho de 2012, Caderno Informática, Editor Renato Ferraz, p.1.

Resenha Biográfica

Sheila Maria Reis Ribeiro é Mestre em Sociologia Política, graduada em Filosofia e em Serviço Social pela Universidade de Brasília. Em 1991, especializou-se em “População e Desenvolvimento Econômico” pelo CELADE/CEPAL das Nações Unidas, no Chile. Foi Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas na ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. Em 1995, integrou a equipe que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Foi Diretora Nacional do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados – PNAGE (2003 a 2007) e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros- PROMOEEX. Endereço para contato: Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 8 ° andar. Brasília-DF, CEP 70040-900. Fone: 55061 20201485; Fax: 55061 20201710; e-mail: sheila.ribeiro@planejamento.gov.br