

# Direito à Informação: situação legal e desafios

**Marco Cepik**<sup>1</sup>

*Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG*

*Pesquisador associado do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da UFRJ*

*Áreas de interesse: Informação e governo, Relações internacionais, Sistema de inteligência*

## **PALAVRAS-CHAVE**

Direito à informação – Cidadania - Sistemas de inteligência

### **RESUMO**

O artigo analisa a centralidade da informação para a constituição da cidadania no mundo contemporâneo. O ponto de partida do argumento é a reflexão sobre a desigualdade social e o papel dos direitos e dos provimentos de alternativas associados à concretização desses direitos como eixos do conflito sobre cidadania. Em seguida, discute-se o problema do chamado direito à informação, principalmente sob dois aspectos: 1. a situação internacional do reconhecimento legal sobre a existência de um direito dos cidadãos à informação governamental. 2. os diversos componentes civis, políticos e sociais desse direito à informação, que lhe conferem centralidade nos debates sobre cidadania hoje. Finalmente, o artigo analisa a precária incorporação do direito à informação na agenda brasileira e os desafios legais, políticos e sociais que se colocam para a plena institucionalização do direito à informação no Brasil.

## **1. INTRODUÇÃO**

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Por garantia, entende-se aqui não apenas o reconhecimento de uma prerrogativa, mas também o provimento de meios e condições para a efetivação desse acesso. As duas dimensões, na medida em que se realizam socialmente, conformam o chamado direito à informação, tema deste

---

<sup>1</sup> E-mail: mcepik@fafich.ufmg.br.

artigo.<sup>2</sup> O argumento é apresentado da seguinte forma: a seção dois trata brevemente das desigualdades que marcam a cidadania contemporânea e das dificuldades inerentes à afirmação de novos direitos; a seção três destaca o crescimento do número de países que reconhecem legalmente o direito à informação; a quarta seção discute o *status* desse direito à informação na teoria da cidadania. Finalmente, na última seção conclui-se apresentando criticamente a situação legal do direito à informação no Brasil, tanto no plano constitucional como no âmbito das regulações infraconstitucionais existentes.

## **2. CIDADANIA E DESIGUALDADE: DAS PRERROGATIVAS AOS PROVIMENTOS**

O *locus* da cidadania moderna é o estado soberano de base territorial. A criação de unidades político-sociais mais amplas generalizou a idéia greco-romana de cidadania, tornando os direitos civis e a participação cívica elementos constituintes de seu contrato social. A noção corrente de cidadania descreve os direitos (a dimensão civil) e as obrigações (a dimensão cívica) dos indivíduos que participam de uma unidade social, no caso moderno as sociedades nacionais e os estados territoriais. Os direitos da cidadania são prerrogativas no exercício de papéis sociais reais, tais como o direito de candidatar-se ao governo ou de receber uma pensão para a velhice. A isonomia e a igualdade de participação redundam em obrigações também gerais e públicas. Estas podem incluir o respeito às leis, o pagamento de impostos ou a doação de algum tempo para a comunidade (na forma de serviço militar ou trabalho comunitário). Todos os cidadãos são iguais perante a lei e devem ter o mesmo acesso aos direitos e obrigações compatíveis. Porém, não existe um princípio universal que determine direitos e deveres inalienáveis da cidadania em geral.

Desde o ponto de vista do indivíduo-cidadão, o problema maior é com as obrigações, o que remete à autoridade pública. Embora algumas obrigações sejam óbvias (respeitar a lei), outras são discutíveis (pagar impostos, votar obrigatoriamente, prestar serviço militar e/ou civil) e algumas outras ainda (trabalhar para sustentar a casa, falar bem a língua predominante do país, etc.) evidentemente confundem contrato social válido para todos os membros com contrato privado. Para Ralf Dahrendorf (1992), a meta a ser perseguida é a da minimização das obrigações e da maximização dos direitos, num contexto constitucional de domesticação do poder, de forma que todos possam fruir da cidadania como uma das bases principais de suas “chances de vida”.

---

<sup>2</sup> Uma versão anterior dos argumentos aqui apresentados foi elaborada em 1995 como trabalho de curso para a disciplina sobre Direitos Civis no Brasil, ministrada pelo professor José Murilo de Carvalho no programa de doutorado em Ciência Política do IUPERJ. Partes daquele trabalho aparecem citadas de forma um tanto indireta em JARDIM (1999).

Mas a cidadania não se resume a um conjunto de direitos e deveres. Como lembra José Murilo de Carvalho, cidadania “*es también la sensación de pertenecer a una comunidad, de participar de valores comunes, de una historia común, de experiencias comunes. (...) Identidad nacional y ciudadanía, sin confundirse, se refuerzan mutuamente*” (1995:11). A questão de se pertencer ou não a uma coletividade de direitos e deveres aparece como um tema central do desenvolvimento conflitivo da cidadania, desdobrando-se em pelo menos duas dimensões, uma lateral (ou nacional) e outra vertical (ou social). Ambas figuram dentre as principais matrizes de conflito no mundo moderno e contemporâneo. Na sua dimensão vertical, esse conflito em torno das prerrogativas associadas à condição de cidadão traduziu-se naquela corrosão das desigualdades qualitativas entre membros da sociedade, proporcionada pelo mercado e pela política moderna.

A tese central de Marshall (1967: 57-114) é precisamente a de que o “princípio de classe” só passa a ser o elemento central do conflito social quando a hierarquia feudal é substituída pelo contrato moderno, público e privado, ou seja, quando a cidadania amplia-se até atingir todos os membros da coletividade. O direito de votar, por exemplo, demorou pelo menos 150 anos para universalizar-se no mundo “ocidental”. Primeiro com a abolição do voto censitário e a extensão do direito a todos os homens adultos; depois com a luta pelo direito de voto das mulheres, minorias étnicas e outros grupos discriminados, depois o rebaixamento da idade mínima para votar, etc. A universalização dos direitos associados à cidadania e a transformações das desigualdades qualitativas em desigualdades quantitativas (de provimentos e não mais de prerrogativas) significaria que a cidadania foi o “*único status legalmente impositivo que restou*”, como escreveu Dahrendorf (1992:52).

Embora seja razoável esperar que os conflitos sociais numa “era de direitos” organizem-se prioritariamente em torno dos provimentos que condicionam as “chances de vida” de cada um, sabe-se bem que a continuada operação dos mecanismos de acumulação capitalista e das trocas mercantis, com a divisão social em classes que os sustentam, acaba por fixar novas barreiras de prerrogativas (além de alguns privilégios tradicionais que sobrevivem...). Essas barreiras não são menos efetivas pelo fato de não possuírem caráter obrigatório e legal. Grandes assimetrias de renda, riqueza, patrimônio cultural, mobilidade e acesso às informações e decisões coletivas acabam por fixar discriminações, costumes “quase-legais” e monopólios.

Por tudo isso, o conflito social contemporâneo em torno da cidadania envolve ainda problemas de prerrogativas (afirmação e garantia de direitos), além dos óbvios problemas de provimentos (quantidade e diversidade de meios para o pleno exercício dos direitos). Ficam evidentes aqui o hiato temporal e a natureza conflitiva dos processos de reivindicação de direitos iguais, sua transformação em norma jurídica e sua generalização na práxis histórico-social. O debate sobre o direito à

informação envolve precisamente uma disputa de prerrogativas e também uma questão de provimentos.

### 3. DIREITO À INFORMAÇÃO: A SITUAÇÃO INTERNACIONAL

Segundo levantamento realizado por David Banisar (2000), atualmente cerca de quarenta países têm legislações específicas sobre o direito dos cidadãos às informações governamentais, além de cerca de vinte outros países cujos parlamentos já estão debatendo a introdução de mecanismos semelhantes. Por direito à informação entende-se aqui um leque relativamente amplo de princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei.<sup>3</sup>

Os instrumentos legais de garantia do direito à informação vão desde artigos constitucionais e leis ordinárias em diferentes esferas de poder (nacional, regional e local) até decretos do poder executivo e decisões judiciais que fixam jurisprudência, em alguns casos tomadas pelas cortes mais altas do país. No caso da Índia, por exemplo, a Suprema Corte decidiu em 1982 que o acesso às informações governamentais era parte essencial dos direitos fundamentais de liberdade de opinião e expressão. Embora o país não tenha ainda uma legislação nacional, no estado de Tamil Nadu um *Act of Right to Information* foi aprovado em 1997, enquanto os estados de Gujarat, Rajhastan e Madhya Pradesh têm decretos administrativos baseados na jurisprudência da Suprema Corte.

Também varia muito entre os países a abrangência dos registros aos quais é garantido o direito legal de requisitar acesso e as mídias e tipos de documentos incluídos nessa categoria genérica de registros. Nesse aspecto, a legislação canadense é a mais abrangente, especificando que “registros” significam quaisquer informações constantes em pastas de arquivos físicos, cartas, memorandos, relatórios, plantas arquitetônicas e outras, fotografias, filmes, microfilmes, planos, desenhos, diagramas, mapas, sons gravados, vídeos, arquivos de computador ou quaisquer outros dados digitais, com exceção de segredos governamentais definidos muito parcimoniosamente. Outros aspectos relevantes para comparações posteriores entre as legislações nos diversos contextos nacionais são a gratuidade ou não do acesso, a exigência ou não de justificativas para a solicitação, as categorias de exceções e a extensão do uso de restrições de segurança.

---

<sup>3</sup> Sobre segredo governamental, ver: U.S. GOVERNMENT (1997). *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*. Pursuant to Public Law 103-236. Chairman of the Commission: Daniel P. Moynihan. Washington-DC, GPO, 1997. 114 p. [plus 110 p. with appendices]. SHILS, Edward A. (1956). *The Torment of Secrecy*. Chicago, Ivan R. Dee Inc., 1996 [reprint]. SCHEPPELE, Kim Lane (1988). *Legal Secrets: Equality and Efficiency in the Common Law*. Chicago-MI, Chicago University Press, 1988.

No âmbito constitucional, o princípio do direito à informação é garantido em muitos países através do *habeas data*, principal instrumento jurídico para obrigar legalmente os responsáveis a ceder as informações requisitadas segundo a regulamentação fixada pela legislação ordinária. Em muitos países latino-americanos (e.g. Argentina, Brasil e Peru) e do leste europeu (e.g. Bulgária, Hungria e República Tcheca), o direito de *habeas data* foi adotado principalmente pela necessidade de garantir aos indivíduos o acesso e a correção de informações pessoais armazenadas nos arquivos dos serviços de segurança dos antigos regimes autoritários.<sup>4</sup> No âmbito da legislação ordinária, a tradição escandinava relaciona o direito à informação não apenas com o acesso às informações pessoais, mas com o acesso amplo a quaisquer informações governamentais. Na Suécia, já em 1776 o Riksdag (parlamento) aprovou um Ato de Liberdade de Imprensa no qual era requerido que quaisquer documentos oficiais solicitados deveriam ser entregues ao solicitante imediatamente, sem custos e sem exigências de justificativa sobre os usos pretendidos da informação.

Embora não sejam tão abrangentes quanto a legislação canadense, nem tão radicais como a legislação nórdica, o *Freedom of Information Act* (1966) e o *Privacy Act* (1974) vigentes nos Estados Unidos destacam-se pelo suporte do Poder Judiciário à garantia de pleno exercício do direito à informação, bem como pelos pesados investimentos realizados pelo governo federal nos últimos dez anos para atualizar os princípios do *Freedom of Information Act* (FOIA) à nova realidade do uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação pelos órgãos da administração pública. Em especial, cabe notar os *Electronic Freedom of Information Amendments* aprovados em 1996. A massa atual de informações e serviços públicos disponíveis na Internet, em decorrência direta das políticas públicas associadas ao FOIA, não tem paralelo em outros países.<sup>5</sup> Países tão diferentes como a África do Sul, Lituânia e Israel aprovaram nos últimos dois anos legislações baseadas diretamente na legislação norte-americana.

Finalmente, vale mencionar que nos diversos países varia a autoridade responsável pela supervisão da aplicação da legislação sobre direito à informação. Em alguns países é uma comissão ou órgão parlamentar permanente (e.g. Portugal, Noruega e Bélgica), enquanto em outros é o próprio sistema judiciário que revisa casos em que a solicitação é negada. Em muitos países, há comissários e/ou escritórios centrais responsáveis pela implementação da legislação. Em particular, destacam-se como formatos institucionais positivos experiências tais como a do *Office of Information Commissioner* da Irlanda, da *Commission d'accès aux documents administratifs* da França, da *Human Rights Commission* da África do Sul, além do aparentemente bem projetado *National Council of Freedom of Information* da Índia.

---

<sup>4</sup> O caso da Alemanha merece um comentário. Embora ainda não exista legislação específica em âmbito nacional, uma lei de 1990 permite o acesso de indivíduos e pesquisadores aos arquivos do antigo Ministério da Segurança do Estado da ex-Alemanha Oriental. Até março de 2000, houve 1,6 milhão de pedidos de acesso a arquivos e mais de 2,7 milhões de pedidos de certidão sobre existência de dados pessoais aos artigos da antiga Stasi. Leis mais abrangentes de direito à informação foram adotadas nos últimos dois anos pelos parlamentos de Brandenburg, Berlin e Schleswig Holstein. Cf.

<sup>5</sup> Para uma avaliação extragovernamental dos sucessos e limitações do direito à informação no caso norte-americano, cf. o projeto sobre segredo governamental da *Federation of American Scientists*: [www.faz.org/sgp](http://www.faz.org/sgp).

Em muitos casos de requisição de informações pelo público, nota-se um interesse maior nas informações pessoais do que um uso amplo do direito à informação tal como apresentado no início dessa seção. Isto parece decorrer do contexto de origem dessas legislações, que procuravam demarcar limites para o segredo governamental pela garantia do direito à privacidade e do direito de “saber” das pessoas. No caso norte-americano, uma defesa da liberdade de imprensa e uma reação contra os abusos da administração Nixon. No caso brasileiro, uma tentativa de controlar as agências de segurança do regime militar, preservadas nos acordos da transição conservadora.

Todavia, este caráter reativo e restrito tende a mudar, permanecendo o *habeas data* como uma garantia central para a cidadania. Para além de seu contexto legal e político de origem, o direito à informação apresenta, potencialmente, uma radicalização de significado e uma ampliação de escopo que têm a ver com a própria complexificação do papel da informação e das tecnologias de informática e telecomunicações em nossas sociedades. Sobre essa radicalização de significados, veja-se o caso da prolongada campanha pela liberdade de informação na Grã-Bretanha, com forte envolvimento de organizações da sociedade civil e impacto real na diminuição das severas restrições (baseadas em argumentos de segurança nacional e proteção ao segredo governamental) da atual legislação britânica sobre o tema.<sup>6</sup>

Para discutir os potenciais do direito à informação para a cidadania, um ponto de partida instrutivo é avaliar sua inserção na tipologia dos direitos de Marshall.

#### **4. DIREITO À INFORMAÇÃO: DIMENSÃO CIVIL, POLÍTICA E SOCIAL**

A caracterização, feita por T. H. Marshall nas célebres conferências de 1950 em Cambridge, de três tipos básicos de direitos (civis como direitos necessários à liberdade individual; políticos como direito de participar da constituição do governo; sociais relacionados ao direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reclamante), de sua seqüência histórica típica (civis no século XVIII, políticos no século XIX, sociais no século XX) e das instituições centrais que os garantem (tribunais, eleições, sistema educacional e serviços públicos), permanece sendo um dos *topos* básicos para se pensar problemas de cidadania.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Cf. [www.homeoffice.gov.uk/foi/dfoibill.htm](http://www.homeoffice.gov.uk/foi/dfoibill.htm) .

<sup>7</sup> Ver, sobretudo, o próprio T. H. Marshall, especialmente o capítulo III de *Cidadania, Classe Social e Status*, versão brasileira do volume publicado na Inglaterra em 1963 (*Sociology at the Crossroads and Other Essays*). Neste volume, ver também os capítulos VIII (“O Estado de Bem-Estar Social - um estudo comparativo”) e IX (“A Sociedade Afluente em Perspectiva”), ambos relevantes para o problema da existência ou não da contradição entre cidadania e mercado. Um outro volume que reúne ensaios de MARSHALL (*The Right to Welfare and Other Essays*), publicado em 1981, contém um artigo de 1972 (“Value Problems and the Affluent Society”) onde a relação “positiva” entre desigualdades econômicas e igualdade de *status* é reafirmada, embora o autor reconheça os diferentes valores que estruturam os subsistemas. Ver também GOLDTHORPE (1974), HALSEY (1984) e TURNER (1986).

A hipótese de trabalho que venho sustentando é a de que o direito à informação é um direito civil, político e social a um só tempo. Como foi destacado acima, não há critérios universais que fixem direitos e deveres inerentes ao *status* de membro pleno de uma comunidade, o que depende, em última instância, dos resultados contingentes de conflitos, mediados na melhor das hipóteses por instituições de processamento desses mesmos conflitos.<sup>8</sup> A despeito de tensões entre as esferas civil e cívica da cidadania, e de sua dependência geral em relação à prosperidade da sociedade, pode-se igualmente tomar como dado que uma tipologia dos direitos segue sendo útil. Assim, por meio desses dois atalhos argumentativos introduz-se uma pequena “reforma” na tipologia de Marshall, flexibilizando-a para tentar entender a natureza do chamado direito à informação.

Nos Estados Unidos e nos países fortemente influenciados pelo modelo anglo-saxão, o impulso inicial da legislação sobre direito à informação (*freedom of information acts*) visava centralmente aos aspectos civis da privacidade e da liberdade de imprensa (*secrecy x privacy x free information*). A obtenção de informação pessoal através de solicitação formal amparada pela possibilidade de impetrar o *habeas data* é de fato uma condição necessária para a preservação de uma esfera individual de arbítrio e liberdade.

Embora se trate em princípio de uma liberdade “negativa” e de um direito essencialmente individual e civil, se considerarmos a distinção entre direitos de cidadania e direitos que possibilitam a participação na cidadania, a caracterização do direito à informação como um direito estritamente individual e civil (no sentido de Marshall) começa a ficar nebulosa. Basicamente, porque o conhecimento sobre o estado e a esfera pública também é uma condição para que os indivíduos e os grupos se posicionem em igualdade de condições na disputa pelos recursos escassos, desde meios políticos para influenciar na constituição do governo até o acesso aos serviços sociais e parcelas da riqueza nacional. Além disso, na medida em que o exercício do direito à informação necessita de uma base institucional clara para concretizá-lo, de serviços organizados na interface entre o estado e a sociedade civil, isto o aproxima de um direito social, com todos os desafios decorrentes:

“É verdade que os direitos civis e políticos também requerem instituições estatais e actividades para a sua realização. As combinações, as instituições e os processos legais e representativos são construídos pelo estado e tornam-se aspectos dele. Essas instituições tanto fornecem as bases dos direitos políticos e civis como lhes põem limites. Mas uma vez estabelecidas, estas instituições constituem mais ou menos só por si as bases materiais dos direitos a que estão associadas;

---

<sup>8</sup> Para uma discussão dos direitos coletivos, de terceira e quarta geração, ver LAFER (1988) e BOBBIO (1992). Sobre a noção de discriminações inversas, que visam compensar discriminações sociais negativas através de *affirmative actions* de inclusão na cidadania, ver a análise de DWORKIN (1991) sobre a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana. Para as reações recentes contra as ações afirmativas, inclusive por parte das próprias minorias (que se tornam “separatistas” por essa via), ver DAHRENDORF (1992).

e embora não sejam isentas de custos, a sua base fiscal nunca figurou em quaisquer cálculos da sua exequibilidade. Porém, não é este o caso com os direitos sociais” (BARBALET, 1989, 112).

Dada a própria complexificação do aparato administrativo, o custo das tecnologias e a avalanche informacional com que o cidadão precisa lidar cotidianamente, a construção desses serviços e procedimentos pode se tornar um problema (*issue*) mais ou menos complexo da agenda política e de políticas públicas. No Japão, por exemplo, a legislação que regulamenta o direito à informação só foi aprovada pela Dieta (parlamento) em 1998, depois de vinte anos de debates.

Na maioria dos países periféricos do Terceiro Mundo e do antigo bloco soviético, porém, a crise fiscal e a falência do modelo desenvolvimentista, investimentos em modernização administrativa e *state-building*, em qualquer nível de governo, impactam os orçamentos públicos, concorrendo com outros gastos. Assim, a criação de estruturas e rotinas adequadas ao processamento democrático e eficaz das demandas dos cidadãos na área de provimento de informações ocorre de forma muito lenta e dispersa. O complicador, neste plano da criação de condições para a fruição de um direito, é que não se trata simplesmente de “disponibilizar” informações sobre a administração, a sociedade, a cidade, o país, etc. Tais informações freqüentemente não existem, ou são de péssima qualidade para as finalidades de orientação do processo decisório, tanto participativo como intragovernamental. A precariedade dos serviços públicos de atendimento e prestação de informações ao cidadão é um indicador do caráter autoritário do estado e um tema emergente no debate sobre o sentido da reforma política e administrativa.

Nesse sentido é que a tarefa de democratizar as informações governamentais é particularmente árdua nos estados periféricos, pois os países capitalistas centrais podem se beneficiar de uma situação na qual os acervos informacionais se encontram muito mais consolidados. Afinal, fez parte da lógica moderna de construção vertical de uma autoridade pública soberana a formação de um amplo e eficiente armazenamento (*storage*) de informações e estatísticas sobre aspectos fiscais e sociais dos países, não somente como condição para a vigilância (*surveillance*) da população e a manutenção da ordem interna, mas para a própria coordenação da ação governamental no âmbito da segurança e do desenvolvimento. Em outras palavras, “*the administrative power generated by nation-state could not exist without the information base that is the means of its reflexive self-regulation*” (GIDDENS, 1987, 180). Por outro lado, a necessidade vital de acumular bases de dados e informações (*information-keeping*) adquiriu, com o advento da informática e das telecomunicações, uma complexidade e um gigantismo burocrático que parecem tornar impossível aos indivíduos a participação e o controle sobre suas próprias vidas, sem falar no exercício efetivo de quaisquer direitos políticos.

Assim, o que parecia a princípio tratar-se “apenas” da imposição de limites para a intervenção do estado na esfera de privacidade dos indivíduos, revela-se

também uma exigência conflitiva de devolução para a sociedade dos dados e informações necessários ao conhecimento mais preciso de suas características e carecimentos. Tal operação, mesmo nos países com alto grau de institucionalização das organizações estatais responsáveis pela gestão informacional, envolve custos decisórios altos, conflitos distributivos e um redesenho organizacional nada simples. Esse dilema conduz o direito à informação para o cerne dos problemas da democracia contemporânea, para a irresolvida contradição entre complexidade institucional e participação individual e coletiva.<sup>9</sup>

A efetiva socialização de informações é uma pré-condição para a incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, de maneira organizada e qualificada. A construção dessa “porosidade” específica nas relações entre estado e sociedade exige o exercício de uma liberdade positiva, mais do que uma atitude defensiva (*garantiste*) da privacidade ou do direito de saber. Também nesse caso, “*não se trata, portanto, antes de mais nada de conter o estado, mas sim de construí-lo de maneira adequada*” (REIS, 1994, 139).

Não fosse a centralidade da informação na vida cotidiana e na esfera pública contemporânea, um direito à informação poderia ser considerado como uma parte qualquer do “sistema secundário de cidadania”, para usar a expressão de Marshall sobre os direitos industriais. Todavia, parece que estamos diante de um daqueles desenvolvimentos centrais da cidadania, capaz de operar transformações mais ou menos simultâneas nas esferas da liberdade (civil), da participação (política) e da necessidade (social). Por tudo isso, o direito à informação se insere no contexto dos chamados “direitos difusos” .

Direitos difusos são importantes justamente porque contribuem para gerar uma capacidade de contraposição efetiva e eficaz à lógica das grandes organizações estatais e empresariais; não são simplesmente resíduos jurídicos ou aspectos derivados de outros tipos de direitos mas, devido à centralidade dos processos sociais associados com a sua emergência, formam uma dimensão historicamente nova da cidadania, que agora começa a adquirir lugar no sistema jurídico. Sua conquista e fruição, segundo uma lógica de construção de possibilidades, pode ajudar a qualificar a relação entre sujeitos autônomos numa esfera pública reconstruída.

## **5. CONCLUSÃO: DESAFIOS DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

Infelizmente, o caso brasileiro está muito distante de uma situação na qual o direito à informação possa redefinir os próprios limites da cidadania. Mesmo em

---

<sup>9</sup> Não ignoro as críticas de HABERMAS (1975 e 1976) e OFFE (1984 e 1985) à transformação do cidadão em cliente dos serviços sociais no *Welfare State*. Também se deve considerar a avaliação negativa de Habermas sobre o próprio processo de juridificação, entendido como “*colonização interna do mundo da vida*”, que estaria vinculado aos subsistemas poder e dinheiro, produzindo consequências alienantes na reprodução simbólica das esferas do agir comunicativo. Todavia, não há espaço para avaliá-las aqui.

relação à legislação existente em outros países, a delimitação jurídica do direito à informação no Brasil é muito precária.

A Constituição brasileira de 1988 regula o princípio do direito à informação através de alguns incisos do artigo 5<sup>o</sup> (que estabelece a igualdade perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade), no capítulo sobre direitos e deveres individuais e coletivos do título II (*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*) da Carta Magna. O instituto do *habeas data* figura associado com o mandado de injunção (utilizado para assegurar o cumprimento de direitos constitucionais ainda não regulamentados pela legislação ordinária) e a ação civil pública (utilizada para proteger o patrimônio público e social contra atos lesivos, mas que também se aplica à proteção de direitos). A vontade dos constituintes era de que esses três instrumentos formassem um conjunto articulado que assegurasse os direitos fundamentais da cidadania.

O quadro abaixo reproduz os incisos do artigo 5<sup>o</sup> da Constituição relacionados com o acesso público às informações:

Art. 5o	XIV	XXXIII	XXXIV	LXXII	LXXVII
Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:	É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional	Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado	São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal	Conceder-se-á <i>habeas data</i> : a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público. b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.	São gratuitas as ações de <i>habeas corpus</i> e <i>habeas data</i> , e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil - de 05/10/88.

Todavia, a distância entre o reconhecimento legal de direitos e a incorporação dessas expectativas normativas na práxis histórico-social repete-se também aqui. A falta de regulamentação e de prazos legais, as restrições genéricas e ausência de canais institucionais regulares (num contexto em que o Superior Tribunal de Justiça e o Superior Tribunal Federal só acolhem o *habeas data* após o reclamante ter esgotado todos os meios administrativos para a obtenção da informação) tornam-se obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz destas prerrogativas.

Após a promulgação da Constituição houve certa agitação na opinião pública e alguns pedidos de informação sobre situações pessoais, logo frustrados por um parecer da Consultoria Geral da República (nº SR-71) que deixava a cargo do chefe do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI) a avaliação sobre quais dados poderiam ser divulgados, em função da ressalva de sigilo prevista no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição. Segundo Luis Antônio Bitencourt Emílio:

“passada a euforia inicial, porém, os resultados efetivos do instrumento demonstrariam ser muito menos importantes do que a princípio se julgara. Vários requerimentos foram encaminhados ao SNI. O SNI tratou de responder aos pedidos por meio de certidões. (...) Aqui, a questão mais importante, de evidência flagrante, não estava, como foi considerado, na obrigatoriedade de o SNI cumprir o preceito constitucional que a nova carta ordenava, mas sim no fato de que não havia qualquer instrumento capaz de garantir se o órgão o estava cumprindo na sua exata amplitude” (EMILIO, 1992, 118-119).

Com a promulgação da Lei 8.159/91, a qual dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, pretendia-se enfim regulamentar o dispositivo constitucional sobre o direito à informação. Na verdade, o artigo 4º daquela lei reescreve o próprio inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição. Por sua vez, o artigo 21 dessa Lei 8.159/91 remete a garantia do direito à informação para eventuais dispositivos legais no âmbito estadual e/ou municipal.<sup>10</sup>

Como salienta José Maria Jardim (1999,123-170), a precariedade do direito à informação no Brasil resulta de um círculo vicioso em que a desorganização e a precariedade dos registros arquivísticos, computacionais e outros sob a guarda dos diversos órgãos da administração pública reforçam a opacidade governamental e impõem limites políticos e administrativos adicionais à incompletude da legislação.

Nos últimos dez anos, avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações (principalmente através dos Decretos 2.134/97 e 2.910/98) do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais. Não se trata de contrapor o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), criado recentemente pela Lei 9.883/99, ao Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), instituído pelo Decreto 1.048/94, até porque se trata de duas entidades com finalidades distintas. Mas, sim, de reconhecer que ainda temos um longo caminho pela frente se quisermos garantir o direito dos cidadãos à informação no Brasil. É preciso fixar prazos para o atendimento de demandas informacionais, definir priori-

---

<sup>10</sup> As Constituições estaduais e as Leis Orgânicas Municipais tendem a reproduzir os termos da Constituição. Seria preciso fazer uma pesquisa adicional sobre decretos presidenciais, legislações estaduais e municipais referentes ao acesso às informações governamentais. Também seria preciso analisar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto aos temas levantados nesse texto. Cf. [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

dades para tornar os diferentes conjuntos informacionais “acessáveis”, alocar recursos tecnológicos, financeiros e humanos em quantidade e qualidade adequadas àquelas prioridades, responsabilizar algum órgão, agência, sistema ou pessoa pela supervisão da implementação dos instrumentos legais.

Enfim, no Brasil ainda é preciso enfrentar o enorme desafio político, legal e administrativo de democratizar o acesso às informações, uma condição cada vez mais essencial para a expansão e aprofundamento da própria cidadania.

## **KEYWORDS**

*Right to information – Citizenship – Intelligence systems*

## **ABSTRACT**

*The article analyzes the centrality of information for the citizenship status in the contemporary world. The departing point is a brief commentary about social inequality, the role of rights and the provision of means to make these rights work properly. Prerogatives (or rights) and provisions are two main aspects of the modern social conflict about citizenship. The so called right to information (aka freedom of information) is then assessed in two different ways: 1. comparatively, the legal existence of such right to information is assessed in an international basis. 2. theoretically, all components (civil, political and social) of this new kind of right to information is analytically assessed. Finally, the article deals with the near complete absence of public and academic debate in Brazil about the right to information, discussing civil, political and social challenges and needs.*

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BANISAR, David. (2000). *Freedom of Information Around the World*. Washington-DC, Privacy International and Electronic Privacy Information Center. [www.privacy.international.org].
- BARBALET, J. .M. (1988). *A cidadania*. Lisboa, Estampa, 1989.
- BENDIX, R. (1964). *Estado nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 6. ed. São Paulo, Atlas, 1995.
- BRASIL. (1999). *Legislação pertinente à salvaguarda de assuntos sigilosos*. Brasília-DF, ABIN, 1999.
- CARVALHO, José Murilo (1995). *Desarrollo de la ciudadanía en Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica.

- CRANSTON, Maurice (1983). "Are There Any Human Rights ?". In: *Dædalus*. Vol 112 (4). p. 01-17.
- DAHRENDORF, Ralf. (1988). *O conflito social moderno*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Edusp, 1992.
- DWORKIN, Ronald (1991). *Taking rights seriously*. 6. ed. London: Duckworth.
- EMILIO, Luis A. Bitencourt (1992). "O Poder Legislativo e os Serviços Secretos no Brasil: 1964-1990". Dissertação de Mestrado apresentada na UnB, 1992.
- GIDDENS, A. (1987). *The Nation-State and violence*. Berkeley-CA, University of California Press.
- GOLDTHORPE, J. (1974). "Social inequality and social integration in modern Britain". In: WEDDERBURN, D. [editor]. *Poverty, inequality and social structure*. London: Cambridge University Press, 1974.
- HALSEY, A. H. (1984). "T. H. Marshall: past and present". In: *Sociology*, 18 (1).
- HERMET, Guy. (1991). "Des Concepts de la Citoyenneté dans la Tradition Occidentale". In: PÉCAUT, Daniel & SORJ, Bernardo (eds.). *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe*. Paris: CNRS, 1991, p. 19-2.
- JARDIM, José Maria (1999). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói-RJ, EdUFF, 1999.
- KELLY, George Armstrong (1979). "Who Needs a Theory of Citizenship?". In: *Dædalus*. Vol 108 (4), p. 37-54.
- LAFER, Celso (1988). *A reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LECA, Jean (1986). "Individualisme et Citoyenneté". In: LECA, Jean (org.). *Sur l'individualisme*. Paris: Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, p. 159-209.
- LESSA, Renato (1989). "Gênese de uma Democracia Banal". In: DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato & LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice. p. 77-190.
- LOCKWOOD, D. (1974) "For T. H. Marshall". In: *Sociology*, 8 (3).
- MANN, M. (1987). "Ruling class strategies and citizenship". In: *Sociology*, 21 (3).
- MARSHALL, T. H. (1963). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARSHALL, T. H. (1981). *The right to welfare and others essays*. London: Heinemann, 1981.
- MAURER, Alfred C. (1985). "National Security and the Right to Know". In: MAURER, A.C., TUNSTALL, Marion D. & KEAGLE, James M. (editors). *Intelligence: policy and process*. Boulder and London: Westview Press, 1985.
- NEVES, Marcelo (1994). "Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente". In: *Dados*. Vol. 37 (2). Pp 253-276.
- PEIRANO, Mariza G.S. (1986). "Sem lenço, sem documento: reflexões sobre cidadania no Brasil". In: *Sociedade & Estado - UnB*. Vol. 1 (1), p. 49-63.

- PRZEWORSKI, Adam (1985). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- REIS, Elisa M. Pereira (1990). “Opressão burocrática: o ponto de vista do cidadão”. In: *Estudos Históricos*. Vol. 3 (6), p. 161-179.
- REIS, Fábio W. (1988). “Identidade, política e a teoria da escolha racional”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 3 (6), p. 26-38.
- REIS, Fábio W. (1989). “Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil”. In: DRAIBE, Sonia et alii. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, IPEA/IPLAN.
- REIS, Fábio W. (1994). “Cidadania, mercado e sociedade civil”. In: MITRE, Antonio F. (org.). *Ensaios de teoria e filosofia política em homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*. Belo Horizonte, UFMG. p. 117-139.
- ROCHE, Maurice (1987). “Citizenship, social theory, and social change”. In: *Theory and Society*. Vol. 16 (3), p. 363-399.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e justiça*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1994.
- SCHEPPELE, Kim Lane (1988). *Legal secrets: equality and efficiency in the Common Law*. Chicago-MI: Chicago University Press, 1988.
- SHILS, Edward A. (1956). *The torment of secrecy*. Chicago: Ivan R. Dee Inc., 1996. [reprint].
- TURNER, Bryan S. (1986). *Citizenship and capitalism*. London: Allen and Unwin, 1986.
- TURNER, Bryan S. (1990). “Outline of a theory of citizenship”. In: *Sociology*. Vol. 24 (2). p. 189-215.
- U.S. GOVERNMENT (1997). *Report of the commission on protecting and reducing government secrecy*. Pursuant to Public Law 103-236. Chairman of the Commission: Daniel P. Moynihan. Washington-DC: GPO, 1997. 114 p. [plus 110 p. with appendices].
- U.S. GOVERNMENT (1998). *Compilation of intelligence laws and related laws and executive orders of interest to the National Intelligence Community (1985)*. Prepared for the Use of the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives. U.S. Government Printing Office. Washington D.C.
- WOLFE, Alan. (1989) *Whose keeper? Social science and moral obligation*. Berkeley: University of California Press, 1989.