

TEREZINHA ELISABETH DA SILVA
ERNANI RUFINO DOS SANTOS JUNIOR
LAÍS LORENA BARBOSA GARCIA
RAPHAEL DA SILVA CAVALCANTE
THIAGO GOMES EIRÃO

**INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:
ESTUDO SOBRE A PRODUÇÃO LEGISLATIVA REPUBLICANA**

BRASÍLIA
2015

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: Informação pública no Brasil: estudo sobre a produção legislativa republicana.

Autores:

Nome completo: Terezinha Elisabeth da Silva (Coordenadora)

Link para Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9293403585384915>

Nome completo: Ernani Rufino dos Santos Junior

Link para Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8594813768712302>

Nome completo: Laís Lorena Barbosa Garcia

Link para Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2333511248655123>

Nome completo: Raphael da Silva Cavalcante

Link para Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5606968896614011>

Nome completo: Thiago Gomes Eirão

Link para Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6980820403117759>

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Data: 02/03/2015

Resumo:

Trata do projeto de pesquisa sobre a política de informação implementada no Brasil a partir da proclamação da República. Dividindo a história republicana brasileira em 5 grandes períodos: Primeira República (1889-1930), Era Vargas (1930-1945), Experiência democrática (1946-1964), Regime Militar (1964-1985) e Nova República (1985-), pretende-se estudar como se deu a dinâmica do fornecimento e acesso à informação pública nos diferentes momentos políticos brasileiros. Pesquisa de característica descritiva, tem como objeto de estudo as proposições e normas jurídicas vigentes nos períodos selecionados, para assim, identificar o tratamento conferido ao tema pelo Congresso Nacional.

2. PROBLEMATIZAÇÃO

Descoberto em 1500, declarado independente em 1822, tornado república em 1889, esta é uma das inúmeras maneiras de contar a história do Brasil. Resultado de uma era marcada pela expansão marítima e pela necessidade de potências europeias acharem novos mercados consumidores, o continente americano e, mais especificamente, o Brasil, entraria no mapa mundial nos séculos seguintes.

Nascido como país colônia, bem posteriormente classificado como país subdesenvolvido e depois expoente de países em desenvolvimento, esta é outra maneira de registrar o desenrolar da sociedade brasileira. No entanto, novamente, não é este o enfoque mais adequado para reportar a história do Brasil no âmbito de nossos interesses de pesquisa.

Todas as abordagens apresentadas anteriormente são válidas e estão intimamente ligadas às análises política e econômica do Estado Brasileiro, principais lentes para se compreender a história de uma nação. Entretanto, estudar a história brasileira a partir da informação, dos regimes implementados e das políticas disseminadas ao longo do tempo, é fazer uma análise a partir de outros prismas, utilizando as bases da política e da economia e indo além para entender os fenômenos sociais.

Um dos temas mais candentes e com discussões profícias em vários campos do saber refere-se ao acesso à informação e, consequentemente, ao direito à informação. Tais temas fazem vir à tona aspectos relativos à opacidade das instituições, especialmente as estatais, e também a falta de equilíbrio entre estado e cidadão no que se refere à tutela e direito de informação.

A regulamentação do acesso à informação pública denota a evolução do processo político-democrático das nações. O nível de transparência das ações governamentais se torna indicativo do quanto os Estados estão comprometidos em permitir a participação dos cidadãos nas esferas de decisão e a fazer, de fato, um governo atento às demandas sociais.

Importante ressaltar que um dos fatores que levaram ao atual movimento de países preocupados com a questão do acesso às informações públicas foi a popularização das tecnologias de informação, capazes de encurtar tempo e espaço entre o cidadão e o Estado. Segundo a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (2014), em 1994 existiam no mundo apenas 15 leis de acesso à informação. De certa forma, tem-se a percepção de que as legislações relacionadas ao

acesso à informação façam sentido ou tenham sido impulsionadas pela expansão dos serviços digitais. Ocorre que desde o século 18 existem leis de acesso à informação em vigor, mas, embora a primeira dessas leis seja oriunda de 1766 na Suécia (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2011), foi especialmente no século 20 o apogeu desses tipos de diplomas legais. Segundo Malin (2012), com a aprovação da Lei nº 12.527/2011 o Brasil foi o 90º Estado no mundo a ter uma lei de acesso à informação.

Portanto, no contexto brasileiro o tema é relativamente recente, embora já ocorressem discussões sobre transparência pública, responsabilidade do Estado, acesso à informação pública e arquivos públicos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que rompeu um longo período de ditadura militar. No entanto, é com a sanção da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que o tema se torna latente na sociedade e principalmente junto aos entes da Administração Pública.

Nos últimos anos a literatura nacional tem sido profícua no que tange às implicações derivadas dos regimes ditatoriais brasileiros, sobretudo no que diz respeito ao maior e mais recente deles, ao ponto de ações antidemocráticas estarem quase que exclusivamente associadas a esses períodos. Em paralelo, é bem verdade que diversos estudos têm se debruçado sobre a evolução de certos direitos fundamentais ao longo das décadas, num rol que ainda não contempla o direito de acesso à informação, graças à novidade atrelada ao tema.

Partícipes do Estado democrático, a transparência, o acesso à informação e o direito de acesso à informação pública, são obviamente inerentes à visibilidade e à responsabilidade pela coisa pública (*a res publica*). No Brasil, a forma de governo republicana foi implantada em 1889, juntamente com o presidencialismo, sistema de governo escolhido:

A primeira Constituição republicana, promulgada em fevereiro de 1891, inspirou-se no modelo norte-americano, consagrando a República federativa liberal. (...) A Constituição inaugurou o sistema presidencialista de governo. O Poder Executivo, que antes coubera ao Imperador, seria exercido por um Presidente da República, eleito por um período de quatro anos (FAUSTO, 2002, p. 141).

A partir dessa data, o Estado Brasileiro passou a vivenciar períodos de democracia relativa, interrompidos em duas ocasiões: o Estado Novo de Getúlio Vargas (1930-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985). Esses períodos de exceção, nos quais informações de interesse público eram abertamente sonegadas e manipuladas, fazem parte de um passado da política brasileira que não

pode ser repetido e que reforçam todos os movimentos atuais de abertura dos arquivos públicos, ressaltando a importância de mecanismos legais que garantam o direito de acesso à informação.

Impulsionada pelo crescimento do terceiro setor, representado principalmente por Organizações Não Governamentais (ONG's) voltadas para a fiscalização da atividade do Estado, a demanda pelo acesso à informação pública e maior transparência das ações dos agentes públicos tornou-se latente na sociedade. Fatos, discussões e dados divulgados pela imprensa transformaram o tema em um dos pontos da agenda da cidadania.

São esses os pressupostos que nos encaminham ao estudo das políticas de informação no Brasil, do ponto de vista da produção legislativa, com base nas cinco grandes eras que marcam a política brasileira republicana:

- Primeira República (1889-1930)
- Era Vargas (1930-1945)
- Experiência democrática (1946-1964)
- Regime Militar (1964-1985)
- Nova República (1985-)

A base empírica do trabalho consiste na análise da produção legislativa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) tendo como marco o início do período republicano no Brasil até a apresentação do Projeto de Lei nº 219/2003, posteriormente transformado na Lei nº 12.527/2011 que regulamentou a prestação e o acesso às informações públicas no âmbito da Administração Pública.

Diante deste contexto, têm-se as bases para a proposta deste Grupo de Pesquisa, interessado na análise pretérita da legislação brasileira, promulgada no período republicano, relacionada à regulamentação do acesso à informação. Ao se reconhecer a emergência do tema, considera-se toda a discussão gerada pelo surgimento e consolidação da Ciência da Informação a partir de meados do século 20 principalmente no que diz respeito ao conceito de informação, tendo em vista que a República brasileira precede à explosão informacional em algumas décadas.

Para a Câmara dos Deputados, um dos dois principais órgãos legisladores do país, e destaque no atendimento às demandas da Lei de Acesso à Informação impetradas, a análise de normas anteriores ao Projeto de Lei 219/2003 torna-se medida importante uma vez que permite entender a evolução do direito do acesso à informação no Brasil e aprimorar o modelo adotado.

Ademais, o caráter inédito da proposta do Grupo de Pesquisa ambiciona trazer valor ao já consagrado Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

3. OBJETIVOS

GERAL

Investigar a produção legislativa brasileira, do início do período republicano até a apresentação do PL 219/2003, com foco no acesso à informação pública, sob o ponto de vista da política de informação.

ESPECÍFICOS

- Caracterizar os períodos da República Brasileira a partir das normas que regulam acesso à informação;
- Mapear a produção legislativa sobre acesso à informação pública desde os primórdios da República;
- Estudar manifestações acerca da política de informação brasileira a partir de 1889, com base na produção legislativa;
- Analisar comparativamente a produção legislativa dos grandes períodos históricos, em relação ao acesso à informação pública.

4. APORTE TEÓRICO

O escopo inicial que delimitamos para esta pesquisa incorpora campo teórico da Ciência da Informação de caráter multidisciplinar: o campo da Política da Informação. Em sentido amplo, política de informação refere-se a qualquer tipo de lei, regulação, princípio político ou programa que trata da informação em qualquer que seja o lugar do seu ciclo (coleção, processamento, fluxo e uso) e se desenvolve em um *locus* específico (BRAMAN, 2004, 2006).

Pertencente ao âmbito de estudo da política de informação, encontra-se o campo denominado de Regime de Informação, definido por Braman (2004) como um conjunto de princípios, explícitos ou implícitos, regras, normas e outros procedimentos que permitem a convergência de expectativas e ações dos vários atores envolvidos no ambiente político-informacional.

A teoria do **Regime de Informação** pode ser utilizada como matriz teórica para a compreensão de fenômenos sociais. Neste caso, ela compreende: a) os **estoques** de informação; b) as **políticas** que direcionam os conteúdos informacionais; c) os **seres humanos** (identificação,

relacionamentos em redes formais e informais) e suas **necessidades de informação**; d) o **ambiente social** que mantém os estoques de informação e que possibilita sua utilização; e) os **serviços, mecanismos e instrumentos** formais e informais de compartilhamento da informação; f) os **meios físicos** que permitem o compartilhamento da informação; g) o **vocabulário** comum aos atores desse ambiente; h) os **valores e metas** compartilhados pelos atores; e i) o grau de **transparência** institucional (FROHMANN, 1995; BRAMAN, 2004, 2006; CARVALHO; PINHEIRO, 2008; UNGER; FREIRE, 2008).

Outra abordagem que pode ser entendida como complementar é a classificação de Davenport (1998) para políticas de informação. Segundo o autor, elas podem ser classificadas em quatro tipos: Monárquica, Federalista, Feudalista e Anarquista. A classificação dependerá do nível ou do grau de centralização do controle dessas políticas, ou seja, a política de informação do tipo monárquica é aquela com maior controle central enquanto a anárquica é a menos controlada.

Embora as análises política e econômica estejam presentes nesse conjunto de elementos compilados pelos diversos autores, esses serão pontos de apoio para entender como se deu a dinâmica de informação implementada ou pensada, desde o início do período republicano até os dias atuais no Brasil.

Tratar de política de informação é trafegar por um terreno insidioso e repleto de questões problemáticas e tensas. Segundo Orna (2008), os entraves principais referem-se a: a) natureza da informação (incluindo-se aí o conceito ou definição de informação que se preconiza); b) relações de poder; c) questões relativas à economia e; d) prioridade de orientação (mercado *versus* bem comum)

Informação é um elemento que sempre esteve presente na dinâmica da sociedade, seja ela oculta ou tornada pública, a informação sempre será utilizada para alguma finalidade. O mundo pós Segunda Guerra Mundial representou um novo início da sociedade e o surgimento da chamada “era da informação” (SENDOV, 1994), período marcado pela rápida expansão da tecnologia e da informação como fator de poder e que fez surgir o que se conhece como sociedade da informação (LE COADIC, 2001).

Centrada na dinâmica de coleta, tratamento e disseminação, a sociedade da informação é um processo que, segundo Barreto (2005), atingiu todos os segmentos sociais de forma a moldá-los pelas suas transformações. De objeto a algo de valor e, por fim, um direito imaterial de todos, a informação pública, gratuita e de acesso irrestrito, tornou-se um dos pontos centrais do debate da

sociedade moderna. Políticas e mais especificamente, leis que garantissem o direito de acesso e a exposição das informações, começaram a fazer parte das agendas políticas das nações.

5. ESTRATÉGISA METODOLÓGICAS

Esta pesquisa caracteriza-se por abordagens quantitativa e qualitativa de análise de dados, conferindo ao trabalho a natureza de pesquisa descritiva e exploratória.

O trabalho inicial será voltado para a pesquisa e seleção de fontes que possam embasar as primeiras inferências acerca dos períodos republicanos brasileiros e a questão do acesso à informação. Posteriormente à seleção das fontes para o estudo teórico, serão também levantados documentos que deem indícios sobre a terminologia utilizada nos períodos estudados para discussão e definição dos conceitos que serão abordados pela pesquisa. Tal definição é necessária uma vez que os conceitos demandados pelo trabalho sofreram modificações significativas ao longo do século 20, especialmente em função das tecnologias de informação.

O recorte empírico deter-se-á na produção legislativa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), incluindo proposições apresentadas e normas vigentes, desde o início do período republicano no Brasil até a apresentação do Projeto de Lei nº 219/2003. O marco final é exatamente o projeto de lei que posteriormente foi transformado na Lei nº 12.527/2011 que regulamentou a prestação e o acesso às informações públicas no âmbito da Administração Pública.

Entende-se como normas vigentes os dispositivos infraconstitucionais federais (leis ordinárias, complementares, decretos e decretos-lei) existentes em cada período. Paralelamente a isso, tenciona-se estudar as Constituições republicanas (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988), o que contribuirá para o entendimento do conceito de informação e do tratamento de aspectos relativos ao direito e acesso à informação. Como o diploma legal de maior hierarquia, as Constituições representam um importante instrumento de análise da mentalidade do legislador e regras vigentes na sociedade nos períodos de vigência da Carta Magna.

Para acesso à produção legislativa serão utilizados os sistemas disponíveis na Câmara dos Deputados (Sistema de Informações Legislativas - Sileg e Legislação Informatizada - Legin) e no Senado (Sistema de Informações do Congresso Nacional - Sicon), e também os recursos documentais arquivísticos, no caso daqueles períodos ainda sem registro em sistemas informáticos.

6. CRONOGRAMA

ETAPA	DURAÇÃO
Levantamento de fontes para estudo	Abril/2015 a junho/2015
Estudo teórico dos períodos do Brasil republicano	Abril/2015 a junho/2015
Levantamento documental preliminar para definição do campo semântico do projeto	Junho/2015 a setembro/2015
Estudo da teoria de regime de informação	Julho/2015 a dezembro/2016
Levantamento da produção legislativa de 1889 a 2003	Julho/2015 a janeiro/2016
Análise de dados coletados	Fevereiro/2016 a junho/2016
Estudo da política de informação brasileira	Janeiro/2017 a junho/2017
Redação de textos	Janeiro/2016 a dezembro/2017
Encerramento do projeto	Abril/2018
Duração do projeto	36 meses

7. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Jornalismo Investigativo. **Leis de Acesso a Informação chegam a 100 países em todo o mundo, mas desafios continuam.** Disponível em: <http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=2901>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BARRETO, Ângela Maria. O fator humano e o desenvolvimento de competências nas unidades de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 10, n. 2, p.166-177, jul./dez. 2005.

BRAMAN, Sandra. **Change of state**: information, policy, and power. Cambridge: MIT Press, 2006.

BRAMAN, S. **The emergent global information policy regime**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. 26 p.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-norma-pl.html>>. Acesso em: 1 mar. 2015.

CARVALHO, Adriane Maria Arantes de; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Regime de informação em arranjos produtivos locais In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9. São Paulo, 2008. **Anais...** Disponível em: <<http://www.ancib.org.br/media/dissertacao/2070.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

DAVENPORT, Thomas H. Política da informação. In: _____. **Ecologia da informação:** porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2002. 324 p.

FROHMAN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. In: CANADIAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ANNUAL CONFERENCE, 23., 1995. Disponível em: <http://www.cais-acsi.ca/proceedings/1995/frohmann_1995.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.

LE COADIC, Yves-François. **A ciência da informação**. Brasília: Briquet de Lemos, 2004. 124 p.

MALIN, Mauro. Brasil é 90º país a ter lei de acesso à informação. **Observatório da imprensa**, v. 16, n. 710, 2012. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed694_brasil_e_90_pais_a_ter_lei_de_acesso_a_informacao>. Acesso em: 2 mar. 2015.

ORNA, Elizabeth. Information policies: yesterday, today, tomorrow. **Journal of Information Science**, v. 34, n. 4, p. 547-565, 2008. Disponível em: <<http://jis.sagepub.com/cgi/reprint/34/4/547>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

SENDOV, Blagovest. Entrando na era da informação. **Estudos Avançados**, v. 8, n. 20, jan./abr. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141994000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 02 mar. 2015

UNGER, Roberto José Gervásio; FREIRE, Isa Maria. Regimes de informação na Sociedade da Informação: uma contribuição para a gestão da informação. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 2, n. 2, p. 87-114, jan/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.sbu.unicamp.br/seer/ojs/index.php/rbci/article/view/384/260>>. Acesso em: 12 fev. 2015.