

XXV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – XXV ENANCIB

GT5 – Política e Economia da Informação

GOVERNAR PELA OPACIDADE: A POLÍTICA DE DESMONTE INFORMACIONAL NO BRASIL (2019-2022)

GOVERNING THROUGH OPACITY: THE POLITICS OF INFORMATIONAL DISMANTLING IN BRAZIL (2019-2022)

Juliano da Silva Borges - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e
Tecnologia (IBICT)

Modalidade: Resumo Expandido

Resumo: este trabalho analisa a reconfiguração autoritária da política de informação no Brasil entre 2019 e 2022, com foco no enfraquecimento da transparência e da política arquivística. O objetivo é compreender como o Estado utilizou a opacidade como instrumento de poder. A pesquisa baseia-se em análise qualitativa de documentos oficiais. Os resultados evidenciam o estabelecimento de um regime de opacidade, marcado pelo uso estratégico do sigilo, desmonte de estruturas participativas e fragilização da memória pública. Conclui-se que essa inflexão exige ações reparadoras e a reconstrução democrática do regime informacional.

Palavras-chave: regime de informação; opacidade; desinformação; política de arquivos; Bolsonaro.

Abstract: this study analyzes the authoritarian reconfiguration of Brazil's information policy between 2019 and 2022, focusing on the weakening of transparency and archival governance. The objective is to understand how the State employed opacity as a tool of power. The research is based on a qualitative analysis of official documents. The findings reveal the establishment of a regime of opacity, characterized by the strategic use of secrecy, the dismantling of participatory structures, and the erosion of public memory. It concludes that this inflection demands restorative measures and the democratic reconstruction of the informational regime.

Keywords: information regime; opacity; disinformation; archival policy; Bolsonaro.

1 INTRODUÇÃO

Entre 2019 e 2022, a política de informação pública no Brasil passou por uma inflexão autoritária marcada pela ampliação de mecanismos de sigilo, enfraquecimento de garantias legais e uso sistemático da desinformação como instrumento de poder. Essas mudanças não representaram exceções, mas indicaram uma reconfiguração do regime de informação, com consequências profundas para a transparência, a memória institucional e os direitos informacionais. Nesse contexto, o governo Bolsonaro se empenhou em redefinir os limites do

acesso à informação, impactando a preservação da memória coletiva, a transparência pública e a prestação de contas.

Este trabalho parte da hipótese de que houve uma reconfiguração deliberada do regime informacional brasileiro, com efeitos duradouros sobre a governança democrática e a política arquivística. Para isso, mobiliza o conceito de regime de informação, conforme proposto por Braman (2006) e aprofundado na América Latina por González de Gómez (2012), além de dialogar com abordagens críticas sobre arquivos como dispositivos políticos de produção de memória (Frohmann, 2004; Ribeiro, 2017). A pesquisa, de natureza qualitativa, baseia-se na análise de atos normativos, medidas administrativas e documentos produzidos por órgãos públicos e organizações da sociedade civil.

A análise do *corpus* documental, que inclui três decretos presidenciais e uma medida provisória, permite identificar tanto os efeitos institucionais quanto os sentidos simbólicos das mudanças promovidas. Ao investigar as estratégias de opacidade, o desmonte da política arquivística e a institucionalização da desinformação, o estudo evidencia como a informação se tornou um campo estratégico de disputa pelo poder. Por fim, o trabalho propõe uma agenda crítica de reconstrução democrática da política informacional, centrada na valorização da memória, na participação social e na responsabilização pública.

2 REGIME DE INFORMAÇÃO, PODER E MEMÓRIA INSTITUCIONAL

A informação, enquanto dimensão estratégica da vida pública, não deve ser compreendida como um dado técnico ou neutro, mas como elemento central na construção de verdades e na definição do que pode ser legitimado ou silenciado no espaço público. Nesse contexto, a política de informação configura-se como campo de disputa entre Estado, cidadania e poder. O conceito de “regime de informação” (Braman, 2006; González de Gómez, 2012) oferece uma chave teórica para entender como normas, instituições e práticas informacionais estruturam o exercício do poder. Braman, ao analisar o caso estadunidense, mostrou que reformas legais e administrativas nesse campo podem redefinir funções estatais, práticas de controle social e a própria identidade do Estado, ao passo que González de Gómez ampliou essa abordagem, ressaltando os efeitos desses regimes sobre a memória coletiva e os direitos de acesso à informação.

A partir dessa concepção, é possível entender a política informacional como um campo de tensão entre transparência e opacidade, democracia e autoritarismo. As escolhas do

Estado na regulação do acesso à informação, na organização de seus sistemas arquivísticos e na definição de critérios de guarda documental expressam orientações políticas fundamentais. Nesse cenário, a política arquivística ocupa um lugar estratégico, pois ela pode sustentar regimes democráticos de informação ou, ao contrário, contribuir para sua erosão. Afinal, a forma como documentos são preservados, classificados ou descartados revela não apenas decisões técnicas, mas disputas sobre o que deve ser lembrado e o que pode ser esquecido.

Autores como Frohmann (2004) e Ribeiro (2017) aprofundam essa perspectiva ao compreender os arquivos públicos como dispositivos políticos que regulam o acesso à memória. Frohmann (2004) argumenta que os arquivos operam segundo lógicas institucionais de poder que definem o que será lembrado, enquanto Ribeiro (2017) destaca os efeitos materiais das decisões arquivísticas sobre a visibilidade dos sujeitos e dos acontecimentos históricos. Em contextos autoritários, práticas como o esvaziamento de arquivos e a eliminação seletiva de documentos não apenas reduzem o acesso à informação, mas reconfiguram o próprio contrato democrático. Nesse sentido, o controle sobre a informação e sobre os arquivos é também um controle sobre o que pode ser reivindicado como verdade e como direito.

3 ESTRATÉGIAS DE OPACIDADE INFORMACIONAL

Entre 2019 e 2022, o governo federal brasileiro buscou uma reconfiguração autoritária das políticas de informação pública, marcada pelo enfraquecimento de marcos legais, eliminação de instâncias participativas e restrição sistemática ao acesso a dados públicos. Essa transformação substituiu a lógica da transparência por uma política de opacidade estratégica e controle seletivo da informação, articulada em três frentes principais: a banalização do sigilo; a supressão da participação social; e o uso instrumental da proteção de dados para inviabilizar o controle democrático.

Assim, o Decreto nº 9.690/2019 descentralizou a classificação de sigilos ao permitir que servidores comissionados classificassem documentos como secretos ou ultrassecretos, sem critérios técnicos rigorosos (Brasil, 2019a). Apesar do recuo parcial posterior, a prática foi consolidada com o uso recorrente de sigilos de até 100 anos para informações sensíveis como vacinação, visitas oficiais e gastos públicos, muitas vezes sem base legal clara. Isso comprometeu os princípios da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011), ao transformar

a exceção em regra. Simultaneamente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) passou a ser usada de forma distorcida para negar acesso a dados de interesse público, reforçando a blindagem institucional (Transparência Brasil, 2021).

Paralelamente, o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu centenas de conselhos participativos, incluindo colegiados estratégicos nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e transparência (Brasil, 2019b). A medida, sob a justificativa de racionalização administrativa, resultou no desmonte do Sistema Nacional de Participação Social e no esvaziamento de conselhos relevantes, como o de Direitos Humanos e o de Transparência e Combate à Corrupção. Essa supressão deliberada do debate público reduziu o contraditório e centralizou decisões no Executivo, comprometendo o acesso à informação e os mecanismos republicanos de escuta, participação e prestação de contas.

Durante a pandemia de COVID-19, a política de opacidade foi aprofundada com a edição da Medida Provisória nº 928/2020 (Brasil, 2020b), que suspendeu os prazos da LAI e dificultou recursos contra negativas de acesso, instaurando um vácuo informacional em plena crise sanitária. Ao mesmo tempo, houve retirada de bases de dados do Portal da Transparência e de instituições como DataSUS, IBGE e INPE, agravando o que se chamou de “apagão de dados” (Amorim, 2023). A conjugação dessas ações — ampliação do sigilo, distorção da LGPD e desmonte da participação — consolidou um regime de restrição informativa, em que o direito à informação deixou de ser regra e passou a representar uma exceção submetida à lógica do ocultamento deliberado.

4 O ARQUIVO NACIONAL E OS EFEITOS DA OPACIDADE

A política arquivística brasileira foi profundamente desfigurada durante o governo Bolsonaro, comprometendo sua função estratégica de garantir transparência, preservar a memória institucional e assegurar o direito à informação. O Arquivo Nacional, que deveria ser pilar do regime informacional do Estado, foi enfraquecido em suas bases normativas, capacidade institucional e relevância política. Aparelhado ideologicamente e subordinado a uma lógica de comando e controle, o Arquivo Nacional passou a corroborar com a política de opacidade e contenção seletiva da memória.

A transferência do Arquivo Nacional da Casa Civil para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, ainda em 2019, marcou o início dessa inflexão autoritária. A mudança institucional demonstrou a intenção de subordinar a gestão da informação à lógica securitária

XXV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XXV ENANCIB
Rio de Janeiro, RJ - 03 a 07 de novembro de 2025

do Estado, enfraquecendo sua dimensão cidadã e tornando o órgão mais suscetível a interferências ideológicas. Inserido em uma pasta com foco em segurança e controle, o Arquivo perdeu articulação com políticas públicas de acesso à informação e transparência.

Essa reconfiguração institucional afetou também o funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), instância responsável pela normatização da política arquivística. Apesar de formalmente mantido, o Conarq teve seu papel deliberativo esvaziado, com agendas cada vez mais técnicas e despolitizadas. Temas como a democratização do acesso, a Política Nacional de Arquivos e a preservação da memória da ditadura foram marginalizados, reduzindo a capacidade de incidência pública do órgão.

O Decreto nº 10.148/2019 representou o ataque mais grave à integridade da política arquivística (Brasil, 2019c). Ao permitir que os próprios órgãos produtores eliminassem documentos públicos sem consulta técnica ao Arquivo Nacional, o decreto rompeu com a estrutura de controle especializado vigente desde 1997. Isso abriu espaço para perdas irreversíveis de registros, como a destruição de cerca de 400 mil prontuários médicos em um hospital universitário federal, entre outros casos (Otavio, 2022).

Essa flexibilização da guarda documental comprometeu a rastreabilidade administrativa e instaurou um padrão de apagamento seletivo da memória estatal. Como destacam Frohmann (2004) e Ribeiro (2017), aquilo que não é registrado ou é destruído perde existência política no espaço público. O Decreto nº 10.148, portanto, deve ser compreendido como um instrumento de promoção de opacidade, silenciamento institucional e de desmonte das bases democráticas da política de arquivos.

Além das mudanças normativas, a reconfiguração autoritária incluiu estratégias administrativas que enfraqueceram a estrutura técnica do Arquivo Nacional. Cortes orçamentários, descontinuidade de projetos e nomeações políticas, como a de Ricardo Borda D'Água, em 2021, comprometeram sua capacidade de atuação. Sua gestão foi marcada por exonerações de servidores especializados, perseguições internas e denúncias de censura, sobretudo em relação a acervos sobre a ditadura militar (Tautz, 2024).

Projetos estratégicos como o Prêmio Memórias Reveladas, voltado à visibilização de documentos da ditadura militar, foram interrompidos ainda em 2018, sem continuidade até os dias atuais. Além disso, o sucateamento da infraestrutura e a estagnação de processos como digitalização e classificação documental afetaram diretamente a cadeia de custódia da documentação pública, com prejuízos à transparência e à governança arquivística.

Apesar de reações institucionais, como ações civis públicas do Ministério Público Federal que resultaram na suspensão judicial do Decreto nº 10.148 e da Resolução nº 44/2020 do Conarq em 2022, que regulamentava a eliminação de documentos sem autorização prévia do Arquivo Nacional (Brasil, 2020a), os danos já estavam em parte consumados. Mesmo após a mudança de governo, os efeitos da reconfiguração persistem, com ausência de medidas concretas de reparação, como a retomada da Conferência Nacional de Arquivos e a recomposição orçamentária. Como enfatizam Ribeiro (2017) e Jardim (1996), arquivos regulam o que pode ser lembrado e reivindicado; seu desmonte institucional compromete a memória pública e a cidadania informacional, tornando a política arquivística um campo central da disputa democrática contemporânea.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise demonstrou que, entre 2019 e 2022, a política de informação pública no governo Bolsonaro promoveu uma inflexão autoritária estruturada, marcada pela opacidade estratégica, pelo enfraquecimento da transparência e pela erosão dos mecanismos de controle social. A partir de medidas normativas, administrativas e simbólicas, o Estado passou a tratar o direito à informação como ameaça, adotando uma lógica de gestão do desconhecimento. Entre os principais eixos desse processo estão a banalização do sigilo, a supressão da participação social, o uso distorcido da LGPD, o desmonte da política arquivística e a desinformação como prática transversal.

O caso do Arquivo Nacional evidencia esse processo, com a flexibilização da guarda documental, eliminação de registros e nomeações políticas que comprometeram a memória institucional e o direito à verdade. A Ciência da Informação, nesse contexto, ocupa um papel importante na reconstrução democrática e na defesa da memória pública. Para reverter esse quadro, não basta revogar normas regressivas, é necessário enfrentar a racionalidade que instrumentalizou a informação como ferramenta de poder. Isso exige restaurar a autonomia técnica das instituições, valorizar os arquivos como instrumentos de cidadania e promover uma cultura democrática de acesso à informação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Eduardo. Negacionismo estatístico e apagão de dados. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 11 maio 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/negacionismo-estatistico-e-apagao-de-dados/>. Acesso em: 12 maio 2025.

XXV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XXV ENANCIB
Rio de Janeiro, RJ - 03 a 07 de novembro de 2025

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

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. Resolução nº 44, de 14 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 74-75, 20 fev. 2020a.

BRASIL. Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2019b.

BRASIL. Decreto nº 10.148, de 3 de dezembro de 2019. Altera normas sobre avaliação de documentos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 dez. 2019c.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a LAI no contexto da pandemia de COVID-19. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 2020b.

FROHMANN, Bernd. Documentation redux: prolegomenon to (another) philosophy of information. **Library Trends**, v. 52, n. 3, p. 387–407, 2004. Disponível em: <https://www.ideals.illinois.edu/items/1775>. Acesso em: 5 maio 2025.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43–60, 2012.

JARDIM, José Maria. A invenção da memória nos arquivos públicos. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 38, n. 2, p. 77–86, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/659>. Acesso em: 13 maio 2025.

OTAVIO, Chico. MPF quer suspender decreto de Bolsonaro que tirou competência de Arquivo Nacional sobre preservação de documentos federais. **O Globo**, 4 fev. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/mpf-quer-suspender-de-decreto-de-bolsonaro-que-tirou-competencia-de-arquivo-nacional-sobre-preservacao-de-documentos-federais-1-25381005>. Acesso em: 14 abr. 2025.

RIBEIRO, Fernanda. Memória, informação e ciência da informação: relações e interdependências. In: OLIVEIRA, Eliane Braga de; RODRIGUES, Georgete Medleg (org.). **Memória**: interfaces no campo da informação. Brasília, DF: SciELO; Editora UnB, 2017. p. 111–142.

TAUTZ, Carlos. ‘O desmonte me adoeceu’: chefe de projeto da ditadura no Arquivo Nacional se aposenta e denuncia abandono. **The Intercept Brasil**, 27 maio 2024. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2024/05/27/o-desmonte-me-adoeceu-chefe-de-projeto-da-ditadura-no-arquivo-nacional-se-aposenta-e-denuncia-abandono/>. Acesso em: 12 maio 2025.

XXV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XXV ENANCIB
Rio de Janeiro, RJ - 03 a 07 de novembro de 2025

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Sigilo por 100 anos?** O uso do artigo 31 da Lei de Acesso à Informação para negar acesso a documentos públicos. São Paulo: Transparência Brasil, 2021.