UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS (FFC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO (PPGCI)

LEONOR CELESTE SILVA

ACESSO À INFORMAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: UMA LEITURA A PARTIR DA LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA

Marília, SP
2026

LEONOR CELESTE SILVA

ACESSO À INFORMAÇÃO EM MOÇAMBIQUE: UMA LEITURA A PARTIR DA LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Marília.

Área de Concentração: Informação, Tecnologia e Conhecimento.

Linha de Pesquisa: Produção e organização da informação.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Leandra Bizello

Marília, SP
2026

S586a

Silva, Leonor Celeste

Acesso à informação Pública em Moçambique: uma análise a partir da legislação moçambicana / Leonor Celeste Silva. -- Marília, 2026

198 p.: il.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientadora: Maria Leandra Bizello

1. Informação Pública. 2. Transparência administrativa. 3. Administração Pública. 4. Acesso à informação. 5. Moçambique. I.Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

Impacto potencial desta pesquisa

O acesso à informação pública nas sociedades contemporâneas desempenha um papel fundamental no contexto da cidadania, ao garantir o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. Ademais, uma instituição que assegura o acesso público à informação pode propiciar um processo decisório mais transparente e participativo e, consequentemente, contribuir para o desenvolvimento sustentável a todos os níveis e. particularmente, para o crescimento de instituições democráticas. Em Moçambique, a aprovação e implementação da Lei 34/2014 (Lei do Direito à Informação) são cruciais para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) da Agenda 2030. Esse objetivo visa estabelecer sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, a promoção do acesso universal à justiça e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. Especificamente a meta 16.6, que estabelece o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; a meta 16.7, que garante a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa a todos os níveis; E a meta 16.10, que assegura o acesso à informação e protege as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais. No caso moçambicano, as instituições da Administração Pública, que são as maiores produtoras da informação pública, se deparam com várias dificuldades, incluindo fragilidades no gerenciamento da informação e excesso de sigilo, que podem levar as instituições à ineficiência operacional e perigar a democracia em construção. Nesse contexto, pesquisas sobre acesso à informação podem gerar dados e conhecimento que permitam monitorar o progresso das metas, identificar lacunas, onde o acesso tem deficiência, e propor soluções, fortalecendo a transparência, boa governança e participação social, essenciais para o desenvolvimento sustentável. Ademais, ao investigar a transparência de órgãos públicos, a pesquisa transforma o cidadão em um fiscal ativo, capaz de participar e propor soluções, ou seja, habilita os cidadãos a exercer controle social e participar ativamente da vida pública. Ao identificar barreiras e propor soluções, pode-se tornar o fluxo de informação de interesse público mais livre e seguro.

Potential impact of this research

Access to public information in contemporary societies plays a fundamental role in the context of citizenship, as it guarantees the exercise of fundamental rights and freedoms. Furthermore, an institution that ensures public access to information can foster a more transparent and participatory decision-making process and, consequently, contribute to sustainable development at all levels, and particularly to the growth of democratic institutions. In Mozambique, the approval and implementation of Law 34/2014 (Law on the Right to Information) are crucial for achieving Sustainable Development Goal 16 (Peace, Justice and Strong Institutions) of the 2030 Agenda. This objective aims at establishing peaceful and inclusive societies for sustainable development, promoting universal access to justice, and building effective, accountable, and inclusive institutions at all levels. Specifically, target 16.6, which establishes the development of effective, accountable, and inclusive institutions at all levels; target 16.7, which ensures responsible, inclusive, participatory, and representative decision-making at all levels; And target 16.10, which ensures access to information and protects fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements. In the Mozambican case, the Public Administration institutions, which are the largest producers of public information, face several difficulties, including weaknesses in information management and excessive secrecy, which can lead to operational inefficiency and jeopardize the developing democracy. In this context, research on access to information can generate data and knowledge that allow for monitoring the progress of goals, identifying gaps where access is deficient, and proposing solutions, strengthening transparency, good governance, and social participation, which are essential for sustainable development. Furthermore, by investigating the transparency of public bodies, research transforms citizens into active watchdogs, capable of participating and proposing solutions; in other words, it empowers citizens to exercise social control and actively participate in public life. By identifying barriers and proposing solutions, it can make the flow of information of public interest freer and more secure.

Impacto potencial de esta investigación

El acceso a la información pública en las sociedades contemporáneas desempeña un papel fundamental en el contexto de la ciudadanía, ya que garantiza el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Además, una institución que garantice el acceso público a la información puede fomentar un proceso de toma de decisiones más transparentes y participativo y, en consecuencia, contribuir al desarrollo sostenible en todos los niveles, y en particular al fortalecimiento de las instituciones democráticas. En Mozambique, la aprobación e implementación de la Ley 34/2014 (Ley del Derecho a la Información) son cruciales para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) de la Agenda 2030. Este objetivo busca establecer sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, promover el acceso universal a la justicia y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Específicamente, la meta 16.6, que establece el desarrollo de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; la meta 16.7, que garantiza la toma de decisiones responsable, inclusiva, participativa y representativa a todos los niveles; Y la meta 16.10, que garantiza el acceso a la información y protege las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos internacionales. En el caso de Mozambique, las instituciones de la Administración Pública, que son las mayores productoras de información pública, enfrentan várias dificultades, incluyendo debilidades en la gestión de la información y un secretismo excesivo, lo que puede conducir a ineficiencia operativa y poner en peligro el desarrollo de la democracia. En este contexto, la investigación sobre el acceso a la información puede generar datos y conocimiento que permitan monitorear el progreso de los objetivos, identificar brechas de acceso deficientes y proponer soluciones, fortaleciendo la transparencia, la buena gobernanza y la participación social, esenciales para el desarrollo sostenible. Además, al investigar la transparencia de los organismos públicos, la investigación transforma a la ciudadanía en guardianes activos, capaces de participar y proponer soluciones; en otras palabras, empodera a la ciudadanía para ejercer control social y participar activamente en la vida pública. Al identificar barreras y proponer soluciones, puede hacer que el flujo de información de interés público sea más libre y seguro.

LEONOR CELESTE SILVA

ACESSO À INFORMAÇÃO EM MOÇAMBIQUE:
UMA LEITURA A PARTIR DA LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – Unesp/Marília – como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Ciência da Informação.

Área de Concentração: Informação, Tecnologia e Conhecimento.
Linha de Pesquisa: Produção e organização da informação.

BANCA EXAMINADORA

Membros Titulares
Profª. Drª Maria Leandra Bizello - Orientadora
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

Prof. Dr. Isidoro Gil Leiva – membro titular interno
Universidade de Múrcia – Espanha
Unesp – Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação

Profª. Dr. ª Márcia Cristina de Carvalho – membro titular interno
Unesp – Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação

Profª. Dr. ª Georget Medleg Rodrigues – membro titular externo
Universidade de Brasília - Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação

Prof. Dr. Januário Albino Nhacuongue – membro titular externo
Universidade Federal de São Carlos – Departamento de Ciência da Informação

Membros Suplentes
Profª. Dr. ª Sônia Maria Troitiño Rodriguez – membro suplente interno
Unesp – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

Profª. Dr. ª Evelin Melo Mintegue – membro suplente externo
Universidade Federal do Rio Grande – Curso de Arquivologia

Profª. Dr. ª Maria Cristina Grigoleto – membro suplente externo
Universidade Federal do Espírito Santo – Curso de Arquivologia
Marília, 28 de novembro de 2025

Marília, 28 de novembro de 2025

Às minhas filhas Vanila, Esperança e Kanem,

Aos meus netos Yanick, Yunara e Liyana.

AGRADECIMENTOS

O meu primeiro obrigado vai a DEUS todo-poderoso, pelo dom da vida e saúde que me permitiu trabalhar mesmo nos momentos difíceis da minha vida.

Em segundo lugar, vai o meu muito obrigado aos meus progenitores já falecidos pelos ensinamentos que até hoje me ajudam a ser o que sou.

As minhas filhas e netos pelo apoio moral e por suportarem sem nenhuma reclamação as minhas ausências e o meu isolamento nos momentos em que precisava me concentrar para produzir esta tese.

À minha orientadora, Maria Leandra Bizello, pela paciência e atenção, pelo puxão de orelhas quando se apercebia dos meus deslizes e desânimos.

À Direção da Escola Superior de Jornalismo em Moçambique pela oportunidade concedida e ao Arquivo Histórico de Moçambique, instituição na qual trabalho, pelo apoio moral.

Obrigada aos colegas de turma de doutorado 2021, especialmente aos moçambicanos, pelo companheirismo e pela partilha de experiências acadêmicas. Doutora Cecília Cabsela Preciosa, Doutora Joana Machuza, Mestre Ranito, vai o meu muito obrigada pelo suporte, pela força e pelo amparo dados incondicionalmente.

Agradeço aos colegas do Arquivo Histórico de Moçambique, especialmente os afetos nas repartições de Biblioteca e de Audiovisuais.

“Tanto a *transparência* como a *opacidade informacional* encontram-se presentes não só na relação Estado-sociedade civil, como no interior dos aparelhos de Estado, configurando-o como “campo de batalhas estratégico” ou “arena de lutas” e contribuindo para o desenho de seus “núcleos de poder.”.

José Maria Jardim (1999, p. 73)

RESUMO

O acesso à informação é uma garantia constitucional e direito fundamental que garante ao cidadão consultar informações sob custódia de órgãos e instituições do Estado. Trata-se de um direito não absoluto, razão pela qual o acesso pode ser recusado em situações protegidas por lei. Seu objetivo é promover a transparência do Estado, combater a corrupção e fortalecer a democracia. Neste contexto, a tese tem por objetivo compreender o acesso à informação pública no período de 1990 a 2024, por meio da análise da legislação relacionada ao tema, discutindo os conceitos de informação e informação pública, transparência administrativa e acesso à informação como elementos fundamentais para direcionar o estudo. É feita uma contextualização da Administração Pública em Moçambique e apresenta-se o quadro jurídico sobre o direito à informação ao nível do mundo e em Moçambique, com o intuito de perceber o processo histórico da criação das leis de acesso à informação e identificar suas variantes. O acesso à informação é assumido como direito fundamental e a Lei de Direito à Informação como um instrumento de execução legal. Para a concretização dos objetivos preconizados, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, que culminou com a revisão de literatura, que compreendeu a identificação, leitura e análise de livros e periódicos, localizados nas bibliotecas físicas em Maputo e em bibliotecas virtuais de universidades brasileiras e portuguesas. Paralelamente, foi desenvolvida uma pesquisa documental que incidiu na análise de relatórios do MISA-Moçambique, Provedor de Justiça, Centro de Documentação e Informação de Moçambique, órgão coordenador do Sistema Nacional de Arquivos do Estado, e de outras entidades da Sociedade Civil. Os resultados da pesquisa indicam que, no período de 2017 a 2019, deram entrada nas instituições abrangidas pela Lei de Direito à Informação 344.367 pedidos de informação, sendo 301.263 concedidos e 9.730 denegados. O quadro comparativo mostra melhorias nas respostas das solicitações, com os números de pedidos denegados a decrescerem e os números das solicitações a crescerem, o que revela que as instituições estão cada vez mais abertas. Ademais, no período de 2020 a 2024, registraram-se 29.144 pedidos em tramitação. Quanto ao uso de websites das 59 instituições submetidas à avaliação, apenas 49 têm sites e, destas, 6 se encontram inativos, e 10 não possuem websites. Esses resultados revelam fragilidades na adoção de Tecnologias de Informação para a divulgação da informação, ou seja, no uso de sites institucionais. Do estudo realizado, compreendeu-se que, embora exista um quadro legal para o acesso à informação, a sua implementação enfrenta desafios significativos, com os relatórios a apontar para a existência de pedidos de informação denegados sob pretexto de sigilo e limitações tecnológicas. Espera-se que os conteúdos apresentados nesta tese contribuam para uma melhor reflexão da problemática do acesso à informação pública em Moçambique.

Palavras-chave: Informação pública; Transparência administrativa; Administração pública; Moçambique; Acesso à informação.

ABSTRACT

Access to information is a constitutional guarantee and a fundamental right that allows citizens to consult information held by government bodies and institutions. It's not an absolute right, which means access can be denied in situations protected by law. Its goal is to promote government transparency, fight corruption, and strengthen democracy. In this context, this thesis aims to understand public access to information from 1990 to 2024 through the analysis of legislation on the topic, discussing the concepts of information and public information, administrative transparency, and access to information as key elements to guide the study. A contextualization of Public Administration in Mozambique is made, and the legal framework on the right to information at the global and Mozambican levels is presented, with the intention of understanding the historical process of the creation of access to information laws and identifying their variations. Access to information is assumed as a fundamental right, and the Law on the Right to Information as an instrument of legal execution. To achieve the stated objectives, bibliographic research was used, culminating in a literature review that included the identification, reading, and analysis of books and periodicals located in physical libraries in Maputo and in virtual libraries of Brazilian and Portuguese universities. In parallel, a documentary research was developed focusing on the analysis of reports from MISA-Mozambique, the Ombudsman, the coordinating body of the National Archives System of the State, and other civil society entities. The research results indicate that, in the period from 2017 to 2024, 344,367 information requests were received by the institutions covered by the Right to Information Law, of which 301,263 were granted and 9,730 were denied. The comparative table shows improvements in responses to requests, with the number of denied requests decreasing and the number of requests increasing, revealing that institutions are becoming more open. Furthermore, from 2020 to 2024, 29,144 requests were registered as being processed. Regarding the use of websites by the 59 institutions evaluated, only 49 have websites, and of these, 6 are inactive, and 10 do not have websites. These results reveal weaknesses in the dissemination of information using institutional websites. The study concluded that, although a legal framework for access to information exists, its implementation faces significant challenges, with reports indicating the existence of denied information requests under the pretext of secrecy and technological limitations. It is hoped that the content presented in this thesis will contribute to a better understanding of the problem of access to public information in Mozambique.

Keywords: Public information; Administrative transparency; Public administration; Mozambique; Access to information.

RESUMEN

El acceso a la información es una garantía constitucional y un derecho fundamental que permite al ciudadano consultar información bajo la custodia de órganos e instituciones del Estado. Se trata de un derecho no absoluto, razón por la cual el acceso puede ser denegado en situaciones protegidas por la ley. Su objetivo es promover la transparencia del Estado, combatir la corrupción y fortalecer la democracia. En este contexto, la tesis tiene como objetivo comprender el acceso a la información pública en el período de 1990 a 2024, mediante el análisis de la legislación relacionada con el tema, discutiendo los conceptos de información e información pública, transparencia administrativa y acceso a la información como elementos fundamentales para guiar el estudio. Se realiza una contextualización de la Administración Pública en Mozambique y se presenta el marco legal sobre el derecho a la información a nivel global y mozambiqueño, con la intención de comprender el proceso histórico de la creación de leyes de acceso a la información e identificar sus variaciones. El acceso a la información se asume como un derecho fundamental y la Ley del Derecho a la Información como un instrumento de ejecución legal. Para lograr los objetivos planteados, se utilizó la investigación bibliográfica, que culminó en una revisión bibliográfica que incluyó la identificación, lectura y análisis de libros y publicaciones periódicas ubicados en bibliotecas físicas en Maputo y en bibliotecas virtuales de universidades brasileñas y portuguesas. Paralelamente, se desarrolló una investigación documental centrada en el análisis de informes del MISA-Mozambique, el Defensor del Pueblo, el organismo coordinador del Sistema Nacional de Archivos del Estado y otras entidades de la sociedad civil. Los resultados de la investigación indican que, entre 2017 y 2024, las instituciones amparadas por la Ley de Derecho a la Información recibieron 344.367 solicitudes de información, de las cuales 301.263 fueron concedidas y 9.730 denegadas. La tabla comparativa muestra mejoras en la respuesta a las solicitudes, con una disminución en el número de solicitudes denegadas y un aumento en el número de solicitudes, lo que revela una mayor apertura de las instituciones. Además, entre 2020 y 2024, se registraron 29.144 solicitudes en trámite. Respecto al uso de sitios web por parte de las 59 instituciones evaluadas, solo 49 cuentan con ellos, y de estas, 6 están inactivas y 10 no cuentan con ellos. Estos resultados revelan debilidades en la difusión de información a través de los sitios web institucionales. El estudio concluyó que, si bien existe un marco legal para el acceso a la información, su implementación enfrenta desafíos significativos, con informes que indican la existencia de solicitudes de información denegadas bajo el pretexto del secreto y las limitaciones tecnológicas. Se espera que el contenido presentado en esta tesis contribuya a una mejor comprensión de la problemática del acceso a la información pública en Mozambique.

Palabras clave: Información pública; Transparencia administrativa; Administración publica; Mozambique; Acceso a la información.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo da metodologia adotada 35
Quadro 2 - Resumo da história da Administração Pública de Moçambique 75
Quadro 3 – Legislação relevante com impacto sobre a liberdade de expressão, de imprensa e de informação em geral 106
Quadro 4 – Características de um regime de direito a informação segundo Mendel (2009)...119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Uso dos websites para a divulgação da informação de 2016-2024.....58
Gráfico 2 – Pedidos globais.....146
Gráfico 3 – Pedidos concedidos.....146
Gráfico 4 – Pedidos denegados.....147
Gráfico 5 – Frequência de usuários no Arquivo Histórico de Moçambique de 2015-2024 171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação da LDIM no Rating em 2016. 115
Tabela 2 – Classificação da CPLP no Rating 116
Tabela 3 – Classificação da SADC no Rating 117
Tabela 4 – Moçambique - Índice Global de Direito à Informação 128
Tabela 5 – Monitoria de 2016 135
Tabela 6:- Materiais de divulgação da LDI 135
Tabela 7 – Monitoria de 2017 137
Tabela 8 – Monitoria de 2018 139
Tabela 9 - Materiais de divulgação 2018 139
Tabela 10 – Monitoria de 2019 140
Tabela 11 – Monitoria de 2020 141
Tabela 12 – Monitoria de 2021 142
Tabela 13 – Monitoria de 2022 143
Tabela 14 - de Monitoria 2023 143
Tabela 15 – Monitoria de 2024 144
Tabela 16 – Pedidos de informação de 2017 – 2024 144

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de Leis de Acesso à Informação no Mundo 92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMCS	Associação da Mulher na Comunicação Social
AHM	Arquivo Histórico de Moçambique
AIE	Acess Info Europeia
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
C	Categoria
CI	Ciência da Informação
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CADHP	Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
CDD	Centro para o Direito e Democracia
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CEDIMO	Centro Nacional de Documentação e Informação de Moçambique.
CIP	Centro de Integridade Pública
CAN	Conselho Nacional de Arquivos
CNAD	Comissão Nacional de Avaliação de Documentos
CPISE	Comissão Para Implementação das Normas do Segredo de Estado
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRM	Constituição da República de Moçambique
CRPM	Constituição da República Popular de Moçambique
CSCS	Conselho Superior de Comunicação Social
DDH	Declaração dos Direitos do Homem
DDHC	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EGFE	Estatuto Geral dos Funcionários do Estado
ERDAP	Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IP	Instituições Pesquisadas
LDI	Lei do Direito à Informação
LDIM	Lei do Direito à Informação de Moçambique
MISA	Media Institute of Southern Africa

NFSAP	Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública
NODAEC	Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
RAU	Reforma Administrativa Ultramarina
RENAMO	Resistência Nacional de Moçambique
SADC	Sociedade de Desenvolvimento da África Austral
SNA	Sistema Nacional de Arquivos
SNAE	Sistema Nacional de Arquivos do Estado
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 20

1.1 Hipótese 26

1.2 Objetivos 26

1.3 Justificativa 27

1.4 Pocedimentos Metodológico 30

1.5 Estrutura da Tese 35

2 INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO ENTRE O ESTADO E O CIDADÃO 37

2.1 Informação e informação pública 37

2.2 A transparência administrativa como pressuposto básico da comunicação pública 49

2.3 A cidadania em construção 60

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE 68

4 O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL: ASPECTOS TEÓRICOS E LEGAIS 77

4.1 Legislação sobre acesso à informação no mundo 85

4.2 Legislação sobre acesso à informação em Moçambique 94

4.2.1 Da Constituição ao Projeto de Lei do Direito à Informação 95

4.2.2 Do projeto de Lei do Direito à informação à aprovação 108

5 AVALIAÇÃO DA LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO MUNDO E EM MOÇAMBIQUE 115

6 A LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO E O ACESSO AOS ARQUIVOS EM MOÇAMBIQUE 149

6.1 A Lei do Direito à Informação e os princípios do acesso aos arquivos 149

6.2 Situação arquivística em Moçambique 154

6.3. O Arquivo Histórico de Moçambique e os desafios da gestão do patrimônio arquivístico nacional 161

6.4 Acesso à informação pública no Arquivo Histórico de Moçambique 167

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS PARA ESTUDOS FUTUROS..... 175

REFERÊNCIAS..... 181

APÊNDICE A – Guia de observação..... 195

ANEXO A – Decreto 34/2014, de 31 de dezembro de 2014..... 198

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação, como um direito constitucional, teve sua aparição na Suécia em 1766, com a inclusão do Freedom of the Press Act na sua legislação. Após alguns anos, outros países, com destaque para os Estados Unidos da América, que adotaram o Freedom of Information Act em 1966, seguiram o exemplo. Na sociedade contemporânea, a informação se configura como um pilar fundamental para a participação cidadã e o desenvolvimento democrático.

Contudo, o volume de informações produzidas diariamente, associado à gestão deficiente da informação e ao fraco investimento em recursos tecnológicos e humanos em países em desenvolvimento, impacta diretamente a participação cidadã. Pela sua importância, o acesso à informação, nas sociedades contemporâneas, ocupa lugar de destaque nos debates acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, em vários movimentos profissionais e em diversos grupos sociais que lutam pela democratização da informação.

Em Moçambique, o acesso à informação é um direito fundamental consagrado na Constituição da República, garantido pela Lei n.º 34/2014, de 31 de dezembro, que estabelece o princípio da obrigatoriedade de publicar a informação de interesse público para promover a transparência e a participação democrática. No entanto, a prática ainda enfrenta desafios significativos para a materialização do princípio do acesso universal à informação de interesse público. Algumas instituições detentoras de informação consideram-na como uma propriedade privada da instituição, não sabendo ou não querendo aceitar que ela é um bem público e que, por isso, deve ser disponibilizada ao público.

A presente tese visa, de modo mais amplo, compreender o acesso à informação pública em Moçambique no período de 1990 a 2024, por meio da análise da legislação relacionada ao tema, e de modo específico, levantar o quadro jurídico sobre o acesso à informação no mundo e em Moçambique, analisar a Lei do Direito à Informação de Moçambique (LDIM), comparar a lei moçambicana com as leis da CPLP e da SADC, quantificar os pedidos de informação concedidos e denegados, por órgão (central, provincial, distrital e municipal) e analisar a aplicação da LDIM no Arquivo Histórico de Moçambique, enquanto gestor do patrimônio arquivístico nacional.

A literatura consultada explica que, durante séculos, o acesso à informação constituiu um privilégio para a minoria, caracterizado pela discriminação econômica, política e social. Nessa época, a informação era controlada por governantes e clérigos, e o maior desafio era a ausência de direitos universais. Contudo, as sociedades sempre lutaram em prol de seus direitos. Mais tarde, o surgimento do Estado de Direito e da administração

pública criou condições para a centralização da informação nas mãos do Estado, pois a necessidade de gerir o território e a população levou à criação de uma estrutura burocrática que tinha, como uma de suas funções, coletar, organizar e gerenciar dados sobre as populações, cobrar impostos e criar e aplicar leis.

Nessa época, a informação era utilizada como instrumento de poder e de controle. Enquanto isso, a sociedade continuava a lutar pelos seus direitos até que, no século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, os direitos foram proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Assim sendo, o acesso à informação tornou-se um direito humano universal fundamental, razão pela qual é consagrado em leis e tratados internacionais e nas Constituições da maior parte dos Estados, incluindo Moçambique.

O século XX também foi marcado por transformações tecnológicas que culminaram na criação do rádio e da TV, no uso dos computadores e em outras tecnologias que massificaram o acesso à informação. Foi em meados desse século que surgiu um novo período histórico, caracterizado pelo surgimento de novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), avanços no campo científico e, principalmente, pela intensificação dos fluxos de informação, capitais, pessoas e mercadorias, criando condições para uma maior interação entre territórios e pessoas.

O século XXI, caracterizado pela revolução digital, globalização intensa e mudanças econômicas, exige da sociedade novas habilidades para lidar com um mundo em constante mudança. Nesta nova era de transformações, o cidadão vê-se diante de desafios mais complexos que exigem dele capacidade de resiliência e adaptabilidade. Para tal, o acesso à informação não pode ser visto apenas como a chave para solucionar problemas, mas também como um elemento capaz de criar novos desafios, daí a necessidade de saber geri-la, filtrá-la e utilizá-la.

O percurso histórico do acesso à informação em Moçambique não difere muito do de outros países que foram colônias, como o Brasil. No período colonial, a maioria dos moçambicanos não tinha acesso à educação e muito menos conhecia seus direitos; os poucos escolarizados eram preparados para servir aos interesses do governo colonial. Aos povos indígenas, ensinavam-se os valores da religião e da cultura dominante, estabelecendo também relações de poder e de dominação, visando aniquilar a sua cultura e banir as línguas locais. Neste contexto, não se podia falar do acesso à informação como um bem público, um direito do cidadão.

Aliás, naquele tempo, o significado de cidadão era outro: estava associado ao *status* econômico, social e/ou à raça branca, enquanto os negros, na sua maioria, eram considerados súditos. Este tipo de exclusão tendeu a mudar anos após a independência, primeiro porque, pela Constituição, os moçambicanos passaram a ser cidadãos e, segundo, porque o governo percebeu que a construção de uma nova sociedade passava necessariamente pela escolarização da mesma; por isso, introduziu campanhas de alfabetização massiva para jovens e adultos com o objetivo de reduzir os índices de analfabetismo (incapacidade de ler e escrever) que, segundo o pronunciamento do Presidente da República de Moçambique[1] em 1975, era de 93% e, até 2024, reduziu para 38%. De referir que, no contexto atual, não se designa analfabeto somente quem não sabe ler e escrever, mas também aquele que não possui habilidades básicas para utilizar tecnologias digitais, como computador e internet: o chamado analfabeto digital.

Moçambique conquistou sua independência em 1975 e se tornou um Estado de democracia popular no qual, segundo a Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM)[2], todas as camadas patrióticas deveriam engajar-se na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem. Todavia, a constituição não possuía nenhum artigo que versasse claramente sobre a garantia dos direitos do cidadão, mas sim a garantia do direito à propriedade pessoal. Esse modelo de governança arrastou-se por mais de uma década marcada por turbulências políticas que culminaram na Guerra Civil, mais conhecida como Guerra dos Dezesseis Anos, que teve seu início em 1977, dois anos após a independência nacional, e seu término em 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz, mais conhecido como Acordos de Roma. Durante esse período, o governo da época encontrou no secretismo e na censura armas poderosas para se manter no poder.

A crise econômica provocada pelos efeitos da guerra obrigou o país a abandonar o sistema socialista assumido logo após a independência nacional em benefício da economia de mercado e do sistema multipartidário. A partir de 1990, o país iniciou uma nova era com a revisão da CRPM e a aprovação da Constituição da República de Moçambique (CRM), que marcou o nascimento da segunda República. A nova lei fundamental marcou a transição de um sistema de partido único para um Estado de direito democrático, introduziu o princípio de separação e interdependência dos poderes Executivo, Legislativo e

[1] Informação tirada do Jornal O País, p. 1, do dia 3 de outubro de 2025.
[2] Aprovada por aclamação pelo Comitê Central da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) aos 20 de junho de 1975.

Judiciário, o pluralismo político e a garantia, ainda que de forma genérica, dos direitos do cidadão.

Em 1992, foi assinado o Acordo Geral de Paz entre o Governo de Moçambique e a liderança da Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), até então principal partido da oposição, visando pôr fim à guerra civil. O acordo forçou o governo da época a implementar as medidas necessárias para a reconciliação efetiva, e uma delas foi a necessidade de se ajustar a Constituição à nova realidade do país, o sistema multipartidário, o que resultou na aprovação da CRM de 2004.

Nesse instrumento, a República de Moçambique passou a ser um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem. Vale ressaltar que o exercício dos direitos pressupõe que as instituições da Administração Pública, como entidades que executam atividades de interesse público, garantam o acesso à informação sobre as suas ações. Entretanto, tal teoria não se concretiza na prática, uma vez que a maioria das instituições públicas em Moçambique continua fechada quanto à divulgação de informações de interesse público sob seu poder, o que se traduz em exclusão democrática e num terreno fértil para o crescimento das injustiças sociais.

Como nos lembra Bobbio (2007, p. 156), na sua análise da democracia política e da democracia social, "pode muito bem existir um Estado democrático numa sociedade onde a maioria das instituições, da família à escola, da empresa aos serviços públicos, não é governada democraticamente".

O artigo 48° da CRM de 2004, sobre as liberdades de expressão e informação, estabelece:

> 1.Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como ao direito à informação. 2. O exercício da liberdade de expressão, que compreende, nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento, por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação, não pode ser limitado por censura. 3.A liberdade de imprensa compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a proteção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais, publicações e outros meios de difusão. 4. Nos meios de comunicação social do setor público, são assegurados a expressão e o confronto de ideias das diversas correntes de opinião. 5. O Estado garante a isenção dos meios de comunicação social do setor público, bem como a independência dos jornalistas perante o governo, a administração e os demais poderes políticos. 6. O exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição e pela dignidade da pessoa humana.

É no contexto do número 6 que, em 2005, o Instituto de Comunicação Social da África Austral (MISA-Moçambique), em parceria com algumas organizações da sociedade

civil, submeteu à Assembleia da República de Moçambique uma proposta de lei para o acesso à informação, que só foi aprovada em 2014, nove anos mais tarde, e regulamentada no ano seguinte. A aprovação da Lei n.º 34/2014, de 31 de dezembro, que regula o exercício do direito à informação, e do respetivo instrumento de operacionalização, o Decreto n.º 35/2015, de 13 de outubro, trouxe para a sociedade moçambicana uma nova esperança sobre a garantia de um dos direitos fundamentais do Homem para a participação cidadã na vida pública.

Esta legislação junta-se a outros instrumentos normativos vigentes que, de alguma forma, referenciam o acesso à informação como um direito de cidadania: a Lei n.º 18/91, de 10 de agosto, que define os princípios que regem a atividade de imprensa; o Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro, que aprova as Normas de Funcionamento da Administração Pública; o Decreto n.º 36/2007, de 27 de agosto (revogado pelo Decreto n.º 84/2018, de 26 de dezembro), que aprova a revisão do Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE) para garantir a preservação da memória institucional e o acesso célere à informação na Administração Pública; e a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) 2012-2025.

Apesar da existência desses dispositivos legais, a problemática do acesso à informação está ganhando contornos alarmantes e, para um país como Moçambique, que preza a democracia e a justiça social, esta situação torna-se um perigo, pois o acesso à informação é o alicerce da democracia e a chave para se alcançar a justiça social. Vale lembrar que Moçambique é um país caracterizado por altos índices de corrupção e conflitos políticos que, de alguma forma, minam o exercício dos direitos humanos, incluindo o direito à informação. Ademais, o acesso à informação é entendido como uma necessidade primária não somente para o cidadão, mas também para o desenvolvimento de sociedades democráticas, justas e transparentes. A demanda por acesso à informação e transparência tem sido uma luta contínua ao longo da história, com diferentes manifestações em diferentes épocas e sociedades.

Nas sociedades antigas, onde predominava a oralidade, o acesso à informação era um privilégio restrito à elite - escribas, sacerdotes, nobreza e pessoas ligadas a funções hierárquicas - que utilizava a informação como instrumento de controle e de dominação social. Esse cenário mudou com o desenvolvimento tecnológico que, no contexto da escrita, culminou na revolução da prensa de Gutenberg, a qual revolucionou a disseminação da informação e do conhecimento, criando novas formas de comunicação entre as pessoas. Vale referir que, nessa época, não existia nenhuma legislação sobre o acesso à informação

até que, em 1766, a Suécia aprovou a Lei da Liberdade de Imprensa. Essa lei garantiu, pela primeira vez no mundo, o acesso público a documentos governamentais e aboliu a censura prévia. No período da Revolução Francesa, foi proclamado o princípio de acesso do público aos arquivos por meio da lei de 24 de junho de 1794. O artigo 37 desta lei determinava que, a partir daquela data, os arquivos nacionais estariam abertos a todos os cidadãos franceses.

A partir dos anos 1950, a utilização de métodos quantitativos de investigação, o interesse da historiografia pelos aspectos econômicos e sociais, a facilidade das relações internacionais, a independência dos países da África, Ásia, Oceania e do Caribe, o surgimento da noção do direito à informação a partir da década de 1960 e os progressos das tecnologias, sobretudo a informática, foram fatores que influenciaram decisivamente a abertura dos arquivos ao público.

No contexto do quadro jurídico contemporâneo sobre o direito à informação, o acesso constitui um direito que visa promover a transparência governamental, a participação democrática e a cidadania. Como afirma Bobbio (2007), o exercício dos direitos e liberdades é fundamental para a democracia, por facilitar a formação da opinião pública. Isso garante que as ações dos governantes não sejam ocultadas em reuniões secretas de conselhos, mas que sejam expostas ao escrutínio público, analisadas, julgadas e criticadas. Thompson (1999) destaca que a democracia, em sua essência, requer que os cidadãos responsabilizem os funcionários públicos. Para isso, é fundamental que os cidadãos estejam informados sobre as ações desses líderes e compreendam os motivos que as fundamentam.

Assim sendo, Jardim (1999) adverte que a transparência administrativa deixa claro que o grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade, um elemento banalizador: quanto maior for o acesso à informação governamental, mais democráticas serão as relações entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto, “maior transparência não leva, necessariamente, ao fortalecimento da democracia em um ambiente internacional: ao mesmo tempo que ajuda organizações não governamentais bem-intencionadas, pode proporcionar informações importantes para grupos armados paraestatais ou fundamentalistas” (Rodrigues, 2020, p. 239).

Em Moçambique, apesar de a Constituição da República estabelecer o direito à informação no artigo 48° e de existir uma lei específica sobre o direito à informação e seu regulamento, ainda existem barreiras institucionais para o acesso à informação. Essas barreiras resultam do excesso de sigilo que caracteriza as instituições públicas, do possível desconhecimento da Lei do Direito à Informação e do seu regulamento, e da fraca gestão dos arquivos públicos. Esses problemas dificultam o exercício da cidadania e prejudicam

o desenvolvimento do país, uma vez que somente um cidadão informado pode contribuir para esse desenvolvimento. Neste contexto, a ideia central da tese é a de que a Lei moçambicana do Direito à Informação, embora constitucionalmente estabelecida, enfrenta desafios na prática para garantir o acesso célere à informação pública, exigindo maior controle e responsabilização do Estado. Deste modo, pretende-se levantar problemas e suscitar discussões em torno do acesso à informação como um direito humano e, para isso, questiona-se: o estudo das diversas legislações editadas ao longo da história recente de Moçambique ajudaria a compreender a construção do direito à informação no país, bem como as suas contradições? Quais são os desafios na implementação da Lei do Direito à Informação?

1.1 Hipótese

Depois da apresentação do problema, o passo seguinte consiste em definir a hipótese que, segundo Prodanov e Freitas (2013), é uma afirmação testável que propõe uma relação entre variáveis, servindo como uma suposição inicial que será verificada ou não no processo de pesquisa. Assim sendo, definimos para o nosso trabalho a seguinte hipótese:

H1. "Ao mesmo tempo que as sucessivas legislações promulgadas em Moçambique, desde a Constituição de 1990, são expressão de um movimento no país para a construção de um direito à informação, elas também nos permitem constatar as contradições quanto à sua aplicação prática nas instituições moçambicanas. "

1.2 Objetivos

Considerando o objeto de pesquisa focalizado no problema, este estudo visa, de modo mais amplo, compreender o acesso à informação pública em Moçambique no período de 2014 a 2024, por meio da análise da legislação relacionada ao tema. A pesquisa procurou identificar e analisar o quadro jurídico moçambicano sobre o acesso à informação, bem como a sua criação e implementação. Para uma melhor compreensão da problemática do acesso à informação, a pesquisa procurou também entender a situação arquivística na Administração Pública. Nesse sentido, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Levantar o quadro jurídico sobre o acesso à informação no contexto mundial e em Moçambique;
- Analisar a Lei do Direito à Informação;
- Comparar a Lei do Direito à Informação de Moçambique com as leis dos países da CPLP e da SADC;

- Analisar o nível de implementação da Lei do Direito à Informação com base nos relatórios de implementação;
- Verificar a aplicação da Lei do Direito à Informação no Arquivo Histórico de Moçambique, enquanto gestor do patrimônio arquivístico nacional.

1.3 Justificativa

Durante o meu percurso profissional e acadêmico, entendi que o acesso à informação é um dos direitos fundamentais do homem que, a princípio, não deve ser negado a ninguém, salvo casos justificáveis legalmente. Mas o dia a dia revelou-me que alguns governantes, mesmo reconhecendo os benefícios que este direito traz para a sociedade, preferem ignorá-lo para acomodar o tipo de governança que exercem. Neste contexto, cabe ao cidadão lutar pelos seus direitos; como nos lembra Cunha (2011), o cidadão tem deveres e direitos, responsabilidades e privilégios que o não cidadão não tem, ou tem em menor grau.

O acesso à informação é o alicerce fundamental para a consolidação da democracia e dos direitos humanos. Neste contexto, ele pode ser estudado em várias perspectivas essenciais, que incluem desde a dimensão legal e de direitos fundamentais até os obstáculos da transformação digital. Para o estudo atingir os objetivos preconizados, torna-se importante a delimitação espaço-temporal. Deste modo, nosso estudo analisa o acesso à informação no contexto moçambicano entre os anos de 1990 e 2024.

A escolha do horizonte temporal tem a ver com os períodos históricos que marcaram a história de Moçambique: período pré-colonial (formação de reinos e comércio de ouro), período colonial (exploração e domínio imperialista), período pós-independência que se subdivide em dois: período monopartidário, que ocorreu entre a independência em 1975 e a adoção da Constituição de 1990, e período multipartidário, que teve seu início oficial com a Constituição de 1990.

A escolha das balizas cronológicas (1990 e 2024) justifica-se, primeiro, pelo fato de Moçambique ter se tornado um Estado de Direito Democrático a partir da Constituição de 1990 e introduzido a garantia das liberdades de expressão, imprensa e reunião, mecanismos importantes de promoção e preservação da democracia em si. Além disso, 1990 marca o início do período de transição de um sistema monopartidário para a democracia, com a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, e a segunda

baliza cronológica (2024) foi escolhida por ser o ano da celebração do 10° aniversário da aprovação da Lei do Direito à Informação.

Em Moçambique, o acesso à informação pública ainda é um desafio "porque algumas instituições mantêm a informação demasiadamente centralizada, e ainda existem profissionais que se recusam a prestar informação em nome de segredo de justiça, segredo de Estado ou falta de autorização superior" (Matias, 2020). Soma-se a esses fatores a gestão deficiente dos arquivos que, de alguma forma, dificulta a localização dos documentos quando são solicitados. Esses problemas, aliados ao fato de o quadro jurídico específico sobre o acesso à informação ser recente e, por conta disso, ainda ser de pouco domínio, tornam o acesso à informação um tema que precisa ser estudado e compreendido para se buscarem soluções adequadas. Além disso, o fato de esses instrumentos terem sido aprovados no contexto das Reformas da Administração Pública (2011-2025) convida a uma reflexão em torno do impacto da sua implementação e da sua relação com a gestão da informação pública.

Pelas razões acima mencionadas, o tema proposto mostra-se pertinente para a sociedade no geral, já que não é possível exercer a cidadania sem o acesso à informação, e para as instituições abrangidas pela LDI, em particular, porque os resultados desta pesquisa podem contribuir para a Administração Pública ser cada vez mais aberta, ou seja, os resultados podem impulsionar mudanças positivas na Administração Pública e tornar a democracia mais participativa. O acesso à informação, por ser um tema bastante atual que afeta as relações entre o Estado e o cidadão, bem como o bem-estar social, também torna o tema atraente para o desenvolvimento de pesquisas científicas.

Ademais, a sociedade moçambicana passa por um momento em que o anseio democrático se faz sentir crescentemente e, assim, a democratização da informação torna-se uma palavra de ordem. Acreditamos que as frequentes manifestações populares que vêm se registrando nos últimos anos, especialmente em 2024, e os desmandos que caracterizam certos gestores públicos resultam da fraca comunicação entre o Estado e a sociedade civil e da falta de transparência, criando condições para a sociedade civil perder a confiança no Estado e se instale uma onda de desordem.

O aspecto legal que inclui a criação de leis sobre o acesso à informação está garantido, apesar de apresentar algumas inconsistências, como a falta de clareza sobre os meios processuais para recurso, ou seja, a linguagem utilizada no texto da lei não é de fácil percepção para o cidadão comum saber a quem deve recorrer para contestar a recusa de informação e ausência de mecanismos para prazos excepcionais mais curtos, pois a lei

define somente 21 dias como prazo máximo para a disponibilização da informação, independentemente do assunto solicitado. Também persistem barreiras tecnológicas, que incluem a falta de acessibilidade digital, e barreiras procedimentais, que incluem burocracia excessiva e excesso de sigilo. Neste aspecto, Mendel (2016) destaca que algumas das lacunas da lei estão colmatadas em outras normativas, mas as principais lacunas precisam ser ajustadas mediante uma emenda à lei.

É por essas e outras razões que o acesso tem sido amplamente pesquisado por investigadores de diversas áreas de conhecimento que buscam, entre outros objetivos, entender questões ligadas à governança, à transparência dos poderes e das instituições, ao combate à corrupção, à promoção da integridade e à garantia do exercício da democracia.

Em Moçambique, alguns desses estudos foram desenvolvidos antes da aprovação da Lei do Direito à Informação, muitos deles com o objetivo de persuadir o governo a criar legislação específica sobre o acesso à informação (Silva, 2000; MISA-Moçambique, 2010; Nobre, 2011).

O Trabalho de Conclusão de Curso de Silva (2000), intitulado "Direito à Informação e sua regulamentação: uma análise comparada", apresenta um estudo comparativo do quadro jurídico arquivístico moçambicano e brasileiro, com o objetivo de identificar os aspectos comuns e específicos no acesso legal à informação arquivística. O estudo revelou que o Brasil possui uma legislação arquivística mais aberta em comparação com a moçambicana; a estrutura organizacional de arquivos no Brasil respeita as normas internacionais, enquanto a de Moçambique nem sequer representa a organização político-administrativa do país. Diante dessa problemática, a autora destaca a importância e a necessidade urgente de se melhorar o quadro jurídico arquivístico e de se criar uma lei específica sobre o acesso à informação.

Na mesma senda, o relatório do MISA-Moçambique (2010), que descreve o ponto de situação sobre o acesso à informação em Moçambique, destaca as fragilidades técnicas e administrativas das instituições públicas e os perigos da ausência de um regime estatutário sobre o Direito à Informação em Moçambique, consagrado na Constituição da República. Em contrapartida, Nobre (2011)[3] apresenta o panorama legislativo da liberdade de imprensa e do direito à informação em Moçambique, destacando que, apesar de não existir uma lei específica sobre o acesso à informação, o país possui um quadro político e

[3] João Nobre é docente universitário e Director Executivo do Centro de Estudos e Promoção da Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente

legislativo minimamente favorável à liberdade de expressão e ao pluralismo e diversidade dos meios de comunicação social.

Paralelamente aos motivos acima mencionados, há o fato de a autora ter maior interesse pelo direito à informação em geral e pelo acesso à informação pública em particular, influenciada pela profissão de arquivista que exerce há mais de trinta e cinco anos, no Arquivo Histórico de Moçambique instituição que tem como uma das suas funções garantir o acesso à informação arquivística sob a sua guarda.

Ademais, o tema proposto afigura-se como continuidade da pesquisa desenvolvida no âmbito da elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) ao nível de licenciatura, no ano 2000, no qual a autora fez um estudo comparativo entre o Brasil e Moçambique no contexto do direito à informação e sua regulamentação. O estudo foi realizado numa altura em que o direito à informação em Moçambique era somente consagrado na CRM, carecendo ainda de regulamentação.

1.4. Procedimentos Metodológicos

Esta seção descreve como a pesquisa foi realizada, destacando os métodos, os tipos de pesquisa e os procedimentos técnicos que conduziram à coleta e à análise de dados. Sendo o acesso à informação um direito humano e universal, este pode ser estudado tanto em um contexto global quanto em contextos nacionais específicos. Assim sendo, esta tese priorizou o método de estudo de caso, no qual se analisou o acesso à informação em Moçambique e suas particularidades legais, sociais e infraestruturais, para entender os desafios e progressos do acesso à informação. Entende-se estudo de caso como "um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claros e o pesquisador tem pouco controle sobre o fenômeno" (Yin, 2015, p. 17-18).

A informação, no contexto institucional, afigura-se como um recurso estratégico para a sobrevivência e, quando bem gerida, torna-se um elemento-chave para a boa gestão e o crescimento institucional, além de permitir a competitividade. Contudo, para que isso aconteça, a informação precisa ser organizada, filtrada e partilhada de forma sábia com quem por ela se interessar. É no contexto dessa partilha que este estudo teve como universo todas as instituições públicas e privadas que produzem e custodiam informação pública. Para a pesquisa puder responder aos objetivos preconizados, o estudo centrou-se em órgãos e instituições públicas, por serem os principais produtores de informação pública e responsáveis pela aplicação das normativas sobre o acesso à informação, tornando-se um

foco crucial para o entendimento do direito à informação como princípio fundamental da democracia, e do acesso como sua ferramenta prática. O acesso à informação na administração pública moçambicana ainda é um desafio, se tomarmos em conta o fato de a LDI ter apenas uma década de existência, a vulnerabilidade dos arquivos e as fragilidades da infraestrutura tecnológica.

Quanto à natureza, a pesquisa é básica por ter como objetivo contribuir para o desenvolvimento do conhecimento científico e compreender o acesso à informação como um direito do cidadão. Quanto à abordagem, a pesquisa é quali-quantitativa. A escolha desta metodologia foi motivada pela sua capacidade de combinar fontes de informação, oferecendo, deste modo, uma compreensão mais abrangente sobre o tema pesquisado. A pesquisa qualitativa, segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 69), "considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e subjetivo do sujeito que não pode ser traduzido em números".

Colbari (2014, p. 242) acrescenta que este tipo de pesquisa "não privilegia uma metodologia singular, portanto não institui nem se acopla a um paradigma exclusivo para sua fundamentação e justificação do ponto de vista heurístico". Na sua prática, observa-se a multiplicidade de paradigmas apoiados em diferentes alicerces ontológicos, epistemológicos e metodológicos. Uma das principais vantagens deste tipo de pesquisa é permitir ao pesquisador o contato direto com o ambiente e o objeto estudado, contribuindo para uma ampla compreensão do fenômeno analisado. A pesquisa quantitativa, por seu turno, permite ao pesquisador quantificar tudo, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las.

Na literatura sobre Metodologia de Investigação Científica, vários autores são unânimes em afirmar que as abordagens qualitativas e quantitativas devem ser encaradas como complementares. A combinação dessas duas abordagens permitiu, por um lado, compreender o acesso à informação pública como um direito universal e pedra basilar para o exercício da cidadania e, por outro lado, fazer o levantamento da legislação sobre o acesso à informação no mundo em geral e, especificamente, em Moçambique. Além disso, proporcionou um maior enfoque na interpretação do objeto pesquisado e foi útil na análise dos dados coletados.

A parte teórica da tese foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, incluindo uma revisão da literatura, com base em um conjunto de materiais que abrangeu livros de especialistas da área de Ciência da Informação e de áreas afins, bem como artigos científicos publicados em revistas de instituições de ensino superior e de outros órgãos

públicos e privados. Foi feito um levantamento minucioso de materiais julgados úteis no Google Acadêmico, no Sistema de Bibliotecas da Universidade Eduardo Mondlane (SIBUEM), na Biblioteca do Arquivo Histórico de Moçambique, no Centro de Documentação da Assembleia da República de Moçambique, Centro Nacional de Documentação de Moçambique (CEDIMO), no Portal de Periódicos da Capes e no Repositório da Unesp, obtendo-se publicações datadas de 1967 a 2022. Terminada esta fase, seguiu-se a seleção dos materiais pertinentes para o desenvolvimento da tese.

Para o processo de busca, coleta e seleção, estabeleceu-se que somente os artigos, dissertações, teses e outros tipos de produção científica que apresentassem os descritores definidos nos campos título, resumo e palavras-chave seriam selecionados para a análise: informação pública, transparência, acesso à informação, administração pública e direito à informação. Para que esse processo surtisse o efeito desejado, os descritores foram traduzidos para o inglês, espanhol e francês. Os materiais foram organizados e separados por temas e por ordem cronológica, o que ajudou a compreender aspectos teóricos do acesso à informação, o panorama da legislação sobre o acesso no mundo e em Moçambique, e a compreender os desafios da implementação da Lei do Direito à Informação em análise.

Além da revisão da literatura, foi realizada uma análise comparativa das legislações de acesso à informação com base na classificação do RTI Global, tendo como critério de escolha países que têm o português como língua oficial e a proximidade regional em relação a Moçambique. Assim sendo, a LDIM foi comparada com as leis dos países da CPLP e da SADC. De igual modo, a lei moçambicana de acesso à informação foi comparada com a Lei Modelo sobre Acesso à Informação para África (2013), tendo como base de comparação os princípios arrolados na lei modelo. As comparações permitiram perceber os pontos fortes e fracos da LDIM.

De um modo geral, os materiais bibliográficos e legislativos permitiram compreender a situação real do acesso à informação em Moçambique e, a partir daí, definir o problema, a justificativa, os objetivos, a hipótese e a tese. Além da pesquisa bibliográfica, foi desenvolvida a pesquisa documental com base em relatórios anuais do MISA-Moçambique, disponíveis no site da instituição, que abordam o ponto de situação sobre a transparência nas instituições públicas, o acesso à informação em Moçambique e a implementação da Lei do Direito à Informação. Os relatórios permitiram compreender o nível de transparência da administração pública e conhecer os meios utilizados para a divulgação da informação a partir das categorias definidas como base para a coleta de dados: a primeira categoria consistiu na análise dos websites das instituições selecionadas

para a pesquisa, e a segunda, no envio de pedidos de informações específicas. Também foi feita uma pesquisa de legislação que, de alguma forma, aborda o direito à informação, a qual incluiu a Lei da Imprensa, a Lei do Segredo Estatal, a Lei do Direito à Informação, o seu regulamento e outras normativas com informações pertinentes para o desenvolvimento da tese.

Ainda no contexto da análise documental, foram analisados os informes anuais do Provedor de Justiça, que incluem, entre outros aspectos de interesse para a nossa pesquisa: informações sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, a implementação da LDI, a apresentação de petições, queixas e reclamações, e os meios utilizados para a sua submissão. Esses elementos são fundamentais para a compreensão da situação geral do país em termos de acesso e sigilo.

Ademais, recorreu-se também aos relatórios do órgão gestor do Sistema Nacional de Arquivos do Estado, representado pelo CEDIMO, entidade responsável pela compilação dos diversos relatórios institucionais sobre a implementação da LDI e sua submissão ao Provedor de Justiça, que tem a missão de incluir os dados no informe anual apresentado à Assembleia da República. Alguns desses relatórios encontram-se disponíveis na página institucional da entidade e outros em seus arquivos. Os dados desses relatórios foram comparados com os dados dos informes do Provedor de Justiça e utilizados singularmente nos casos em que não foi possível obter os referidos informes.

Para a compreensão do contexto do surgimento da LDI, recorreu-se aos relatórios dos encontros realizados pelo MISA-Moçambique no período de preparação do anteprojeto e do projeto da LDI, disponíveis no site institucional. Visitou-se o Centro de Documentação e Informação da Assembleia da República, onde foi possível obter o projeto, o parecer a ele relativo e os relatórios de votação (na generalidade e na especialidade). De igual modo, foram consultados alguns jornais contendo entrevistas com profissionais dos meios de comunicação social e outros profissionais que, direta ou indiretamente, participaram no processo de construção da LDI.

Quanto aos objetivos, o estudo valeu-se da combinação da pesquisa exploratória e descritiva. Dada a escassez de estudos acadêmicos sobre o acesso à informação pública a partir da Lei do Direito à Informação em Moçambique e o fato de a referida lei ser recente, a pesquisa exploratória afigurou-se como um requisito indispensável. Além disso, ela permitiu aprofundar o conhecimento sobre o estágio da implementação da LDI e o nível de acesso à informação nas instituições da Administração Pública. Gil (2023, p. 27) explica

que “a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”.

Silva e Menezes (2005, p. 21) esclarecem que a pesquisa descritiva consiste em “descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. A pesquisa descritiva foi útil na caracterização da Administração Pública e da LDI, permitindo, deste modo, uma melhor compreensão do problema. A pesquisa descritiva e a exploratória, em conjunto, permitiram ter uma compreensão mais profunda do objeto de estudo, maior clareza sobre o problema e a construção da hipótese. Também foi desenvolvida uma pesquisa de campo no Arquivo Histórico de Moçambique, instituição que, além de atender ao público que procura por informações da fase corrente resultantes do decurso de suas atividades, também atende ao público que procura por documentos e registros de valor secundário (histórico, cultural, probatório e informativo), recolhidos e preservados como elementos de sustentação da memória e da identidade social.

Terminada a etapa de identificação e seleção dos materiais, seguiu-se o processo de coleta de dados, realizado com recurso a diversos instrumentos, com ênfase na análise documental, que permitiu a elaboração da revisão de literatura e o entendimento da LDI e seu impacto no acesso à informação pública. Ademais, recorreu-se à pesquisa de campo, que teve como base a técnica de observação indireta fundamentada em documentos e registros sobre o processo de acesso à informação. A pesquisa decorreu entre os meses de março e agosto de 2025, em três setores: Secretaria do Arquivo Histórico de Moçambique, Departamento de Arquivos Permanentes (DAP) e Biblioteca, considerados os mais procurados pelo cidadão. A coleta foi orientada por um guia de observação contendo quatro partes: I – Identificação do setor (Arquivo, Biblioteca, Coleções audiovisuais); II - Identificação do requisitante (nacionalidade e ocupação); III – Tipo de material solicitado (Bibliográfico, Arquivístico, Audiovisual); IV – Data da requisição.

Foi feito um levantamento de dados dos últimos quatro anos após o período condicionado pela COVID-19 (2021, 2022, 2023, 2024), cuja primeira fase consistiu na identificação e análise de 150 fichas de requisição de documentos no DAP; a segunda baseou-se na análise de 69 fichas de requisição de materiais bibliográficos na biblioteca; e a última fase consistiu na análise dos livros de registro das solicitações de certidões (batismo, casamento, óbito e estruturas), de onde foram extraídos os quantitativos das solicitações por tipo de certidão e ano da solicitação.

Por fim, procedeu-se ao processo de análise dos dados coletados, os quais foram examinados e sistematizados com recurso a um misto de métodos e técnicas que incluíram a análise documental e dos resultados obtidos por meio do guia de observação.

Quadro 1 – Resumo da metodologia adotada

Natureza /abordagem	Básica/Quali-quantitativa	
	Pesquisa documental	
Tipo	Pesquisa de Campo	Pesquisa exploratória descritiva.
Método de pesquisa	Estudo de caso único	
Instrumentos e técnicas de coleta de dados	Pesquisa Bibliográfica	Observação indireta
	Análise documental	
Instrumentos e técnicas de análise de dados	Guia de observação	
	Análise documental	

1.5 Estrutura da Tese

A tese compõe-se de seis capítulos, antecedidos por uma introdução que inclui os objetivos, a hipótese, a justificativa, os procedimentos metodológicos, os constrangimentos, os pontos positivos e a estrutura do trabalho. O segundo compreende a revisão de literatura básica sobre a informação pública como instrumento de comunicação entre o Estado e o cidadão, fundamentando-se nos conceitos de informação pública, transparência administrativa e cidadania. No terceiro capítulo, apresenta-se a Administração Pública em Moçambique, destacando as reformas que contribuíram para a sua modernização; no quarto capítulo, abordam-se os aspectos teóricos e legais do direito à informação, apresentando-se o panorama global e a experiência moçambicana. No quinto capítulo, evidencia-se a avaliação da Lei do Direito à Informação no mundo e em

Moçambique. No sexto capítulo apresenta-se a Lei moçambicana do Direito à Informação e o acesso aos arquivos, destacando-se os princípios do acesso aos arquivos aprovados pelo Conselho Internacional de Arquivos, a situação dos Arquivos em Moçambique e o acesso à informação no Arquivo Histórico de Moçambique, maior provedor do acesso à informações públicas de valor permanente.

O referencial teórico fundamenta-se em diversos autores, com destaque para: Jardim (1999), Zuccolotto e Teixeira (2019), Rodrigues (2020), que abordam a transparência como princípio básico para o exercício do direito à informação; Capurro (2000, 2003) e Hjørland (2007), que discutem a história e o conceito de informação; Uhlir (2006), que trata da informação governamental de domínio público; Bobbio (2007) e Thompson (2006), que debatem as formas de Estado; Brito Neto (1999), Costa e Anni (2018), que discutem o conceito de cidadania e sua construção. No sétimo capítulo, são apresentadas as considerações finais e propostas para estudos futuros. Por fim, listam-se as referências utilizadas para a elaboração desta tese.

2 INFORMAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE COMUNICAÇÃO ENTRE O ESTADO E O CIDADÃO

Desde os tempos mais remotos de sua existência, o homem utilizou a informação para comunicar-se e transmitir conhecimentos. No mundo moderno, a informação, impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico, tornou-se uma ferramenta importante e poderosa na luta contra as desigualdades sociais, mas somente a informação de interesse público pode gerar transformações e contribuir para o desenvolvimento, desde que ela seja compartilhada. É por essa razão que a UNESCO

> estimula os Estados membros a facilitar o máximo acesso inclusivo e o uso do patrimônio documental, capacitando as instituições de memória a fornecer catálogos de pesquisa precisos e atualizados e a encontrar a assistência, serviços de acesso equitativo de pessoa para pessoa aos documentos originais, se for necessário para a pesquisa […].

Percebe-se que, no contexto das relações entre o Estado e o cidadão, a informação pública se configura como um direito coletivo vinculado ao direito de participação cidadã e ao exercício da liberdade de expressão plasmados na Constituição da República. Para um melhor entendimento da informação pública como instrumento de comunicação entre o Estado e o cidadão, discutem-se, primeiro, os conceitos de informação e informação pública nas suas diferentes abordagens.

2.1 Informação e informação pública

Nas sociedades contemporâneas, a informação constitui uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento social, econômico e político, o que a coloca no centro das atenções tanto da sociedade no geral quanto do cidadão em particular. A palavra informação vem do latim *informatio,* que significa dar forma a algo material e também transmitir conhecimento a uma pessoa. Capurro e Hjørland (2007) explicam esses dois contextos básicos a partir do Thesaurus Linguae Latinae: o primeiro é o contexto tangível (informação como coisa), refere-se ao ato de moldar objetos ou indivíduos. Já no segundo contexto, o intangível, informação como conhecimento, destaca-se o conceito de educar no sentido de influenciar moralmente uma pessoa, moldando-a conforme os padrões sociais.

Ao longo da sua história, o termo informação foi utilizado em diversos contextos: biológico, pedagógico e moral. Mais tarde, na Idade Média, foi utilizado nos contextos epistemológico e ontológico, e no sentido pedagógico de educação e instrução; na transição

da Idade Média para a Modernidade, o significado do termo informação passou a ser usado não no sentido de dar uma forma (substancial), mas de aplicar à matéria para comunicar alguma coisa a alguém. Ademais, vários autores de diversas áreas de conhecimento que discutem questões ligadas à informação destacam o seu caráter polissêmico. MacGarry (1999), em seu livro "*O contexto dinâmico da informação*", visualiza a polissemia da informação a partir dos conceitos de George Miller, Norbert Wiener e Donald MacKay, nos seguintes termos:

> a informação pode ser considerada como quase sinônimo do termo fato; um reforço do que já se conhece; a liberdade de escolha ao selecionar uma mensagem; a matéria-prima da qual se extrai o conhecimento; aquilo que é permutado com o mundo exterior e não apenas recebido passivamente; definida em termos de seus efeitos no receptor; algo que reduz a incerteza em determinada situação. (MacGarry, 1999, p. 4)

Em meio a essa diversidade conceitual, Taylor (1984) concebe a informação como uma forma de energia que ilumina as relações entre pessoas, lugares e sujeitos, e a divide em três classes: a informação estrutural, que é codificada e classificada; a informação probabilística, inserida no processo de comunicação entre as pessoas ou entre as pessoas e meios de localização; e a informação semântica, refere-se a todo o contexto da informação que está sendo transmitida e às hipóteses formuladas ao criar inicialmente o sistema.

Diante da variedade de significados do termo informação, Capurro e Hjølarnd (2007, p. 187) afirmam que:

> [...] a informação deve ser definida em relação às necessidades dos grupos-alvo servidos pelos especialistas em informação, não de modo universal ou individualista, mas, em vez disso, de modo coletivo ou particular. Informação é o que pode responder a questões importantes relacionadas às atividades do grupo-alvo. A geração, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação e transformação da informação devem, portanto, ser baseadas em visões/teorias sobre os problemas, questões e objetivos que a informação deverá satisfazer.

Segundo Guardia (2022), a informação como signo tem a capacidade de aproximar distintas áreas de conhecimento. Neste contexto, diversos estudos demonstram que o conceito de informação abrange aspectos da Ciência da Informação, tanto isolados quanto interconectados, incluindo aspectos cognitivos, físicos e sociais, como se pode entender no conceito proposto por Silva e Ribeiro (2002, p. 37):

> [...] conjunto estruturado de representações mentais codificadas (símbolos, significantes) socialmente contextualizadas e passíveis de serem registradas em qualquer suporte material (papel, filme, banda magnética, disco compacto, etc.) e, portanto, comunicadas de forma assíncrona e multidireccionada.

A informação, como um fenômeno humano, relaciona-se diretamente com o processo de comunicação. A comunicação entre os homens nas sociedades primitivas era

feita por meio de sinais, gestos e sons. Com o passar do tempo, surgiu a escrita, que encontrou sua primeira manifestação na pictografia. Esta ganhou uma nova dinâmica e passou a ocupar o epicentro das atenções em todo o mundo, graças não só ao aparecimento da escrita, mas, sobretudo, ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Portanto, a informação passou a ser definida também no sentido tecnológico, como um conjunto de dados e conhecimentos organizados que possam construir referências sobre determinado acontecimento, fato ou fenômeno. Isto não significou apenas o surgimento de mais um conceito, mas, mais do que isso, o início de um novo paradigma no contexto informacional.

A informação passou a ser registrada não apenas em suportes físicos, mas também digitais; seu armazenamento deixou de ocorrer apenas em salas e depósitos físicos para acontecer também em disco rígido, disco externo, na nuvem, etc. No processo de tratamento da informação, o homem passou a partilhar tarefas com softwares capazes de indexar e armazenar grandes volumes de dados. Contudo, essas transformações não mudaram a relação entre a informação e a comunicação existente desde os primórdios.

Segundo Freire (2006, p. 13-14), a comunicação, entendida como um elemento do ciclo da informação, pressupõe a existência de três condições fundamentais:

- Ambiente social - Contexto que possibilita a comunicação da informação. Esse ambiente se caracteriza sempre pela existência de uma possibilidade de comunicação. Ele decorre do impulso primeiro, arquetípico, que nos levou como espécie à necessidade de materializar o pensamento em uma mensagem dirigida a um semelhante, um movimento primordial de transmissão da informação.
- Agentes - No processo de comunicação, os agentes são o emissor, aquele que produz a informação, e o receptor, aquele que a recebe. Os agentes emissores são responsáveis pela existência dos estoques de informação, em um processo contínuo no qual as funções de produção e transferência se alternam, ou seja, o receptor de hoje poderá ser um produtor de informação amanhã.
- Canais - Estão relacionados aos meios por onde informações circulam. Os agentes produtores escolhem os canais mais adequados para circulação de sua informação, podendo utilizar meios impressos, como jornais, revistas, periódicos científicos e livros, além de rádio, televisão, internet, entre outros.

Os três condicionantes são imprescindíveis; a ausência de um pode comprometer todo o processo de comunicação. O ambiente social é determinante porque tanto a produção quanto a transmissão e a recepção da informação podem variar conforme o contexto. Para

a comunicação fluir e produzir os resultados desejados, os agentes precisam partilhar o mesmo código e o emissor precisa conhecer o perfil do receptor. A escolha errada do canal de comunicação pode prejudicar a circulação da informação ou mesmo impedir que esta ocorra.

Historicamente, o processo de comunicação comporta três elementos: o emissor, a mensagem e o receptor. Silva (2017) estabelece uma diferenciação entre informação e mensagem nos seguintes termos: informação e mensagem apresentam uma significativa correlação, mas seus propósitos revelam uma distinção crucial. O envio da mensagem pressupõe a presença de um emissor, enquanto a informação depende da existência de um receptor e da mensagem transmitida. Além disso, a mensagem pode ser comunicada por diversos meios, sejam humanos ou não, físicos ou digitais, individuais ou coletivos, de forma consciente ou inconsciente.

Por outro lado, a informação exige uma apropriação essencial e consciente por parte do ser humano. Pode-se entender que o receptor ou o usuário da mensagem desenvolve maneiras diversas de construir informações, dependendo de suas condições e contextos sociais, intelectuais, metafísicos e cognitivos. Isso ocorre, evidentemente, em função dos procedimentos e dos objetivos que o indivíduo estabelece para formar uma concepção de informação. É por essa razão que os estudos de usuário são importantes e necessários para o conhecimento de seu perfil e de suas necessidades reais.

Pelas reflexões de Silva et al. (1998), informação e comunicação abarcam realidades próximas e até complementares, mas correspondem a diferentes perspectivas sobre os mesmos fenômenos, isto é, o termo comunicação caracteriza o processo de troca entre os indivíduos e informação diz respeito ao conteúdo da mensagem, à sua natureza, elaboração e difusão.

Os autores acrescentam que a informação, como algo que pode ser transmitido, armazenado e manipulado, pode ser entendida como uma substância e, por essa razão, deve ser registrada em um suporte físico. Contudo, no contexto atual, a informação pode ser registrada em diversos suportes, incluindo o suporte digital. Capurro (2020) vê a relação entre informação e comunicação de outra forma: enquanto a comunicação está ligada à previsibilidade e à redundância, a informação diz respeito ao novo e ao inesperado.

Na literatura consultada, ficou claro que informação e comunicação são, de alguma forma, os pilares do conhecimento. Le Coadic (1996) define a informação como conhecimento registrado sob a forma escrita, oral ou audiovisual. Neste contexto, informação e conhecimento se equivalem, não havendo consenso entre os especialistas

sobre suas fronteiras. No novo contexto mundial definido pela globalização e pela mudança tecnológica, o mais importante não é conhecer suas fronteiras, mas sim saber fazer o uso eficiente da informação e do conhecimento em prol do bem-estar pessoal ou social.

Barreto (2002, p. 1) nos lembra que "a conexão entre informação e conhecimento só se concretiza quando a informação é aceita como tal, permitindo que o indivíduo alcance um nível de desenvolvimento que o torna consciente de si e do mundo em que vive sua jornada pessoal". Para a informação ser aceita como tal, deve ser relevante, atual e capaz de ser processada, interpretada e aplicada segundo seu propósito e o contexto em que se encontra. Quando acontece o inverso, a informação perde seu valor.

Fogl (1979)[4], apud Correia e Zandonade (2018, p. 95), entende "a informação como uma forma de comunicação social com o auxílio da linguagem, e o conhecimento como resultado da cognição humana das propriedades de objetos e fenômenos da realidade objetiva". Para este autor, a informação compreende o conhecimento (conteúdo da informação), a linguagem (um instrumento de expressão de itens de informação), e o suporte (objetos materiais ou energia). González de Gómez (2000, p. 4) esclarece que:

> [...] a informação, como objeto cultural, se constitui na articulação de vários estratos (linguagem, sistemas sociais e sujeitos/instituições) em contextos concretos de ação que se evidencia como uma ação de informação que articula esses estratos em três dimensões principais: uma, semântico- discursiva, enquanto a informação responde às condições daquilo sobre o que informa, estabelecendo relações com um universo prático-discursivo ao qual remetem sua semântica ou conteúdo; outra, meta-informacional, onde se estabelecem as regras de sua interpretação e de distribuição, especificando o contexto em que uma informação tem sentido; a terceira, uma dimensão infraestrutural, reunindo tudo aquilo que, como mediação, disponibiliza e deixa disponível um valor ou conteúdo de informação, através de sua inscrição, tratamento, armazenagem e transmissão.

Deste modo, a informação pode ser entendida como um conjunto de sistemas, uma série de inter-relações existentes entre os indivíduos, grupos e instituições, num dado contexto. Davenport (1998) amplia sua reflexão ao analisar não somente a relação entre informação e conhecimento, mas a relação entre a tríade dado, informação e conhecimento. Destaca que a informação abrange os três elementos e atua como uma ponte entre dados brutos e o conhecimento que podemos eventualmente adquirir. Os dados são entidades quantificáveis convertíveis em informações. No entanto, a informação, por sua vez, requer uma análise cuidadosa e sua transferência com total fidelidade é bastante desafiadora, principalmente no contexto da sociedade da informação, caracterizada por *infoxicação*

[4] FOGL, Juri. Relation of the concepts 'Information' and 'Knowledge', International Forum for Information and Documentation, The Hague, v.4, n. 1, p.21-24, 1979.

causada pelo excesso de informação recebida. O conhecimento, por sua vez, representa a forma mais valiosa de informação, mas sua gestão é consideravelmente mais complexa devido à sua natureza multifacetada e intangível.

Cintra et al. (2002, p. 21), em sua obra *Para entender as linguagens documentais,* estabelecem uma analogia entre conhecimento e informação nos seguintes termos:

> A informação flui pelos dois extremos do circuito da comunicação: emissor, que é responsável pela sua criação, e no receptor, onde ocorre a recepção dessa informação; conhecimento, por sua vez, se dá nessas mesmas extremidades; enquanto o conhecimento é estruturado, coerente e frequentemente universal, a informação é atomizada, fragmentada, particular; enquanto o conhecimento é de duração significativa, a informação é temporária, transitória, talvez mesmo efêmera; enquanto o conhecimento é um estoque, a informação é um fluxo de mensagens.

Diante das descrições acima apresentadas, observa-se que tanto a comunicação quanto o conhecimento têm a informação como elemento fundamental. Na Ciência da Informação, os debates em torno da informação apontam para a complexidade da sua definição, compreensão, delimitação e, consequentemente, para a ausência de um conceito universalmente aceito. Diante dessa dificuldade, alguns autores acreditam que a melhor saída passa necessariamente por adjetivar a informação para indicar o tipo ou a área científica em que está institucionalizada. Assim sendo, nossa pesquisa circunscreve-se em torno da informação pública.

Ilharco (2003) faz uma reflexão em torno dessa problemática e adverte que é importante considerar que os pressupostos subjacentes e os axiomas que utilizamos para fundamentar nossa análise influenciam a natureza e os contornos do próprio fenômeno da informação. A maneira como percebemos algo está intrinsecamente ligada à teoria que empregamos. É a teoria que determina o observável. Outros autores acreditam que a separação essencial entre os diversos conceitos pode surgir da diferença entre a informação considerada como um objeto ou coisa, e a informação entendida como conceito subjetivo, cujo significado ou conteúdo informacional está atrelado à interpretação e ao contexto.

Na mesma senda, Silva (2017) discute as diversas perspectivas teórico-conceituais de informação formuladas na trajetória da Ciência da Informação e afirma que alguns dos conceitos de informação existentes na Ciência da Informação ou em outras áreas do conhecimento podem ser classificados como ocorrências, e não como conceitos propriamente ditos. Ocorrência refere-se a um acontecimento, a uma circunstância, seja ela fortuita ou não, ou a uma ocasião de sucesso; conceito significa conter plenamente, formar internamente a ideia por meio de palavras, a partir de uma representação abstrata da realidade.

Diante do exposto, entende-se que a informação é um fenômeno ainda em marcha, devido ao seu caráter interdisciplinar aliado ao desenvolvimento científico e tecnológico. Neste contexto, nos parece haver necessidade de uma teoria capaz de entrelaçar conceitos variados de informação, revelando a complexa estrutura que permeia tanto a linguagem cotidiana quanto a reflexão científica acerca desse conceito, assim como sua inter-relação com a realidade social e natural que o fundamenta.

No entanto, a ciência da informação já desenvolveu diversas teorias válidas, cada uma a seu modo e em sua época, que se complementam. As primeiras teorias que a literatura nos apresenta são os estudos de natureza matemática, que incluem a Teoria da Informação desenvolvida por Shannon, que trouxe para a ciência o primeiro conceito de informação preocupado com a eficácia da comunicação e descobriu que a comunicação não existe fora da informação.

Nessa relação comunicação-informação, o primeiro elemento foi definido como um processo em que uma fonte, a partir de um transmissor, por meio de um canal, envia a informação a um receptor, que a conduz a um destino; o segundo, a informação, foi definido como uma medida de incerteza. A teoria matemática estuda a quantificação, o armazenamento e a comunicação da informação. Contrariamente à Teoria Matemática, a Bibliometria não é uma teoria propriamente dita, como alguns autores deixam transparecer, mas um método que se preocupa com a quantificação da informação e, para tal, recorre a técnicas estatísticas e matemáticas para analisar a produção e a disseminação do conhecimento científico.

Depois dos estudos da informação vindos da área das ciências exatas, surgiu, na década de 60, a Teoria Sistêmica da informação, com origem no ramo da biologia, sendo mais tarde ampliada a diversos campos de estudos, como a cibernética e a teoria da informação. Essa teoria, como afirma Araújo (2009, p. 195), privilegia a ideia de círculo: todo processo sempre representa a saída de alguma entidade, e essa saída vai provocar a formação de novos elementos de entrada – como normalmente expresso nos conceitos de *input e output.* A teoria sistêmica teve um impacto muito significativo na Ciência da Informação (CI) ao apresentar duas grandes manifestações:

> As teorias funcionalistas a respeito da função da informação na sociedade e o desenvolvimento das teorias sobre os sistemas de informação. A partir dessas manifestações, vários autores dedicaram-se a mapear a importância das instituições e serviços de informação para a manutenção do equilíbrio da sociedade, além de estudos que buscavam caracterizar os diversos processos necessários para o adequado funcionamento dos sistemas de informação. (Idem, p. 195)

Depois das teorias que buscam fundamentação na física e na biologia, seguiu-se a teoria crítica de abordagem filosófica, que busca compreender e transformar a sociedade, questionando as estruturas de poder e as formas de dominação presentes nas relações sociais.

> Tem por atitude a epistemologia a desconfiança, a negação do evidente, a busca do que pode estar escondido ou camuflado. A informação é entendida como um recurso fundamental para a condição humana no mundo e, como tal, a primeira percepção que se tem é da desigualdade na distribuição entre os atores sociais. (Idem, p. 195)

Depois das teorias vindas da física, biologia e filosofia, chegaram as Teorias da Representação e da Classificação, que revolucionaram a CI ao desenvolver métodos e técnicas de representação e classificação da informação, inicialmente com mais peso na área de biblioteconomia e depois na arquivística. Foi no âmbito dessas teorias que foram desenvolvidos os primeiros sistemas de classificação utilizado na área de biblioteconomia – a Classificação Decimal de Dewey (CDD) e, depois, a Classificação Decimal Universal (CDU) – e, da arquivística, o "Manual dos Holandeses", que foi muito importante para a sistematização dos documentos arquivísticos.

Esses instrumentos serviram de inspiração e tantos outros foram criados visando à organização e facilitação do acesso a documentos, como o Classification Research Group da Inglaterra. Na década de 80, as TIC permitiram o surgimento da ideia de hipertexto, dos metadados, das ontologias e da web semântica em unidades de informação, com vista a classificar e representar a informação, sua produção e comunicação.

Além das teorias acima indicadas, existem outras também importantes não só para a área da CI, mas também para outras áreas que não estão aqui apresentadas por não ser nosso interesse abordar todas elas. Contudo, poderão ser abordadas em pesquisas futuras.

Ainda no âmbito do conceito de informação, Capurro (2003) procura compreender a informação a partir da análise da evolução histórica da Ciência da Informação e, para tal, delineou três paradigmas epistemológicos predominantes, a saber: o paradigma físico, o cognitivo e o social. Estes paradigmas surgem sequencialmente, em algum momento se entrelaçam e se complementam, mas têm suas fronteiras bem definidas. O paradigma físico enfatiza a dimensão material da informação (qualquer objeto que possa ter valor informativo), ao assumir que o conhecimento é objetivo, especializado e não depende do sujeito cognitivo.

No entanto, sua maior preocupação é com o controle da informação. Esse paradigma se constrói a partir da teoria de Shannon e Weaver, também conhecida como

Teoria Matemática da Comunicação, que considera a informação como um processo linear e unidirecional que envolve vários elementos, como a fonte, o transmissor, o canal, o receptor, o destinatário e o ruído. Também explica que ficam excluídos os aspectos semânticos e pragmáticos da informação, caracterizados pela busca de uma linguagem e de algoritmos ideais para o ordenamento e a recuperação da informação.

O paradigma cognitivo da informação surgiu das críticas ao primeiro paradigma, bastante influenciado pelo sucesso das teorias cognitivistas nas diversas áreas do conhecimento. Contrariamente ao paradigma físico, este paradigma reconhece que a produção do conhecimento depende da mente humana e, por isso, tem como enfoque analisar as formas pelas quais os processos informativos transformam ou não os sujeitos. Neste paradigma, o sujeito é visto como um ser isolado. O modelo cognitivo influenciou os estudos da Ciência da Informação, direcionando o foco inicial das fontes de informação para os usuários. Essa mudança ocasionou, por exemplo, a incorporação do conhecimento na forma de representar a informação. Os estudos de usuários passaram a se preocupar com o comportamento informacional dos indivíduos, como estes identificam lacunas e que estratégias utilizam para superá-las (Araújo, 2010).

O paradigma social da informação resulta da crítica aos dois modelos anteriores. A prática abordada por Capurro em torno deste paradigma revela uma mudança significativa na Ciência da Informação: não se busca mais uma linguagem ideal para representar o conhecimento ou um algoritmo que modele a recuperação da informação, como era o foco nos paradigmas anteriores. Essa transformação ocorre porque as bases de dados são polissêmicas e os termos de um léxico podem ser modificados. Assim, é imprescindível que os padrões de representação ofereçam pontos de acesso que considerem a diversidade dos contextos dos indivíduos.

Para este modelo, a informação é uma construção conjunta, coletiva. A informação não é algo que comunica duas cápsulas cognitivas com base em um sistema tecnológico, visto que todo sistema de informação está destinado a sustentar a produção, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação, transformação e uso de conhecimentos e deveria ser concebido no marco de um grupo social concreto e para áreas determinadas. Só tem sentido falar de um conhecimento como informativo em relação a um pressuposto conhecido e compartilhado com outros, com respeito ao qual a informação pode ter o caráter de ser nova e relevante para um grupo ou para um indivíduo (Capurro, 2003, s.p.).

Neste sentido, e porque a informação é uma construção coletiva e um bem público, depreende-se que o paradigma social e a informação pública estão relacionados:

- A informação pública é uma construção social; portanto, é obrigatório o seu compartilhamento.
- A maior preocupação do paradigma social é o tratamento e a disponibilização da informação.
- A informação pública consegue afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social; por essa razão, ela se situa entre o visível e o invisível.

A informação pública pode ser entendida como toda aquela que se encontra em poder de um órgão público, ou ainda produzida e/ou recebida por esse mesmo órgão, independentemente da sua natureza. Tem sido frequente confundir-se este tipo de informação com a informação de interesse público, aquela que os órgãos, sejam eles públicos ou privados, têm a obrigação de divulgar sem esperar que alguém a solicite ou quando o cidadão dela precisar.

A informação de interesse público pode ser entendida a partir da publicação "Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público", oriunda da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizada em Paris, em 1997, cuja versão final foi compilada e redigida por Uhlir. Esse instrumento fornece diretrizes aos Estados-membros sobre as políticas voltadas para a criação e promoção da informação de domínio público, considerando as demandas dos países e os procedimentos adotados no cenário internacional.

> A informação de domínio público constitui a chave para o exercício dos direitos básicos à liberdade de expressão e à participação na vida cultural e no progresso científico. Deste modo, a informação de domínio público refere-se à informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal ou qualquer obrigação de confidencialidade. Refere-se, portanto, por um lado, ao domínio de todos os trabalhos, ou objetos de direitos relativos, que podem ser explorados por todos sem qualquer autorização, por exemplo, quando a proteção não é concedida por lei nacional ou internacional, ou devido à expiração do termo de proteção. Refere-se, por outro lado, a dados públicos e informações oficiais produzidos e voluntariamente disponibilizados por governos ou organizações internacionais (Uhlir, 2006, p. 13).

Essa definição sugere que a dimensão da informação gerada pelo Estado se contrapõe ao privado e ao secreto; em outras palavras, este tipo de informação não deve ser interditado a ninguém, mas sim disponibilizado a quem dela necessitar. Segundo Uhlir, a informação de domínio público compreende duas noções distintas:

- Por um lado, pode-se entender que se trata do que está excluído do âmbito dos direitos autorais ou de outras formas de proteção estatutária: isso abrange tudo o que não tem direito, ou não tem mais direito, a tal proteção.
- Por outro lado, também se faz menção à informação que possui uma natureza intrinsecamente pública; ou seja, refere-se a determinados tipos de dados gerados por autoridades públicas, entendidas aqui como 'governo' em sentido amplo, no exercício de suas funções. Essa informação é considerada um bem público. A chamada informação governamental de domínio público, tanto em nível nacional quanto subnacional, pode incluir também algumas informações de domínio público provenientes de organizações internacionais. Em princípio, essa informação não está sujeita à apropriação.

Assim sendo, depreende-se que a informação pública faz parte do conjunto de informações que se encontram em poder do Estado ou por ele produzidas, que não sejam de caráter confidencial ou protegidas por lei. Como afirma Baptista (2010, p. 40),

> a informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo, para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade.

Os conceitos de Uhlir e Baptista mostram que a informação pública tem origem na relação entre a sociedade e a administração estatal e entre esta e outras entidades; pode assumir diversas formas e formatos, ser registrada em variados tipos de suporte, sem perder seu caráter social. Faz parte de um conjunto de informações pertencentes a um dado órgão/instituição, mas se destaca pelo seu valor inestimável para o exercício da cidadania, a democracia e a prestação de contas públicas, ao garantir a transparência, o controle social e a participação cidadã na gestão dos recursos públicos. Em Moçambique, a Lei n.º 34/2014[4] define informação de domínio público como

> aquela que se encontra na posse dos órgãos e instituições do Estado, da Administração direta e indireta, representação no estrangeiro e às autarquias locais, bem como às entidades privadas que, ao abrigo da lei ou de contrato, realizem atividades de interesse público ou que, na sua atividade, beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público que contribua para o exercício da cidadania, ou para manutenção ou construção de valores na sociedade, que promova o bem-estar pessoal ou social do cidadão, que contribua para o bem comum, em conformidade com as restrições previstas na Lei.

O conceito moçambicano reafirma o fato de a informação de interesse público ser um bem público e peça-chave para o exercício da cidadania. No mesmo âmbito, Uhlir

(2006, p. 27) explica que a informação governamental de domínio público é parte de uma categoria mais ampla de 'informação do setor público', entendida como qualquer informação que seja produzida por uma entidade do setor público. Este tipo de informação pode ser categorizado da seguinte maneira:

- Como informação administrativa ou não administrativa. A informação administrativa inclui procedimentos administrativos, explicações elaboradas por uma entidade pública com relação a seus procedimentos, ou outras informações relacionadas ao 'mundo externo' e reunidas ou geradas por entidades públicas quando do cumprimento de suas funções públicas (isto é, informações comerciais, culturais, técnicas, médicas, científicas, ambientais, estatísticas, geográficas ou turísticas).
- De acordo com o potencial interesse e a audiência: ela interessa ao público em geral, ou exclusivamente a algumas pessoas, ou grupos de pessoas? Em particular, algumas "informações oficiais" são necessárias a todos os cidadãos para o exercício de seus direitos democráticos, como, por exemplo, as leis, os regulamentos ou as decisões judiciais.
- A informação do setor público pode ter valor econômico para um mercado específico. Os órgãos públicos podem produzir a informação, sendo posteriormente utilizada ou desenvolvida pelo setor privado, que agrega valor a ela; ou a informação do setor público pode ser mais desenvolvida diretamente pelo setor público, ou por meio de parcerias público-privadas.

A informação pública também pode ser entendida como aquela resultante das atividades orgânicas de uma entidade pública que, por sua própria natureza, deve estar disponível ao público, sem violar nenhuma restrição de segurança nacional nem qualquer direito legal ou dever de sigilo. É toda a informação que está na posse do Estado, como explica Jardim.

> O capital informacional é parte da 'coisa pública' que constitui uma ordem propriamente política de poderes públicos, dotada de sua lógica própria (a razão de Estado), de seus valores autônomos, de sua linguagem específica e distinta do doméstico (real) e do privado. Assim, o controle do capital informacional é objeto de lutas no campo do Estado, associado a um poder sobre a redistribuição de recursos públicos e outros benefícios (Jardim, 1999, p. 46).

Coisa pública significa bem comum, aquilo que é de todos; sendo assim, todos têm o direito de saber tudo sobre ela. Neste contexto, os Estados, como gestores da coisa pública, têm o dever, e até certo ponto a obrigação, de publicizar as suas ações para a

sociedade saiber como a coisa pública está sendo gerida, e isso chama-se transparência administrativa.

2.2 A transparência administrativa como pressuposto básico da comunicação pública

O termo transparência vem do latim *transparentia,* que significa tornar-se visível, esclarecer ou dar a conhecer. Seu uso e sua importância cresceram com a crescente importância da informação e de sua partilha. A transparência ganha destaque a partir do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, como resultado da pressão internacional que buscava informações relacionadas com a referida guerra e, paulatinamente, foi ganhando espaço no contexto das democracias modernas, especificamente nas democracias representativas, baseadas na soberania do povo (Zuccolotto e Teixeira, 2019).

As transformações tecnológicas ocorridas no século XXI impulsionaram a demanda por transparência, mas não ampliaram a vigilância da sociedade sobre o Estado. Se, por um lado, as tecnologias permitiram o crescimento exponencial da informação registrada e o surgimento de novos suportes, por outro, surgiram novas dificuldades ligadas ao acesso, tais como problemas estruturais, analfabetismo digital e exclusão digital.

O dicionário da língua portuguesa define transparência como

> qualidade do que é transparente; fenômeno pelo qual os raios luminosos visíveis são observados através de certas substâncias; qualidade do que transmite a verdade sem a adulterar; limpidez; qualidade de quem não tem nada a esconder; caráter do que não é fraudulento e pode vir ao público (em matéria econômica) […]".

Esses múltiplos significados revelam o caráter polissêmico do termo transparência, variando entre áreas como física, administração pública e comunicação. Na mesma linha, Zuccolotto e Teixeira (2019) definem transparência como a característica de um corpo que permite a passagem da luz, possibilitando a distinção dos objetos que estão atrás dele através de sua espessura. A transparência é descrita como algo qualitativo, sinônimo de abertura, instrumento de comunicação e responsabilidade, algo que permite ver o que está em seu interior.

Na linguagem corrente, transparência caracteriza-se como um termo polissêmico, utilizado em várias disciplinas e em diferentes contextos, muitas vezes em sentido figurado. Quantas vezes reclamamos da falta de transparência de um colega de trabalho, familiar ou chefe de governo? Quantas vezes reclamamos da falta de transparência na utilização dos

fundos públicos? Nos últimos tempos, a problemática da transparência como alicerce da participação cidadã tem ocupado lugar de destaque nos debates políticos, acadêmicos e da sociedade civil, revelando a necessidade urgente de se fortalecer a democracia vigente. O que se assiste nas sociedades contemporâneas, principalmente em países em desenvolvimento como Moçambique, leva-nos a crer que estamos vivendo um momento de mudança de paradigma, no qual a transparência tende a ceder lugar à opacidade.

No contexto institucional, “transparência administrativa significa que, atrás do invólucro formal de uma instituição, se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos que são percepcionados pelo observador” (Chevalier, 1988, apud Carvalho, 2015, p. 109-110). Normalmente, onde existe um observador, tem de existir algo disponível a ser observado e os respetivos meios ou métodos para realizar a observação. Constata-se que os três elementos devem estar presentes simultaneamente, dado que a ausência de qualquer um deles descaracteriza o ciclo da transparência.

No campo da Administração Pública, transparência é entendida como a gestão dos assuntos públicos para o público. “[...] transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas" (Zuccolotto e Teixeira, 2019, p. 18). Assim, as instituições que pautam pela transparência tendem a ter relações saudáveis com seus usuários e costumam ser bem-sucedidas, enquanto as instituições não transparentes costumam ser problemáticas e fechadas para com seus usuários.

Jardim (1999) reconhece o caráter discordante entre transparência e opacidade e explica que elas coexistem em proporções que se complementam. Embora a opacidade possa atuar como um elemento inibidor, ela nunca é tão intensa a ponto de bloquear completamente a percepção dos elementos que compõem o universo visual. Da mesma forma, a transparência não impede um olhar atento sobre os componentes presentes naquele espaço. Nesse sentido, percebe-se que, independentemente do nível ou tipo de transparência que um Estado ou organização venha a adotar, sempre existirão informações que, pela sua natureza, não podem ser divulgadas, os chamados casos excepcionais.

Em seu artigo *Democratic Secrecy,* Thompson (1999) afirma que, mesmo nos governos mais abertos do mundo, o sigilo persiste e destaca que, nos EUA, por exemplo, as regras e critérios usados para classificar e desclassificar informações secretas eram mantidos em sigilo. Assim, observa-se, como esclarece Jardim (1999), que a transparência se situa em dois planos: político e administrativo.

- No primeiro, a manutenção da considerável autonomia que conquistam na administração dos assuntos públicos leva-os a não desejarem revelar informações que poderiam não apenas diminuir sua capacidade de ação, mas também ser utilizadas pelos seus concorrentes.
- No segundo, a opacidade seria causada, por um lado, pela fraca compreensão que os cidadãos têm da estrutura burocrática e, por outro, pelo receio de que a transparência diminua as oportunidades de ação do corpo administrativo em relação aos cidadãos e aos grupos de interesse.

A transparência reduz as assimetrias informacionais entre a administração e o cidadão e cria condições para a sociedade acompanhar as atividades do poder público. Inversamente, a opacidade fragiliza as relações entre o Estado e o cidadão e transforma o poder público em um campo minado, sem condições para o cidadão poder fiscalizar as ações do governo. Nas últimas décadas, notícias sobre corrupção ocupam as manchetes dos jornais e de outros meios de comunicação e caracterizam as relações entre cidadãos e instituições públicas. Por essa razão, assiste-se, particularmente em Estados africanos, ao crescimento dos conflitos sociais e políticos entre a sociedade e os governantes.

Inversamente, em Estados democráticos onde as instituições dão importância ao princípio da transparência, a divulgação ou publicidade das informações de interesse público acontece de forma voluntária (transparência ativa) e sempre que o cidadão solicitar (transparência passiva). Nas instituições públicas moçambicanas, a transparência ativa ainda é deficitária: primeiro, porque muitas instituições não têm página web para a divulgação de informações e as que têm essas páginas divulgam apenas informações que não são de grande relevo (eventos, estrutura funcional, legislação), que, aliás, são dificilmente são atualizadas. Outro problema está ligado à falta de recursos financeiros para manter a página funcional. Nas mesmas instituições, a transparência passiva é caracterizada pela falta de cumprimento dos prazos estipulados por lei para dar resposta a um pedido de informação e/ou pela recusa direta em fornecer informações ao cidadão.

Rodrigues (2020) discute o conceito de transparência, destacando que este tem sido mal delimitado, uma vez que tende a considerar transparência apenas a divulgação máxima de dados governamentais, negligenciando que vários processos e políticas públicas lidam com informações confidenciais que, se divulgadas prematuramente, podem comprometer a efetivação das ações. A autora destaca que a transparência não pode ser avaliada como um valor absoluto, mas sim como um grau possível de provimento de informações, conforme a realidade de cada instituição e tipo de política. Assim, propõe quatro subtipos

de transparência que podem coexistir nas organizações públicas: transparência plena, que não possui restrições em visibilidade e inferabilidade; transparência nominal, que possui restrições apenas na inferabilidade; transparência condicionada à necessidade de saber, que possui restrições apenas na visibilidade; e transparência na atribuição e gestão de informações sigilosas, que apresenta restrições em ambos os elementos.

Hood e Heald (2006), em sua obra "*Transparency: the key to better Governance*?", afirmam que vários conceitos de transparência apresentados pela literatura se tornam ambíguos por não levarem em consideração as direções e as variedades de transparência. Portanto, os autores identificaram quatro direções de transparência: transparência vertical, que compreende a transparência para cima e a transparência para baixo, e a horizontal, que compreende a transparência externa e interna.

- Transparência para cima pode ser concebida tanto em termos de relacionamento hierárquico como da análise principal-agente que subsidia a maioria dos modelos econômicos.
- Transparência para baixo ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou os resultados de seus governantes. Os direitos dos governados em relação aos governantes figuram com destaque na teoria e na prática democráticas, muitas vezes sob a égide da 'responsabilidade'. Quando as duas transparências se encontram, dá-se a transparência vertical.
- Transparência externa ocorre quando o subordinado hierárquico ou o agente pode observar o que está acontecendo além da organização. A capacidade de ver o exterior é fundamental para a capacidade de uma organização de entender seu habitat e monitorar o comportamento de seus pares e/ou concorrentes.
- Transparência interna ocorre quando aqueles que estão fora da organização podem observar aquilo que ocorre em seu interior. Esta é relevante para a legislação de liberdade de informação. Tem a conotação de vigilância e de ser vigiado por pares. Onde as transparências e interna coexistem, há transparência horizontal simétrica.

Para Hood e Heald (2006) e Zuccolotto e Teixeira (2019), os dois últimos modelos desempenham um papel relevante na legislação sobre liberdade de informação. Esse foco na transparência possibilita a criação de mecanismos de controle social por meio de leis que estabelecem padrões de comportamento. Rodrigues (2020) acrescenta que as quatro direções podem ser combinadas entre si:

- Transparência em direção ascendente (vertical): é a transparência hierárquica na qual o principal monitora o agente.
- Transparência em direção descendente (vertical): quando o agente acessa informações e monitora o principal.
- Transparência para o exterior (horizontal): o agente observa o ambiente externo da organização.
- Transparência para o interior (horizontal): observadores podem visualizar o que ocorre dentro da organização.

A autora critica os pesquisadores que privilegiam a direção ascendente externa, na qual o principal são os cidadãos e o governo é o agente, e se esquecem do papel ativo dos governantes em monitorar os cidadãos por meio de sistemas fiscais, por exemplo. É por essa razão que a autora defende a combinação das direções como a solução para a inclusão na transparência. No entanto, Heald (2006) alerta que certas combinações assimétricas podem ser desconfortáveis de experimentar. Para o autor, além das direções, outros fatores a serem considerados ao conceituar transparência, que influenciam de alguma forma na disponibilização da informação, são as variedades da mesma: transparência de eventos *versus* processos; transparência em tempo real versus a transparência em retrospecto; transparência nominal *versus* transparência efetiva.

Transparência de eventos *versus* transparência de processos - são duas transparências diferentes, mas ligadas entre si. A transparência de eventos é de simples percepção em relação à transparência de processos. De acordo com Heald, a transparência de eventos é composta por entradas (tradicionais sistemas públicos de despesas), saídas (podem ser mensuradas pelo nível de atividades do setor público) e resultados (de difícil avaliação por envolverem questões subjetivas como satisfação, medida de deterioração, entre outros fatores).

Os sistemas atuais de avaliação da administração pública são baseados em *inputs*, mas atualmente registram-se tendências crescentes de avaliá-la com base nos *outputs* e nos resultados, ou seja, considerando a qualidade e a quantidade dos serviços prestados (Zuccolotto e Teixeira, 2019). Essa tendência se deve ao fato de vários países se empenharem na modernização de sistemas de gestão da administração pública para dar resposta aos desafios que minam a boa governança. Contudo, como afirmam Zuccolotto e Teixeira (2019) e Heald (2006), essas métricas permanecem controversas, questionáveis e subjetivas.

Heald explica que os eventos são ligados por processos que podem ser de transformação ou de associação. Os primeiros referem-se à execução das tarefas que irão transformar os *inputs* em *outputs,* são de simples compreensão e as variáveis intervenientes são muito importantes em relação aos processos de associação, sendo de pouca compreensão e possuem variáveis imprevisíveis. Neste sentido, para que a supervisão da administração pública se concentre exclusivamente em eventos de transparência (entradas, saídas e resultados), é necessário que os valores obtidos gerem medidas suficientemente confiáveis que permitam avaliar a eficiência das políticas públicas.

Transparência em retrospectiva *versus* transparência em tempo real – a primeira refere-se à disponibilização de informação sobre recursos públicos em ciclos regulares. Isso não só favorece a sistematização dos dados, como também protege a gestão dos recursos públicos. A transparência retrospectiva converte-se em um elemento fundamental para tratar informações pessoais que requeiram confidencialidade, pois, por meio dessa abordagem, surgem regras que limitam o acesso a determinados documentos, definindo, assim, o limiar do sigilo quando os riscos associados diminuem.

A transparência retrospectiva é muito útil para o crescimento de uma organização, por poder favorecer a correção de falhas e desempenhar um papel preponderante no melhoramento dos planos subsequentes, desde que a publicação de dados não ocorra em períodos muito distantes em relação à sua produção. Um exemplo do impacto negativo da transparência retrospectiva relaciona-se às últimas eleições realizadas em Moçambique a 19 de outubro de 2024, cujos resultados só foram anunciados a 23 de dezembro do mesmo ano. A publicação tardia dos resultados provocou revolta popular, a qual teve consequências negativas no contexto econômico, social e até político.

A segunda refere-se ao monitoramento contínuo de uma ação, que pode acontecer em lugares isolados e até mesmo em atividades tradicionalmente restritas. Podemos tomar o mesmo exemplo das eleições, nas quais os países que optaram pelo voto eletrônico permitiram que o cidadão acompanhasse passo a passo todo o processo eleitoral. Contudo, é possível haver fraude eleitoral, uma vez que existem outras formas utilizadas para manipular os resultados, como no caso de votação ilegal, votação dupla, entre outras. A noção da transparência retrospectiva *versus* transparência em tempo real acrescenta ao conceito de transparência o elemento temporal da informação. (Zuccolotte e Teixeira, 2019)

Transparência nominal *versus* transparência efetiva – na ótica de Heald, as duas transparências são divergentes e designam essa lacuna de “ilusão da transparência”. A

primeira é uma transparência aparente, em que a informação é somente divulgada, mas, pela sua complexidade, o cidadão não consegue utilizá-la para os efeitos desejados e, nesses casos, não se pode falar de transparência. A segunda refere-se a uma transparência em que a informação divulgada pelo governo é processada, compreendida pelos seus receptores.

Em Moçambique, a transparência como meio de comunicação entre o Estado e o cidadão é referenciada em diversos instrumentos normativos, com destaque para a Constituição da República, no seu artigo 240°, n. 3, nos seguintes termos: "a Administração Pública promove a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação dos serviços ao cidadão". Neste âmbito, a Lei n.º 7/2012[5], no seu artigo 13°, estabelece:

2.2.1 A Administração Pública organiza-se de modo que os órgãos e serviços públicos estejam ao dispor do cidadão a partir da unidade territorial mais periférica, sem prejuízo de, abaixo desta, serem organizadas outras formas de prestação de serviços.

2.2.2 […] a aproximação do administrado implica a criação de órgãos, serviços ou procedimentos que permitem a articulação e interação direta entre a Administração e o cidadão, permitindo a sua auscultação e a canalização de petições, queixas, reclamações ou sugestões.

2.2.3 Os procedimentos referidos no n.º 2 podem ser encontrados, entre outros instrumentos, no Decreto n.º 30/2001[6], especificamente no artigo 7° sobre o princípio da transparência da Administração Pública.

2.2.4 O princípio da transparência implica a publicidade da atividade administrativa.

2.2.5 Os atos administrativos dos órgãos e de instituições da Administração Pública, nomeadamente os regulamentos, normas e regras processuais, são publicados de tal modo que as pessoas singulares e coletivas possam saber atempadamente as condições jurídicas em que poderão realizar os seus interesses e exercer os seus direitos.

2.2.6 Os órgãos da Administração Pública estão sujeitos a fiscalização e auditoria periódicas pelas entidades competentes.

A lei moçambicana de direito à informação reforça e clarifica o descrito nesses instrumentos, ao afirmar, no n.º 1 do artigo 6° (princípio da máxima divulgação), que "as

[5] Aprovada a Lei Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública.

[6] Aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública e assume a transparência como um princípio de funcionamento da Administração Pública e revoga o Decreto n. 36/89, de 27 de novembro.

entidades públicas e privadas [...] têm o dever de disponibilizar a informação de interesse público em seu poder, publicando-a através dos diversos meios legalmente permitidos, que possam torná-la cada vez mais acessível ao cidadão, sem prejuízo das exceções expressamente previstas na lei e demais legislações aplicáveis". Nota-se, nesse caso, a ideia da "obrigatoriedade legal" em publicitar a informação pública, mas também a chamada de atenção quanto às exceções legais. Ainda no mesmo artigo, são destacadas as informações[7] de divulgação obrigatória e os respectivos meios de divulgação[8].

Para completar o artigo 7° (Princípio da transparência), estabelece-se que "as entidades públicas e privadas, investidas de poder público, por lei ou por contrato, exercem as respetivas atividades no interesse da sociedade, devendo, por isso, as mesmas serem de conhecimento dos cidadãos". Fica claro que a prestação de contas por parte dessas instituições é um dever e não um favor. O artigo 9°, sobre o princípio da obrigatoriedade de publicar, reafirma o descrito no artigo 6° e amplia as matérias a serem divulgadas nos seguintes termos: "o acesso à informação implica que os órgãos […] publiquem e divulguem documentos de interesse público […] e o conteúdo de eventuais decisões ou políticas que afetem direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos". Neste contexto, o Decreto n.º 30/2001, em seu artigo 39°, orienta as instituições a afixarem as informações úteis[9] para o público nas vitrinas ou quadros a serem colocados nos lugares de recepção ou atendimento.

> O princípio da transparência se projeta em dois planos: o *funcional*, impondo uma atuação administrativa que deixe ver e se dê a ver, sem opacidade, impenetrabilidade ou segredo para além do legalmente consentido; e o *organizatório-procedimental*, exigindo que as soluções organizatórias e procedimentais adotadas pelo legislador ordinário e pela própria Administração permitam que a atuação desta seja visível e por todos percepcionada, sem distância inultrapassável entre a Administração e os particulares, nem acesso difícil ou dificultado à informação administrativa e à participação na gestão efetiva da Administração (Fernandes, 1993, p.437)

A questão da Administração Pública aberta é estabelecida no artigo 10° da Lei do Direito à Informação nos seguintes termos:

---

[7] Organização e funcionamento dos serviços e conteúdo de decisões passíveis de interferir na esfera dos direitos e liberdades do cidadão; planos de atividades e orçamentos anuais, bem como os respectivos relatórios de execução; relatórios de auditoria, inquéritos, inspeção e sindicância as suas atividades; relatórios de avaliação ambiental; atas de adjudicação de quaisquer concursos públicos; contratos celebrados, incluindo a receita e a despesa neles envolvidas.

[8] […] Boletim da República, os meios de comunicação social impressos, radiodifusão e televisivos, páginas da internet e afixação em locais de estilo.

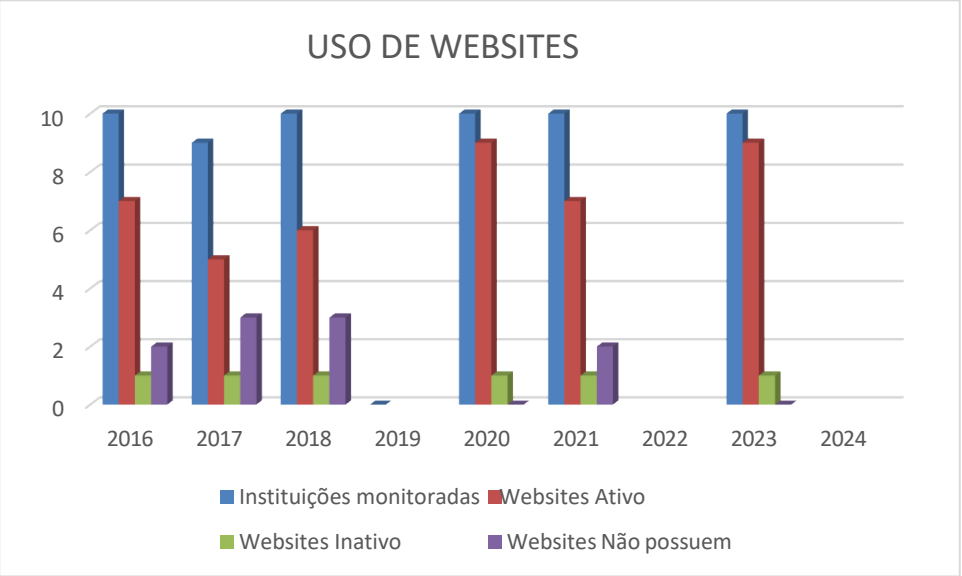
[9] Informações sobre os locais onde são tratados os diversos assuntos: a tabela das taxas dos serviços; a indicação dos números de telefone para atendimento do público; as minutas e modelos de requerimentos e declarações.

1. Os poderes públicos devem manter os arquivos disponíveis, salvo as exceções previstas por lei.
2. A Administração Pública aberta baseia-se na liberdade de acesso aos documentos e arquivos públicos, sem necessidade de o requerente demonstrar possuir interesse legítimo e direto do seu acesso, bem como a finalidade a que se destina a informação, salvo as restrições previstas na LDI e demais legislação.
3. Toda a informação deve ser mantida em registros devidamente catalogados e indexados de forma a facilitar o direito à informação.

No contexto atual, Moçambique possui um quadro legal que, se respeitado e colocado em prática, a relação Estado-cidadão seria muito melhor, as instituições públicas seriam mais transparentes e o cidadão teria possibilidade de acompanhar as ações do governo, mas os desafios ainda são maiores se tomarmos em consideração os resultados das monitorias da implementação da LDI realizadas pelo MISA-Moçambique, 2016-2024. As monitorias têm por objetivo avaliar o nível de abertura das instituições no que concerne à disponibilização da informação de interesse público aos cidadãos. Para tal, verificam o grau de dificuldades que o cidadão enfrenta para aceder à informação de interesse público, analisam o cumprimento do prazo estabelecido na LDI para a disponibilização da informação, o cumprimento do princípio da máxima divulgação e o uso dos websites como instrumento de divulgação da informação.

Os resultados dos relatórios indicam que, nos primeiros anos de monitoria, as instituições dificilmente respondiam aos pedidos de informação, poucos tinham website e, destes, alguns continham informações desatualizadas. Neste aspecto, o relatório do MISA (2020) indica uma ligeira melhoria no processo de disponibilização de informação pública e no uso dos websites, influenciada pelo surto da pandemia de COVID-19, que obrigou as instituições a adotarem novas formas de servir o cidadão. Desde então, as instituições passaram a adotar os websites de forma massiva como um meio de disponibilização proativa da informação, mas as limitações orçamentais que caracterizam a vida das instituições da Administração Pública, em particular, nos últimos anos, vêm arrastando cada vez mais instituições para uma situação de estagnação resultando na falta de atualização dos conteúdos ou mesmo no abandono do seu uso.

Gráfico 1 – Uso dos websites para a divulgação da informação - 2016-2024



Fonte: Relatórios do MISA-Moçambique

O gráfico acima demonstra que, das 59 instituições monitoradas, 10 (16,9%) não possuem websites, 49 (83,1%) têm sites e, destes, 6 (10,1%) se encontram inativos e em cada dez instituições monitoradas, uma possui um website inativo. Esses resultados podem, de alguma forma, revelar exclusão, uma vez que limitam o acesso à informação para aquele cidadão que, por vários motivos, incluindo o de localização geográfica de residência, não tem como chegar à instituição detentora da informação de seu interesse, prejudicando a transparência administrativa.

Cabe referir que transparência, publicidade e fiscalização ou vigilância são conceitos interligados que visam dar maior visibilidade à gestão pública e possibilitar o controle dos atos administrativos pelo cidadão. Isto nos remete aos sete (7) princípios da Vida Pública (abnegação, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança), desenvolvidos pelo Comitê de Nolan, no Reino Unido, em 1995.

A partir desses princípios, Heald (2006) analisa a relação entre transparência, abertura e vigilância, acredita que a abertura guarda uma relação de equivalência com a transparência, mas com significados diferentes e direcionados a públicos também distintos. Considera-se abertura quando se inclui o leitor ou ouvinte não especializado.

> A transparência se estende além da abertura para abraçar a simplicidade e a compreensibilidade. Por exemplo, é possível que uma organização seja aberta

> sobre seus documentos e procedimentos, mas não seja transparente para o público relevante se as informações forem percebidas como incoerentes. A abertura pode, portanto, ser pensada como uma característica da organização, enquanto a transparência também requer receptores externos capazes de processar as informações disponibilizadas (Heald, 2006, p. 26).

Para Nolan (1995, p. 14), "os detentores de cargos públicos devem ser o mais abertos possível sobre todas as decisões e ações que tomam. Eles devem fundamentar suas decisões e restringir as informações apenas quando o interesse público mais amplo o exigir". Quanto à relação entre a tríade transparência, abertura e vigilância, o autor entende que o termo vigilância, além de ser utilizado de forma técnica e neutra, carrega uma ameaça. Para que o vigilante consiga atingir seus objetivos, precisa conhecer melhor o elemento vigiado, mas nem sempre o vigiado se deixa conhecer.

No contexto da AP, a transparência se apresenta como um instrumento-chave na relação entre o cidadão e as instituições públicas, por isso, a falta de transparência inviabiliza o controle social. Como destaca Bobbio (2007, p. 29-30), "onde é invisível o poder, também o contrapoder está obrigado a tornar-se invisível: em consequência, ao caráter secreto da câmara do conselho, opõe-se à conjura de palácio tramado às ocultas nos mesmos lugares onde se oculta o poder soberano".

Diversos autores que abordam a transparência são unânimes no que se refere aos requisitos essenciais para a sua existência: a visibilidade das informações e o grau de inferência que se pode ter com as informações divulgadas. Neste caso, Jardim nos lembra que a noção de transparência se relaciona ainda com duas dimensões: a comunicação e a publicidade. No contexto da promoção da transparência, a comunicação entre o Estado e o cidadão deve ocorrer por meio de diversos canais e plataformas para que se cumpra o princípio da inclusão social. A dimensão da publicidade torna-se importante à medida que se publicita informação de interesse público, relevante, confiável e compreensível.

Em Moçambique, a publicidade é regulada pelo Decreto n.º 38/2016, de 31 de agosto, sobre direito da publicidade em Moçambique, que a define como "comunicação feita por entidade de natureza pública ou privada, [...] com objetivo direto ou indireto de promover quaisquer bens ou serviços, [...] bem como promoção de ideias, princípios, iniciativas ou instituições, excetuando-se deste contexto, a propaganda política. O artigo 26° deste instrumento versa sobre a proibição de publicitar bebidas alcoólicas nas instituições públicas e não as orientações ligadas à publicidade dos serviços públicos, como era de esperar. Tanto o conceito de publicidade quanto o conteúdo do artigo 26° não

contemplam a publicidade dos atos administrativos, o que mostra claramente que esse instrumento visa garantir a transparência e a ética na publicidade comercial.

No entanto, a publicidade dos atos administrativos está expressa em diversos instrumentos normativos dos quais destacamos: as normas de funcionamento dos serviços da Administração Pública (Decreto n.º 30/2002, de 15 de outubro), no seu artigo 7° que versa sobre o princípio da transparência da Administração Pública; a Lei que regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares (Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto), artigo 127°, sobre publicidade obrigatória; e a Lei de Direito à Informação (Lei n.º 14/2014, de 31 de dezembro), que estabelece, no seu n.° 1 do artigo 6°, o princípio da máxima divulgação, a publicidade como um dever das entidades públicas e privadas abrangidas pela lei e a necessidade de uso de diversos meios legalmente permitidos, sem violar as exceções previstas na lei.

Um órgão que divulga seus atos administrativos demonstra seu compromisso com o cidadão, facilita o acesso à informação e abre espaço para o cidadão exerçer seus direitos.

.

2.3 A cidadania em construção

A literatura nos revela que o conceito de cidadania é milenar, mas a cidadania como um direito universal encontra sua fundamentação na construção dos Estados modernos. O conceito clássico de cidadania encontra sua fundamentação na Grécia Antiga, associado à participação política na pólis (cidade-Estado Antiga), entre os séculos VII e VIII a.C. Nessa altura, era considerado cidadão somente o homem livre, nascido na cidade, que reunia condições que lhe permitiam participar das decisões políticas e do processo de votação, além de ocupar cargos públicos.

Aos estrangeiros era vedada a possibilidade de participar da vida política, mas podiam desenvolver outras atividades, como o comércio. Mais tarde, na Roma Antiga, o conceito de cidadania é alargado, designando não somente a situação política, mas também os direitos de um indivíduo em um território mais amplo, ou seja, a cidadania era extensiva a todos os residentes do Império Romano, o que significou a transformação paulatina do cidadão em súdito. Já na Idade Média, o conceito de cidadania era associado a cidades, vilas e à burguesia, ou seja, era mais ligado a títulos e pertencimento local do que a direitos universais. Verifica-se, embora de forma reduzida, a manutenção do caráter excludente do conceito de cidadania, pois as liberdades ainda eram limitadas e os plebeus, aqueles que

não eram da elite, não podiam gozar de liberdade. Somente no final da Idade Média, com o fim do feudalismo e a consolidação dos Estados modernos, o conceito de cidadania aproxima-se cada vez mais da noção de direitos civis e políticos e, mais tarde, de direitos sociais, conquistando paulatinamente seu estatuto de direito fundamental do homem.

Aliás, Marshall (1967), ao analisar o conceito de cidadania dentro de uma perspectiva de construção histórica, identificou três elementos constitutivos dos direitos de cidadania. O elemento civil que abarca os direitos essenciais à liberdade individual, ou seja, a cidadania, era associado à liberdade individual. Na realidade moçambicana, essas liberdades, que incluem a liberdade de reunião e manifestação, de consciência, de religião e de culto, de associação, de expressão e informação, de residência e circulação, são, desde 1990, garantidas pela Constituição da República.

O elemento político é conquistado a partir dos direitos civis assegurados e ampliado pelo direito de participar no exercício do poder político, mediante o voto ou investidura como representante eleito. Os direitos políticos, explicitados pela Constituição moçambicana de 2004, estão descritos no capítulo IV, com destaque nos artigos 73 a 75, que estabelecem o sufrágio universal como o mecanismo para se exercer o poder político, destacando que os partidos políticos e o pluralismo são os instrumentos fundamentais para a participação democrática dos cidadãos na governação do país, lembrando que os partidos políticos são vinculados aos princípios consagrados na Constituição e na lei.

O elemento social compreende o direito a usufruir do bem-estar social e econômico, de acordo com padrões que garantam a dignidade humana. A Constituição moçambicana estabelece os direitos econômicos, sociais e culturais no seu capítulo V, destacando o direito de propriedade, à herança, ao trabalho, à retribuição e segurança no emprego, à greve e proibição de lock-out, à educação, à saúde, ao ambiente, à habitação e urbanização, direito dos consumidores, de cultura física e esporte, à assistência na incapacidade e na velhice.

Na visão de Bobbio (2007, p. 61), cada elemento corresponde a uma concepção de liberdade: “[…] os direitos civis reservam ao indivíduo uma esfera de liberdade em relação ao Estado; os direitos políticos lhe garantem a liberdade no Estado; e os direitos sociais significam liberdade através ou por meio do Estado”. Targino (1991), por sua vez, destaca a importância desses elementos para a vida individual e coletiva e chama a atenção para as várias formas com que esses elementos se relacionam ao afirmar que, ora se fundem, ora se confundem, ora se distanciam ou desaparecem de acordo com as conjunturas e circunstâncias de cada país. Isto mostra que a construção da cidadania nunca foi um

processo simples e pacífico; ela é o reflexo de lutas sociais e movimentos políticos que, de forma incansável, buscam consolidar uma sociedade democrática onde todos os cidadãos gozam dos mesmos direitos.

Um outro autor que define a cidadania no contexto do paradigma liberal é Benevides (1994, p. 94), ao afirmar que "cidadania corresponde a um conjunto de liberdades individuais - os chamados direitos civis de locomoção, pensamento, expressão, a integridade física, associação, etc.". Percebe-se que a noção de cidadania está intrinsecamente vinculada aos direitos e deveres que um indivíduo tem e exerce na sociedade em que está inserido. Neste contexto, Costa e Ianni (2018) entendem cidadania como identidade social e política e, assim sendo, destacam três elementos que seriam partes constituintes de um tipo ideal de cidadania: vínculo de pertencimento, participação política/coletiva e consciência de ser portador de direitos e deveres.

O primeiro elemento liga a cidadania à nacionalidade, ou seja, um indivíduo é considerado cidadão de uma determinada comunidade nacional quando a ela pertence. Como destacam os autores acima citados, a cidadania "engloba uma série de transações recíprocas que tecem laços entre o cidadão – indivíduo – e o Estado, e é a percepção de pertencimento a um Estado, legitimada pelo reconhecimento público desses laços, que confere a identidade de cidadão" (Costa e Ianni, 2018, p. 50). A efetivação dos laços acima mencionados exige do indivíduo uma participação ativa do cidadão naquilo que diz respeito à coletividade. É dentro desse espírito que a cidadania não deve ser compreendida somente como um vínculo de pertencimento, mas também como um vínculo de participação política/coletiva. Nesse contexto, "o exercício da cidadania permite a práxis da negociação com o Estado e a participação política da comunidade, estando o exercício da cidadania vinculado fundamentalmente a um Estado democrático". (Idem, p. 53)

Vários autores que pesquisam e escrevem sobre a cidadania deixam claro que ela está intrinsecamente vinculada ao exercício dos direitos fundamentais do homem, uma vez que somente a cidadania proporciona ao indivíduo o acesso e a capacidade de exigir seus direitos e permite que este participe da vida coletiva. Aí se enquadra o terceiro elemento (consciência de ser portador de direitos e deveres), pois o indivíduo precisa saber que tem direitos inalienáveis, deveres e responsabilidades e, para isso, precisa conhecer a legislação que protege seus direitos e define as regras da convivência coletiva.

Costa e Ianni (2018) reconhecem a importância dos três elementos, mas destacam que o conceito de cidadania pode resultar da combinação dos três, de dois ou mesmo de um, pois o elemento fundamental é o primeiro (vínculo de pertencimento a uma

comunidade), por ser um quesito necessário para o *status* e o exercício da cidadania, enquanto os outros dois são variáveis constitutivas para a formação da cidadania plena. A partir dos três elementos constituintes, as autoras identificam três grupos de cidadãos: cidadão pleno, cidadão politicamente passivo e cidadão tutelado.

> O primeiro grupo é constituído por cidadãos politicamente ativos, com consciência de seus deveres, e que lutam pela garantia e ampliação dos direitos, por isso, estão em constante articulação com o governo e com outras instituições sociais. O segundo grupo é composto por cidadãos que não participam da vida política, seja por apatia ou descrença em relação à política e às instituições políticas atuais, ou por se encontrarem impossibilitados. Apesar de não ser ativo politicamente, tem conhecimento de seu pertencimento e de como usufruir e garantir seus direitos. O terceiro grupo é constituído apenas por cidadãos que não conseguem exercer seus direitos políticos e por não terem garantidos seus direitos como cidadãos. Em sua maioria, são indivíduos considerados inimputáveis, isto é, não responsáveis por seus atos, e encontram-se tutelados pelo Estado ou por outro indivíduo responsável por eles. São os indivíduos em situação de grande vulnerabilidade social, como os doentes mentais. Estes, na maioria das vezes, são considerados cidadãos apenas pelo pertencimento a um Estado-Nação, pois nem sempre possuem condições de garantir sozinhos os seus direitos, deveres e o livre exercício político. Costa e Ianni (2018, p.71-72)

Neste âmbito, Targino (1991, p. 151) apodera-se do pensamento de Aristóteles para reafirmar que "um homem é realmente homem quando pode exercer sua faculdade de julgar para realizar escolhas éticas, tanto com relação a seus próprios atos como em relação à comunidade em que vive". Aliás, já na década de sessenta, Marshall (1967, p. 76) definiu a cidadania moderna como "[…] um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, pois é a participação na vida social que confere ao indivíduo o status de cidadão. Todos aqueles que possuem *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao Estado". Assim sendo, fica claro que o conceito de cidadania está intrinsecamente ligado aos direitos e deveres de um indivíduo numa sociedade.

Em Moçambique, a Constituição reconhece e garante, no seu capítulo V, uma série de direitos sociais, econômicos e culturais que incluem o direito de propriedade, à herança, ao trabalho, à educação, à saúde, ao ambiente, à assistência na incapacidade e na velhice. Mas, como destaca Macamo (2014), seria complicado abordar a cidadania na perspectiva da Constituição num contexto em que uma parte considerável da população vive na pobreza absoluta, revelando, pelo menos em termos constitucionais, a distância que separa Moçambique da cidadania. Assim sendo, o autor assume a cidadania como ideia normativa, algo potencialmente possível, mesmo que não seja gozado por todos.

O contexto histórico da construção da cidadania em Moçambique não se difere muito da história do surgimento do conceito de cidadania no mundo. Também é produto de lutas diversas marcadas por várias transformações, influenciadas ou não pelo contexto

histórico. A construção da cidadania em Moçambique pode ser analisada segundo os principais períodos históricos, que se resumem em: pré-colonial, colonial e pós-colonial. Mas, para este estudo, interessa analisar a construção da cidadania no contexto de Moçambique colônia e Moçambique República, que se subdivide em três momentos: Primeira República (1975-1990), caracterizada pelo monopartidarismo e sistema socialista de governação; Segunda República (1990 - 1994), que marca o período de transição para o multipartidarismo após a assinatura do Acordo Geral de Paz; e a Terceira República que se inicia em 1994 com o fortalecimento do multipartidarismo e introdução de um Estado Democrático.

A noção de cidadania no período colonial tinha um caráter excludente e racista. A história da colonização revela que a legislação portuguesa sobre cidadania adotou uma tendência universalista e igualitária que também abrangia as colônias portuguesas, mas, como afirma Farré (2015), essa legislação foi ganhando mais complexidade à medida que os portugueses iam conseguindo o controle efetivo dos territórios africanos. No entanto, para agir nas colônias, eles precisavam compreender as realidades sociais dos africanos que mais tarde as designaram de usos e costumes. Da análise, concluíram que os súditos africanos partilhavam a mesma diferença em relação à sociedade portuguesa, por isso, foram uniformizados e chamados de indígenas.

> Um indígena era um indivíduo do território português que não era cidadão português, pois a ele era negado um nível de civilização suficiente para isso. Contudo, esse indígena teria de trabalhar para pagar o imposto, responsabilizando-se assim pelas despesas de uma colonização que, afirmava-se, iria civilizá-lo. Com base nesse pressuposto, foi refinando a doutrina do assimilado português, baseada na tutela do Império sobre os indígenas africanos, até estes atingirem o nível de civilização exigível a um português padrão (Farré, 2015, p. 203).

Percebe-se que, nessa altura, o indígena era um indivíduo pobre e sem conhecimento da cultura europeia, e para ascender à categoria de assimilado, precisava, antes de tudo, abdicar de sua cultura e de suas reais vivências sociais em prol da cultura europeia. Nesse contexto,

> os assimilados seriam os indivíduos que, por viverem nas cidades, estariam já dando mostras a uma forma de vida mais próxima à portuguesa: no uso da língua, na aceitação da vida cristã, na assunção do trabalho diário como forma de sustentar a família e na obediência às leis do governo, como as que se referem ao pagamento de imposto, ao serviço militar, etc. (Coelho, 2010, s.p.)

Um dos requisitos da assimilação consistia em substituir o seu nome ou sobrenome africano por um nome ou sobrenome europeu, como por exemplo, o Cossa passava para Costa. A assimilação era a conversão do indígena em cidadão. Com a independência e o

regresso paulatino às raízes africanas, algumas pessoas requereram a reposição dos seus sobrenomes originais. Se a assimilação, como categoria social e jurídica, é definida por oposição à categoria de indígena, isso denuncia, por um lado, a distância entre elas e, por outro, o alargamento dos grupos populacionais de dois (indígenas e cidadãos portugueses) para três (indígenas, assimilados e braços). Esses procedimentos revelam o quão complicado era para um colonizado ter o estatuto de cidadão, pois não se podia falar em cidadania sem nacionalidade. Na concepção liberal clássica,

> o conceito de cidadão incorpora e pressupõe a condição do indivíduo como sendo potencialmente membro do Estado, com a capacidade, inclusive, de tomar parte em diferentes instâncias decisórias de rede do Estado. Tudo isso limitado […] pelos canais normativos de representatividade que incluem o pleno exercício da delegação de poder a nível legislativo e executivo (Delgado, 1989, p. 340)

Nesse contexto, Silva (2002, p.39) explica que, "para se alcançar o estatuto de cidadania nas colônias, era necessário, antes de tudo, quebrar o vínculo de dependência política com a metrópole e diminuir a distância entre os governantes e os governados, de modo a criar uma interação entre ambos. Assim, em Moçambique, a construção da cidadania no sentido moderno da palavra inicia-se com a luta armada. Foram moçambicanos, sem distinção de raça, cor, etnia, religião ou nível acadêmico, que tiveram a ideia de lutar por Moçambique. Não havia entre eles a separação de assimilados e indígenas, pois todos comungavam o mesmo objetivo: libertar Moçambique das mãos dos colonizadores.

A ideia de cidadania se concretiza com a independência nacional e a criação do Estado moçambicano, em 1975. A partir de então, se iniciava a construção do homem-cidadão com direito de participar das decisões de interesse da coletividade, como está descrito no artigo 28° da Constituição da República Popular de Moçambique. "Todos os cidadãos da República Popular de Moçambique, maiores de 18 anos, têm o direito de votar e ser eleitos, com exceção dos legalmente privados deste direito. "

A mesma Constituição prevê, no seu artigo 35°, que todos os cidadãos são iguais perante a lei e gozam dos mesmos direitos (…), e o artigo 3° garante os direitos e liberdades fundamentais do Homem. Todavia, assiste-se, por vezes, a atos de violação desses direitos em diversas esferas. Nesse contexto, pode-se afirmar que, nos primeiros anos de independência, os moçambicanos tinham pouco ou quase nenhum espaço para exercer a dita cidadania, devido ao sistema político monopartidário guiado por um sistema socialista de orientação comunista, que contribuiu para agudizar a crise pós-independência.

Durante a colonização, ser cidadão era um privilégio, nem todos os habitantes das ex-colônias podiam adquirir o estatuto de cidadania. Para ser cidadão, era necessário abdicar-se da sua cultura em detrimento da cultura e costumes do colonizador. Com a independência, todos os indivíduos nascidos no território moçambicano e os filhos de pais moçambicanos nascidos no estrangeiro passaram a ser cidadãos moçambicanos, como se pode entender no artigo 1° da Lei da Nacionalidade de 1975, "são moçambicanos, desde que hajam nascido em Moçambique: a) os filhos de pai ou mãe nascidos em Moçambique; b) os filhos de pais apátridas, de nacionalidade desconhecida ou incógnita; c) os que vierem estabelecer domicílio no País até noventa dias após a independência.

> Vale ressaltar que a formação da nação moçambicana é um processo longo e complexo, à medida que ela nasce no meio dum vazio criado pela crise do sistema capitalista colonial e agravado pela fuga da mão-de-obra qualificada para a metrópole, logo após a independência. Se durante a colonização o cidadão assumia o papel de sujeito passivo, ou seja, enquadra-se ao nível de receptor, após a independência, ele passa teoricamente a ser não só ouvinte, mas também participante ativo nas questões que dizem respeito à coletividade. (Silva, 2002, p. 71).

A Constituição de 1990 marca uma nova era no contexto dos direitos ao legalizar a garantia dos direitos de participação política, no seu capítulo II, artigos 30 a 34, merecendo destaque o artigo 30, segundo o qual, "o povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, direto, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da nação". Contudo, a consolidação da democracia só teve início em 1994 com a realização das primeiras eleições multipartidárias que permitiram aos moçambicanos exercer, pela primeira vez, o direito ao voto, o direito de eleger seus representantes.

> Muito provavelmente, para alguns moçambicanos este poderá ter sido um dos grandes momentos de questionamento da sua cidadania enquanto fator psicológico, isto é, enquanto conscientização dos seus direitos e deveres. Portanto, a guerra acabou favorecendo a solidificação da cidadania passiva, uma vez que todo o esforço do Estado visava eliminá-la, fazendo uma vez mais com que a população partilhasse dos ideais comuns, isto é, do fim da guerra como pressuposto para a liberdade e a democracia (Faite, s/d).

Nesse âmbito, Silva (2002) faz um lembrete ao afirmar que, mesmo depois da onda de democratização, o chamado cidadão moçambicano enfrentou problemas que direta ou indiretamente o impediam de usufruir de certos direitos que lhe garantem o exercício da cidadania. De entre os entraves, destacam-se a autocensura exercida pelo governo do ex-partido único, ao longo da sua vigência; a cultura impregnada por valores e padrões da metrópole como consequência da dominação portuguesa e a fraca relação entre Estado e

sociedade civil, a opacidade informacional e o elevado número de cidadãos excluídos, agravado pelo analfabetismo, que atingia índices elevados.

Macamo (2014) afirma que uma abordagem útil da cidadania em Moçambique exige uma reflexão que não só destaque a natureza da relação entre o Estado e a sociedade, como também a questão de saber de que maneira essa relação se insinua no tipo de problemas políticos que surgem e comprometem a democracia no país. No entanto, esse não é o objetivo desta tese e muito menos desta seção. Mas importa referir que, em países como Moçambique, onde as relações entre o Estado e a sociedade são frágeis, o exercício da cidadania é colocado em risco. Dentre os fatores que concorrem para fragilizar essa relação estão a dificuldade de acesso a serviços básicos, aliada ao caráter secretista das instituições da Administração Pública.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MOÇAMBIQUE

Após discutir a construção da cidadania, torna-se pertinente refletir sobre a Administração Pública como um ator estratégico na mediação entre o Estado e a sociedade. Lembrando que a administração pública desempenha um papel preponderante na sociedade, por ser a responsável pela implementação de políticas e serviços fundamentais que asseguram o bem-estar coletivo. Deste modo, quando uma sociedade é dirigida por administradores que encontram na corrupção a solução para seus problemas, ela está condenada ao declínio do bem-estar social.

A Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública em Moçambique (Lei n.º 7/2012) define a Administração Pública como o conjunto de órgãos e serviços públicos que asseguram a realização de atividades administrativas, visando à satisfação das necessidades públicas. Neste contexto, a AP é a forma como o Estado organiza e exerce as suas atividades para atender aos interesses da coletividade. No entanto, na literatura, o termo Administração Pública é definido e delimitado em vários sentidos (orgânico, funcional, formal e material), que podem ser reduzidos a dois: objetivo (material ou funcional) e subjetivo (formal ou orgânico).

Do ponto de vista objetivo, a Administração Pública, na ótica de Alexandrino e Paulo (2010), abrange apenas os órgãos e entidades jurídicas que desempenham a função exclusivamente administrativa, responsáveis pela implementação dos programas de governo e, no sentido subjetivo, a Administração Pública integra os órgãos de governo com a função de definir diretrizes e programas de ação governamental, abrangendo os planos de atuação do governo, o estabelecimento das denominadas políticas públicas, assim como os órgãos e pessoas jurídicas responsáveis por executar as políticas públicas. Vários estudos que discutem a Administração Pública a definem no contexto subjetivo. Essa opção justifica-se pelo fato de o conceito subjetivo abarcar tanto os fazedores das políticas (órgãos políticos e funções políticas) quanto os executores dos programas do governo.

O conceito subjetivo nos remete à organização estrutural da AP, que pode ser classificada em administração direta/centralizada ou indireta/descentralizada. A primeira caracteriza-se pela prestação de serviços públicos de forma centralizada pelo Estado e a segunda ocorre quando o Estado descentraliza os serviços públicos em entidades dotadas de autonomia. A Lei 7/2012, de 8 de fevereiro, que dispõe sobre a Organização e

Funcionamento da Administração Pública, define a administração direta do Estado como o conjunto de entidades administrativas destituídas de personalidade jurídica, que exercem atividade administrativa integradas no seio da pessoa coletiva Estado–Administração. A administração indireta do Estado é definida como o conjunto de entidades administrativas institucionalmente descentralizadas, dotadas de personalidade jurídica própria, criadas pelo Estado para a prossecução necessária de uma determinada finalidade de interesse público.

No contexto mundial, as administrações públicas foram mudando consoante a conjuntura de cada país e, em Moçambique, não foi diferente. O período pós-independência foi caracterizado por um conjunto de processos de modernização que tinham em vista a adequação da AP às políticas públicas do novo governo. No período colonial, a administração pública estava centrada nos interesses da Metrópole e tinha como objetivo fundamental a exploração dos recursos naturais e a manutenção do domínio colonial. Em 1933, o governo português instituiu, pelo Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de novembro, a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU), visando modernizar e uniformizar a administração nas colônias e criar uma base legal comum para todas.

A RAU entrou em vigor em 1934 e teve uma repercussão significativa na organização e funcionamento da administração nas colônias portuguesas, criando uma estrutura administrativa mais moderna e eficiente para os interesses da Metrópole. Em Moçambique, a reforma vigorou durante 78 anos, teve algumas de suas disposições alteradas, conforme previa o inciso 1 do artigo 5° “de cinco em cinco anos, o Ministério das Colônias procederá à revisão da Reforma Administrativa Ultramarina (…).”

Logo após a independência, a maior preocupação do governo foi tentar adequar a Administração Pública à nova conjuntura e, para isso, houve necessidade de se criarem novas normas e/ou adequarem-se as normas vigentes. Neste âmbito, assistiu-se ao que Dias (2012) chamou de movimento de ajustamentos permanentes e contínuos do setor público. Acredita-se que a multiplicidade das matérias tratadas na RAU tenha contribuído para a sua revogação ocorrer de forma faseada: a primeira fase iniciou-se com a criação da Constituição da República Popular de Moçambique, de 20 de junho de 1975, que tinha como um dos objetivos fundamentais a eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade adjacente, passando pela aprovação das demais legislações pertinentes à organização e funcionamento dos poderes do Estado. Nesse período, a AP adotou o modelo centralizado e centralizador, apoiado no partido único.

Um mês depois da proclamação da independência, o Conselho de Ministros, reunido na sua primeira sessão após a independência, discutiu, entre os vários assuntos, os

problemas da função pública e definiu as tarefas dos vários ministérios através do Decreto n.º 1/75, de 27 de julho, que institui a organização da administração pública para o aparelho central. Três décadas depois, a Lei n.º 9/2001, de 9 de junho, no seu artigo 208, revogou as disposições da RAU respeitantes ao processo administrativo contencioso, marcando, deste modo, a segunda fase da revogação.

Nharreluga (2002, p. 56) discute o processo das reformas administrativas em Moçambique, destacando que as reformas pós-independência compreendem três fases principais: a primeira fase corresponde à Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) de 1978, que vigorou de 1978 a 1990, e estabeleceu normas para os funcionários da antiga administração ultramarina.

O Decreto Lei n.º 362/78, de 28 de novembro, estabeleceu normas para aplicação do Estatuto Disciplinar e do regime de aposentação aos funcionários da ex-administração ultramarina; as Leis n.º 5/78[10], 6/78[11] e 7/78[12], todas de 22 de abril, estabeleceram, respetivamente, a regulamentação das funções dos governos provinciais, a extinção de todos os corpos administrativos coloniais e a criação das estruturas administrativas do Estado com funções executivas.

O Decreto n.º 4/81[13], de 10 de junho, serviu para a constituição de uma burocracia estatal central, que era detentora do monopólio de todo o processo decisório. Segundo essas medidas, a eficiência governamental resultaria da concentração e centralização de todo o poder sobre o processo decisório das políticas públicas à atuação exclusiva dos ministérios e agências nacionais.

A segunda fase inicia em 1990, com a aprovação da Constituição da República de Moçambique, que introduziu o Estado de Direito democrático pluripartidário, rompeu com o regime de partido único da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e apostou no programa de reforma dos órgãos locais do Estado. O artigo 248° da Constituição da República de Moçambique determina que os órgãos da Administração Pública obedecem à Constituição e à lei.

O artigo 249 prevê que a Administração Pública se estruture com base nos princípios da descentralização e desconcentração. Apesar de a lei fundamental estabelecer tais princípios, o governo do partido no poder nunca conseguiu respeitá-los na íntegra, pois,

[10] Regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos Governos Provinciais;
[11] Extingue todos os corpos administrativos, nomeadamente: as Câmaras Municipais e Juntas Locais e os Serviços da Administração Civil.
[12] Cria os Conselhos Executivos das Assembleias Distritais e Conselho Executivo das Assembleias da Cidade.
[13] Aprova as Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (NODAEC).

em termos democráticos, descentralizar significa partilhar não só competências, mas também poder com outros atores que podem ser de outros partidos políticos. Percebe-se que, em Moçambique, os partidos políticos vivem num clima de desconfiança permanente, o que dificulta a partilha do poder administrativo. Por essa razão, tanto a descentralização quanto a desconcentração ainda enfrentam desafios significativos.

O artigo acima citado acrescenta que a Administração Pública deve promover a modernização e a eficiência dos seus serviços sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do governo; deve, ainda, promover a simplificação de procedimentos administrativos e a aproximação dos serviços aos cidadãos. Neste contexto, a Lei n.º 3/94, de 13 de setembro, aprovou o quadro institucional dos distritos municipais.

A terceira fase surge com a aprovação da Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto, que "regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares" e revoga por completo a RAU e o Decreto-Lei n.° 23.229, de 15 de novembro de 1933. Os processos de reforma administrativa não foram acompanhados por modelos de gestão pública eficientes, o que, de alguma forma, prejudicou o alcance dos objetivos preconizados.

As reformas tinham, entre vários objetivos, melhorar a prestação de serviços e combater a corrupção, mas nenhuma delas conseguiu resolver esses dois males que levam o país ao abismo. Os resultados do Ranking de Corrupção de 2023 revelam que os índices de corrupção em Moçambique tendem a piorar, o que, de alguma forma, denuncia a má prestação de serviços nas instituições públicas.

Segundo Nharreluga, os fundamentos teóricos e operacionais do modelo de gestão pública em Moçambique são claramente verticais e de natureza altamente hierárquica, o que contrasta com a abordagem administrativa contemporânea (horizontal). Isso resulta em uma notável separação hierárquica entre o gestor e os seus subordinados, mesmo quando estão próximos, além de dificultar a disseminação de informações.

Na gestão pública do tipo vertical, as decisões são tomadas de cima para baixo, ou seja, o poder está concentrado nas mãos dos principais líderes e gestores, o que, de alguma forma, coloca o subordinado em desvantagem. Em Moçambique, esta situação prevalece camuflada, ao serem criadas diversas leis que teoricamente abrem espaço para o cidadão participar e dar o seu contributo em relação aos assuntos de interesse público, mas, na prática, o cidadão depara-se com obstáculos não legais que o impedem de exercer seus direitos. Muitas das vezes, as decisões são tomadas e selecionadas no topo da hierarquia e nunca chegam ao subordinado e/ou ao cidadão.

A problemática do acesso à informação resulta, por um lado, da falta de vontade política movida pela prevalência da cultura de secretismo, o que vem minando o exercício da democracia plasmada na Constituição da República. Na abordagem administrativa contemporânea, de forma horizontal, as relações entre o Estado e a sociedade civil fluem graças ao envolvimento do cidadão nas questões que dizem respeito à coisa pública, e esse envolvimento só se concretiza em países onde o acesso à informação é assumido e exercido por todos.

O Estado moçambicano, segundo o artigo 3° da Constituição de 2004, é um Estado de direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem. A concretização desse artigo pressupõe a existência de arquivos organizados e a disponibilização da informação em poder das instituições públicas.

Neste contexto, o governo aprovou o Decreto n.º 33/92, de 26 de outubro, que institui o Sistema Nacional de Arquivos (SNA), cujo objetivo era organizar, de forma dinâmica e articulada, as atividades de arquivo dos órgãos do Estado para tornar mais eficiente o processo de recuperação de informações para fins administrativos e científicos. No entanto, o SNA fracassou devido à ausência de estruturas básicas para sustentar a sua implementação. Dentre os vários problemas, destaca-se o fato de o órgão central (Arquivo Histórico de Moçambique) ser uma instituição sem poder para fazer cumprir a lei, devido à sua posição na hierarquia da Administração Pública.

Assmann (2011, p. 368) nos lembra que “depois de uma mudança de poder político, a existência do arquivo se desloca juntamente com as estruturas de legitimação. Uma nova hierarquia de valores e uma nova estrutura de relevância são construídas, e o que antes era secreto […] torna-se acessível ao público”.

Em Moçambique, o então Ministro da Presidência ordenou, por meio do Diploma Ministerial de 29 de outubro de 1981, não publicado no Boletim da República, a recolha de toda a documentação produzida pelas autoridades coloniais, incluindo o material que, por razões de segurança, merecesse tratamento especial. Ademais, esses materiais deveriam ser organizados em sistema de guarda especial e de requisição restrita, em colaboração com o Ministério de Segurança.

Uma das reformas de grande impacto no setor público, ocorreu de 2001 a 2011, com o objetivo de introduzir uma nova dinâmica ao setor público no sentido de adequá-lo aos novos desafios impostos pela globalização e pelas mudanças políticas, econômicas e sociais a nível nacional. Para a operacionalização da reforma, foi lançada a Estratégia

Global da Reforma do Setor Público (EGRSP), com duas fases de implementação: a primeira vigorou de 2001 a 2005 e a segunda de 2006 a 2010.

Uma das prioridades da EGRSP era a institucionalização de normas da área de Documentação, Registros e Arquivos do Estado. Neste âmbito, foi lançada a Estratégia para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado (Resolução n.º 46/2006, de 26 de dezembro), cuja implementação culminou com a revisão do SNA e a criação do Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE) através do Decreto n.º 36/2007, de 27 de agosto, e os respectivos instrumentos de operacionalização (Plano de Classificação, Tabela de Temporalidade e o Classificador da Informação Classificada para as atividades-meio).

Para complementar os instrumentos de gestão aprovados pelo Decreto n.º 36/2007, foi aprovada a Metodologia para a Elaboração de Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim (Diploma Ministerial n.º 30/2008, de 30 de abril). No mesmo contexto, o governo aprovou as normas de Avaliação e Eliminação de Documentos da Administração Pública através do Diploma Ministerial 31/2008, de 30 de abril, visando garantir uma gestão eficiente de documentos e assegurar a destinação dos documentos de arquivo nas fases corrente e intermediária, conforme o disposto na Tabela de Temporalidade e demais instrumentos reguladores da avaliação e eliminação de documentos da Administração Pública.

Percebe-se que, na segunda fase da implementação da EGRSP, o governo se empenhou na melhoria dos serviços oferecidos ao cidadão, apostando cada vez mais na descentralização e na gestão de documentos e arquivos. Dando continuidade ao processo da EGRSP, foi lançada a Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP), a vigorar no período 2011-2025, com várias fases para a sua implementação, que inclui a componente de reforço da integridade na administração pública.

Enquanto o governo faz uma avaliação positiva do processo de implementação da ERDAP, o Centro de Integridade Pública (CIP) critica a fraca auscultação pública aquando da sua elaboração e faz uma avaliação negativa no que concerne à componente do reforço da integridade na administração pública. “A ERDAP enferma de várias fragilidades que já haviam sido detectadas na Estratégia Anticorrupção (2006-2010)”, afirma o CIP[14]. Essa posição denuncia o vazio comunicacional existente entre o Estado e a sociedade civil, assim

[14] Newsletter: Boa Governação - Transparência, Integridade. Edição nº 33/2015, de outubro, página 2

como o fraco envolvimento da sociedade civil nas decisões e a falta de vontade política em modernizar a Administração Pública no verdadeiro sentido.

Criados os instrumentos que regulam o funcionamento da Administração Pública e os de gestão de documentos e informação, seguiu-se a criação da legislação sobre o direito à informação. Este é assegurado a todos os moçambicanos pela Constituição da República; seu exercício é regulado pela Lei do Direito à Informação (Lei n.º 34/2014, de 31 de dezembro) e as regras de aplicação da mesma são regulamentadas pelo Decreto n.º 35/2015[15], de 31 de dezembro. Percebe-se que o processo de reformas é um processo contínuo que tem sido acompanhado pela produção de várias estratégias.

Os autores que discutem o acesso à informação governamental destacam que, nos Estados democráticos, a transparência administrativa e o direito à informação configuram-se como requisitos fundamentais para o exercício da cidadania. Mas, como falar de transparência administrativa num país onde a corrupção atinge índices alarmantes? Como afirma o CIP, o combate à corrupção se faz com a elaboração e implementação de medidas concretas, o que o governo não tem coragem de fazer.

De toda a legislação sobre o processo de reforma da administração pública após a independência nacional, merece destaque a Lei n.º 14/2011, de 10 de agosto, que "regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares" e revoga por completo a RAU e o Decreto-Lei nº 23.229, de 15 de novembro de 1933. A lei rompe por completo com os princípios e procedimentos administrativos estabelecidos pelo governo colonial para a administração pública e estabelece um novo quadro legal com foco na cidadania. Para tal, a lei modernizou a estrutura e o funcionamento da administração pública, introduziu a descentralização, focando a gestão local e a participação cidadã através das Assembleias Municipais e Conselhos de Vereadores, com vista a aproximar a governação das populações.

No contexto da descentralização, merece destaque a Lei n.º 1/2018, de 12 de junho, que procede à revisão pontual da Constituição da República, visando ao cumprimento do princípio da descentralização administrativa. Esta lei transformou profundamente a organização e o funcionamento dos órgãos locais do Estado com a introdução da figura de representante do Estado na província, pretendendo, aparentemente, promover a autonomia dos órgãos de governança local. Contudo, a prática revelou que o modelo de descentralização estabelecido não se adequava à realidade administrativa do país, pois as

[15] Aprova o Regulamento da Lei n. 34/2014, de 31 de dezembro, Lei do Direito à Informação.

funções atribuídas ao representante do Estado colidem com as do governador, levantando muitos questionamentos em torno da eficácia desse modelo adotado. Para Maússe (2025, p. 3), a Lei n.º 1/2018 estabelece "um modelo que proclama a descentralização, mas que, na execução prática, perpetua a centralização do poder, fragilizando a autonomia e a legitimidade das instituições provinciais".

Quadro 2 - Resumo da história da Administração Pública de Moçambique

Período	Acontecimentos	Características da Administração Pública
1933 – 1978	Estabelecimento da Reforma Administrativa Ultramarina (RAU)	Atrofiamento do Sistema centralizado da administração colonial;
	Estabelecimento de um Estado Nacional de caráter socialista	Emergência de um novo modelo igualmente centralizado
1978 – 1990	Criação de um conjunto de leis regulamentando uma nova divisão administrativa do país e definindo as funções do poder;	Centralização aguda.
	Publicação oficial de um Sistema de administração centralizada.	
1990 – 2000	Promulgação da nova Constituição da República que mudou o rumo da história da Administração Pública;	Descentralização da autonomia municipal.
	Estabelecimento de uma administração descentralizada;	
	Início do Programa Governamental de Reforma Local.	
A partir dos anos 2001	Atualização da Constituição da República que reafirma os princípios democráticos de Estado de Direito.	Autonomia dos órgãos de governança local.

	Criação de um conjunto de normas com vista a melhorar a área da documentação e arquivos.	Descentralização dos arquivos; Introdução de modelos uniformes de organização e funcionamento dos serviços públicos’ Modernização da estrutura e funcionamento da administração pública.
	Reforço da integridade administrativa.	
	Revogação da RAU	
	Revisão pontual da Constituição da República, visando ao cumprimento do princípio da descentralização administrativa	Descentralização da autonomia dos órgãos locais.

Fonte: Trabalho de Conclusão de Curso de Licenciatura (2000) da autora e atualizado em 2024

As reformas são necessárias, mas elas devem ser planejadas e executadas com objetivos claros, de modo a responderem aos anseios do povo. A Administração Pública precisa ser mais aberta para o cidadão comum ter conhecimento das atividades que ela desenvolve e possa dar sua contribuição para o desenvolvimento econômico, político e social do país. Para isso acontecer, o acesso à informação pública deve ser assumido como um bem comum e, por isso, praticado por todos na mesma proporção.

4 O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL: ASPECTOS TEÓRICOS E LEGAIS

O acesso à informação sempre constituiu uma necessidade primordial para a vida do homem, mas, como um direito, ele resulta de um processo de lutas sociais reivindicando direitos e combatendo desigualdades. O Direito à Informação é um direito humano cuja garantia prática se efetiva através do acesso à informação. Etimologicamente, a palavra acesso deriva do latim “acessus”, com o significado de “aproximação”, “chegar perto” ou “entrada”. Essa palavra é utilisada em diversas áreas e seu significado pode variar segundo a finalidade e o contexto, o que a torna polissêmica.

Os informáticos definem acesso como a possibilidade de receber ou transmitir dados por meio de computador ou rede de computadores. No âmbito arquivístico, Cunha e Cavalcante (2008, p. 3) definem o acesso como a “disponibilidade para consulta a documentos de arquivo” e o Dicionário de Terminologia Arquivística (1999) define acesso como a possibilidade de consulta a um arquivo, primeiro como resultado de autorização legal, e depois como resultado da existência de instrumentos de pesquisa. Segundo o mesmo dicionário, quando se trata de documentos classificados, o acesso significa a possibilidade de examinar ou conhecer documentos sigilosos por permissão excepcional.

Neste caso, percebe-se que o acesso tem uma dependência dupla: legal e técnica. A lei tem como função garantir ao cidadão o direito fundamental de acessar informações públicas, promovendo a transparência na gestão pública. E a condição técnica visa possibilitar o acesso por meio da organização e descrição do acervo, além de facilitar a localização do mesmo por meio de instrumentos de pesquisa. Ademais, no contexto contemporâneo, há que se ter em conta um terceiro condicionante do acesso à informação, as TICs, cuja função é facilitar o acesso e, com a ajuda da internet, permitir que o cidadão tenha a possibilidade de acessar à informação desejada sem limitações geográficas. Na prática, os três condicionantes são importantes e complementares.

As dimensões de acesso à informação já tinham sido tratadas por Tylor (1984), no caderno RAMP intitulado “Serviço de arquivo e o conceito de usuário”, no qual destaca três dimensões: o acesso físico, que está relacionado a um conjunto de fatores tais como a existência ou não do documento no arquivo/instituição, as condições físicas e ambientais

do local de acesso e o tratamento técnico dos documentos; o acesso legal, aquele garantido por lei e que coloca restrições com vista à segurança nacional e à vida privada, cabendo aos profissionais de arquivo respeitar a lei e as restrições sem prejudicar o cidadão; e o acesso intelectual, que depende tanto do profissional (mediador), que tem o dever de organizar e facilitar o acesso à informação, quanto do cidadão (usuário), que busca pela informação, pois a falta de tratamento técnico ou o tratamento deficiente da informação, instrumentos de pesquisa deficientes, incompetência dos profissionais e serviços de reprodução de documentos deficientes constituem limitações do acesso intelectual, bem como a falta de clareza na solicitação da informação.

Jardim (1999) explica que a noção do acesso à informação não se relaciona apenas a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantem o exercício efetivo desse direito. O autor acrescenta que o acesso jurídico pode garantir ao usuário o acesso físico, mas não se consolida sem o acesso intelectual à informação. Para haver transparência informacional, segundo o autor, é necessário um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. As ideias de Jardim revelam o caráter multifacetado do acesso à informação, ou seja, seu significado vai além da disponibilidade de informação; ele envolve diversas dimensões e aspectos que incluem a interoperabilidade, utilidade e credibilidade. Associados a essas dimensões estão os aspectos sociais, tecnológicos, legais, éticos e os aspectos de qualidade da informação.

Nesse contexto, entende-se o acesso à informação como um agente de transformação social, principalmente quando se trata do acesso à informação pública, sendo um condicionante para a participação do cidadão na vida coletiva. Aliás, as experiências do mundo revelam que o acesso à informação se mostra como o melhor caminho para o combate às desigualdades sociais, como se pode entender a partir da lista de países por Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), publicada anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como parte de seu relatório anual.

Nessas listas, os países com problemas de acesso à informação, como Moçambique, sempre ocupam as últimas posições e os melhores classificados têm sido os países com índices elevados de acesso à informação, como, por exemplo, a Islândia, a Suécia e a Noruega, entre outros. No entanto, o IDHAD é calculado com base em três indicadores principais (educação, saúde e renda) que não incluem o acesso à informação, mas, por este ser um motor fundamental para o desenvolvimento, impacta profundamente os resultados do IDHAD.

Se o acesso à informação como um direito fundamental ganha estatuto com a emergência do governo constitucional baseado na soberania do povo, qualquer discurso sobre ele não pode prescindir das reações ocorridas na passagem da soberania do príncipe para a soberania do povo. As fases culminantes dessa inovação foram as revoluções inglesas do século XVII, que conseguiram limitar o poder de um rei absolutista e permitiram a formação de uma monarquia constitucional na Inglaterra, e a Revolução Francesa, que derrubou a monarquia e redefiniu as relações entre os governantes e os governados.

De entre os marcos mais importantes da Revolução Francesa, importa, para esta seção da tese, destacar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte a 26 de agosto de 1789. Um documento inovador que trouxe para o mundo, e para os franceses em particular, uma nova forma de entender as políticas públicas, uma vez que a declaração estabelece um conjunto de princípios fundamentais no contexto do direito e da organização social, como a igualdade entre os homens, a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão.

Dada a importância dos direitos estabelecidos na DDHC, vários outros países utilizaram-na como documento base na elaboração de suas constituições. Ademais, essa declaração serviu de inspiração para a elaboração da Declaração de Direitos dos Estados Unidos de 1791 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, que prevê no seu artigo 1º que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

Importa referir que os processos revolucionários foram acompanhados por várias teorias políticas cuja ideia principal foi o estabelecimento de limites ao poder do Estado. Essa preocupação justifica-se considerando que "(...) se o príncipe tem um poder absoluto, pode abusar dele. Como impedir o abuso do poder? Não se pode impedir, se não de um modo: limitando-o" (Bobbio, 2007, p. 15). Neste contexto, figuras como Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e Rousseau (1712-1778) destacaram-se na busca de soluções que culminaram no desenvolvimento de teorias políticas com foco no contratualismo e na separação de poderes. Hobbes, Locke e Rousseau são os filósofos que se destacaram na defesa do contratualismo, entendido como uma teoria que explica a origem das sociedades e do governo como produtos de um contrato social entre os indivíduos. Esses autores defendem a tese segundo a qual o poder político surge de um acordo entre os indivíduos, mas divergem quanto à natureza desse contrato, ao estado da natureza e à forma de governo ideal.

O ponto de partida para a discussão dos limites do poder do Estado é a teoria dos direitos naturais, ou jusnaturalismo, cujo fundamento reside na ideia de que, além dos direitos propostos pela vontade do soberano, existe um direito pertencente ao homem, independentemente da comunidade política a que pertence. Bobbio (2007, p.15-16) nos recorda que "estes direitos são os direitos naturais que preexistem ao Estado, dele não dependem, e, não dependendo do Estado, o Estado tem o dever de reconhecê-los e garanti-los integralmente". Entende-se, neste contexto, que o jusnaturalismo busca demonstrar a existência de uma ordem jurídica imutável, superior e anterior ao próprio ser humano, acima de todas as prescrições criadas pela cultura humana, que dá fundamento ao direito (Arnaud e Silva, 2018, p. 42). Neste âmbito, o jusnaturalismo, ao defender a preservação dos direitos naturais indispensáveis ao homem, serviu de base para o desenvolvimento da ideia de separação de poderes.

A teoria da separação de poderes advoga que a melhor maneira de limitar o poder é a sua distribuição entre diversas pessoas e diferentes órgãos. Esta teoria preconiza que o limite do poder nasce da sua distribuição por duas razões: cada pessoa terá apenas uma parte do poder e ninguém jamais terá toda a autoridade.

- Os diferentes órgãos, aos quais são atribuídas funções distintas, exercem um controle recíproco. As funções de Estado (Executiva, Legislativa e Judiciária) serão exercidas por poderes distintos, de tal forma que possa haver controle mútuo. Tal forma de organização foi chamada de constitucional.
- Teorias da soberania popular ou democracia, baseadas na ideia de que não basta conter o poder limitando-o por meio de direitos naturais ou por meio da distribuição para órgãos diferentes, mas de alcançar a participação de todos os cidadãos.

No contexto do abuso de poder, as duas primeiras correntes buscam meios de limitar o poder absoluto; a terceira considera que a única solução seja atribuir o poder a quem, por sua natureza, não pode abusar dele, ou seja, à vontade geral. Dessas propostas, as teorias da soberania popular ou democrática são as que se mostram adequadas para explicar, de forma articulada, os aspectos políticos e jurídicos do acesso à informação enquanto direito democrático.

Para Rousseau, defensor dessas teorias, a autonomia, ou seja, a liberdade, é o princípio no qual se funda o Estado democrático, entendido como um sistema de governo que se pauta pelo respeito aos direitos humanos. Montesquieu, defensor da teoria da separação dos poderes, define a liberdade como "o direito de fazer tudo aquilo que as leis permitem"; essa liberdade foi chamada de liberdade negativa devido ao seu caráter

absolutista. Inversamente, o Dicionário de Ciências Sociais define liberdade em sentido amplo e sentido restrito: no primeiro sentido, a liberdade designa o estado de ser livre ou de estar em liberdade, não estar sob o controle de outrem, estar desimpedido, não sofrer restrições nem imposições. O segundo sentido está ligado às liberdades individuais, liberdades pessoais e sociais derivadas dos relacionamentos civis de alguém, garantidos por lei sem qualquer restrição, salvo para o bem comum ou no interesse público.

Rousseau procurou uma solução para o problema da constituição estatal, tomando como base a ideia dos jusnaturalistas: anarquia no estado natural ou servidão no estado civil. O estado natural era um estado de liberdade sem paz; o estado civil era um estado de paz sem liberdade. No entanto, Locke defende a liberdade no Estado e considera a passagem do estado de natureza para o estado civil não como uma transmutação completa, mas como uma forma de obter os benefícios da sociedade civil sem perder os da sociedade natural. Ademais, na liberdade de Estado, pregava-se a igualdade de *status:*

> não há mais nada evidente que criaturas de mesmo espécie e posição, nascidas promiscuamente para as mesmas vantagens da natureza e para o uso dos mesmos recursos, devem ser iguais entre si, sem subordinação ou sujeição, a não ser que o senhor e o mestre de todos devam, por uma declaração manifesta de sua vontade." (Dicionário de Ciências Sociais, 1986, p. 573)

Inversamente, Hobbes destaca que havia uma incompatibilidade entre estado civil e liberdade e, por essa razão, preferia o estado natural, uma ideologia que defendia a igualdade absoluta:

> no estado de natureza os homens são todos iguais em sua faculdade de corpo e espírito; ainda que haja homens mais fortes de corpo e mais vivos do espírito, a diferença entre os homens não é assim tão considerável, a ponto de um homem poder exigir para si qualquer benefício ao qual outro não possa pretender (Dicionário de Ciências Sociais, 1986, p. 572).

Nesse âmbito, Rousseau defende a liberdade no Estado, mas nega que o estado civil seja incompatível, acrescentando que a liberdade consiste na obediência à lei que prescrevemos a nós mesmos. Assim sendo, Rousseau (1978) converge com Hobbes na busca do suporte (contrato social) e diverge na compreensão do que é soberano, ao defender que o soberano não é o príncipe, mas sim a vontade geral. Para ele, a incompatibilidade afirmada por Hobbes não existe, razão pela qual opta pelo estado civil. Ademais, na concepção rousseauniana, o contrato social é visto como um ato de alienação total e não como ato de limitação recíproca dos direitos naturais proclamados pela ideologia lockeana.

Para o autor, "a desigualdade moral, autorizada apenas por um direito positivo, entra em choque com o direito natural, sempre que não é proporcional à desigualdade

física". Este clássico não abandona a liberdade natural, mas, assim como muitos defensores contemporâneos, vê a igualdade absoluta como uma utopia e, por essa razão, aconselha a luta pela redução das desigualdades criadas pelo governo e pela sociedade, pois só assim pode ser reduzida a distância entre eles.

Tanto a liberdade quanto a igualdade são valores reconhecidos desde o estado natural, tendo como razão de ser a defesa da autonomia da pessoa humana. Suas funções e sua distribuição vêm sendo estudadas pelo ser humano, que observou a necessidade de se criar instrumentos normativos, tais como constituições e regulamentos, capazes de minimizar certas anomalias.

Segundo os autores consultados, a liberdade que as democracias supõem como fundamento e finalidade são os direitos individuais, proclamados nos Estados Unidos e na França em 1789, e incorporados a todas as Constituições democráticas. A Revolução Francesa proclamou o princípio de acesso do público aos arquivos e, a partir de então, o cidadão francês passou a exercer a sua cidadania. Aliás, como já se fez menção, o acesso como manifestação do direito à informação encontra sua fundamentação básica na legislação francesa de 1794 e sua transformação radical na Declaração dos Direitos Humanos de 1948. Ademais, o acesso à informação adquire o seu verdadeiro sentido após a Segunda Guerra Mundial, com a emergência do conceito de gestão de documentos e da noção do Direito à Informação, e ganha maior visibilidade e espaço de discussão com o advento da sociedade de informação e o desenvolvimento das TICs, que permitiram o aumento da produção da informação e a diversificação dos meios de difusão.

Paletta (2016) analisa o acesso no contexto da sociedade de informação, a qual se caracteriza pela produção e consumo de quantidades elevadas de informações registradas em diversos tipos de suportes, e adverte que o aumento do acesso à vasta quantidade de informação requer, entretanto, serviços que se centram no significado da busca mais do que meramente na localização da fonte. Nessa perspectiva, os usuários da informação não podem ser vistos apenas como um dos integrantes do sistema, mas como a "razão de ser" do serviço.

Na mesma linha de pensamento, Le Coadic (1996) destaca que o conhecimento das necessidades dos usuários é um pré-requisito para que um serviço de informação compreenda as razões que levam as pessoas a se envolver num processo de busca de informação. Nas sociedades contemporâneas, o direito à informação tem como principais objetivos a fiscalização das atividades da administração e a participação do cidadão no espaço público. Neste contexto,

> os aparelhos de Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, a qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação" (Jardim, 1999, p. 71).

O exercício do direito à informação, segundo a legislação moçambicana, compreende a faculdade de solicitar, procurar, consultar, receber e divulgar a informação de interesse público, na posse dos órgãos e instituições do Estado, da administração direta e indireta, representações no estrangeiro e autarquias locais, bem como das entidades privadas que, ao abrigo da lei ou contrato, realizem atividades de interesse público ou que, na sua atividade, beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público.

Nessa perspectiva, Jardim (1999) explica que o direito à informação, como um direito de cidadania, possui uma flexibilidade que o posiciona não só como um direito civil, mas igualmente como um direito político - o que pressupõe a existência de serviços públicos que atendam ao cidadão - e como um direito social. Além disso, por incorporar aspectos dos direitos civis, políticos e sociais, é considerado também um direito difuso, uma faceta historicamente inovadora da cidadania. Martins e Presser (2015) corroboram as ideias de Jardim, destacando a relação de complementaridade entre a informação e a cidadania e sua importância no exercício de direitos civis, políticos e sociais.

O direito à informação pode ser concebido sob duas perspectivas: o ordenamento jurídico, entendido como o conjunto de normas jurídicas que têm como objeto a regulação da informação ou da comunicação social. Neste contexto, o direito à informação comporta a transmissão de ideias, opiniões e conhecimentos, o que revela que este vem acompanhando o desenvolvimento da sociedade e, enquanto ciência ou disciplina, deve se preocupar com questões de ética, especificamente com a Ética da Informação.

Mário (2016) comunga da mesma ideia, mas, para ele, a segunda dimensão está relacionada às garantias institucionais que o Estado deve proporcionar aos seus cidadãos. A primeira implica a responsabilidade do Estado em reconhecer um direito dos cidadãos e, na segunda, a responsabilidade de prover meios e condições para a efetivação desse acesso. No caso moçambicano, o direito à informação é, sem dúvida, reconhecido legalmente, mas continua sendo um desafio a provisão de meios e condições para que esse direito se efetive.

O direito à informação é por vezes confundido com a liberdade de informação. O primeiro foca no cidadão que busca informação, seja ela pública ou privada, ou seja, garante ao cidadão o direito de controlar as atuações do governo, imperativo necessário à

manutenção de uma sociedade aberta e democrática; já a liberdade de informação é mais abrangente por incluir o direito de procurar, receber e difundir informações e ideias livremente, configurando-se, por isso, como uma extensão da liberdade de expressão. Guardia (2022) explica que a liberdade de informação e a liberdade de expressão sempre foram conceitos contíguos. As primeiras iniciativas voltadas a salvaguardar o direito à informação defluem justamente de seu reconhecimento como elemento complementar ao direito à liberdade de expressão.

Mário faz uma distinção entre as duas liberdades, sendo a liberdade de informação ou de imprensa toda a atividade desenvolvida pelos meios de comunicação social, cujo objetivo é difundir pensamentos, ideias, opiniões, informações de interesse geral, notícias (…) e a liberdade de expressão refere-se ao direito que um indivíduo tem de expressar opiniões, ideias e pensamentos sem interferências ou censura do governo, como está previsto no artigo 19° da Declaração Universal dos Direitos Humanos : "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras". Fonseca (1996) nos lembra que a Declaração Francesa de 1789 já antecipava o direito à informação ao afirmar não apenas a liberdade de opinião, no seu artigo 10°, mas também a livre comunicação das ideias e opiniões, sendo considerada, no artigo 11°, um dos mais preciosos direitos do homem.

Percebe-se nas duas declarações que a liberdade de informação compreende o direito de buscar, receber e transmitir informação, o que, para Jardim (1999), pode ser agrupado em dois complexos normativos distintos:

> *O direito a informar-se* consiste, em essência, no direito de buscar e obter aquela informação que não deve negar-se pelo Estado ou, segundo o caso, por particulares. Este direito converte-se na pretensão jurídica de que seja facilitada a informação, o que põe em conexão direta o *sujeito da pretensão* com a fonte ou meio que presumivelmente contém a informação desejada. *O direito a receber informação* consiste na livre recepção da informação que se divulga por meios de difusão, incluída também aquela informação que deve ser transmitida pelas fontes de informação, independente dessa difusão ser realizada através dos veículos institucionalizados, quando assim imponha o ordenamento jurídico. Aqui já não se trata de tornar acessível uma informação, assegurando sua disponibilidade, impondo um dever a um terceiro, mas sim que, uma vez divulgada, sua recepção não seja impedida ou obstaculizada por ingerência, ou omissões de poderes públicos, ou de particulares. Cepick, Oliveira (1996) apud Jardim (1999, p. 70).

Fonseca (1996) e Jardim (1999) afirmam que o direito a ser informado é muitas vezes associado à liberdade de imprensa. Isto acontece porque os profissionais da mídia são vistos como os principais agentes do exercício do direito à informação, o que pode estar

associado ao fato de estes profissionais terem a facilidade de influenciar tanto a opinião pública quanto a privada. Contudo, o direito a ser informado não deve ser entendido unicamente na sua dimensão jornalística, mas sim na sua dimensão macro, como um direito fundamental que garante o acesso à informação pública a todo cidadão.

O direito à informação, como um dos direitos fundamentais do homem, tem por base o princípio da dignidade humana. O artigo 5° da LDIM, que versa sobre o respeito pela dignidade, recomenda que "o exercício do direito à informação deve salvaguardar outros direitos e interesses protegidos pela Constituição, nomeadamente, o direito à honra, ao bom-nome, à reputação, à defesa da imagem pública e à reserva da vida privada", justificando a necessidade de um ordenamento jurídico que garanta o acesso à informação de interesse público e estabeleça seus limites.

4.1 Legislação sobre acesso à informação no mundo

As leis de direito à informação são o fundamento para a transparência administrativa e a pedra basilar da democracia em todo o mundo. A gênese do Direito à Informação data do século XVIII, mas a legislação a esse respeito surgiu apenas em 1766, na Suécia, com a inclusão do Freedom of the Press Act na sua Constituição. A referida lei incluía questões relativas à liberdade de imprensa e ao princípio do acesso público aos registros oficiais. Assim, surgiram os indícios do princípio da publicidade na Administração Pública.

A Colômbia seguiu o exemplo da Suécia e tornou-se o segundo país no mundo e o primeiro na América Latina a adotar, em 1888[16], um instrumento normativo com disposições referentes ao direito à informação. O Código de Organização Política e Municipal da Colômbia, apesar de conter conteúdos ligados ao acesso à informação, não coloca a Colômbia como o segundo país a adotar uma normativa referente ao acesso à informação. No entanto, o Global Right to Information Rating e o Freedom Info.org, de 2017, por exemplo, situam a Colômbia no oitavo lugar, com a aprovação da Lei da Transparência e do Direito de Acesso à Informação Pública Nacional de 1985.

O artigo 204 do mesmo código estabelece que todo cidadão tem direito de solicitar cópias de documentos públicos ao Conselho Municipal e estabelece que os custos de

[16] Aprovado pelo Congresso da Colômbia a 3 de dezembro de 1888.

manuseio são de responsabilidade do requerente, e o artigo 357° reforça a disposição, mas restringe o acesso aos documentos classificados como reservados. O conceito de "reservado" não está explícito na lei, deixando margem para a negativa de acesso. Apenas o artigo 102 estabelece um caso de reserva: as reuniões do Conselho de Estado só serão conhecidas quando o governo considerar conveniente. Mesmo que as disposições sejam limitadas e a restrição seja identificada, é inegável a prematuridade da lei.

Trinta e sete anos mais tarde, em 1951, a Finlândia incorporou na sua Constituição a Act on Publicity of Official Documents. A lei estabelecia a abertura de todos os registros e documentos em posse de funcionários do Estado, municípios e comunidades registradas. É de salientar que a Finlândia seguiu o exemplo da Suécia, território-mãe, na abertura política e na liberdade de imprensa e informação. Este país foi governado pela Suécia durante aproximadamente 700 anos até a Guerra Finlandesa de 1809, após a qual a Finlândia foi anexada ao Império Russo por meio do Tratado de *Fredrikshamn e c*onquistou a sua independência da Rússia em 1917.

Quinze anos depois, em 1966 (UNESCO, 1967), os Estados Unidos da América adotaram a Lei de Liberdade de Informação (*Freedom of Information Act - F*OIA), que estabelecia o direito do público de obter informações de agências do governo federal. Esta lei foi modificada duas vezes: primeiro, em 1974, após o escândalo de Watergate, para forçar maior conformidade das agências; em 1996, para permitir maior acesso à informação eletrônica.

Depois dos EUA, a partir da década de 1970, houve uma tendência de se adotar, no mínimo, uma lei de acesso à informação por ano, excetuando os anos de 1971 a 1977, 1984, 1988, 1989, 1991 e 1995, em que nenhuma lei foi aprovada. Em 1970, a Dinamarca e a Noruega aprovaram as suas leis; em 1978, Holanda e França aprovaram suas leis e criaram a Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) e, no ano seguinte, em 1979, a França revogou a antiga Lei dos Arquivos pela lei de 2008 (conhecida como *Loi sur les archives)*; em 1982, a Austrália e a Nova Zelândia; e, em 1983, somente o Canadá aprovou a sua lei. Esta sequência de produção de leis pode estar ligada aos vários acontecimentos que marcaram essa década, principalmente o fim dos regimes autoritários, como, por exemplo, o fim das ditaduras portuguesa e espanhola, a Revolução dos Cravos em Portugal (1974), que culminou com a criação de uma Constituição democrática em 1976, e o crescimento das democracias em vários países; Brasil com a redemocratização nos anos 80, e Moçambique, com a Constituição de 1990.

No início da década de 1990, verifica-se uma oscilação de uma a duas leis por ano, mas, a partir da segunda metade da década de 1990, os números começaram a crescer, atingindo o pico nos anos 2003 e 2011, com oito leis por ano. No contexto democrático em que nos encontramos, o aumento de países com leis de acesso é um sinal positivo que revela o reconhecimento e o comprometimento dos Estados para com os direitos fundamentais do Homem, especificamente o direito à informação. Contudo, sabe-se que ter a lei de acesso aprovada não significa o exercício pleno dos direitos. Segundo o Centre for Law and Democracy, até 2024, o mundo contava com 140 países que aprovaram leis nacionais sobre o direito à informação. Todavia, o aumento quantitativo de leis pode não significar um aumento do índice de acesso à informação, ou seja, uma maior abertura das instituições.

Não se pode falar do acesso à informação em nível mundial sem fazer menção à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, culminante da Revolução Francesa.

> A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC) foi um marco histórico muito importante para o mundo ocidental, pois representou a base do sistema democrático ocidental e que até hoje influencia a vida dos cidadãos, principalmente porque significa mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida. A democracia, inserida na Declaração dos Direitos Humanos, nesse fim de século, tende a tornar-se, ou já se tornou, o mais importante direito dos povos e dos cidadãos. É um direito de qualidade distinta, de quarta geração, que garante aos cidadãos a liberdade conquistada através da democracia plena (Guardia, 2022, p. 130).

O artigo 10° da DDHC faz menção à liberdade de opinião; o artigo 11° reafirma e clarifica que "a livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei". Ademais, nos artigos 14° e 15°, o cidadão tem o direito de controlar as atividades do Estado por meio da tomada de contas.

A Declaração representa os alicerces de um novo direito, que se mostraria mais evidente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 1948, na qual o artigo 19° estabelece que "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão. Este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras". No entanto, o direito à informação como prerrogativa de acesso a documentos oficiais inscreve-se de modo implícito, e isto

irá repercutir-se em muitas leis do gênero. A expressão direito à informação é mais recente e começa a ganhar maior notoriedade no início da década de 1960[17].

Os direitos contidos na DUDH foram consagrados em duas convenções internacionais elaboradas em 1966: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos assinados pela grande maioria dos Estados africanos. O PIDCP aborda o direito à informação no seu artigo 19° em três pontos, a saber:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão, incluídos os direitos de toda pessoa, tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa, ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar: respeito aos direitos e à reputação das demais pessoas, e a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

Além da Organização das Nações Unidas (ONU), o acesso à informação é reconhecido como um direito humano fundamental em outros organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, em tratados regionais, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, e pelas legislações internas de cada Estado. O artigo 13° da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção versa sobre a importância do acesso à informação na luta contra a corrupção. Destaca a necessidade de cada país adotar medidas que aumentem a transparência e avança às seguintes:

> a instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) a simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) a publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

[17] Enciclopédia Jurídica da PUCSP

Na mesma senda, o artigo 9º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) de 1981 assegura o direito à informação e o direito de expressão como direitos fundamentais que devem ser exercidos respeitando o quadro legal. A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e de Acesso à Informação em África, adotada pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que reitera a garantia de liberdade de expressão de 2002, foi elaborada no âmbito e conteúdo do artigo 9º da Carta Africana. A Declaração, além de reiterar a garantia de liberdade de expressão, no capítulo II, protege o direito de acesso à informação em poder dos órgãos públicos no capítulo III. Ela se mostra mais completa por incluir no seu capítulo IV a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação na Internet.

No continente africano, o direito à informação é também estabelecido nos seguintes instrumentos: Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação, artigo 19°; Convenção da União Africana para Prevenção e Combate à Corrupção, artigos 9 e 12 (4); Carta da Juventude da União Africana, artigos 10(3d) e 11(2i); Carta Africana sobre os Valores e Princípios da Função Pública e Administração, artigo 6°; Carta Africana de Estatística, artigo 3°.

Na última década do século XX, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação criou condições para o aumento exponencial do volume de informações produzidas e recebidas pelas instituições públicas, exigindo destas novos métodos e técnicas de gestão administrativa. Por conseguinte, as necessidades de informações também cresceram em número e tipo, exigindo da administração respostas certas e pontuais. As TICs mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e do Estado com a sociedade. Ademais, as tecnologias quebraram as barreiras geográficas, permitindo ao cidadão procurar e buscar a informação de seu interesse em qualquer parte do mundo e com recurso a diversos meios.

O artigo 13° da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), de 1969, é um tratado com força de lei que garante, de forma mais detalhada, a liberdade de pensamento e de expressão prevista na DUDH. Em 1994, a Associação Interamericana de Imprensa, uma ONG regional, organizou a Conferência Hemisférica sobre Liberdade de Expressão, que adotou a Declaração de Chapultepec[18], um conjunto de princípios que aborda a garantia da liberdade de expressão encontrada no artigo 13° da CADH.

[18] O documento foi adotado pela Conferência Hemisférica sobre liberdade de Expressão realizada em Chapultepec, na cidade do México, em 11 de março de 1994.

Contrariamente a outras leis que mencionam o acesso à informação sem especificar o tipo de informação, a declaração protege o direito de acesso à informação detida pelos órgãos públicos.

Não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão e de imprensa. O exercício desses não é uma concessão das autoridades, é um direito inalienável do povo.

I. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente, ninguém pode restringir ou negar estes direitos.
II. As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público.
III. Nenhum jornalista poderá ser compelido a revelar suas fontes de informação.

Além disso, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos também protege o direito de acesso à informação sob guarda dos órgãos públicos. O artigo 13° garante o direito de solicitar acesso às informações sob o controle do Estado […]. Mais adiante, o mesmo artigo refere que "o Estado não pode eximir-se de suas obrigações positivas de garantir o direito à verdade e o acesso aos arquivos públicos […]".

Ainda no contexto da liberdade de expressão, merece destaque a Declaração Internacional de Princípios de Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões de 2000, considerada o documento mais completo do sistema internacional. A convenção estabelece um conjunto de princípios, alguns dos quais, o 3º e o 4º, reconhecem claramente o direito à informação.

> 3. Toda a pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si e seus bens com presteza e sem ônus, independentemente de estar contida em bancos de dados ou cadastros públicos ou privados e, se necessário, de atualizá-la, corrigi-la ou emendá-la. 4. O acesso à informação mantido pelo Estado constitui um direito fundamental de todo o indivíduo e os Estados têm a obrigação de garantir o pleno exercício desse direito. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Dando seguimento ao estabelecimento desses princípios, a Assembleia Geral da OEA adotou uma série de resoluções sobre o acesso à informação pública que realçam as seguintes obrigações dos Estados membros: respeitar e promover o respeito ao acesso à informação pública de todos, considerado um requisito para o próprio exercício da democracia. Também sensibiliza os Estados membros a promover a adoção de quaisquer disposições legislativas ou outras necessárias para assegurar o reconhecimento e a efetiva aplicação do direito.

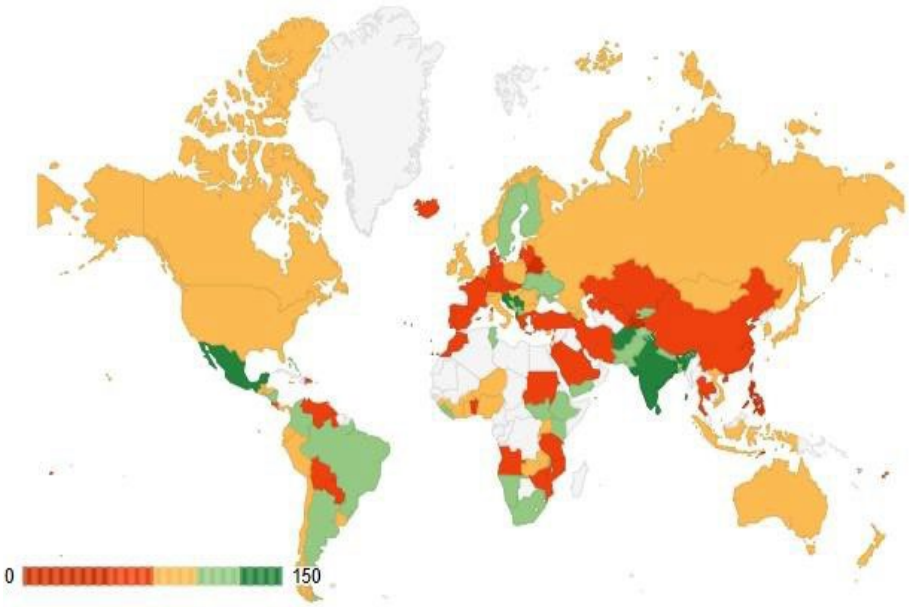
No mesmo ano, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão proclamaram a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que reafirma, no seu artigo 11°, o direito à liberdade de expressão e informação, descrito na DUDH. Em 2009, assiste-se a uma viragem no contexto da legislação sobre o acesso à informação. A Convenção do Conselho da Europa sobre o acesso a documentos oficiais reconhece, pela primeira vez, o direito à informação como um direito autônomo, a demandar proteção individualizada. Esse instrumento só entrou em vigor em dezembro de 2020.

O panorama mundial do acesso à informação pública pode ser visualizado no site www.rti-rating.org a partir de indicadores individuais ou categorias que incluem: representação por continente, localização dos dez países com melhor classificação (Top 10) e os dez países com pior classificação (Bottom 10).

A Global Right to Information Rating foi criada pelo Centre for Law and Democracy, uma organização sem fins lucrativos cujo propósito é promover, proteger e desenvolver direitos humanos, os pilares da democracia, como a liberdade de expressão, participação no governo e acesso à informação. Desde 2011, ano do seu lançamento, o RTI faz anualmente o ranking global das Leis de Acesso à Informação no mundo com base em 61 indicadores agrupados em sete categorias principais - direito de acesso, escopo, procedimentos de solicitação, exceções e recusas, apelações, sanções e medidas promocionais - que espelham todos os aspectos positivos que um sistema jurídico robusto deveria possuir.

Quanto ao acesso à informação, a Global Right to Information Rating representa a classificação dos países por meio de um mapa contendo cinco cores: verde escuro (126-150 pontos) - classificação excelente; verde claro (101 – 125 pontos) – corresponde a bom; amarelo (76-100 pontos) - suficiente; vermelho claro (51 – 75) – mau; vermelho escuro (0 – 50) - péssima classificação. Os países pintados de branco são os que ainda não possuem legislação sobre o acesso.

Figura 1 - Mapa de Leis de Acesso à Informação no mundo



Fonte: Centre for Law Democracy (2023)[19]

O mapa revela que muitos dos países africanos ainda não possuem leis específicas sobre o direito à informação e, dos poucos que já as promulgaram, um número considerável, incluindo Moçambique, está no grupo dos países com pontuação abaixo de 100, o que pode ser um indício da fragilidade das políticas públicas adotadas por esses países. A Europa é o continente com um número elevado de leis de acesso à informação (47 países), enquanto a Oceania ocupa a última posição (somente 5 países). A Ásia ocupa o segundo lugar (31 países), a África, onde se localiza Moçambique, ocupa a terceira posição (29 países) e a América encontra-se na penúltima posição (27 países).

[19] Disponível em: https://www.rti-rating.org/country-detail. Acesso em: 16 de ago. 2025.

O número de leis sobre acesso à informação cresceu de forma acelerada, especialmente a partir de 1990, e registrou um pico no período de 2000 a 2003, quando 16 países aprovaram suas leis num intervalo de quatro anos. No continente africano, a África do Sul foi a primeira a promulgar a lei de acesso[20] em 2000, enquanto Moçambique foi o 14º. Esse crescimento quantitativo dos países que aprovaram leis de acesso à informação foi motivado, por um lado, por influência e acordos internacionais e, por outro lado, pelo avanço tecnológico e pela globalização, que abriram espaço para a exposição de dados e informações governamentais, o que suscitou a criação de mecanismos de maior proteção e o crescimento dos movimentos de transparência dos Estados mundialmente.

Como destaca Beyer (2014) no seu artigo intitulado "The Emergence of a Freedom of Information Movement: Anonymous, WikiLeaKs, the Pirate Party and Iceland", nos últimos anos, os movimentos emergentes de defensores da liberdade de informação têm pressionado por uma abertura e igualdade de acesso à informação, o que tem contribuído para o crescimento quantitativo de países com leis sobre o tema. Até 2024, o mundo contava com 140 países com leis avaliadas pelo Global Right to Information Rating.

O continente europeu lidera o Top 10 com quatro países (516 pontos), seguido do asiático com três países (396 pontos), do africano com dois países (251 pontos) e, por fim, do continente americano com apenas um país (136 pontos). O continente asiático lidera a lista dos 10 países com pior classificação, representado por quatro países (190 pontos), seguido pelo continente europeu com três países (120 pontos), pelo continente africano com dois países (102 pontos) e, por último, pela Oceania, com um país (33 pontos). Como se pode perceber, o continente africano só conseguiu superar a Oceania, provavelmente por esta ser a menor de todas.

Percebe-se que o quadro jurídico do acesso à informação vem evoluindo ao longo do tempo, sendo tratado de formas diversas mundialmente. No entanto, a publicação da Declaração de Atlanta em 2008, documento que estabelece orientações sobre como deve ser o acesso à informação pública, constitui um marco importante no contexto do direito à informação no mundo contemporâneo. A declaração faz uma compilação das principais regras de acesso, elenca um conjunto de princípios e propõe um plano de ação para os diversos atores agrupados em três categorias: comunidade internacional, Estados e empresas, organizações profissionais e a sociedade civil.

[20] Lei sobre a Promoção do Acesso à Informação.

Dentre as várias regras compiladas, importa lembrar as seguintes: o direito fundamental de acesso é inerente a todas as culturas e sistemas de governo; a transparência é um instrumento necessário e poderoso para promover a segurança humana e do Estado; as tecnologias apresentam grande potencial para facilitar o acesso à informação, embora os fatores limitantes ao acesso e às práticas de gerenciamento de dados tenham feito com que muitos não se beneficiem integralmente de seu potencial; uma mídia livre e independente é um componente fundamental para o estabelecimento e exercício pleno do direito de acesso à informação.

Entende-se, a partir dessas regras, que a sociedade precisa mudar de mentalidade e assumir, cada vez mais, o acesso não como um privilégio, mas como um direito e uma necessidade básica do cidadão. Para que o direito à informação se efetive, os governos devem massificar o uso das TICs, expandir as redes de internet e estabelecer taxas acessíveis a todos os cidadãos. De igual modo, devem fortalecer a liberdade de imprensa por meio da criação de leis que protejam os direitos dos profissionais de mídia e criar condições para que esses profissionais possam exercer suas atividades sem medo de represálias.

4.2 Legislação sobre acesso à informação em Moçambique

A história do acesso à informação, como um direito consagrado na Constituição da República em Moçambique, compreende quatro períodos principais: o primeiro corresponde à primeira República, designada República Popular de Moçambique (RPM), que vigorou de 1975 a 1990 e tem como marco legal a Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM)[21], que se refere ao direito à informação de forma ampla e à liberdade de expressão.

O segundo inicia-se em 1990 com a aprovação da Constituição da República de Moçambique (CRM), que marca o início da segunda República, designada República de Moçambique (RM), que reconhece e garante o direito à informação como um direito fundamental e recomenda a criação de um instrumento regulador. Este período termina em 1991 com a aprovação da Lei de Imprensa que, além de garantir a liberdade de expressão

[21] Primeira Constituição, aprovada pelo Comitê Central da Frente de Libertação de Moçambique a 20 de junho de 1975.

e de informação, garante que a mesma possa ser divulgada por meio da imprensa. O terceiro período vigorou de 1991 a 2014, ano da aprovação da Lei do Direito à Informação, e, por fim, temos o período de 2014 em diante.

4.2.1 Da Constituição ao Projeto de Lei do Direito à Informação

A primeira Constituição de Moçambique foi aprovada em 1975, período de transição do regime colonial para o novo regime político. A sociedade moçambicana, ainda marcada pelas políticas coloniais e pela euforia da independência, viveu momentos de grandes desafios provocados, por um lado, pela saída massiva de técnicos portugueses e, por outro lado, pelas políticas do regime socialista adotadas após a independência nacional. Ademais, a nacionalização de vários setores de atividade, incluindo os meios de comunicação social, e a gestão centralizada do modelo socialista favoreceram o controle do acesso à informação pelo governo da FRELIMO. O artigo 2° da CRPM estabelece que "a República Popular de Moçambique é um Estado democrático popular em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem. […]. O poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, e é exercido pelos órgãos do poder popular".

Na literatura sobre democracia, entende-se que o termo democracia nem sempre significa um governo que reconhece e garante os direitos humanos, e este foi o caso do bloco socialista, do qual Moçambique fez parte durante os primeiros quinze anos de independência, que se assumia como democrático, mas, na verdade, tratava-se de um regime autoritário. Aliás, o texto do artigo 2° da CRPM passa a ideia de um Moçambique livre da colonização e aberto para com o seu povo. Contudo, a prática revelou que se tratava de um sistema ditatorial de partido único, onde a censura e as intimidações foram as armas utilizadas para impedir o cidadão de participar na vida pública.

Victor Igreja, no seu artigo intitulado "Frelimo's Political Ruling through Violence and Memory in Postcolonial Mozambique", publicado no Journal of Southern African Studies, discute, entre vários aspetos, a "perseguição e guerra pós-independência", destacando que, nesse período, o país vivia num clima de medo e suspeita, uma vez que o partido no poder (Frelimo) recorria à coerção como meio de mobilização e disciplina, como se pode entender no extrato do discurso proferido em 1978 pelo então secretário do partido Frelimo, Óscar Monteiro:

> prendemos os reacionários, boateiros, não temos medo quanto a isso. Nós punimos supostos reacionários dentro e fora da Frelimo, autoridades tradicionais e líderes religiosos cristãos, e muitos outros moçambicanos acusados de colaboração anterior com o colonialismo português, foram presos e enviados para campos de reeducação".

Quem eram os boateiros? Eram todos os que disseminavam informações consideradas negativas contra os ideais do sistema socialista e do governo no dia. A CRPM, embora não apresente nenhum artigo que conceda o direito à informação de forma explícita, o seu artigo 27° passa a ideia de que o Estado tende a reconhecer o direito à liberdade de expressão e de informação como direitos fundamentais, ao estabelecer que: "na República de Moçambique, todos os cidadãos têm o direito e o dever de, no quadro da Constituição, participar no processo de criação e consolidação da democracia, em todos os níveis da sociedade e do Estado.

Na realização dos objetivos da Constituição, todos os cidadãos gozam de liberdade de opinião, de reunião e de associação. Contudo, a teoria e a prática se distanciaram, pois, o cidadão moçambicano não chegou a usufruir da dita liberdade de opinião plasmada na Constituição. Acredita-se que essa Constituição foi criada para atender ao compromisso[22] que o país assumiu ao se tornar membro das Nações Unidas logo após a independência, em 1975, e não porque o governo tivesse a intenção de garantir os direitos estabelecidos na Carta das Nações Unidas. Esta posição justifica-se pelo fato de que, dois anos após a independência (1977), Moçambique mergulhou numa Guerra Civil motivada por vários fatores, entre eles a exclusão social, que denunciava a existência de uma democracia teórica, e os conflitos ideológicos entre os que libertaram o país.

Dois anos depois do início do conflito armado, em 1979, o governo aprovou a Lei do Segredo de Estado, Lei n.º 12/79, de 12 de dezembro, para oficializar o controle do acesso à informação e legalizar as restrições à liberdade de informação. Na referida lei, o conceito de Segredo de Estado é apresentado de forma ambígua, criando espaço para várias interpretações, como se pode entender no artigo 1[23], "toda a informação classificada é considerada segredo de Estado", o que entra em contradição com o artigo 5°[24] que considera o Segredo de Estado como uma categoria de informação classificada.

O mesmo acontece com o conceito de documentos classificados, descrito no n.º 1 do artigo 4: "são aqueles que contêm dados ou informações militares, políticos,

[22] Respeitar os princípios e obrigações estabelecidos na Carta da ONU
[23] A presente lei visa proteger o segredo estatal relativamente a todos os documentos contendo dados e informações classificadas.
[24] A informação classificada referida divide-se em: segredo de Estado, secreto, confidencial e restrito.

econômicos, científicos, técnicos ou quaisquer outras cuja divulgação ponha em causa, prejudique, contrarie ou perturbe a Segurança do Estado e do Povo, ou a economia nacional". Como se pode entender, a lei não estabelece limites que permitam uma interpretação clara sobre os vários tipos de informação constantes no conceito em alusão e não explica as circunstâncias em que essas informações deverão ser consideradas segredos de Estado. Acredita-se que a falta de compreensão desses conceitos pelos funcionários das instituições públicas, em particular, e o medo de infringir a lei, sob pena de serem julgados e punidos, contribuíram para que, com muita frequência, o indeferimento dos pedidos de informação fosse feito em nome do Segredo de Estado.

Dez anos após a Guerra Civil, Moçambique ratificou, em 1988, a Carta dos Direitos Humanos e dos Povos e, dois anos mais tarde (1990), aprovou a segunda Constituição, que marcou o fim da República Popular de Moçambique e o nascimento da segunda república, denominada República de Moçambique, que introduziu o Estado de direito democrático, o pluralismo político e outras reformas, incluindo a questão relativa aos direitos fundamentais do homem, dos quais faz parte o direito à informação. Além disso, a Constituição de 1990, apesar de ter sido aprovada num contexto de partido único, constitui um marco na democracia em Moçambique, ao permitir a criação de mais partidos políticos e a realização de eleições multipartidárias, ou seja, a partir de então, os moçambicanos podiam eleger os seus representantes.

Ainda no contexto da implementação da democracia, a CRM exigia que as disposições relacionadas com os direitos humanos fossem interpretadas em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DDH) e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), particularmente no que diz respeito ao direito à liberdade de opinião e expressão (artigo 19 da DDH)[25] e ao direito à informação (artigo 9 da CADHP)[26]. Mais adiante, o n.º 1 do artigo 74° da CRM estabelece que "Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação" e acrescenta, no seu n.º 2, que "o exercício da liberdade de expressão, que compreende, nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação não serão limitados por censura".

[25] Declaração dos Direitos Humanos - Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

[26] Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – 1. Toda pessoa tem direito à informação. 2. Toda pessoa tem direito de exprimir e de difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos.

Mas, se tomarmos em consideração que tanto a censura quanto a limitação da liberdade de expressão podem se manifestar de várias formas, o que dizer dos silenciamentos macabros que vitimaram vários concidadãos, como o jornalista Carlos Cardoso em 2000, que investigava uma fraude relacionada à privatização do Banco Comercial de Moçambique, e o economista António Siba-Siba Macuácua em 2001, que investigava casos de corrupção na gestão do então Banco Austral?

As restrições à internet ocorridas no período das manifestações pós-eleitorais nos meses de outubro e novembro de 2024, para limitar a comunicação e o acesso à informação por meio das redes sociais, não são censura? Em Moçambique, o nível de censura varia segundo a vontade dos governantes, mas as formas permanecem as mesmas. O relatório anual do MISA classifica o ano de 2024 como um dos mais repressivos para a imprensa moçambicana, marcado por agressões por parte da polícia, censura digital e violência física contra jornalistas, destacando que foram registradas 32 violações contra a liberdade de imprensa, superando os 28 casos registrados em 2023.

O n.º 4 do mesmo artigo adverte que o exercício desses direitos e liberdades seria regulado por lei com base nos imperativos do respeito pela Constituição, pela dignidade da pessoa humana, pelos imperativos da política externa e da defesa nacional. Todavia, a sociedade moçambicana esperou por essa lei por mais de duas décadas.

A mesma Constituição reconhece ser papel do Estado garantir o exercício desses direitos, exceto nos casos descritos no artigo 96[27]. Também reconhece que os meios de comunicação social desempenham um importante papel na materialização dos direitos consagrados na CRM e, por essa razão, o artigo 105° designa o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) como o órgão de disciplina e de consulta, que assegura a independência dos meios de comunicação social no exercício dos direitos à informação, à liberdade de imprensa, bem como dos direitos de antena e de resposta.

Em resposta ao disposto no n.º 4 do artigo 74 da CRM e, porque a necessidade de acesso às fontes de informação foi despoletada pela classe jornalística, a Assembleia da República aprovou a Lei da Imprensa, Lei n.º 18/91[28], que estabelece os mecanismos de implementação dos direitos acima mencionados no âmbito da imprensa, e cria o Conselho

[27] Os direitos e liberdades individuais são garantidos pelo Estado e devem ser exercidos no quadro da Constituição e das leis; O gozo dos direitos e liberdades só pode ser limitado quando ponha em causa a ordem pública, os direitos, liberdades e garantias individuais ou implique, ou se proponha o uso da força.
[28] Lei de Imprensa, de 10 de agosto de 1991.

Superior de Comunicação Social (CSCS), com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.

O n.º 1 do artigo 3° define o direito à informação no âmbito da imprensa, destacando que o direito à informação significa a faculdade de cada cidadão se informar e ser informado de fatos e opiniões relevantes ao nível nacional e internacional, bem como o direito de cada cidadão divulgar informação, opiniões e ideias através da imprensa.

O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que "nenhum cidadão pode ser prejudicado na sua relação de trabalho em virtude do exercício legítimo do direito à liberdade de expressão do pensamento através da imprensa". Neste contexto, entende-se que o profissional de comunicação social pode se dirigir a uma instituição pública para solicitar ou dar informações sem nenhum impedimento.

Apesar de a lei dar essas garantias, os profissionais da Comunicação Social vêm enfrentando vários desafios no que concerne ao acesso à informação ou mesmo à divulgação de uma dada informação, devido a obstáculos de natureza legal e não legal. Os artigos 46[29] e 47[30] da Lei de Imprensa e a Lei n.º 19/91[31], sobre os crimes contra a segurança do Estado, são alguns exemplos de obstáculos legais que estabelecem limites ao exercício da liberdade de imprensa, ao criminalizar o abuso da liberdade de imprensa e estabelecer o crime de difamação.

Aliás, o artigo 29° da Lei de Imprensa, sobre o acesso às fontes de informação, limita o solicitante e permite que as entidades se recusem a prestar informações em nome do segredo de Estado, alegando que o acesso às fontes oficiais não será consentido em relação a fatos e documentos considerados segredos militares ou de Estado pelas entidades competentes. Neste contexto, a ausência de um glossário que defina o que são esses segredos, ou de um artigo que especifique os tipos de informação classificados como segredo militar ou de Estado, pode permitir que as entidades competentes classifiquem qualquer informação que não desejem divulgar como segredo de Estado.

O Barômetro da Mídia Africana Moçambique 2007 reconhece a existência de leis que restringem a liberdade de expressão e cita, como exemplo, o Estatuto Geral dos

---

[29] Os crimes de injúria, difamação, ameaça, ultraje ou provocação contra o Presidente da República, membros do Governo, deputados da Assembleia da República, magistrados e demais autoridades públicas ou contra o chefe do Estado ou membros do Governo Estrangeiro, ou contra qualquer representante diplomático acreditado em Moçambique, consumam-se com a publicação do escrito ou difusão do programa radiofônico ou televisivo ou imagem em que se verifiquem tais ofensas (…)

[30] (…). Não é admitida a prova dos factos se o ofendido for o Presidente da República ou, havendo reciprocidade, Chefe do Estado estrangeiro ou seu representante em Moçambique.

[31] Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado, de 18 de agosto

Funcionários do Estado (EGFE), que impede os funcionários públicos de se manifestarem publicamente sobre o seu trabalho. Isto contribui para a proliferação de fontes anônimas nos meios de comunicação social. Esse fato entra em contradição com o Decreto n.º 30/2001[32], que estabelece, em seu artigo 8°, que os funcionários públicos devem colaborar com os particulares, disponibilizando informação oralmente ou por escrito.

Ainda no âmbito da Lei de Imprensa, é importante destacar que o CSCS não implementou o previsto na Constituição devido à ausência de um instrumento normativo que lhe permitisse cumprir o seu objetivo constitucional e agir em conformidade com a lei. O único instrumento normativo criado nesse período foi o Diploma Ministerial n.º 86/98, de 15 de julho, que aprova o Estatuto Orgânico do CSCS, mas não lhe confere poder para aplicar sanções ou suspender atividades jornalísticas. O nº 2 do diploma lista as seguintes atribuições:

> Assegurar o exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa; b) Garantir a independência e imparcialidade dos órgãos de informação do sector público, bem como a autonomia dos profissionais do sector; c)Velar pelo rigor e objectividade no exercício da actividade profissional na área da imprensa; d) Assegurar os direitos de antena e de resposta referidos nos artigos 12 e 33 da Lei da Imprensa; e)Zelar pela defesa e promoção da cultura e personalidade nacional; f)Velar pela transparência das regras económicas que regem a actividade informativa; G)Velar pelo respeito da ética social comum.

A efetivação de algumas destas atribuições depende da existência de instrumentos reguladores que até então não existem, como destacou o presidente do CSCS em um encontro mantido entre o presidente da República, Daniel Chapo, e uma delegação do CSCS: “Ficamos muito bem agradecidos ao perceber que Sua Excelência, o Presidente da República, tem clareza de que a questão da regulamentação deve avançar e com uma discussão mais ampla (…) isso conforta o CSCS”.[33]

O Diploma n.º 86/98 foi mais um instrumento normativo que, como reza a lei do segredo estatal, foi criado para “consolidar o exercício da ditadura democrática popular", como sustenta o jornalista Lázaro Mabunda[34] ao afirmar que “num contexto de forte partidarização e controle exacerbado pelo partido no poder, o CSCS não tem condições para emitir deliberações que ferem os interesses dos mesmos”. Acrescenta ainda que “é

---

[32] Aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública e revoga o Decreto n.º 36/89, de 27 de novembro.

[33] Informação dada pela Agência de Informação de Moçambique (AIM) a 14 de março/ Acácio Chirinzane/ retirado em 12 /7/2025. aimnews.org

[34]Os jornalistas Lázaro Mabunda e Ercílio de Salema proferiram essas palavras num encontro organizado pela Associação Moçambicana de Jornalismo Judiciário no âmbito das celebrações do dia nacional do jornalista, assinalado no dia 11 de abril de 2016.

necessário ter um órgão independente e que funcione sem pressão nem influência partidária". No mesmo âmbito, Ercílio de Salema salientou que o partido no poder controla os espaços de debate nos órgãos de informação pública, ferindo os princípios básicos do jornalismo.

Na ótica desses jornalistas, a falta de independência do CSCS, a pressão e a influência partidária são os grandes obstáculos para o cumprimento do que está plasmado na CRM. Diante desses problemas, a classe jornalística iniciou, em 2002, debates sobre a necessidade de rever a Lei da Imprensa visando harmonizá-la com as disposições relevantes da Constituição da República. Nas celebrações do 30º aniversário da Lei de Imprensa, a classe jornalística organizou uma mesa-redonda sobre a Liberdade de Imprensa e de Expressão, na qual os participantes concordaram quanto à necessidade de rever a Lei da Imprensa. No entanto, o fato de Moçambique estar mergulhado em conflitos armados deixou os profissionais da comunicação social em dúvida sobre a viabilidade dessa revisão.

Os jornalistas fundamentam sua posição com base nos acontecimentos atuais, caracterizados por conflitos armados que, nos últimos anos, aterrorizam algumas regiões do país e, por isso, eles receiam que o legislador possa sofrer influências das circunstâncias e limitar as liberdades de imprensa. Apesar dos problemas acima arrolados, o governo sempre reconheceu o papel preponderante da comunicação social para o aprofundamento da democracia e a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país.

Neste contexto, o Conselho de Ministros aprovou, por meio da Resolução n.º 3/97, de 25 de fevereiro, a Política e a Estratégia da Informação para a materialização das liberdades de expressão e de imprensa e do direito à informação. O mesmo instrumento esclarece que a política de informação visa, entre outros objetivos, ampliar as bases de um diálogo permanente e construtivo entre o Governo e a sociedade, por meio dos órgãos de informação. No nosso entender, o diálogo permanente envolve a participação ativa do cidadão na implementação e avaliação das ações governamentais e a existência de órgãos de informação independentes, o que ainda constitui um desafio na realidade moçambicana. Em 1994, Moçambique realizou as primeiras eleições gerais para cumprir o plasmado no Acordo Geral de Paz, assinado a 4 de outubro de 1992, e, na sequência, o primeiro parlamento multipartidário aprovou, em 2004, a terceira Constituição, visando consolidar o Estado de direito democrático e promover o desenvolvimento econômico e social. A nova lei mãe reafirma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado moçambicano, consagra o caráter soberano do Estado de Direito Democrático, baseado no

pluralismo de expressão, organização partidária e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.[35]

Nessa perspectiva, criou, por meio do seu artigo 256°, o Provedor de Justiça, órgão responsável por proteger os direitos do cidadão e a legalidade, cujas competências e funções estão claramente definidas na Lei n.º 7/2006, de 16 de agosto. No entanto, o artigo 18° da mesma lei (limitações de intervenção) destaca que a intervenção do Provedor de Justiça limita-se somente aos direitos humanos relacionados com a atuação da Administração Pública no seu relacionamento com os administrados.

A CRM de 2004 reafirma o direito à informação no número 1 do artigo 48°, sobre a liberdade de expressão, nos seguintes termos: "Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como ao direito à informação". Contudo, a ausência de uma lei que regulasse esse direito, associada à falta de políticas claras de informação, dificultou em grande medida o exercício pleno desse direito, como destaca a Estratégia para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado[36].

> A ausência de directrizes, normas e orientações metodológicas para criar e manter os sistemas de arquivos correntes, intermediários e permanentes nas instituições públicas leva a que a atitude dos funcionários em relação à disponibilização de documentos e informação, bem como à acessibilidade dos arquivos, seja tendenciosa e predominantemente coberta de algum secretismo. O acesso à informação e à documentação depende muito mais da vontade e iniciativa individual do funcionário do que de orientações institucionais (Resolução 46/2006)

O direito à informação é também garantido por algumas normas dispersas, como o Decreto n.º 33/92[37], que cria o primeiro Sistema Nacional de Arquivos (SNA), cuja coordenação foi atribuída ao Arquivo Histórico de Moçambique (AHM), instituição subordinada à Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Naquela altura, o país ressentia-se da falta de profissionais qualificados em todas as áreas, incluindo a área de documentação, como resultado da fuga de técnicos que se verificou logo após a independência devido a questões políticas.

O artigo 11° do mesmo decreto estabelece que os documentos recolhidos para o Arquivo Histórico de Moçambique podem ser disponibilizados após 30 anos da sua produção, exceto os documentos com algum tipo de sigilo. Entende-se neste artigo que os documentos de valor histórico ou permanente podem ser ostensivos - aqueles que podem ser disponibilizados decorridos 30 anos após a sua criação, independentemente do assunto

---

[35] Retirado do preâmbulo da mesma CRM.
[36] Aprovada pela Resolução n.º 46/2006, de 26 de dezembro.
[37] Institui o Sistema Nacional de Arquivos.

- e os de disponibilidade condicionada, que incluem os documentos sigilosos e os que se encontram em tratamento técnico. O artigo 21° estabelece que os documentos dos arquivos correntes devem ser encaminhados aos arquivos centrais decorridos dez anos sobre a sua produção. Nos dois artigos, os documentos são tratados como um conjunto de objetos iguais e com a mesma validade, esquecendo-se que existe um diferenciador entre eles, que é o assunto tratado. É esse diferenciador que constitui a base para a definição dos prazos de guarda. A legislação atual dos arquivos deixa claro que cada assunto tem o seu prazo de guarda, o que justifica a criação da Tabela de Temporalidade, instrumento que define prazos de guarda e de destinação de documentos. No entanto, a falta desse instrumento pode minar o acesso à informação.

Ainda no âmbito do acesso aos documentos de arquivo, o artigo 17° estabelece que o acesso a documentos depositados em arquivos centrais poderá ser disponibilizado mediante autorização dos órgãos a que se subordinam. Neste artigo, foram excluídos os documentos que se encontram em arquivos setoriais, ignorando a situação real dos arquivos das instituições moçambicanas, que por vezes atingem a idade intermediária ou permanente ainda nos setores, e alguns são recolhidos dos setores para o AHM, instituição central vocacionada para a recolha, tratamento técnico, conservação e difusão de documentos de valor permanente.

O Decreto n.º 30/2001 estabelece o princípio da colaboração da Administração Pública com os particulares, destacando, no seu artigo 8°, n.º 1, que

> no desempenho das suas funções, os órgãos e instituições da Administração Pública colaboram com particulares, devendo, designadamente: prestar as informações orais ou escritas, bem como os esclarecimentos que os particulares lhes solicitem; apoiar e estimular as iniciativas dos particulares, receber as suas informações e considerar as suas sugestões.

Na prática, as instituições e órgãos acima mencionados prestam informações tendo em conta o preconizado no número 2 do mesmo artigo: “A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias. ”

O princípio da colaboração da Administração Pública visa estabelecer uma relação de parceria e cooperação entre a Administração e o cidadão, ou seja, fortalecer as relações entre o Estado e o cidadão. Todavia, nos últimos anos, assiste-se, na Administração Pública moçambicana, a uma degradação, ou seja, a um distanciamento crescente entre o Estado e o cidadão, como afirmou a ativista social Graça Machel quando questionada sobre a avaliação das instituições moçambicanas numa entrevista concedida ao Jornal o País, no

dia 5 de maio de 2016: “Posso dizer, sem hesitação, que já tivemos instituições mais fortes. Hoje, são relativamente mais frágeis. Já tivemos um Estado com instituições mais sólidas, que tinham mais clareza em relação ao poder e à atuação do governo”. Ela fez essa afirmação sem apresentar os motivos pelos quais as instituições do Estado estão fragilizadas.

Outro instrumento que contempla o acesso à informação é o Decreto n.º 36/2007[38], que cria o Sistema Nacional de Arquivos de Estado (SNAE) e estabelece o acesso aos arquivos no seu artigo 16°:

1. É permitido o acesso aos documentos depositados em arquivos públicos a todos os interessados, salvaguardando-se os princípios que regulam o segredo estatal e a inviolabilidade da vida privada.
2. Os arquivos de acesso condicionado no roteiro do segredo estatal poderão ser livremente consultados pelos utentes, após a sua desclassificação ou o término do prazo de validade do ato de classificação.

O decreto condiciona somente o acesso a documentos classificados e os relacionados à vida privada. O que dizer dos documentos ainda não tratados e dos documentos em mau estado de conservação? Havendo necessidade de dotar o Órgão Diretor Central do SNAE de mecanismos de consulta e assegurar a assistência técnica, foram aprovados, em 16 de fevereiro de 2010, três importantes instrumentos, a saber:

- O Diploma Ministerial n.º 35/2010 cria o Conselho Nacional de Arquivos (CNA), “órgão de consulta do Órgão Diretor Central do Sistema Nacional de Arquivos de Estado, na definição da política nacional de arquivos públicos e privados e na orientação técnico-normativa da gestão de documentos”. Segundo o mesmo diploma, o CNA devia ter submetido o seu regulamento interno para aprovação pelo ministro que superintende a área da função pública no prazo de 90 dias após a publicação do diploma. No entanto, o CNA não chegou a criar o referido regulamento e não chegou a ter um pleno funcionamento, e a prova disso é que, desde a sua criação, só conseguiu reunir-se apenas duas ou três vezes. Neste contexto, o Órgão Coordenador Central do SNAE acaba por assumir as tarefas do CNA, o que de alguma forma contraria o plasmado no próprio decreto que cria o SNAE.

[38] Altera o Sistema Nacional de Arquivos criado pelo Decreto n.º 33/92, de 26 de outubro, passando a denominar-se Sistema Nacional de Arquivos do estado, abreviadamente designado SNAE.

- O Diploma Ministerial n.º 36/2010 cria a Comissão Nacional de Avaliação de Documentos (CNAD), órgão de assessoria do Órgão Central do SNAE em matéria de avaliação de documentos, sendo o apoio técnico e administrativo da CNAD assegurado pelo Centro Nacional de Documentação e Informação de Moçambique (CEDIMO).
- Na sequência, foi aprovado o Diploma Ministerial n.º 37/2010, que aprova o Regulamento Padrão das Comissões de Avaliação de Documentos da Administração Pública.

Além da legislação mencionada nos parágrafos anteriores, é importante destacar que existem outros instrumentos aprovados no âmbito do governo eletrônico, com impacto visível na garantia do acesso à informação de interesse público. A política de informática é um desses instrumentos, criada através da Resolução n.º 28/2000, de 12 de dezembro, visando melhorar a gestão e o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Neste contexto, o Governo definiu as TIC como catalisadoras do progresso, no qual a componente da informação desempenha um papel crucial em todo o ambiente social e econômico, incluindo as componentes relacionadas com a boa governança. Um dos objetivos descritos no ponto 6.4, sobre acesso universal, destaca o compromisso do Governo em garantir o direito do cidadão de ter acesso à informação e aos conhecimentos veiculados por meio das TIC.

Os resultados da implementação da política de informática no âmbito do acesso universal são visíveis. Moçambique conta com três empresas de telefonia móvel; a Internet ainda não abrange todos os cidadãos, mas o número de pessoas e lugares abrangidos tende a crescer. Contudo, o Governo reconhece a existência de desafios, tais como a limitação da infraestrutura de telecomunicações, especialmente a rede telefônica, os elevados custos das telecomunicações para a maioria da população com baixos rendimentos e a deficiente cobertura da rede de energia.

O progresso tecnológico, que originou novos desafios e a necessidade de adequar as políticas governamentais às novas exigências da sociedade de informação, levou o Governo a revogar a Resolução n.º 28/2000, de 12 de dezembro, e a aprovar a Política para a Sociedade de Informação de Moçambique através da Resolução n.º 17/2018, de 21 de julho. Na nova política, o Governo renova o compromisso de garantir o acesso à informação através das TIC e destaca que estas são uma componente indispensável para o desenvolvimento, daí a necessidade de criar um ecossistema inclusivo composto pelo Estado, pelo setor público, pelo setor privado, pelas instituições de ensino, pesquisa e

desenvolvimento, pelas organizações não governamentais e sócios profissionais, pelos parceiros de cooperação, pelas comunidades e pelo cidadão. Neste contexto, assiste-se à expansão da governança eletrônica, que inclui a implantação de sítios eletrônicos nas instituições públicas, que desempenharam um papel preponderante na comunicação entre o cidadão e as instituições durante a pandemia da COVID-19.

No âmbito da inclusão digital, o Governo criou o projeto "Juventude Digital", que consiste na instalação de Wi-Fi grátis para ampliar o acesso gratuito à Internet em diversos lugares. Essas iniciativas contribuem em grande medida para a facilitação do acesso à informação, porém, cresce o número de instituições com páginas web estagnadas, ou seja, instituições que não atualizam os conteúdos por um período não inferior a um ano. Outras instituições têm as suas páginas frequentemente *offline*, o que, de alguma forma, pode retardar ou prejudicar o alcance dos objetivos preconizados.

Diante do quadro legal acima apresentado, percebe-se que Moçambique não só se esforçou no sentido de reconhecer, embora teoricamente, o acesso à informação como um direito fundamental, como também criou mecanismos legais que dificultam o exercício desse mesmo direito. O reconhecimento teórico significa fazer constar na lei o direito à informação sem criar os mecanismos eficazes para a sua execução. Por essas razões, a luta por uma legislação específica do direito à informação continuou de forma incansável até 2014, ano da aprovação da lei, e, atualmente, continua a luta pelo exercício pleno desse direito. Segue abaixo o quadro ilustrativo da legislação relevante com impacto sobre a liberdade de expressão e informação.

Quadro 3 – Legislação relevante com impacto sobre a liberdade de expressão, de imprensa e de informação em geral

Dispositivo Legal	**Objeto**
Decreto Presidencial n.º 45/78, de 30 de dezembro de 1978	Cria, dentro do Serviço Nacional de Segurança Popular, o Serviço Central de Cifras com a tarefa de garantir o segredo absoluto das informações transmitidas.
Lei n.º 12/79, de 12 de dezembro de 1979 – Lei do Segredo do Estado.	Estabelece o regime jurídico do Segredo de Estado.

Lei n.º 18/91, de 10 de agosto de 1991 - Lei de Imprensa.	Estabelece os princípios que regem a atividade dos meios de comunicação, bem como os direitos e deveres dos seus profissionais. Regula o registo da imprensa escrita e o regime de licenciamento da rádio e televisão e outras matérias relevantes.
Lei n.º 19/91, de 18 de agosto de 1991 - Lei dos Crimes contra a Segurança do Estado.	Estabelece os crimes e as respetivas punições contra quem atentar contra a segurança do Estado.

Decreto n.º 22/92, de 31 de dezembro de 1992.	Operacionaliza o fim do monopólio estatal sobre a atividade da radiodifusão, estabelecendo as condições legais e técnicas para o acesso ao espectro de radiofrequências por parte de outros setores.
Decreto n.º 33/92, de 26 de outubro de 1992.	Estabelece as orientações para a implementação das ações preconizadas na Estratégia para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado.
Decreto n.º 9/93, de 22 de junho de 1993.	Estabelece os critérios da participação dos setores privado e comercial no domínio da radiodifusão.
Decreto Presidencial n.º 9/93, de 29 de dezembro de 1993.	Cria a Comissão Nacional para a Implementação das Normas do Segredo do Estado (CPISE) enquanto protetora do segredo de Estado.
Decreto n.º 18/94, de 16 de junho de 1994.	Cria a Rádio Moçambique enquanto provedora de serviços de radiodifusão.
Decreto n.º 19/94, de 16 de junho de 1994.	Cria a Televisão de Moçambique enquanto provedora de serviços públicos de televisão.
Decreto Presidencial 4/95, de 16 de outubro de 1995.	Cria o Gabinete de Informação (GABINFO), entidade sucessora do Ministério da Informação, funcionando como unidade de assessoria técnica subordinada ao Gabinete do Primeiro Ministro.
Resolução n.º 28, de 12 de dezembro de 2000.	Aprova a Política de Informática.
Decreto n.º 30/2001, de outubro de 2001.	Estabelece o regime jurídico do funcionamento dos serviços da Administração Pública.
Decreto n.º 65/2004, de 31 de dezembro de 2004. Código de Publicidade.	Estabelece as regras que regulam a atividade publicitária no país, incluindo a fiscalização, as sanções e os procedimentos para a publicidade de produtos e serviços.

Decreto n.º 36/2007, de 27 de agosto de 2007.	Cria o Sistema Nacional de Arquivos do Estado e seus instrumentos de operacionalização.
Lei n.º 34/2014, de 31 de dezembro – Lei do Direito à informação.	Regula o exercício do direito à informação.
Decreto n.º 35/2015, de 31 de dezembro de 2015.	Estabelece as regras de aplicação da lei do direito à informação.
Decreto n.º 59/2023, de 27 de outubro de 2023.	Regulamenta o uso das TIC.

Fonte: revista de Comunicação & Sociedade nº. 1, 2011

4.2.2. Do projeto à aprovação da Lei de Direito à informação

Nesta parte da tese, descreve-se o percurso histórico da Lei do Direito à Informação, aprovada através do Decreto n.º 34/2014, de 31 de dezembro, e a sua implementação. A lei foi aprovada 24 anos após a primeira consagração do direito à informação na CRM de 1990, tendo como objeto: "[…] a materialização do princípio constitucional da permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública e a garantia de direitos fundamentais conexos[39]."

Os problemas do acesso à informação em Moçambique existem desde o período colonial, mas a preocupação com a criação de um instrumento regulador do direito à informação tornou-se tema de debates em diversos contextos a partir de 2001, um ano marcado por fortes campanhas de promoção de leis de acesso, na região da África Austral. Internamente, a necessidade de regulamentar o direito constitucional do cidadão acessar a informações públicas, garantido pela Constituição de 1990, as dificuldades inerentes ao acesso às fontes oficiais de informação, as garantias teóricas constantes na Lei da Imprensa (Lei n.º 18/91), e as limitações legais e não legais de acesso à informação são alguns dos motivos pelos quais os profissionais da Comunicação Social, liderados pelo MISA-Moçambique, desencadearam debates em torno da regulamentação do direito à informação.

O fato de o MISA liderar a causa e o tema dos debates ser "Livre Acesso à Informação do Estado" confundiu alguns participantes, que acreditavam tratar-se de um debate sobre o livre acesso dos jornalistas à informação do Estado e não o livre acesso dos cidadãos à informação do Estado. Este entendimento, em algum momento, justifica-se pelo fato de os jornalistas serem os profissionais que buscam a informação para depois a fazer

[39] Artigo 1 da CRM 2004, sobre as disposições gerais.

chegar à sociedade. Todavia, em Estados democráticos, todos os cidadãos têm o direito de buscar a informação que necessitam e o dever de procurar saber o que o Estado faz, e isso só se concretiza quando o cidadão tem acesso à informação.

Salomão Moyane, o então presidente do MISA, advertiu os participantes sobre a necessidade de se entender o problema do acesso à informação como um problema do cidadão e não dos jornalistas, porque o não acesso à informação do Estado favorece a falta de transparência dos atos desse Estado e essa falta de transparência, por sua vez, favorece a falta de prestação de contas. Essa sequência de ausências dificulta a participação ativa do cidadão na coisa pública, pois este desconhece as ações do Estado.

Os debates tornaram-se mais intensos a partir de 2002 e culminaram com a formação de uma comissão que conduziria a elaboração do anteprojeto da Lei de Acesso a Fontes Oficiais. O jornalista Tomás Vieira Mário, numa das suas intervenções nas celebrações dos 10 anos da LDI, explicou que o anteprojeto consistiu na harmonização das diversas legislações sobre o acesso à informação já existentes. Seguiu-se a realização de seminários de âmbito nacional e provincial, cujo objetivo era colher contribuições que enriquecessem o anteprojeto.

Esses eventos contaram com a participação de vários atores e camadas sociais, como jornalistas, ativistas de organizações cívicas nacionais, deputados da Assembleia da República, magistrados do Ministério Público, secretários permanentes de ministérios, diretores provinciais, representantes de partidos políticos, representantes de confissões religiosas e representantes do setor empresarial, entre outros participantes que deram valiosas contribuições que permitiram a elaboração dos princípios a serem tomados em conta no processo de elaboração do anteprojeto da Lei de Acesso à Informação. Os arquivistas, profissionais que lidam diretamente com a gestão, organização, preservação e acesso a fontes de informação objeto de debate, tiveram uma fraca participação nesses eventos e quase todos participaram como ouvintes.

Os debates incidiram não só sobre o tema principal, o anteprojeto de lei sobre acesso às fontes oficiais, como também abordaram questões ligadas à liberdade de imprensa e de expressão em Moçambique e à problemática relacionada com a revisão ou atualização da Lei da Imprensa e do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE).

Os relatórios dos debates do anteprojeto de lei sobre o acesso às fontes oficiais de informação apontam que, de modo geral, os participantes concordaram com a maior parte do conteúdo descrito nos vários artigos; propuseram algumas alterações, sugestões de acréscimo e/ou retirada de certos artigos; e sublinharam a necessidade da revisão da Lei da

Imprensa e de se criar uma lei de acesso com princípios claros. Criticaram o fato de o governo criar leis que limitam demasiadamente o acesso à informação e impedem, consequentemente, o cidadão de exercer a sua função de fiscalizador do Estado.

Sendo o MISA-Moçambique um ramal nacional do Media Institute of Southern Africa (MISA), uma organização não governamental vocacionada para o desenvolvimento do setor de comunicação na região austral de África, e pela necessidade de colher contribuições e experiências de outros países, o debate extravasou as fronteiras nacionais, passando ao nível regional e até internacional, de onde vieram contribuições valiosas de várias entidades e personalidades - Media Southern Africa, ARTIGO 19, Direitos Humanos da Commonwealth Press Union, International Institute of Expression, etc. - que permitiram a elaboração de um anteprojeto baseado em padrões e princípios internacionais de acesso à informação.

Após a elaboração do anteprojeto, foi necessário verificar o enquadramento no sistema jurídico moçambicano, o que motivou a realização do seminário nacional do MISA em 2003, com o tema "Legalidade da lei e seu enquadramento no sistema jurídico moçambicano", no qual o orador, deputado Teodato Hunguana, fez uma apreciação positiva do anteprojeto, na generalidade e na especialidade. Analisou o projeto quanto à fundamentação e quanto ao articulado, emitiu um parecer positivo e avançou algumas propostas de supressão, adição e/ou retificação de conteúdo, destacando que

> os debates que se seguirão até à transformação deste anteprojeto em Projeto ou em Proposta de Lei, e aqueles que vão ocorrer mesmo na Assembleia da República, poderão enriquecer ou alterar estes pontos de vista, se houver argumentos plausíveis para tal. Poderão mesmo revelar omissões que até lá deveremos naturalmente colmatar (Hunguana, 2005, p. 73).

O deputado reconheceu a pertinência de se aprovar a lei, mas chamou a atenção para a necessidade de se continuar a lutar pela operacionalização do exercício do direito à informação, uma vez que a lei, por si só, não garante automaticamente o acesso às fontes de informação. As experiências de outros países indicam que a lei é um instrumento que permite lutar de forma mais eficaz pelo acesso às fontes de informação. Mais adiante, o deputado destacou que

> o direito de acesso às fontes situa-se historicamente numa relação de tensão entre a liberdade de imprensa e o poder político, mas, hoje em dia, essa relação de tensão é cada vez menos unilateral ou unívoca, na medida em que não são apenas os media que têm de defender a sua posição contra o Estado, como é o próprio Estado que tem de se acautelar cada vez mais para não ser cercado ou manipulado pelos media (Ossenbuhl apud Hunguane, 2005, p.73).

No mesmo contexto, o representante do governo que fez o discurso de abertura do seminário do MISA sobre o anteprojeto de Lei de Acesso às Fontes Oficiais de Informação afirmou ser

> fundamental que a sociedade em geral, em particular os que têm a função de servir o público, não percam nunca de vista a natureza das suas funções e a obrigatoriedade de manter disponível para o conhecimento do povo, legítimo detentor da soberania, informação relevante sobre como estão sendo governados e de que forma os recursos públicos estão sendo utilizados (s/n, 2005, p. 93).

Percebe-se, no entanto, que a problemática do acesso à informação não deve ser uma preocupação apenas dos profissionais da comunicação social, mas sim do Estado e da sociedade em geral, uma vez que se trata de um pilar fundamental para o desenvolvimento de um Estado democrático, como o Estado moçambicano. O acesso à informação deve ser um compromisso do Estado para com o cidadão, assim como deste para com aquele.

Passados três anos de intenso trabalho de consulta e recolha, as contribuições foram sistematizadas e elaborado o anteprojeto final, com cinco capítulos: das disposições gerais, exercício do direito à informação, garantias de legalidade, sanções e disposições finais. De um modo geral, o texto do anteprojeto apresentava o acesso em duas perspectivas: por um lado, estão as garantias do cidadão em matérias de acesso à informação e, por outro lado, os deveres do Estado para com o cidadão. O documento final foi entregue pelo MISA ao Presidente da Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade da Assembleia da República (AR), em uma cerimônia solene, em novembro de 2005. O documento deu entrada na AR numa altura em que a interação entre o governo e a sociedade civil era ainda muito incipiente, e isso pode ter concorrido para que a AR não "levasse a sério", ou seja, não considerasse urgente a análise do projeto de LDI.

No entanto, a submissão aconteceu poucos anos depois da publicação de dois instrumentos internacionais fundamentais no contexto do acesso à informação no mundo: a Declaração Internacional de Princípios de Liberdade de Expressão, em 2000, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003. Esses instrumentos contribuíram para um aumento significativo na criação de leis de acesso à informação, como resultado da intensificação de campanhas de conscientização sobre a importância da transparência governamental e do combate à corrupção no mundo.

Apesar dessas campanhas, a proposta de lei moçambicana ficou arquivada na Assembleia da República durante nove anos, um período considerado demasiado longo pelos proponentes. Durante esse período, as organizações da sociedade civil trabalharam incansavelmente no sentido de influenciar o parlamento com vista à aprovação da lei.

Ademais, para conferir credibilidade e reconhecimento legal a esse movimento, em agosto de 2010, foi formalizada a Aliança Nacional, composta por 20 organizações da sociedade civil lideradas pelo MISA-Moçambique. Foram três anos de batalha que resultaram no pronunciamento da Assembleia sobre a inclusão do projeto de lei nos pontos da agenda em fevereiro de 2013, todavia, na última hora, o projeto acabou sendo retirado da agenda.

Segundo o deputado Alfredo Gamito[40], o projeto foi retirado da agenda porque precisava ser consensualizado para não entrar em contradição com as demais leis que abordam, ainda que superficialmente, matérias sobre o acesso à informação. Contudo, a sociedade entende que o projeto foi retirado da agenda por falta de vontade política e porque a aprovação da LDI poderia colocar em causa alguns interesses políticos, como, por exemplo, a manutenção do afastamento do cidadão da vida pública.

O projeto começou a tramitar em 2014, na última legislatura, subscrito pela Comissão de Administração Pública e Poder Local (4ª Comissão), composta por 17 deputados, incluindo o presidente e o vice-presidente da Comissão, o relator e o vice-relator. A Comissão fundamentou a pertinência da aprovação da lei, reconhecendo a existência de matérias de acesso restrito e alertando para o perigo de restringir o acesso de forma ilimitada. No dia 14 de agosto do mesmo ano, a mesma Comissão submeteu o projeto de lei ao Secretariado-Geral da Assembleia da República, que, por sua vez, o encaminhou à 1ª Comissão para dar parecer.

Segundo o parecer n.º 30/2014, de 16 de agosto, relativo à Lei do Direito à Informação, a Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade (1ª Comissão), analisou o projeto de LDI e propôs emendas, ou seja, alterações de forma a 31 artigos. No dia 21 de agosto, o parlamento fez uma apreciação na generalidade e aprovou por consenso o projeto de LDI. Depois desta etapa, o projeto foi devolvido à 4ª Comissão para o debate e votação na especialidade.

O relatório de apreciação na especialidade, n.º 7/2014, de 21 de agosto, apresentado pelo então presidente da Comissão de Administração Pública e Poder Local (4ª Comissão), Alfredo Gamito, relata que a comissão acolheu, por unanimidade, as alterações propostas. O mesmo relatório acrescenta que a apreciação tomou em consideração os debates havidos na Plenária da Assembleia da República aquando da sua apreciação na generalidade, bem como o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade. Portanto, o projeto foi aprovado por consenso pelas três bancadas (Frelimo,

[40] Presidente da Comissão de Administração Pública e Poder Local (4ª Comissão) / Informação colhida no CanalMoz de 20 de setembro de 2013

Renamo e MDM) no dia 26 de novembro de 2014, promulgado pelo então presidente da República, Armando Emílio Guebuza, no dia 18 de dezembro, e publicado no Boletim da República a 31 do mesmo mês.

Deste modo, Moçambique tornou-se o 15º país da União Africana e o 101º no mundo a promulgar e implementar a Lei do Acesso à Informação. Os relatórios do MISA e de outras organizações revelam que a aprovação da lei foi um passo muito importante no contexto do acesso à informação e, sobretudo, para o avanço da democracia em Moçambique. Este sentimento também é partilhado pela sociedade moçambicana no geral.

Um ano após a aprovação da LDI, foi aprovado o respectivo regulamento por meio do Decreto n.º 35/2015, de 31 de dezembro. Este acontecimento constitui um marco muito importante no contexto dos direitos humanos e para a democracia em Moçambique, pois o direito à informação é a base para a realização de outros direitos e para a sustentação da democracia.

Depois da aprovação do quadro jurídico sobre o acesso à informação, assiste-se a um crescimento de debates e pesquisas relacionadas ao direito à informação, com incidência na avaliação da implementação da LDI pelas instituições abrangidas pela lei. Raposo (2016)[41] analisa o potencial dos Mídias Sociais na promoção e difusão da Lei do Direito à Informação e do respetivo regulamento e identifica dois importantes desafios: o primeiro é o incentivo à demanda, reconhecendo que o Estado deve fazer cumprir a lei, e o segundo é elevar os níveis de consciência cívica dos cidadãos para que estes entendam e façam uso da mesma; Macie, Cabcela e Nharreluga (2020), no seu artigo *A classificação e o acesso à informação em Moçambique* analisam a situação arquivística em Moçambique a partir do cruzamento da prática arquivística exercida nas instituições da administração pública com a classificação das informações referidas no âmbito da legislação sobre o direito à informação, com destaque para a Lei do Direito à Informação. Os autores constataram o desenquadramento da prática arquivística em curso nas instituições de administração pública, em decorrência da falta de integração da dimensão profissional da arquivística nas diversas atividades de sigilo impregnadas na legislação sobre o direito à informação ou a ela relacionada.

Luabo (2021), na sua tese "*Democracia & direito à informação: estudo sobre a implementação da Lei de Direito à Informação e a construção da cidadania comunicativa em Moçambique",* discute a implementação da Lei do Direito à Informação com base nas

[41] Egídio G. Vaz Raposo é historiador e analista político.

percepções e usos dos distintos setores sociais, destacando que a inexistência de uma estratégia consistente de implementação faz com que a lei não seja conhecida pelo cidadão e, muito menos, usada na busca de informações de interesse público nas instituições públicas, enfraquecendo a participação do cidadão na vida pública.

Alguns autores entendem a LDI como guia do bem servir público e outros reconhecem que a lei, por si só, não irá resolver os problemas que minam o acesso à informação em Moçambique. A lei é apenas um instrumento, cujo sucesso de implementação depende de um conjunto de fatores que incluem recursos humanos preparados para pôr em prática os princípios plasmados na legislação, políticas públicas claras e abrangentes, e infraestruturas físicas e tecnológicas adequadas.

Atualmente, Moçambique conta não apenas com trabalhos acadêmicos produzidos e publicados e legislação sobre o acesso à informação, mas também com legislação arquivística que estabelece os princípios e regras de gestão de documentos, preservação e acesso aos documentos.

5 AVALIAÇÃO DA LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO MUNDO E EM MOÇAMBIQUE

Depois da descrição de como surgiu a LDI, foi feita uma reflexão no sentido de compreender como os diversos atores, nacionais e estrangeiros, avaliam a lei. Essa reflexão permitiu-nos compreender seus pontos fortes e fracos, comparando-a com outras leis, como, por exemplo, as da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Southern African Development Community (SADC), com base nos resultados do Global RTI Rating de 2024. A escolha da primeira organização deveu-se ao fato de Moçambique ser um país de expressão portuguesa e a escolha da segunda organização teve como base a localização geográfica de Moçambique.

Desde 2011, as leis de acesso à informação são, após sua aprovação, avaliadas pelo Global Right to Information ou RTI Rating e classificadas com base em 61 indicadores, cada um com uma pontuação que varia entre 0 e 2 pontos, totalizando 150 pontos. Esses indicadores são agrupados em sete categorias - C1 (direito de acesso), C2 (escopo), C3 (procedimentos de solicitação), C4 (exceções e recusas), C5 (recursos), C6 (penalizações e proteções) e C7 (medidas promocionais) - que permitem à RTI avaliar a lei em relação aos padrões internacionais, que incluem os princípios e obrigações internacionais para a garantia do direito à informação, assim como a obrigatoriedade de os governos fornecerem e conferirem acesso à informação. Nessa perspectiva, encontra espaço o argumento de Mendel (2016), segundo o qual o que é muitas vezes avaliado nas leis de acesso são os procedimentos ou padrões exigidos pelo direito internacional e não as abordagens tomadas na lei.

A Lei de Direito à Informação de Moçambique foi submetida à avaliação do RTI Rating em 2016, um ano após a aprovação do seu regulamento. Segundo essa avaliação, dos 150 pontos possíveis, Moçambique arrecadou apenas 60 pontos distribuídos nas sete categorias, como ilustra a tabela abaixo com dados copiados do Global Right to Information Rating.

Tabela 1 – Classificação da LDIM no Rating em 2016.

Nº	Secção	Pontuação Máxima	Pontuação	Percentagem
1	Direito de acesso	6	6	100%

2	Escopo	30	17	57%
3	Procedimentos de solicitação	30	16	53%
4	Exceções e recusas	30	9	30%
5	Recursos	30	5	17%
6	Penalizações e Proteções	8	3	38%
7	Medidas Promocionais	16	4	25%
	Pontuação total	150	60	40%

Fonte: Mendel, 2016

A tabela acima ilustra o nível de fragilidade que a lei moçambicana apresenta, principalmente nas categorias 4 a 7 (Exceções e recusas, recursos, penalizações e medidas promocionais), onde a lei não conseguiu sequer metade da pontuação atribuída, sendo a categoria 5 a pior de todas, com apenas 17%. São também preocupantes os resultados das categorias 2 e 3 (escopo e procedimentos de solicitação), apesar de terem atingido mais da metade da pontuação, 57% e 53%, respectivamente. Merece destaque o fato de a lei moçambicana ter conseguido alcançar a pontuação máxima atribuída na C1 (direito de acesso) e ter conseguido pontuar em todas as categorias, independentemente da posição.

Uma análise comparativa entre a LDIM e as leis de outros países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), composta por nove países (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Macau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), dos quais somente seis (Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, Portugal e Timor-Leste) possuem leis de acesso à informação, mostra que Moçambique se apresenta na quarta posição, deixando para trás apenas Cabo Verde e Timor-Leste, com apenas 50 pontos cada. A tabela abaixo ilustra detalhadamente os pontos atribuídos a cada Estado-membro da CPLP.

Tabela 2 – Classificação da CPLP no Rating

Países	**Categorias**							**Total**
	C 1	C 2	C 3	C 4	C 5	C 6	C 7	
Brasil	6	29	19	16	22	3	13	108
Angola	3	20	11	18	18	0	5	75
Portugal	4	22	19	10	14	0	4	73

Moçambique	**6**	**17**	**16**	**9**	**5**	**3**	**4**	**60**
Cabo Verde	3	15	17	7	3	0	5	50
Timor-Leste	2	17	10	15	4	0	2	50

Fonte: Global Right to Information Rating

Na C1, conforme já foi mencionado, a LDIM conseguiu a totalidade da pontuação (6 pontos) atribuída, igualando-se, deste modo, à lei brasileira, colocando os dois países na primeira posição; na C2, Moçambique empata com Timor-Leste com um pouco mais da metade (17 pontos) dos 30 pontos possíveis, mas essa pontuação coloca Moçambique na penúltima posição, deixando para trás apenas Cabo Verde, com 15 pontos; na C3, a lei moçambicana ocupa a quarta posição com mais da metade (16 pontos) dos 30 pontos possíveis, à frente das leis de Angola e Timor-Leste, com 11 e 10 pontos, respectivamente; na C4, a lei moçambicana ocupa a quinta posição com 9 pontos dos 30, colocando Moçambique na 5ª posição, acima de Cabo Verde; na C6, apenas Moçambique e o Brasil conseguiram pontuar, mas com uma pontuação negativa (3 pontos), abaixo da metade dos 8 pontos possíveis; por fim, na C7, a lei em análise encontra-se na quarta posição com apenas 4 pontos dos 16 possíveis.

No âmbito da SADC, importa referir que a situação classificatória das leis de acesso não difere muito do que foi relatado em relação aos países da CPLP. Dos 16 Estados-membros, somente nove possuem leis de acesso à informação (África do Sul, Angola, Malawi, Moçambique, Namíbia, Seicheles, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue) e, destes, Moçambique ocupa a última posição com 60 pontos dos 150 possíveis, como ilustra a tabela abaixo.

Tabela 3 – Classificação da SADC no Rating

Países	Categorias							Total
	C 1	C 2	C 3	C 4	C 5	C 6	C 7	
África do Sul	6	22	19	23	28	6	14	118
Namíbia	3	23	21	21	29	5	14	116
Seicheles	5	25	17	21	24	5	11	108
Malawi	3	27	15	18	21	6	14	104
Zâmbia	3	21	13	15	17	5	11	85
Angola	3	20	11	18	18	0	5	75
Tanzânia	3	21	13	15	17	5	11	73
Zimbábue	4	15	13	18	17	2	4	73
Moçambique	**6**	**17**	**16**	**9**	**5**	**3**	**4**	**60**

Fonte: Global Right to Informatio n Rating

Apesar dessa situação, a análise por categoria indica que a LDIM conseguiu superar algumas das leis em certos aspetos como, por exemplo: na categoria sobre o direito de acesso, Moçambique encontra-se na primeira posição ao lado da África do Sul, o melhor classificado da SADC, com a pontuação máxima possível (6 pontos); apenas nas categorias 2, 4 e 5 é que a lei moçambicana ocupa as últimas posições com 17, 9 e 5 pontos, respetivamente, dos 30 possíveis; na categoria 3 ocupa a 4ª posição com 17 pontos dos 30 possíveis, acima da Zâmbia, Tanzânia e Zimbábue com 13 pontos cada, e do Malawi com 15 pontos; na categoria 6, a lei moçambicana está entre as piores com 3 pontos dos 8 possíveis, superando apenas o Zimbábue com 2 pontos e Angola, que não conseguiu nenhuma pontuação; na categoria 7, a lei moçambicana partilha a última posição com o Zimbábue, por pontuar somente 4 pontos dos 16 possíveis.

De modo geral, os resultados acima (CPLP e SADC) podem ser o reflexo de aspectos históricos e conjunturais de cada país que, de alguma maneira, foram tomados em consideração no momento da construção das leis em causa. Por exemplo, Moçambique é historicamente um país marcado por uma cultura secretista e com políticas públicas opacas, o que nos leva a acreditar que a LDI carrega consigo traços dessas heranças, o que pode justificar as piores posições que esta ocupa nas duas últimas categorias (penalizações e proteções e medidas promocionais). Contudo, Tomás Vieira Mário frisou, nas celebrações dos 10 anos da LDI, que a LDIM foi avaliada por corpos africanos como sendo uma lei que responde ao padrão da lei africana, mas com uma lacuna, pois a lei africana prevê uma entidade independente que periodicamente deve fazer a avaliação da lei e verificar se apresenta lacunas, como preenchê-las, e a LDIM não prevê essa figura.

No contexto nacional, as ações de monitoria e avaliação da LDI e seu regulamento tiveram início em 2016, cujos resultados denunciaram a prevalência de diversos obstáculos à implementação da LDI, suportados pela cultura de secretismo que caracteriza a Administração Pública e pelo desconhecimento da lei ou sua má interpretação. Neste contexto, o então Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública, Roque Silva, reconheceu que a situação arquivística em Moçambique comprometia, de alguma forma, a execução em pleno da LDI, uma vez que os arquivos não se encontravam devidamente organizados; os documentos ostensivos encontravam-se misturados com os documentos sigilosos, o que constituía uma porta aberta para a disponibilização de informações que, por lei, são de acesso restrito.

Esses problemas ditaram a implementação de programas de disseminação da LDI e do seu regulamento, que consistiram na realização de palestras, produção e distribuição dos mesmos, bem como de outros folhetos com conteúdo sobre o direito à informação, sua implementação e sua importância.

Em paralelo, foram desencadeadas ações de capacitação em matérias sobre direito à informação, uso estratégico das TIC para efeitos de facilitação do acesso à informação, que, num primeiro momento, abrangeram os funcionários públicos e outros agentes de Estado responsáveis pela disseminação da lei e, posteriormente, alargaram-se para outros atores públicos e privados. Neste contexto, o relatório do MISA-Moçambique indica que, no âmbito desses programas, Moçambique contou com o apoio técnico e financeiro de ONGs nacionais e estrangeiras. No entanto, os relatórios do CEDIMO indicam que os programas não chegaram a ser executados na sua totalidade devido à insuficiência de fundos.

As ações de monitoria e avaliação da LDI, desencadeadas por diversos atores interessados no acompanhamento da implementação dessa lei, tinham como intenção analisar a própria lei para perceber se a sua construção seguiu os princípios internacionais que regem a elaboração de Leis de Acesso à Informação, aferir o grau de transparência das instituições ao serem solicitadas a fornecer informações de interesse público e analisar o uso de *websites* institucionais.

No âmbito da construção da LDI, vários autores dedicaram-se à análise da lei, comparando-a com os padrões internacionais estabelecidos para o efeito. Os resultados dessas pesquisas revelam que a lei moçambicana do Direito à Informação caracteriza-se pela ausência de certos elementos importantes para que ela se faça cumprir e não cumpriu com certos padrões internacionais recomendados para a construção de leis dessa natureza.

Neste contexto, interessa-nos, por um lado, compreender como foram tratados os princípios internacionais de acesso à informação a partir da Lei Modelo sobre Acesso à Informação para África e, por outro, perceber se a LDI possui as características de um regime de direito à informação descritas por Mendel (2009).

Quadro 4 – Características de um regime de direito a informação segundo Mendel (2009)

Nº	Características	Conteúdo
1	Máxima divulgação	Implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no que tange ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito;

2	Obrigação de publicar	As instituições públicas devem ter a obrigação de tornar públicas periodicamente as informações essenciais.
3	Promoção de um governo aberto	As instituições públicas devem patrocinar e promover ativamente o funcionamento de governos abertos.
4	Limitação da abrangência das exceções	As exceções devem ser claras e estritamente definidas e devem ser submetidas a testes rigorosos de "dano social" e "interesse público
5	Eficiência no acesso à informação	Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa.
6	Custos	Cidadãos e indivíduos não devem ser desencorajados de exigir informações públicas devido aos custos económicos excessivos.
7	Reuniões abertas	As reuniões de órgãos públicas devem ser abertas ao público.
8	Princípio da abertura deve ser uma prioridade	Leis que sejam inconsistentes com o princípio da máxima abertura de informações devem ser revisadas ou revogadas.
9	Proteção dos informants	Os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos precisam ser protegidos.

Fonte: Mendel 2009

A lei moçambicana contempla os princípios acima indicados, embora com algumas ressalvas. Aliás, informações colhidas no seminário de reflexão sobre os 10 anos de implementação da Lei de Direito à Informação indicam que a lei aprovada se enquadra nos padrões da lei africana, mas foi criticada pelo fato de não incluir uma entidade independente para monitorar periodicamente a sua implementação, verificar a existência ou não de lacunas e dar orientações sobre como melhorar. No entanto, segue a análise dos 9 princípios básicos que uma lei deve preencher, segundo Mendel (2009).

1. Máxima divulgação

O quadro normativo internacional e regional destaca que a legislação sobre direito à informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação, que, segundo Mendel (2009), pode ser extraído das garantias primárias do direito à informação. Isso "implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no que tange ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito".

Na lei moçambicana, o princípio da máxima divulgação é tratado no artigo 6°, que estabelece o dever de as instituições abrangidas pela lei disponibilizarem a informação de interesse público em seu poder, recorrendo a diversos meios, sem prejuízo das exceções legais. Neste âmbito, são arroladas, ainda que de forma reduzida, as informações que devem ser publicadas, mas sem estabelecer prazos para a sua publicação, como recomenda

a lei modelo sobre o Acesso para África, que estabelece o prazo de 30 dias, a contar da data da sua produção ou recepção.

O estabelecimento de prazos é muito importante, principalmente no contexto das sociedades atuais, marcadas por profundas transformações e pela globalização, exigindo do cidadão um comportamento proativo, que só é possível para aquele que tenha informações úteis e atuais. O artigo 3° (Direito à informação) do regulamento da LDI deixa transparecer a ideia de que as entidades públicas e privadas abrangidas pela lei não têm a cultura de divulgação proativa das informações, por isso, apresenta uma lista das informações que o cidadão pode solicitar.

Quanto à abrangência dos órgãos envolvidos, o artigo 3°[42] (Âmbito da aplicação) da lei exclui parte dos órgãos detentores de informação de interesse público, como os órgãos legislativos e judiciais. O regulamento mantém essa lacuna, mas clarifica quem são as entidades privadas referidas na lei.

No entanto, o n°1 do artigo 10° da lei estabelece que os poderes públicos devem manter os arquivos disponíveis, salvo as exceções previstas por lei, o que, de alguma forma, deixa ainda mais nublada a obrigatoriedade ou não do cumprimento da LDI por parte dos poderes Judiciário e Legislativo. Alguns instrumentos normativos de âmbito internacional ou regional deixam ao critério de cada país a obrigatoriedade ou não do cumprimento da lei pelos poderes Judiciário e Legislativo, como afirma Mendel (2009, p. 33): “nem a Convenção de Aarhus nem as Recomendações do Conselho da Europa incluem os poderes Judiciário e Legislativo do governo, distinção também presente em algumas leis nacionais, em parte tendo como base as divisões constitucionais do poder”.

Todavia, o autor destaca que os Estados com separação bem nítida das funções dos poderes podem aplicar suas próprias normas relativas ao direito à informação, se cumprirem com as obrigações relativas aos direitos humanos. Esse argumento encontra fundamentação no segundo Princípio das Recomendações do Conselho da Europa, segundo o qual “os Estados-membros devem examinar, à luz de sua legislação e práticas internas, em que medida os princípios dessa recomendação poderiam ser aplicados à informação sobre o controle de órgãos legislativos e autoridades judiciárias”. Contudo, existem experiências bem-sucedidas de países onde a LDI se aplica a todos os órgãos, incluindo os

[42] (…) aplica-se aos órgãos e instituições do Estado, da administração direta e indireta, representação no estrangeiro e as autarquias locais, bem como as entidades privadas que, ao abrigo da lei de contrato, realizem atividades de interesse público ou que, na sua atividade beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informações de interesse público.

Judiciários e Legislativos, como na lei brasileira. O princípio da abrangência também prevê que a informação seja amplamente divulgada, no sentido de abarcar todos os cidadãos que dela possam ter interesse.

2. Obrigação de publicar

As instituições públicas devem ter a obrigação de tornar públicas, periodicamente, as informações essenciais. É por essas e outras razões que as leis de acesso à informação devem contemplar o princípio da obrigatoriedade de publicar, que, na lei moçambicana, é claramente descrito no artigo 9°.

3. Promoção de um governo aberto - As instituições públicas devem patrocinar e promover ativamente o funcionamento de governos abertos.

O governo aberto passa, necessariamente, pelo respeito ao princípio da transparência descrito no artigo 7° da LDIM, nos seguintes termos: "As entidades públicas e privadas de poder público, por lei ou por contrato, exercem as respectivas atividades no interesse da sociedade. Devendo, por isso, ser de conhecimento dos cidadãos".

Para que o direito à informação se efetive, as instituições devem pautar-se pelo respeito ao princípio da Administração Pública aberta (artigo 10° da lei), que se baseia na liberdade de acesso aos documentos e arquivos públicos. Assim sendo, percebe-se que a gestão de arquivos se afigura como condicionante do acesso à informação, por determinar diretamente a facilidade ou dificuldade com que as informações podem ser acessadas. Neste âmbito, Mendel (2006) advoga que as instituições públicas devem patrocinar e promover ativamente o funcionamento de governos abertos. Isto significa que as instituições públicas devem abandonar a cultura secretista e abraçar a cultura de transparência, caracterizada pela partilha de informação.

Uma das formas de promover um governo aberto passa por uma maior disseminação da LDI e pela criação de instrumentos que facilitem a sua compreensão. Neste âmbito, Moçambique conta com um regulamento da LDI e um manual de procedimentos contendo os seguintes modelos e exemplos de documentos: requerimento de pedido de informação, requerimento usado pelo funcionário agente receptor do pedido de informação efetuado via oral e modelo de certidão negativa. Aliado a essas ações está a importância do estabelecimento de penalizações para quem sonegar informação ou destruir documentos de valor.

4. Limitação da abrangência das exceções - As exceções devem ser claras e estritamente definidas e devem ser submetidas a testes rigorosos de "dano social" e "interesse público"

Ser transparente não significa violar as normas de sigilo, mas sim limitar o acesso à informação em caso de extrema necessidade, quando se tratar de informação cuja divulgação coloque o Estado, a sociedade ou o cidadão em perigo. Nessa perspectiva, os princípios internacionais que regem a elaboração de leis de acesso à informação destacam que o acesso deve ser a regra e o sigilo exceção, ou seja, orientam os Estados a pautarem-se por restrições temporárias e controladas.

A lei moçambicana, no seu artigo 20° (Restrições e limites), reconhece que o direito à informação pode ser restringido, condicionado ou limitado quando se trata de informações classificadas e, por isso, apresenta a lista dos casos em que se aplicam essas restrições, mas sem se preocupar com a revisão ou redução dos prazos. Essa atitude é reafirmada no artigo 30°, sobre acesso a documentos classificados, quando, de forma categórica, estabelece que o acesso a esses documentos só é admissível findo o prazo de duração do ato de classificação.

No entanto, a lei brasileira não só reconhece a necessidade das restrições, como também cria mecanismos de seu controle e reavaliação. Por essa razão, orienta as entidades abrangidas pela lei de acesso quanto aos procedimentos a seguir para a classificação, reclassificação e desclassificação, nos seguintes termos: "a classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vista à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo". O controle dos prazos de informações e documentos classificados promove a eficiência no acesso, ao assegurar que essa informação esteja disponível ao cidadão.

As medidas promocionais de governos abertos são muitas vezes exercidas por um órgão de supervisão exclusiva com poderes para penalizar em casos de violação da LDI. Neste caso, a lei modelo defende a necessidade de se criar um sistema de vigilância e controle capaz de garantir a promoção, a monitorização e a proteção do direito à informação. Em Moçambique, as sanções relacionadas à violação da LDI são remetidas à legislação específica ligada ao tipo da infração.

Em Moçambique, quem deve promover e garantir o exercício dos direitos à informação e à liberdade de imprensa é, segundo a lei, o Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), mas quem deve garantir os direitos dos cidadãos é o Provedor

de Justiça, com certas limitações, como se pode entender no número 2 do artigo 18°: "o âmbito de intervenção do Provedor de Justiça não abrange matérias sobre direitos humanos em geral, mas somente aquelas relacionadas com a atuação da administração pública no seu relacionamento com os administrados".

Se assumirmos que o direito à informação é um direito humano fundamental, percebemos que ele transcende as fronteiras da atuação da Administração Pública e, por isso mesmo, o órgão de supervisão não pode ter funções muito limitadas como as do Provedor de Justiça (emitir pareceres, recomendações, alterações ou sugestões para a melhoria da lei …).

5. Eficiência no acesso à informação - Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa.

As ações de supervisão, quando bem planificadas e executadas, podem garantir a eficiência no acesso, que se traduz na agilidade na resposta e na promoção de uma gestão pública mais transparente e responsável, contribuindo, deste modo, para o combate à corrupção e para o incentivo à participação cidadã. A LDIM apresenta, no seu artigo 15° (acesso à informação), as diversas formas de pedido de informações, mas não deixa claro se o requerente pode solicitar a informação por e-mail. Imaginemos o caso de um cidadão nacional que se encontra fora do país, necessitando de obter alguma informação urgente. Como proceder ao pedido dessa informação?

No mundo globalizado em que vivemos, o uso de meios eletrônicos afigura-se pertinente e indispensável, por eliminar as barreiras geográficas e poder poupar o tempo do requerente. O mesmo artigo estabelece a obrigatoriedade de provar a cidadania por meio da apresentação de um documento no momento do pedido de informação, o que parece ser uma forma de controlar quem solicita o quê, contrariando as boas práticas internacionais. No entanto, o artigo 8° do regulamento (pedidos de acesso à informação) minimiza a questão ao estabelecer que o requerente deve apresentar um documento para efeitos de reconhecimento da assinatura da petição. Isto não quer dizer que qualquer um possa solicitar qualquer informação e que esta lhe seja dada; a lei impõe restrições de acesso à informação classificada, bem como reserva o acesso a matérias que integram o direito de participação política apenas para o cidadão nacional, conforme reza o artigo 7° do regulamento.

Quanto aos prazos para a disponibilização da informação, o artigo 16° da lei estabelece 21 dias como o prazo máximo para a disponibilização da informação e o regulamento orienta os agentes responsáveis por assegurar o direito à informação para que, em caso de pedidos urgentes, procurem disponibilizar a informação no menor espaço de tempo possível. A falta de estabelecimento de prazos objetivos para esses casos pode abrir espaço para que o agente leve muito mais tempo do que o necessário, razão pela qual o modelo de Lei de Acesso da África estabelece o prazo máximo de 48 horas a partir da apresentação do pedido.

Ademais, a lei moçambicana não faz nenhuma menção em relação aos pedidos que, pela sua natureza, demandam um período superior a 21 dias. Nestes casos, a lei modelo admite que, dependendo da quantidade ou da complexidade da informação solicitada, a solicitação pode demandar mais tempo do que os 21 dias estabelecidos. Nessas situações, o agente poderá prorrogar o prazo por um período não superior a 14 dias. Assim sendo, o agente deverá informar ao requerente sobre a decisão tomada. As formas de pedidos de informação estão estabelecidas no artigo 9° do regulamento, cujo número 1 estabelece que os pedidos podem ser apresentados por escrito, oralmente (…) ou por outras formas de comunicação, e o número 3 dá orientações de como proceder quando se trata de pedidos solicitados por meios gestuais e linguagem de sinais, sem fazer menção ao que fazer em relação a outras formas de comunicação.

No caso de pedidos deferidos, o artigo 12° do regulamento (Deferimento do pedido) estabelece que o requerente deve ser notificado, devendo a notificação indicar os meios de reprodução da informação e a forma como a informação será fornecida e, caso a forma utilizada não seja do agrado do requerente, este pode reclamar.

Em caso de indeferimento do pedido, o artigo 31° da lei e o artigo 15° do regulamento estabelecem a necessidade de se fundamentar com base nas exceções e restrições legais e, segundo o artigo 16°, o requerente, querendo, pode solicitar a revisão da decisão. Nos casos onde a informação não está disponível, o artigo 14° da lei estabelece que o agente responsável deve comunicar por escrito ao requerente e, se porventura for localizada mais tarde, deve notificar o requerente para a sua disponibilização.

Nestes casos, a lei-modelo orienta o agente responsável pelo pedido para, em caso de conhecer ou presumir que uma outra instituição tenha a informação solicitada, proceda à transferência do pedido. A transferência referida na lei-modelo pode não ser facilmente aplicável a determinado tipo de informação, principalmente a informação arquivística

referente a atividades-fim, aplicando-se melhor no caso de documentos bibliográficos, pois esse tipo de material é facilmente encontrado em várias instituições.

Quanto às formas de disponibilização de informação, o número 3 do artigo 10° do regulamento estabelece que a reprodução de documentos é feita com recurso a equipamentos, dispositivos e outros suportes exclusivamente pertencentes à entidade que possui a informação. Contudo, o artigo 22°, sobre a sala de consulta, estabelece que é permitido tomar notas ou a reprodução eletrônica dos documentos, o que subentende a reprodução de documentos com recurso a instrumento pessoal.

6. Custos - Cidadãos e indivíduos não devem ser desencorajados de exigir informações públicas devido aos custos econômicos excessivos.

Sobre o assunto, o artigo 17° da LDIM (Gratuidade) estabelece apenas a gratuidade na disponibilização da informação, prevendo a cobrança de taxas para serviços de reprodução, autenticação e emissão de certidões. Para tal, o artigo 19° do regulamento (Taxas) apresenta o valor a ser pago, que varia de acordo com a dimensão do tipo de suporte da informação e o número de páginas. O artigo peca por não abrir exceção para requerentes sem condições financeiras, violando o artigo 14° da lei e o artigo 7° do regulamento (Legitimidade), segundo os quais todo cidadão tem direito de requerer e receber informação pública. Se considerarmos que o receber informação pode ter duplo sentido: por um lado, um indivíduo pode receber a informação para ver, ler e tomar nota ou conhecimento; por outro lado, o indivíduo recebe a informação para reproduzir e utilizar em outras entidades. No caso, o receber informação completa-se com a reprodução do documento e, assim sendo, quem não tiver condições de pagar a taxa não irá exercer o direito de acesso à informação.

7. Reuniões abertas - As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público.

Para além de disponibilizar a informação, as boas práticas relacionadas ao acesso à informação recomendam a promoção de reuniões abertas para permitir a participação cidadã na vida pública. O artigo 8° da lei (princípio da participação democrática) reconhece que a participação cidadã passa necessariamente pelo exercício do direito à informação, chave para o cidadão poder formular e manifestar o seu juízo de opinião sobre a gestão da coisa pública, mas não encontramos na lei nenhum artigo que verse sobre a obrigatoriedade de as instituições realizarem reuniões.

Mendel (2009) reconhece serem raros os países com leis que estipulam a presunção de que todas as reuniões dos órgãos do governo devem ser abertas. Em Moçambique, o dia a dia revela-nos que, quando se trata de assuntos polêmicos, os governantes reúnem-se a portas fechadas e, depois, o mandatário do Estado dá o informe do que achar conveniente transmitir à sociedade.

8. Princípio da abertura deve ser uma prioridade - Leis que sejam inconsistentes com o princípio da máxima abertura de informações devem ser revisadas ou revogadas.

Nesse âmbito, Mendel (2016) chama atenção para a pertinência de uma LDI garantir o princípio da máxima abertura e recomenda que, nos casos onde as ações de monitoria cheguem à conclusão de que a lei seja inconsistente nessas matérias, se faça a sua revisão ou se revogue. O mesmo autor fez uma análise crítica da lei moçambicana, identificou lacunas que, no seu entender, algumas são atenuadas pelo regulamento e outras resultam do não cumprimento dos padrões internacionais. Nestes casos, é preciso recorrer a uma emenda da lei, o que até agora não se concretizou.

9. Proteção dos informantes - Os indivíduos que trazem ao público informações sobre atos ilícitos precisam ser protegidos.

O artigo 26° da lei (Medidas especiais de proteção de vítimas, denunciantes e testemunhas) garante a proteção dos informantes e descreve as medidas de proteção de vítimas, denunciantes e testemunhas, destacando que essas medidas cessam quando a situação de risco terminar e não se justificar a sua continuidade. A proteção dos informantes é importante e necessária no combate à cultura de sigilo e para fomentar um ambiente de abertura.

Ficou claro que a LDIM apresenta lacunas, mas não são apenas os aspectos normativos que prejudicaram a LDI ao ponto de estar em piores posições no ranking. “(…) a ineficácia do quadro legal de Moçambique deve-se à combinação de vários fatores: fraca capacidade de fazer cumprir as leis, devido a mandatos inadequados, estruturas administrativas para aplicação da lei inexistentes ou fracas, falta de recursos (humanos, tecnológicos e financeiros) e, em alguns casos, falta de vontade política para lidar com assuntos sensíveis como a corrupção” (O País, 2016). O quadro abaixo testemunha a triste situação de Moçambique no ranking de 2016 até o ano de 2024. Esses dados foram extraídos do site https://countryeconomy.com

Tabela 4 – Moçambique - Índice Global de Direito à Informação

Ano da avaliação	Posição
2024	120º
2023	118º
2022	117º
2021	117º
2020	114º
2019	114º
2018	110º
2017	100º
2016	98º

Fonte: Centre for Law and Democracy

Os dados apresentados na tabela acima revelam uma frequente regressão motivada pelo crescimento dos índices de corrupção e de falta de transparência, como revela o relatório do Centro de Integridade Pública (CIP), ao destacar que Moçambique está entre os países mais corruptos e menos transparentes do mundo, de África e da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Os dados de 2024, por exemplo, revelam que, dos 15 países que compõem a SADC, Moçambique ocupa a 12ª posição com apenas 23 pontos, superando a Guiné-Bissau e o Zimbabwe com 21 pontos, e a República Democrática do Congo, com 20 pontos. Entre os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Moçambique ocupa a 7ª posição, superando a Guiné-Bissau e a Guiné Equatorial.

No que concerne aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), Moçambique ocupa a penúltima posição, acima da Guiné-Bissau. O relatório também faz menção à má governança do antigo presidente Filipe Nyusi, nos seguintes termos:

> Quando Filipe Nyusi se tornou presidente da República em 2015, o índice publicado no ano inaugural do seu primeiro mandato, referente a 2014, último ano da governação do presidente Armando Emílio Guebuza, conferiu a Moçambique 31 pontos. Um ano depois, em 2016, foi publicado o índice referente a 2015, primeiro ano de Nyusi como chefe de Estado, sendo que logo registou-se uma queda de 4 pontos (Moçambique foi classificado com 27 pontos). Quando Nyusi terminou o seu segundo mandato, o Índice de Percepção da Corrupção da Transferência Internacional referente ao seu último ano de governação, que é 2024, mas publicado em 2025, indica que o país obteve 25

> pontos. Fazendo o balanço do tempo em que Nyusi esteve no poder, é fácil concluir que o país perdeu 6 pontos no índice em referência.

Em Moçambique, o acesso à informação vem sendo monitorado, mesmo antes da aprovação da LDI, por organizações da sociedade civil e outras entidades preocupadas com a problemática do acesso à informação. O Media Institute of Southern Africa (MISA)-Moçambique é uma das organizações que, desde a sua criação, tem desenvolvido pesquisas que visam avaliar o ponto de situação sobre o acesso à informação e o secretismo no governo e nas instituições públicas em Moçambique.

No primeiro trimestre de 2016, a Rede de Comunicadores e Amigos da Criança e a Associação da Mulher na Comunicação Social (AMCS) avaliaram 49 instituições sediadas na cidade e província de Maputo com base em pedidos sobre: planos de atividades e orçamento e os respectivos relatórios de execução referentes ao ano 2015. No entanto, a pesquisa obteve os seguintes resultados: nove instituições (18%) responderam ao pedido dentro do prazo, das quais 6 orientaram a consulta da informação requerida nos seus *websites*, mas a informação solicitada não foi encontrada; sete (15%) responderam fora do prazo estabelecido por lei e 33 (67%) não responderam. Os resultados demonstram que mais da metade das instituições respondeu à solicitação da Mozambique News, o que motivou a instituição a focalizar parte de suas atividades na divulgação da LDI.

O MISA-Moçambique, uma organização que sempre se preocupou com a problemática do acesso à informação, monitora o acesso à informação no país desde 2008. As primeiras pesquisas do MISA concentraram-se na percepção do nível de entendimento dos cidadãos quanto ao conceito, importância e exercício do direito à informação, conhecimento sobre as instituições que guardam informação de interesse público e sobre a liberdade de expressão.

Os resultados dessas pesquisas evidenciavam que a sociedade moçambicana tem pouco conhecimento sobre matérias de acesso à informação. Dentre os relatórios do MISA produzidos antes da aprovação da LDI e seu regulamento, importa destacar o relatório de 2010 dedicado ao ponto de situação sobre acesso à informação em Moçambique.

A pesquisa procurou testar o cumprimento ou não dos prazos para a disponibilização da informação e os meios utilizados para a divulgação da mesma, em oito instituições públicas. Para a consecução dos objetivos preconizados, a organização adotou uma metodologia mista (qualitativa e quantitativa) e aplicou um questionário escrito, contendo questões que podem ser agrupadas em duas categorias: a primeira sobre a análise dos websites e a segunda sobre os pedidos de informação. A primeira categoria foi atribuída

uma pontuação máxima de 10 pontos (0-4 representa falta ou fraca organização do website; 5-6 representa um website razoavelmente organizado; e 7-10 um website bem organizado).

A segunda categoria foi atribuída uma pontuação máxima de 9 pontos (0-4 representa secretismo ou acesso recusado; 5-6 representa abertura razoável; e 7-9 representa abertura). Constitui abertura toda a resposta dada dentro do prazo estipulado pela lei (21 dias), enquanto uma resposta após 30 dias era considerada recusa. Os resultados indicam que, das oito instituições pesquisadas, somente quatro (50%) possuem website, mas nenhuma delas continha informação sobre os orçamentos anuais e contratos ou despesas, revelando fragilidades no que tange ao uso das TIC.

A falta de divulgação dessas informações revela o caráter secretista das instituições pesquisadas ou a negligência por parte dos profissionais dessas mesmas instituições. No quadro de classificação quanto à abertura, essas instituições só eram classificadas como abertas ou fechadas, sem admitir a classificação de parcialmente aberta ou parcialmente fechada.

Depois da aprovação da lei e do regulamento do direito à informação, o MISA intensificou suas pesquisas com o objetivo de monitorar a implementação dos instrumentos aprovados. Para tal, o instrumento de coleta de dados sofreu algumas alterações: acréscimo de um campo (parcial) no quadro de classificação, o que permitiu classificar as instituições como parcialmente abertas ou parcialmente fechadas; houve aumento dos critérios de classificação, em 2016 e 2017, o que resultou na atualização da pontuação das categorias: a primeira categoria passou de 10 para 20 pontos e a segunda passou de 9 para 16 pontos.

Para a obtenção de dados detalhados e responder aos objetivos definidos (identificar a natureza de dificuldade organizacional que as instituições enfrentam para disponibilizar a informação; medir o grau de cumprimento do tempo previsto na lei para o tratamento e resposta aos pedidos de informação de interesse público; observar os websites, o tipo de informação que dispõe e tempo de atualização da mesma), em 2016, foram reforçados os instrumentos de coleta de dados, o questionário foi complementado pela observação, que consistiu em visitas às instituições pesquisadas.

Em 2017, o MISA, além dos objetivos definidos no ano anterior, visou reforçar e aconselhar a administração pública sobre os processos de disponibilização de informação pública, o que levou à adoção da triangulação de métodos que incluiu, além dos instrumentos usados no ano anterior, a análise da legislação relevante sobre o direito à informação e a realização de entrevistas com vista a verificar a organização interna para o tratamento e disponibilização de informação.

No mesmo ano, o SEKELEKANI (Centro de Pesquisa de Comunicação) liderou uma iniciativa de monitoria participativa da implementação da Lei do Direito à Informação, da qual fizeram parte o MISA Moçambique, a Ordem dos Advogados de Moçambique e o Observatório do Meio Rural (OMR). Esse processo consistiu no envio de pedidos de informação de interesse público a dez instituições, entre públicas e privadas, incluindo a Assembleia da República, que não chegou a dar qualquer resposta.

Essa iniciativa era guiada por dois objetivos fundamentais: avaliar até que ponto as entidades detentoras de informação de interesse público estariam preparadas para responder às obrigações de disponibilização de informação solicitada, nos termos da lei, e o nível de prontidão das entidades fiscalizadoras da legislação dos atos da Administração Pública na resposta a petições de acesso à informação. Os resultados dessa monitoria indicam que as instituições continuam a não responder às solicitações de informação e que muitas das que respondem não cumprem os prazos de resposta estabelecidos. Nesse contexto, o então Diretor Executivo do SEKELEKANI, Tomás Vieira Mário, argumenta que esses resultados decorrem do desconhecimento da lei e da falta de vontade das instituições. O então Bastonário da Ordem dos Advogados de Moçambique, Duarte Casimiro, defende que esse problema "resulta de ambiguidades persistentes tanto na interpretação da lei e dos papéis dos intervenientes processuais, na tramitação e divulgação de informação de interesse público".

A partir de 2018, as pesquisas mudaram de rumo; as duas categorias passaram a ter a mesma pontuação (20 pontos) como resultado da diversificação das ações de monitoria. Pela primeira vez, os pesquisadores incluíram a análise documental concernente à gestão e disponibilização da informação na administração pública, que culminou com a definição de novos parâmetros de avaliação de acesso à informação: tempo de resposta, procedimentos de classificação e arquivamento da informação.

Após tantas pesquisas que envolveram a análise da legislação ligada ao acesso, o controle do tempo de resposta e a análise dos sites, finalmente os pesquisadores perceberam que uma gestão eficiente da informação pública constitui um pré-requisito para o acesso rápido à informação pública.

O ano de 2019 foi especial, pois a monitoria do acesso à informação centrou-se na avaliação da informação eleitoral nas eleições gerais e provinciais de 2019 em Moçambique. O estudo teve como objetivos analisar como as diferentes entidades são proativas na disponibilização da informação eleitoral e como respondem às demandas dos cidadãos de acesso à informação eleitoral. Usaram-se como instrumentos de pesquisa e

recolha de dados formulários, questionários com base no quadro regulatório e nos padrões de acesso à informação eleitoral subjacentes, a observação e o diário de campo.

Os resultados desta pesquisa revelaram que as estruturas e processos de garantia de acesso à informação eleitoral são fracos; os partidos políticos tendem a ser fechados na divulgação de informações sobre processos internos que podem fornecer dados sobre sua democraticidade; há baixo conhecimento da legislação sobre o direito à informação eleitoral; o acesso à informação para os grupos vulneráveis, como idosos, ainda é crítico; e os padrões de acesso à informação eleitoral variam entre zonas rurais e urbanas. A maior parte dos resultados descritos coincide com os dados obtidos nas monitorias de instituições públicas e privadas em anos anteriores.

De um modo geral, os relatórios do MISA sobre a monitoria da implementação da LDI, de 2016 a 2024, testemunham o aumento paulatino de instituições com *websites* e informações atualizadas, bem como uma mudança na cultura de secretismo das instituições da Administração Pública. Nos últimos três anos (2022-2024), todas as instituições pesquisadas responderam aos pedidos de informação dentro do prazo e possuem w*ebsites*, apesar de ainda persistirem problemas de páginas desatualizadas em razão da insuficiência de recursos financeiros. Este aumento atingiu seu pico em 2020, com a eclosão da pandemia de COVID-19, que impôs novas formas de atuação das instituições no que tange à divulgação e ao acesso à informação pública.

Contudo, ainda se registra resistência quanto à divulgação de certos documentos, como relatórios de execução orçamentária e contratos celebrados, incluindo a receita e a despesa neles envolvidas. Quanto aos pedidos de informação, também se registrou um crescimento no número de instituições que responderam dentro do prazo estabelecido por lei.

Os relatórios produzidos pelo MISA revelam que as instituições públicas moçambicanas são caracterizadas por uma cultura de secretismo em torno de assuntos de interesse público, opacidade e falta de mecanismos céleres para processar pedidos de informação, além de denunciarem fragilidades nas políticas públicas.

Nos termos do artigo 29° do Regulamento da LDI (Decreto n.º 35/2015, de 3 de dezembro), as Comissões de Avaliação de Documentos devem elaborar e remeter ao dirigente competente relatórios periódicos sobre a implementação da LDI, para posterior envio ao órgão diretor central do SNAE, que, por sua vez, produz o Relatório Anual sobre a implementação da LDI. Neste âmbito, o artigo 42 da Lei n.º 34/2014, de 31 de dezembro, estabelece que o órgão diretor do Sistema Nacional de Arquivo do Estado (SNAE) preste

ao Provedor de Justiça, para inclusão na Informação Anual à Assembleia da República, relatório anual sobre a implementação da LDI, incluindo, especialmente, os pedidos recebidos, concedidos e denegados, bem como os constrangimentos enfrentados e outras informações relevantes.

Deste modo, cada órgão central elabora seu relatório e submete ao órgão central do SNAE; o relatório provincial compreende as atividades do CEP (Gabinete do Governador e Direções Provinciais) e do CSRE - Conselho dos Serviços de Representação do Estado (Gabinete do Secretário de Estado, Serviços e Delegações Provinciais e Municípios da Capital); e o relatório distrital inclui o CSREP - Conselho dos Serviços de Representação do Estado na Província (Distritos e Municípios da Vila). Para o efeito, o órgão central do SNAE elaborou quatro matrizes para a elaboração dos relatórios das comissões de avaliação nos níveis central, provincial, distrital e municipal. O relatório final elaborado pelo órgão central do SNAE deve contemplar as seguintes categorias: informações sobre pedidos de informação, matérias relativas à divulgação de informações de interesse público, formação e capacitação no âmbito do SNAE e da LDI, e os constrangimentos.

No campo sobre pedido de informação, colocam-se: os quantitativos dos pedidos de informações recebidos, concedidos, recusados e os que estão em tramitação; as principais categorias de informação solicitada (planos de atividade e orçamento e respectivos relatórios de execução, relatórios de auditoria externa e interna, relatórios de monitoria de gestão ambiental, relatórios de adjudicação de concursos públicos, contratos celebrados, incluindo a receita e despesa envolvidas, contratos de empreitadas de obras públicas, entre outras); os motivos de recusa de informação (matérias classificadas, falta de clareza nos pedidos de informação, processos em tramitação, indisponibilidade de informação).

No ponto sobre a divulgação de informação, são assinalados os meios de divulgação (vitrinas, internet ou outros). No que tange à formação no âmbito da LDI e do SNAE, são colocados os quantitativos dos formados (homens e mulheres) e a proveniência (nível central, provincial, distrital e municipal). Por fim, são descritos os constrangimentos ligados à implementação da LDI (financeiros/orçamentários, patrimoniais/meios, recursos humanos/capacidade técnica, organizacional/funcional/planificação, resistência à mudança, entre outros).

O MISA-Moçambique, antes da aprovação da LDI nas instituições públicas e privadas, apenas recorria a duas categorias: pedidos de informação e análise do site, que se enquadram na divulgação de informação. Enquanto as instituições que integram o SNAE

registram o quantitativo das petições e o meio usado para divulgar a informação, o MISA preocupa-se com o comportamento das instituições no que concerne ao acesso à informação e ao cumprimento de prazos estipulados no artigo 16° da LDI e no artigo 58° das NFSAP.

No que concerne ao uso do site, as instituições abrangidas pelo SNAE limitam-se a informar o meio usado para receber ou responder aos pedidos, enquanto o MISA procura perceber se o site funciona em pleno ou não e se o mesmo contém informações atuais e relevantes. Essas pequenas diferenças entre os instrumentos de coleta de dados convidaram-nos a fazer uma análise mista que inclua os relatórios do MISA-Moçambique, informes do Provedor de Justiça, órgão legalmente responsável pela divulgação dos resultados das atividades de monitoria e avaliação da LDI no Parlamento, e os relatórios do Centro Nacional de Documentação de Moçambique (CEDIMO), representante do órgão diretor do SNAE, nos casos em que os informes não trazem informação completa ou não muito clara.

Ademais, essa decisão facilitou a compreensão do nível de implementação da LDI nas instituições e órgãos da Administração Pública e o nível de adesão desses órgãos aos meios de comunicação eletrônicos. Nos informes do PJ, além da análise dos dados sobre a implementação da LDI, também se analisam os dados sobre o acesso à justiça, por estarem relacionados com a educação do cidadão no que se refere ao acesso aos seus direitos, incluindo o direito à informação jurídica.

O informe do Provedor de Justiça (PJ) apresentado em 2015, primeiro ano da implementação da LDI, não apresenta nenhum ponto específico sobre a implementação da LDI, mas apresenta uma subseção sobre o acesso à justiça e ao direito, onde são apresentados os quantitativos das palestras e seminários (1.760) visando à elevação da consciência jurídica dos cidadãos, funcionários e agentes de Estado, as audiências concedidas (137.931) e o atendimento via telefone (888).

No entanto, o informe de 2016 apresenta dados sobre petições, queixas e reclamações (158), mas não indica seu desfecho. Além disso, apresenta, no seu item IX, alguns aspectos sobre a implementação da Lei do Direito à Informação. Consta do informe que o Órgão Diretor Central do SNAE não tem cumprido pronta e pontualmente o seu dever, sem que o gabinete do Provedor de Justiça tenha enviado nota de pedido de remessa do referido relatório. Aliás, também não constam do relatório os pedidos recebidos, concedidos, denegados ou indicados como de inclusão obrigatória, segundo o artigo 42° da LDI, mesmo com a chamada de atenção por parte do Gabinete do Provedor de Justiça para

o suprimento desse vazio. Assim sendo, o órgão diretor do SNAE violou o princípio da legalidade, cuja obediência implica necessariamente a conformidade da ação administrativa com a lei e o direito (artigo 4° das Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública), aprovadas pelo Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro.

Nesse ano, o Gabinete do Provedor de Justiça recebeu do órgão diretor do SNAE informações sobre o estágio da implementação da LDI, abordando apenas as principais atividades desenvolvidas, que incluem a formação de formadores, responsáveis pela disseminação da Lei de Direito à Informação, a divulgação da lei e produção de matérias de divulgação, bem como os constrangimentos. No que concerne à divulgação da LDI, foram realizadas somente 38 sessões: 25 de nível central, 5 de nível provincial e 8 de nível distrital, abrangendo 3.101 participantes, com destaque para funcionários e agentes do Estado, conforme ilustra a tabela abaixo, sendo 2.451 de nível central, 400 de nível provincial e 250 de nível distrital.

Tabela 5 – Monitoria de 2016

Nível	Monitoria	Sessões	Benificiários	Formação de formadores
Central	29	25	2.451	86
Provincial	102	05	400	256
Distrital	136	08	250	19
Total	**273**	**38**	**3.101**	**361**

Fonte: relatório do CEDIMO sobre implementação da LDI 2016

Para garantir uma maior divulgação e compreensão da LDI, além das capacitações de formadores, foram produzidas 9.000 brochuras da Lei do Direito à Informação, 1.869 CDs contendo um conjunto de documentos (brochura da LDI, regulamento, manual de procedimentos e outros folhetos) e 10.900 folhetos com informações da LDI, dos quais 9.500 foram distribuídos, segundo a tabela abaixo.

Tabela 6:- Materiais de divulgação da LDI

Material		Produzidos	Distribuição
Brochura	Lei, Regulamento e Manual da LDI	9000	7005
Folhetos	● O que o servidor público deve saber sobre a LDI;	10900	9500

	● Tratamento da informação classificada à luz da LDI; ● Guião de monitoria da implementação do SNAE e LDI		
CDs	Lei, regulamento e manual da LDI	1869	1869

Fonte: relatório do CEDIMO sobre a implementação da LDI 2016

As brochuras e os CDs foram distribuídos aos órgãos de nível central, provincial, distrital e municipal. Os folhetos sobre o tratamento de informação classificada à luz da LDI e o guião de monitoria da implementação do SNAE e LDI foram distribuídos apenas aos órgãos de nível central e provincial.

O informe também apresenta os problemas que enfermam as instituições e os funcionários do Estado, que podem influenciar negativamente no cumprimento da lei: dificuldade em distinguir a informação ostensiva da classificada; existência de arquivos não organizados, o que de alguma forma dificulta a localização dos documentos; falta de observância do princípio da máxima divulgação da informação e colocação de vitrinas em locais pouco acessíveis.

Fora dos dados fornecidos com base no relatório do CEDIMO sobre a implementação e monitoria da LDI, outras informações que denunciam o não cumprimento da LDI são descritas no item sobre o grau de colaboração dos órgãos dos poderes e seus titulares. Segundo o informe, a colaboração acima mencionada registrou uma regressão caracterizada pela morosidade processual que reina nos tribunais e procuradores. O mesmo informe acrescenta que a situação piorou quando se entendeu que o Provedor de Justiça não deveria encaminhar os pedidos dos cidadãos diretamente aos tribunais ou procuradorias, mas sim para o Conselho Judicial Administrativo e da Magistratura do Ministério Público, órgão de gestão e disciplina dos magistrados, que se responsabiliza pelo envio aos tribunais ou procuradorias em causa, para que, finalmente, estes respondam diretamente aos cidadãos, com conhecimento que deveria ser dado ao Provedor de Justiça através dos respetivos órgãos de gestão e disciplina dos magistrados. Além dos atrasos processuais, o informe também destaca que alguns tribunais e procuradorias têm pautado pelo silêncio em relação às solicitações dos particulares.

Em 2017, registaram-se melhorias no que tange à organização e classificação dos arquivos, mas relata-se a persistência de problemas como a falta de observância das normas arquivísticas e aponta-se como grande constrangimento a falta de espaços adequados para o arquivo intermediário e a existência de massas documentais acumuladas. Importa

destacar que, à semelhança do ano de 2015, o informe do PJ de 2017 não apresenta, de forma particularizada, os dados sobre a implementação da LDI. No âmbito de petições, queixas e reclamações, o informe apresenta apenas o número dos que deram entrada (24) no Gabinete do Provedor de Justiça, sem dar detalhes.

Quanto aos pedidos de informação, o relatório do CEDIMO indica que foram recebidos 13.398 pedidos, sendo 12.751 de nível central, 578 de nível provincial e 69 de nível distrital; pedidos concedidos: 13.340, dos quais 12.712 de nível central, 554 de nível provincial e 69 distrital; pedidos denegados: 58, sendo 34 de nível central, 24 provincial e não houve nenhum registro a nível distrital. O relatório não apresenta nenhum dado relativo à monitoria e divulgação da informação. Não constam do relatório dados sobre as instituições monitoradas, divulgação da informação (vitrina e website) e sobre a formação dos formadores ou funcionários que incluem os membros das Comissões de Avaliação, por isso a tabela apresentada abaixo não contém nenhum dado.

Tabela 7 – Monitoria de 2017

Nível	**Monitoria**	**Divulgação**	**Benificiários**	**Formação de formadores**
Central	Ausência de dados			
Provincial				
Distrital				
Total				

O informe de 2018 indica que o Gabinete do Provedor de Justiça recebeu 390 queixas, mas sem dar detalhes sobre o seu desfecho. Revela que, a partir de 2017, as atividades de monitoria passaram a abranger os municípios e as ações de disseminação da LDI passaram a ser desenvolvidas em paralelo com as ações de capacitação.

O documento também explica que a recolha de dados obedeceu a duas fases: a primeira consistiu na recolha de dados em 5 províncias, pelos técnicos do CEDIMO, e a segunda fase consistiu no envio de ofícios aos Secretários-Gerais e Permanentes dos órgãos de soberania, dos ministérios e das províncias, além de outras instituições sediadas na cidade capital, Maputo, solicitando relatórios de implementação da LDI. Os resultados indicaram que foram registrados 4.519 pedidos de informação, sendo 4.205 de nível central, 306 de nível provincial e 8 de nível distrital. Do total dos pedidos, 4.363 foram concedidos e 156 denegados por estarem relacionados com matérias classificadas, entre

elas confidenciais e segredo de justiça, ou por tratar-se de matéria que se encontra em tramitação, carecendo ainda de um despacho final.

No aspecto sobre a monitoria da LDI, o informe destaca que foram monitoradas 273 instituições da Administração Pública, sendo 29 de nível central. Destas, 12 divulgaram atas de adjudicação de concursos públicos, 7 divulgaram planos e orçamentos, e contratos celebrados para prestação de serviços, e poucas instituições (não mais de 5) publicaram outras informações plasmadas no artigo 6° da LDI. Das 29 instituições monitoradas, 15 possuem páginas de internet, das quais 7 divulgam parte da informação referida no artigo 6°. A nível provincial, foram monitoradas 102 instituições, sendo que 65 divulgaram informações relativas à organização e funcionamento dos serviços, 24 divulgaram atas de adjudicação e outras categorias foram divulgadas por menos de 20 instituições. É preciso destacar que, apesar de as monitorias terem abrangido os municípios, no quadro apresentado sobre pedidos de informação, os municípios não estão incluídos.

No que tange ao uso da internet, das 29 instituições de nível central, apenas 15 divulgam informações nos seus sites, com destaque para a organização e funcionamento dos serviços. No nível provincial, das 102 instituições monitoradas, somente 29 recorrem às páginas de internet para divulgar informações de interesse público, com destaque para atas de adjudicação. A nível distrital, das 136 instituições monitoradas, somente 6 divulgam informações na internet, com destaque para a organização e funcionamento dos serviços. A nível municipal, das 6 instituições monitoradas, apenas 2 divulgam informações, com destaque para matérias sobre organização e funcionamento dos serviços.

Quanto ao uso de vitrines, a situação é a seguinte: nível central, apenas 12 instituições; nível provincial, apenas 9; nível distrital, apenas 18; e nível municipal, apenas 6. Percebe-se que as instituições de nível central e de nível provincial recorrem mais à internet do que às vitrinas, e as de nível distrital e de nível municipal utilizam mais as vitrines em detrimento da internet.

Quanto à divulgação e capacitação em matérias da LDI: a divulgação abrangeu 45 órgãos e instituições da AP (12 de nível central, 9 de nível provincial, 18 de nível distrital e 6 de nível municipal).

Quanto às ações de capacitação, importa destacar que foram desenvolvidas em parceria com a IBIS-OXFAM Moçambique. Foram capacitados 3.868 funcionários e agentes do Estado em matérias da LDI e gestão de documentos, sendo 774 membros das Comissões de Avaliação de Documentos (CAD), 1.441 de nível central, 2.004 de nível provincial, 407 distrital e16 municipais.

O mesmo informe destaca que a maior parte das instituições avaliadas se mostra resistente quanto à divulgação do material descrito no artigo 6° da LDI. A maior parte dessas instituições não possui websites, como se pode entender a partir dos dados apresentados na tabela abaixo. Das 273 instituições monitoradas, somente 15 possuem páginas de internet, o que representa apenas 5% das instituições.

Tabela 8 – Monitoria de 2018

Nível	**Monitoria**	**Divulgação na vitrina**	**Divulgação na internet**	**Capacitados**
Central	29	12	15	1.441
Provincial	102	09	29	2.004
Distrital	136	18	6	407
Municipal	6	6	2	16
Total	**273**	**45**	**15**	**3.868**

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implementação da LDI 2018

Para a divulgação atingir os objetivos preconizados, foram produzidos e impressos 2.585 folhetos, dos quais 1.605 sobre o tratamento da informação classificada à luz da LDI e 980 sobre o que o servidor deve saber sobre a LDI, além de terem sido gravados 2.550 CDs com conteúdo sobre o direito à informação, distribuídos nas sessões de capacitação e divulgação da LDI, ao nível nacional.

Tabela 9 - Materiais de divulgação 2018

Material produzido para		**Total**
Folhetos	● Tratamento da informação classificada à luz da LDI;	1.605
	● O que o servidor público deve saber sobre a LDI;	980
CDs	Conteúdo sobre a LDI	2.550

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implementação da LDI 2018

O informe de 2019 não apresenta dados sobre a implementação e monitoria da LDI, mas apresenta dados sobre respostas e solicitações da Comissão de Petições, Queixas e Reclamações da Assembleia da República. A comissão recebeu 23 pedidos de esclarecimentos, destes, 18 foram respondidos e os restantes 5 foram encaminhados às instituições visadas. O relatório do CEDIMO apresenta 19.685 pedidos de informação

(19.545 de nível central, 72 de nível provincial e 68 de nível distrital); 19.584 foram concedidos, sendo 19.444 de nível central, 72 de nível provincial, 68 de nível distrital; foram denegados 101 apenas no nível central. Os níveis provincial e distrital não registraram nenhum pedido denegado. O relatório refere que os órgãos de nível central e provincial possuem sites e os governos distritais possuem links.

Foram capacitados 6.156, destes, 2.243 são membros das Comissões de Avaliação de Documentos. O texto apresenta dados sobre a divulgação sem mencionar se foi na vitrine ou no site institucional, como ilustra a tabela abaixo.

Tabela 10 – Monitoria de 2019

Nível	**Monitoria e assistência técnica**	**Divulgação na vitrina**	**Capacitados**
Central	53	53	1.500
Provincial	13	08	3.843
Distrital	136	46	781
Municipal	09	04	32
Total	**211**	**111**	**6.156**

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implementação da LDI 2019

O informe de 2020 apresenta as atividades realizadas no âmbito da justiça e não faz menção às atividades ligadas à implementação da LDI. Destaca que a Comissão de Petições, Queixas e Reclamações da Assembleia da República recebeu 24 solicitações de esclarecimentos, das quais somente 9 foram atendidas e as restantes 15 petições foram encaminhadas pela PGR às instituições judiciais visadas. O relatório do CEDIMO, por sua vez, destaca que foram registrados 57.642 pedidos de informação (16.520 de nível central, 19.417 de nível provincial, 11.395 de nível distrital e 10.410 de nível municipal); foram concedidos 43.442 pedidos (15.586 de nível central, 18.425 de nível provincial, 6.276 distrital e 3.155 de nível municipal); e denegados 2.294 pedidos (870 de nível central, 342 de nível provincial, 262 de nível distrital e 820 de nível municipal).

O ano de 2020 foi marcado por várias mudanças provocadas pela pandemia da COVID-19; as instituições tiveram que se reinventar, principalmente na forma e nos meios de comunicação. Nesse ano, a monitoria incluiu os municípios e, como consequência, houve um aumento dos pedidos de informação em 37.957, o que resultou também no aumento dos pedidos concedidos e denegados. Além desses pedidos, foram registrados 11.906 em tramitação. O relatório descreve a natureza da informação solicitada, o que não

acontecia nos outros relatórios. Elenca, de um modo geral, as matérias publicadas nas vitrinas (Organização e Funcionamento de Serviços, Planos de Atividades e Orçamento, Concursos Públicos, Contratos e Atas de Adjudicação), mas não quantifica as instituições que divulgaram essas informações. No que diz respeito a publicações feitas nas páginas institucionais, apenas indica que os órgãos centrais e provinciais possuem páginas da internet; contudo, persiste o desafio de atualização dos conteúdos, sem indicar os quantitativos.

Como o acesso à informação pressupõe a existência de arquivos organizados e em boas condições de preservação e, porque, nos últimos anos, o mundo tem sido assolado por desastres naturais, o CEDIMO, além de divulgar a LDI e os mecanismos de gestão documental, incluiu no pacote de divulgação matérias sobre a gestão de contingências. Para tal, produziu e distribuiu 5.000 folhetos contendo matérias sobre Medidas de Prevenção e Gestão de Sinistros/Emergências e Arquivos. Nesse ano, foram capacitados 3.287 profissionais, dos quais 921 são membros das Comissões de Avaliação de Documentos.

Tabela 11 – Monitoria de 2020

Nível	**Monitoria e assistência técnica**	**Divulgação na vitrina**	**Capacitados**
Central	52	52	886
Provincial	97	58	1.374
Distrital	101	86	983
Municipal	08	05	44
Total	**258**	**201**	**3.287**

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implementação da LDI 2020

O informe anual referente ao ano de 2021 indica que o Gabinete do Provedor de Justiça recebeu 700 queixas (536 foram apresentadas presencialmente, 46 por correio postal, 10 oralmente, 89 por correio eletrônico e 19 por Facebook). Nesse ano, as ações de monitoria passaram a ser complementadas por ações de assistência técnica. Isto demonstra a preocupação do Órgão Central do SNA em ver ultrapassados os problemas ligados à gestão de documentos e informação, bem como a implementação da LDI.

Foram monitoradas e assistidas tecnicamente 255 instituições (120 de nível central, 62 de nível provincial, 57 de nível distrital e 16 de nível municipal). Quanto à divulgação na vitrine, 226 instituições divulgaram parte da informação de interesse público, com destaque para a organização e o funcionamento de serviços, planos de atividades e orçamentos, concursos públicos, contratos e atas de adjudicação. Destas, 106 são de nível central, 54 de

nível provincial, 53 de nível distrital e 13 de nível municipal. No que tange à divulgação por meio de páginas de internet, 232 possuem páginas, mas apenas 119 divulgaram informações de interesse público (40 de nível central, 24 de nível provincial, 43 de nível distrital e 12 de nível municipal). Foram capacitados 4.432 indivíduos (755 de nível central, 2.075 de nível provincial, 1.271 de nível distrital e 331 de nível municipal), dos quais 901 são membros das Comissões de Avaliação de Documentos.

Tabela 12 – Monitoria de 2021

Nível	Monitoria e assistência técnica	Divulgação na vitrina	Divulgação na internet	Capacitados
Central	120	106	40	755
Provincial	62	54	24	2.075
Distrital	57	53	43	1.271
Municipal	16	13	12	331
Total	**255**	**226**	**119**	**4.432**

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implementação da LDI 2021

Importa referir que os informes do Provedor de Justiça dos anos 2022, 2023 e 2024 não foram divulgados no site da Provedoria de Justiça, nem o Centro de Documentação da Assembleia da República os tem disponíveis. Por essa razão, os dados apresentados nesses três anos não incluem dados sobre queixas, porque contam apenas dados colhidos nos relatórios do CEDIMO sobre a implementação da LDI.

Quanto à monitoria, o relatório apresenta os dados distribuídos em três níveis e não em quatro, como nos anos anteriores. No âmbito das capacitações, o relatório adota uma estrutura distinta dos outros, indica o total de pessoas capacitadas e agrupa-as segundo o gênero (4.136 capacitados, dos quais 1.766 são homens e 2.370 mulheres) e não apresenta a distribuição destes por níveis (central, provincial, distrital e municipal). Foram produzidas 5.000 brochuras da LDI para posterior distribuição a nível nacional. O relatório também descreve e quantifica os assuntos mais solicitados: planos de atividades (53), relatórios de auditoria (35), relatórios de monitoria (86), atas de adjudicação (75), contratos e despesas (76), contratos de empreitadas (51) e outros (76). Indica que foram divulgados nos sites das instituições monitoradas 55 documentos sobre organização e funcionamento, 25 plano e orçamento, 15 relatórios de auditoria, 2 relatórios de avaliação, 16 atas de adjudicação e 8 contratos e despesas; e nas vitrinas, 52 documentos sobre organização e funcionamento, 29 plano e orçamento, 92 relatórios de auditoria, 25 relatórios de avaliação,

96 atas de adjudicação e 46 contratos. Os dados acima descritos são apresentados de forma resumida na tabela abaixo.

Tabela 13 – Monitoria de 2022

Nível	Monitoria e assistência técnica	Divulgação na vitrina	Divulgação na internet	Capacitados
Central	64	109	89	
Provincial/distrital	55	228	28	
Municipal	03	03	03	
Total	**122**	**340**	**120**	**4.176**

Fonte: Relatório de CEDIMO sobre implantação da LDI 2022

Quanto aos pedidos de informação o relatório de 2024 apresenta um quadro comparativo dos pedidos de informação, onde estão descritos também os dados de 2023: 23.808 pedidos (9.675 de nível central, 14.082 de nível provincial e distrital e 48 de nível municipal); 15.040 pedidos concedidos (4.373 de nível central, 10.626 de nível provincial e distrital e 41 de nível municipal); 2.382 denegados (2.077 de nível central, 302 de nível provincial e distrital e 3 de nível municipal); 6.386 processos em tramitação. Quanto às atividades efetuadas nas instituições, o relatório apresenta somente dois campos: monitoria e assistência técnica, e o número de pessoas capacitadas, como se pode entender na tabela abaixo.

Tabela 14 - de Monitoria 2023

Nível	Monitoria e assistência técnica	Capacitados
Central	47	2.150
Provincial	16	855
Distrital	07	781
Total	**72**	**3.786**

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implantação da LDI 2023

Em 2024, foram registrados 60.433 pedidos, dos quais 846 não tiveram resposta porque estavam em tramitação. Quanto às matérias mais solicitadas, destacam-se: organização e funcionamento dos serviços da administração pública (14.314); planos de atividades (8.619); relatórios de auditoria (5.207); relatórios de avaliação (7.028); atas de adjudicação (9.574); contratos de empreitadas de obras públicas (11.519) e informação

diversa (4.172). Nesse ano, não foram descritos os dados sobre o processo de divulgação (na página da internet e vitrine) e não consta nenhum dado sobre a produção de materiais de divulgação, mas constam 846 processos em tramitação, 86 instituições monitoradas e 1.822 funcionários capacitados, conforme a tabela abaixo.

Tabela 15 – Monitoria de 2024

Nível	**Monitoria e assistência técnica**	**Capacitados**
Central	20	842
Provincial	22	564
Distrital	40	286
Municipal	04	130
Total	**86**	**1.822**

Fonte: Relatório do CEDIMO sobre implementação de 2024

O balanço das ações realizadas com o objetivo de entender o nível de implementação da LDI no período de 2017 a 2024 indica que deram entrada nas instituições abrangidas pela LDI 344.367 pedidos de informação, sendo 301.263 concedidos e 9.730 denegados. Os relatórios de 2020 e 2022 incluem 21.912 processos em tramitação. Cumpre referir que as atividades de implementação da LDI foram divulgadas pela primeira vez no relatório do provedor em 2016, sem indicação dos pedidos de informação conforme relatado nesta tese ao descrever as atividades desenvolvidas nesse ano. Assim sendo, na tabela ilustrativa apresentada a seguir, constam apenas dados a partir de 2017. De modo geral, no período de 2017 a 2024, deram entrada 344.367 pedidos (301.263 foram concedidos e 9.730 denegados), distribuídos conforme a tabela abaixo.

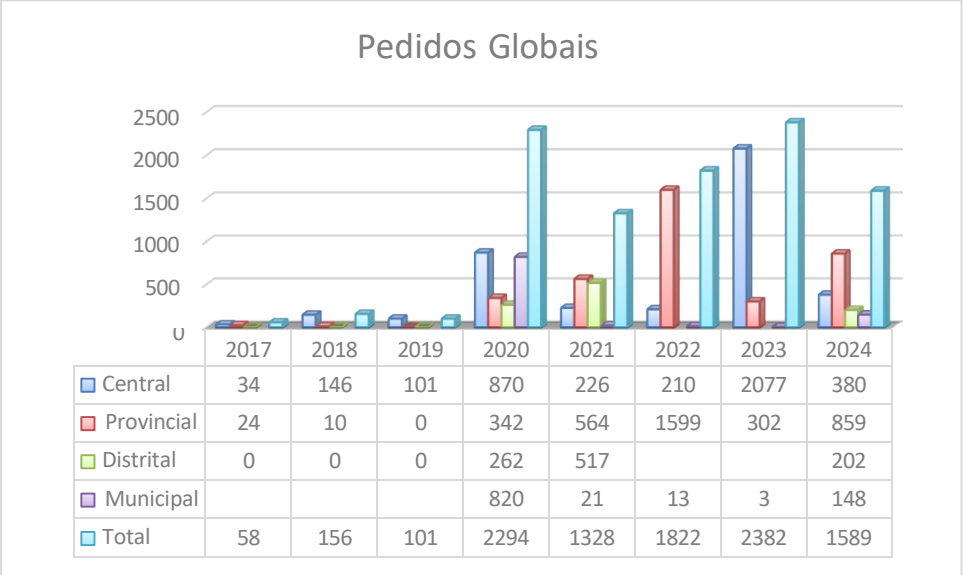
Tabela 16 – Pedidos de informação de 2017 – 2024

Ano	**Pedidos**	**Nível**				**Total**
		Central	**Provincial**	**Distrital**	**Municipal**	
2017	Pedidos globais	12.751	578	69		**13.398**
	Pedidos concedidos	12.717	554	69		**13.340**
	Pedidos denegados	34	24	0		**58**
2018	Pedidos globais	4.205	306	8		**4.519**
	Pedidos concedidos	4.059	296	8		**4.363**
	Pedidos denegados	146	10	0		**156**

2019	Pedidos globais	19.545	72	68		**19.685**
	Pedidos concedidos	19.444	72	68		**19.584**
	Pedidos denegados	101	0	0		**101**
2020	Pedidos globais	16.520	19.417	11.295	10.410	**57.642**
	Pedidos concedidos	15.586	18.425	6.276	3.155	**43.442**
	Pedidos denegados	870	342	262	820	**2.294**
2021	Pedidos globais	13.593	30.029	23.707	7.845	**75.174**
	Pedidos concedidos	12.403	25.113	18.910	7.388	**63.864**
	Pedidos denegados	226	564	517	21	**1.328**
2022	Pedidos globais	44.885	42.103		2.720	**89.708**
	Pedidos concedidos	41.888	39.143		2.601	**83.632**
	Pedidos denegados	210	1599		13	**1.822**
2023	Pedidos globais	9.675	19.085		48	**28.853**
	Pedidos concedidos	4.373	10.626		41	**15.040**
	Pedidos denegados	2.077	302		3	**2.382**
2024	Pedidos globais	53.030	4.177	2.097	1.129	**60.433**
	Pedidos concedidos	52.400	3.100	1.795	703	**57.998**
	Pedidos denegados	380	859	202	148	**1.589**

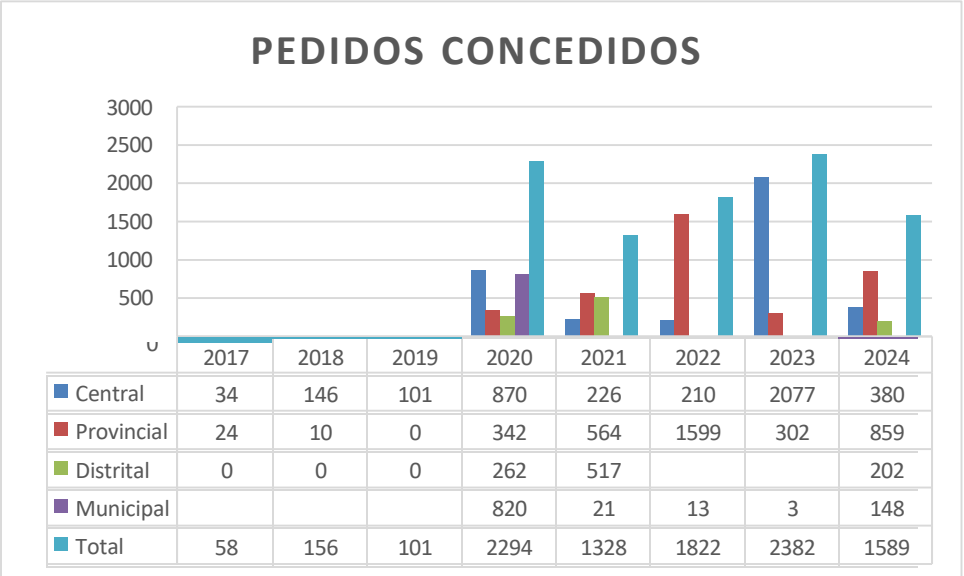
Fonte: Relatórios do CEDIMO e Informes do Provedor de Justiça sobre implementação da Lei de Direito à Informação.

Gráfico 2 – Pedidos globais



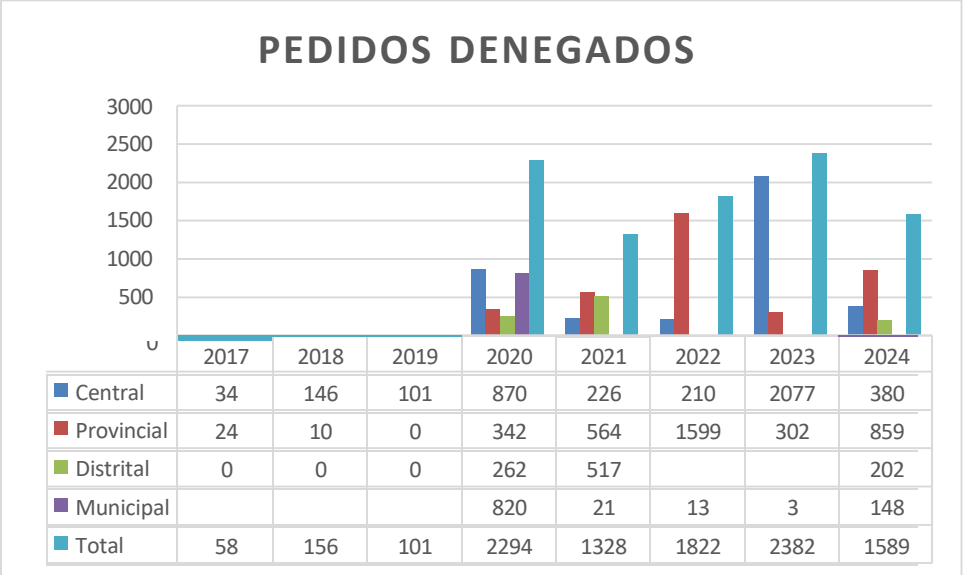
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Central	34	146	101	870	226	210	2077	380
Provincial	24	10	0	342	564	1599	302	859
Distrital	0	0	0	262	517			202
Municipal				820	21	13	3	148
Total	58	156	101	2294	1328	1822	2382	1589

Gráfico 3 – Pedidos concedidos



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Central	34	146	101	870	226	210	2077	380
Provincial	24	10	0	342	564	1599	302	859
Distrital	0	0	0	262	517			202
Municipal				820	21	13	3	148
Total	58	156	101	2294	1328	1822	2382	1589

Gráfico 4 – Pedidos denegados



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Central	34	146	101	870	226	210	2077	380
Provincial	24	10	0	342	564	1599	302	859
Distrital	0	0	0	262	517			202
Municipal				820	21	13	3	148
Total	58	156	101	2294	1328	1822	2382	1589

Observando o gráfico acima, constata-se que as instituições abrangidas pela LDI nos anos 2018 e 2024 registraram uma redução dos pedidos de informação e dos pedidos concedidos e, em contrapartida, aumentou o quantitativo de pedidos denegados. De forma inversa, no período de 2019 a 2022, registrou-se um aumento progressivo dos pedidos de informação e dos pedidos concedidos e uma oscilação dos pedidos denegados. Cabe referir que o acompanhamento sobre a implementação da LDI nos municípios só teve início em 2020, seis anos após a implementação da LDI.

Ademais, uma análise comparativa dos quantitativos anuais dos pedidos de informação em diferentes níveis (central, provincial, distrital e municipal) permitiu perceber melhor as variações (aumento ou redução) dos mesmos: de 2017 a 2018, registrou-se um decréscimo dos pedidos de informação em 8.879 (66,3%) e dos pedidos concedidos em 8.977 (67,3%) e, em contrapartida, um aumento de pedidos denegados em 98 (15,5%); de modo inverso, de 2018 a 2019, registrou-se um aumento de pedidos de informação em 15.166 (77,04%) e de pedidos concedidos em 15.221 (77,7%) e registrou-se uma redução de pedidos denegados em 55 (54,4%). De um modo geral, de 2018 a 2019, registou-se um aumento acima de 70% dos pedidos de informação e dos pedidos concedidos e uma redução dos pedidos denegados em 54%. Esses resultados podem ter sido influenciados pelas campanhas de divulgação da LDI, mas, em parte, foram influenciados pelas mudanças de comportamento impostas pela pandemia da COVID-19.

O período de 2019 a 2020 foi bastante diferente de todos, registrou-se um aumento de todos os pedidos: registrados em 37.957 (192,82%), concedidos em 23.858 (54,9%) e denegados em 2.193 (95,5%); de 2020 a 2021, registrou-se um aumento dos pedidos de informação para 17.532, pedidos concedidos em 20.422 e uma redução de pedidos denegados para 2.156 (41,4%); de 2021 para 2022, houve um registro de 14.534 pedidos de informação, o que significa uma subida de 19,3%, aumento de pedidos concedidos para 19.768 (31,1%) e os pedidos denegados subiram em 497 (37,1%). No entanto, baixou o número de pedidos em tramitação de 10.023 para 4.254 (54%); no nível provincial e distrital, houve um decréscimo de 11.624 para 5.125 (126,8%).

Nos anos de 2022 a 2023, registrou-se uma redução de pedidos em 65.900 (26,5%) e de pedidos concedidos em 68.582 (17,9%), com um aumento de pedidos rejeitados em 560 (30,7%); de 2023 a 2024, registrou-se um aumento de pedidos de informação em 36.625 (61,6%) e de informações concedidas em 57.988 (95%), uma redução dos pedidos denegados em 1.589 (2,6%) e de processos em tramitação para 846 (1,4%). Os resultados aqui apresentados podem não refletir a realidade no terreno, uma vez que se trata de instituições com demandas diferentes e o número de instituições que enviavam os relatórios de implementação da LDI não era constante, conforme se pode perceber nas tabelas no campo Monitoria e assistência.

6 A LEI DO DIREITO À INFORMAÇÃO E O ACESSO AOS ARQUIVOS EM MOÇAMBIQUE

O princípio da Administração Pública aberta (artigo 10° da LDI) prevê que os órgãos abrangidos pela LDI, incluindo os poderes públicos, devem manter os seus arquivos disponíveis e acrescenta que esses arquivos devem ser tratados no sentido de facilitar o direito à informação. Em Moçambique, as questões arquivísticas encontram a sua fundamentação oficial a partir de 1934, com a criação do Arquivo Histórico de Moçambique e dos planos de classificação de documentos a partir de 1940, revistos em 1960 e o último em 1969. Esses instrumentos vigoraram até 2007, ano da criação do Sistema Nacional de Arquivos do Estado e dos seus instrumentos de operacionalização. Nos anos seguintes, foram criados outros instrumentos auxiliares com vista a munir as instituições públicas de ferramentas básicas para a gestão documental, tendo sido implementadas campanhas de capacitação, mas mesmo assim os problemas de gestão documental persistem e complicam o processo de acesso à informação.

6.1 A Lei do Direito à Informação e os Princípios do Acesso aos Arquivos

O Conselho Internacional de Arquivos (ICA) aprovou, em 2012, dez Princípios de Acesso aos Arquivos a serem aplicados tanto em arquivos públicos quanto privados, além de orientações técnicas para os profissionais da área. Esses princípios oferecem uma base de referência internacional para a avaliação de práticas e políticas de acesso em um determinado país. O ICA estabelece que a implementação desses princípios deve ser uma responsabilidade compartilhada entre o órgão produtor de documentos e a instituição de custódia. Para este estudo, consideram-se órgãos produtores as instituições da Administração Pública, sendo instituição de custódia o AHM e, em casos mais recentes, os arquivos intermediários que, devido à falta de espaço nas instalações do AHM, desempenham também o papel de arquivos permanentes nas províncias e distritos.

A seguir, faz-se uma análise da aplicação desses princípios segundo o quadro jurídico moçambicano (LDI, regulamento da LDI, Decreto que cria o SNAE e o Decreto 30/2001, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública).

1.O público tem o direito de acesso aos arquivos dos órgãos públicos, entidades públicas e privadas devem abrir seus arquivos o mais amplamente possível.

A legislação moçambicana define arquivos públicos como aqueles produzidos e/ou recebidos por órgãos públicos e privados de direito público. Somente estes têm a obrigação legal de disponibilizá-los ao público externo. A LDI reconhece este princípio no seu artigo 10°, que orienta os poderes públicos a manter os arquivos disponíveis, respeitando as restrições legais. Acrescenta, ainda, que as entidades devem manter os arquivos tratados e organizados para facilitar o acesso. Na mesma senda, o artigo 10° do decreto que cria o SNAE destaca que é permitido o acesso aos documentos depositados em arquivos públicos a todos os interessados, salvaguardando os princípios que regulam o segredo de Estado e a inviolabilidade da vida privada.

O regulamento da LDI acrescenta, no seu artigo 21°, que a consulta de documentos de arquivo é realizada exclusivamente nos respetivos serviços, sendo proibida a sua retirada das instalações. Para que o princípio se concretize, o governo deve melhorar as condições dos órgãos produtores e das instituições de custódia. A abertura desses arquivos enfrenta desafios como a falta de infraestrutura adequada, equipamentos e materiais de trabalho.

2. Instituições custodiadoras de arquivos tornam pública a existência dos arquivos, inclusive a de documentos fechados, e divulgam as restrições que afetam o acesso aos arquivos.

Quanto a este aspecto, o artigo 28° do regulamento da LDI estabelece que os documentos classificados são indispensáveis para a consulta e divulgação. Ademais, o decreto que cria o SNAE e a lei que regula o exercício do direito à informação deixam claro que os arquivos devem ser tornados públicos por meio da publicização de informações de interesse público utilizando diversos meios permitidos por lei, respeitando-se as restrições legais.

No contexto da legislação arquivística, o governo aprovou em 2007 um conjunto de instrumentos de operacionalização da gestão de documentos resultantes das atividades-meio, que incluem o Classificador de Informações na Administração Pública, o qual designa os níveis de sigilo (Segredo de Estado, Secreto, Confidencial e Restrito) e os respectivos períodos de restrição.

Para completar, as instituições criam seus classificadores para documentos resultantes das atividades-fim, mas, mesmo assim, muitas vezes, o cidadão não tem conhecimento da existência de documentos fechados e mesmo das restrições, por falta de informação. É provável que as instituições ou seus agentes não tornem públicas essas informações propositadamente, devido à cultura secretista que até hoje caracteriza a maior

parte das instituições públicas. Pode ser consequência da resistência a mudanças ou, ainda, da falta de compreensão do plasmado na LDI.

3. Instituições custodiadoras de arquivos adotam uma abordagem proativa para acesso.

O artigo 10° da LDI orienta as instituições da Administração Pública no sentido de garantirem o acesso aos documentos e arquivos sem esperar que o cidadão os solicite. Se assumirmos que uma abordagem proativa para o acesso à informação significa antecipar as necessidades do público que procura serviços de uma determinada instituição e fornecer dados de forma espontânea, diríamos que, na realidade das instituições moçambicanas, a proatividade por vezes pode levar à frustração devido à precariedade das condições de trabalho, falta de recursos e infraestruturas, e burocracia excessiva. Como ser proativa em instituições que carecem de quase tudo, desde uma página web funcional para divulgar e atualizar informações até à exiguidade de meios tecnológicos que permitam a reprodução de documentos, onde a tomada de decisões é centralizada?

4. Instituições custodiadoras asseguram que as restrições de acesso sejam claras e de duração determinada, baseadas em legislação pertinente, reconhecem o direito de privacidade de acordo com as normas culturais e o respeito aos direitos dos proprietários de documentos privados

A LDI, no seu artigo 20° (restrições e limites), determina que o acesso a documentos com informação classificada como segredo de Estado, secreto, restrito e confidencial pode ser restringido, condicionado ou limitado, apresentando 12 casos abrangidos nessa condição. O artigo 26° do Regulamento da LDI estabelece que as limitações e restrições de acesso devem ser necessárias e proporcionais ao interesse que se pretende proteger em cada situação e chama a atenção para que, em caso de dúvida, se adote o sentido mais favorável ao acesso à informação. Contudo, muitas vezes, os agentes apegam-se ao artigo 30° segundo o qual o acesso a informações ou documentos classificados só é admissível findo o prazo de duração do ato de classificação.

Além disso, o n.º 1 do artigo 15° do decreto que cria o SNAE determina que os documentos preservados em arquivos públicos devem ser disponibilizados a todos os interessados, desde que se respeitem os princípios que regulam o segredo estatal e a privacidade. Na mesma senda, o artigo 5° da LDI estabelece que o exercício do direito à informação deve salvaguardar o direito à honra, ao bom nome, à reputação, à defesa da imagem pública e à reserva da vida privada.

5. Arquivos são disponibilizados em condições de acesso igualitárias e justas.

A igualdade de direitos está plasmada na Constituição da República e em outras normativas que incluem os direitos humanos como pilar fundamental da democracia. As Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública proíbem os órgãos da AP de privilegiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever jurídico um cidadão por motivos de cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, estado civil, situação econômica, posição social, filiação partidária ou religiosa. O mesmo instrumento orienta os agentes e funcionários do Estado a atuarem de forma justa e imparcial. No entanto, nos últimos anos, o que se assiste nessas instituições é a falta de observância do princípio da igualdade e da responsabilidade; como a corrupção infiltrou-se nas instituições, por vezes a situação econômica e a filiação partidária contam para a obtenção de um bom atendimento.

No contexto do acesso à informação, a LDI e o seu regulamento também reconhecem que os arquivos devem ser disponibilizados a todos que deles precisarem. O artigo 14° (Legitimidade) da LDI estabelece que todo o cidadão, incluindo pessoas coletivas e órgãos de comunicação social, tem o direito de requerer e receber informação de interesse público. Contudo, na prática, os arquivos não têm sido disponibilizados em condições de igualdade devido a vários fatores que afetam tanto as instituições de custódia quanto o cidadão que procura documentos. O artigo 10° da LDI estabelece que os poderes públicos devem manter os arquivos disponíveis. Para tal, eles deverão estar organizados e com instrumentos de pesquisa devidamente elaborados para facilitar o direito à informação.

As instituições da Administração Pública ainda enfrentam desafios ligados à organização e gestão de documentos: algumas ainda convivem com massas de documentos acumuladas; outras nem sequer possuem instrumentos de gestão para a classificação, avaliação e seleção de documentos, muito menos o classificador de informações. O mais grave é a existência de funcionários que ainda não dominam os instrumentos de gestão e, por isso, classificam mal os documentos, que, na hora do acesso, são dificilmente encontrados. Na luta pela igualdade de direitos, a LDI, no seu artigo 15° orienta os profissionais ligados ao acesso à informação a apoiar pessoas com deficiência e aqueles que só se expressam nas línguas nacionais.

6. Instituições custodiadoras de arquivos garantem que vítimas de crimes graves, segundo as leis internacionais, tenham acesso a documentos que proporcionam a evidência necessária à afirmação de seus direitos humanos e à prova de sua violação, mesmo se esses documentos estiverem fechados ao público em geral.

As instituições da AP devem, segundo as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, observar o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos. Assim sendo, e de acordo com o artigo 13° do decreto que cria o SNAE, os órgãos e instituições que integram o sistema devem assegurar a proteção e a conservação da sua integridade, fidedignidade, autenticidade e acesso público aos documentos arquivísticos em seu poder. Isto é mais fácil quando se trata de documentos físicos do que quando se trata de documentos eletrônicos, porque o processo para manter integridade e autenticidade é complexo. Em relação a documentos classificados, as instituições são orientadas a respeitar e observar os limites e restrições legais previstos na lei.

7. Os usuários têm o direito de apelar de uma negativa de acesso.

A LDI, no seu artigo 15°, estabelece que a recusa de prestação de informação, consulta ou passagem de documentos deve ser fundamentada com base nas exceções e restrições legais. Na prática, nem sempre a informação recusada é sigilosa, mas, porque a lei autoriza a recusa dessa classe de informação, os agentes recorrem a esse artigo para se justificar. Para colmatar essa situação, o artigo 33° da LDI e o artigo 16° do seu regulamento dão ao cidadão a possibilidade de reclamar ao dirigente que tenha indeferido o pedido no prazo de cinco dias a contar da data da notificação; o indeferimento também pode ser impugnado, por recurso hierárquico, no prazo de noventa dias a contar da data da notificação de indeferimento. Além disso, os serviços de Administração Pública têm a obrigação de disponibilizar um livro de sugestões e reclamações nos lugares onde se efetua o atendimento público.

8. Instituições custodiadoras de arquivos garantem que as restrições operacionais não impeçam o acesso aos arquivos.

As restrições operacionais, de fato, não devem impedir o acesso, mas por vezes o condicionam. Uma instituição custodiadora de arquivos que não tenha uma máquina fotocopiadora pode, até certo ponto, impedir o acesso, uma vez que documentos de arquivo são apenas de consulta local.

9. Arquivistas têm acesso a todos os arquivos fechados e neles realizam o trabalho arquivístico necessário.

O decreto que cria o SNAE integra os instrumentos de operacionalização (Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-meio e o classificador de informações na Administração Pública), e o decreto 30/2008 dá orientações sobre como elaborar os mesmos instrumentos para as atividades-fim. Esse

conjunto de instrumentos permite aos profissionais de arquivo proceder ao tratamento e organização da informação, seja ela ostensiva ou sigilosa.

10. Arquivistas participam do processo de tomada de decisão sobre acesso.

Este princípio orienta os tomadores de decisão a envolverem os arquivistas nos processos de avaliação de documentos considerados sigilosos. Em Moçambique, os arquivistas e os juristas (advogados) integram, normalmente, a Comissão de Avaliação de Documentos (CAD) nos estágios corrente e intermediário. Segundo o Diploma Ministerial 31/2008, de 30 de abril, essas comissões integram um chefe de secretaria, um funcionário do setor com experiência reconhecida, um técnico formado em ciências jurídicas, um arquivista e profissionais ligados ao campo de conhecimento de que tratam os documentos objeto de avaliação. O seu capítulo III, sobre avaliação e eliminação de documentos, estabelece os pressupostos gerais que incluem as competências da comissão, das quais merece destaque a competência descrita na alínea 5, segundo a qual "compete às comissões de avaliação determinar a destinação a dar aos documentos de arquivo, cumpridos os prazos de guarda previstos na respetiva Tabela de Temporalidade". Contudo, não existe no instrumento nenhuma linha sobre a avaliação dos prazos de guarda.

A LDI, no artigo 30° sobre acesso a documentos classificados, estabelece que "o acesso à informação ou documentos classificados só é admissível findo o prazo de duração do ato de classificação". O artigo acima revela que em Moçambique não existe a cultura de revisão de arquivos para uma possível liberação. No entanto, o artigo 16° do decreto que cria o SNAE estabelece que "os arquivos de acesso condicionado no roteiro do segredo do estatal poderão ser livremente consultados pelos utentes, após a sua desclassificação ou término do prazo de validade do ato de classificação", mas sem fazer menção a nenhum instrumento que oriente a dita desclassificação.

Os princípios que acabamos de analisar deixam claro que o acesso efetivo não exige apenas a existência de legislação, mas sobretudo a existência de arquivos organizados, bem geridos e com instrumentos que facilitem a localização da informação. Assim sendo, a seguir analisa-se a situação dos arquivos na AP em Moçambique.

6.2 A Situação arquivística em Moçambique

Já foi explicado nas seções anteriores que o acesso à informação tem uma relação de dependência com a gestão de documentos arquivísticos. Assim, esta parte da tese tem por finalidade apresentar, ainda que de forma sucinta, a situação arquivística em

Moçambique. Para uma melhor reflexão em torno desse cenário, é necessário compreender, antes de tudo, o que são arquivos e seus desdobramentos. Tanto o decreto que cria o Sistema Nacional de Arquivos do Estado (Decreto n.° 36/2007) quanto a Lei do Direito à Informação (Lei n.° 14/2014) definem arquivo como o conjunto de documentos de qualquer época e forma que, independentemente da natureza ou suporte de informação, são acumulados e conservados em razão do seu valor ao longo das atividades de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para servirem de referência, prova, informação ou fonte de pesquisa.

Assim, percebe-se que o arquivo é produto da acumulação de documentos resultantes das atividades de uma instituição ou pessoa física; formam arquivo os documentos que possuem determinado valor para o produtor, seja ele de prova, informação ou outro; os arquivos podem ser públicos ou privados e podem ser registrados em diversos suportes.

O Decreto n.º 36/2007 não só define arquivo, mas também classifica o quanto ao âmbito, em arquivo público ou de Estado e arquivo privado. O primeiro é definido como conjunto de documentos produzidos e recebidos pelos órgãos e instituições da Administração Pública no exercício das suas funções. Incluem-se nos arquivos do Estado os arquivos das entidades de direito privado encarregadas de serviços públicos; já os arquivos privados são aqueles resultantes das atividades de pessoas físicas e jurídicas de direito privado, depositados ou não em instituições públicas.

Nota-se que as entidades privadas não têm a obrigatoriedade de depositar seus documentos em instituições arquivísticas do Estado. Contudo, isso não os invalida, pois alguns contêm informações de extrema relevância para a pesquisa histórica e social. Neste contexto, Bellotto (1991) aconselha os arquivistas a promoverem campanhas de sensibilização junto aos detentores de arquivos privados de interesse público, no sentido de depositá-los em uma instituição arquivística para sua preservação e acesso, mediante acordo. Em Moçambique, tais casos acontecem de forma tímida e isolada. O AHM possui em seu acervo o espólio do primeiro presidente da FRELIMO, Eduardo Chivambo Mondlane, cujo acesso é feito mediante autorização da família.

A situação arquivística em Moçambique é marcada por uma diversidade de fenômenos, marcada pelo contraste entre o ideal e o existente. Embora exista uma legislação consolidada e algumas normas dispersas, a realidade aponta para um descompasso entre a legislação formal e a efetiva aplicação técnica e prática nas

instituições. Esta situação concorre para uma gestão documental deficiente, o que causa obstáculos severos no acesso à informação.

A legislação moçambicana sobre o acesso, especificamente a LDI, estabelece no seu artigo 14°, n.º 1, que "todo o cidadão tem o direito de requerer e receber informação de interesse público". Isto quer dizer que tanto os arquivos públicos quanto os privados devem estar à disposição dos cidadãos, caso contenham informações de interesse público e que estejam tratados, organizados e devidamente descritos para facilitar o acesso. No mesmo âmbito, o n.º 2 do artigo 3° do Regulamento da LDI estabelece que o direito à informação compreende a consulta de documentos arquivados, sem fazer menção a nenhuma das três fases dos arquivos (corrente, intermediário e permanente).

Designa-se arquivo corrente aquele usado com muita frequência pelo órgão produtor para dar andamento às suas atividades e responder às necessidades dos cidadãos. Para que isso aconteça, os documentos devem ser tratados e organizados segundo uma ordem que possa facilitar sua localização, sendo depois arquivados em pastas ou caixas com sinalização visível. De salientar que somente os documentos que dispõem de valor (administrativo, fiscal, legal, histórico) devem ser arquivados e os que perdem seu valor de uso são eliminados após uma avaliação criteriosa.

Com o tempo, os documentos deixam de ser utilizados com muita frequência e passam para o arquivo intermediário, também conhecido como depósito de armazenamento temporário, que dá continuidade às funções do arquivo corrente. No arquivo intermediário, é formalizado o processo de avaliação e seleção de documentos, realizado por uma comissão multidisciplinar conhecida como Comissão de Avaliação de Documentos (CAD), com recurso à Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD), instrumento que define os prazos de guarda e a destinação de documentos.

Depois do processo de avaliação, os documentos que ainda possuem valor (informativo, histórico e cultural) são recolhidos para o arquivo permanente. Este tem como principais funções proceder ao arranjo e à descrição de documentos remanescentes das eliminações, o que culmina com a produção de instrumentos de pesquisa que irão facilitar a sua localização, além de garantir a preservação do patrimônio arquivístico institucional ou nacional, dependendo do âmbito desse arquivo.

Diante do exposto, fica claro que o acesso acontece nas três fases dos arquivos, ou seja, ao longo de todo o ciclo de vida dos documentos, mas é na primeira fase que se registra uma maior procura pela informação, assistindo-se ao inverso nos arquivos permanentes por ser onde se registra uma redução da demanda pela informação. No primeiro caso, os

documentos são utilizados para dar andamento às atividades da instituição produtora e para responder às solicitações dos cidadãos; no segundo, os documentos são utilizados principalmente para a pesquisa.

Em Moçambique, a preocupação com a organização dos arquivos, segundo os princípios da arquivística moderna, teve seus primeiros indícios ainda no período colonial, com a centralização dos fundos e coleções de documentos da administração colonial segundo a sua proveniência em um arquivo que, mais tarde, passou a ser Arquivo Geral da Colônia, e sua classificação segundo os instrumentos criados para o efeito. Já em 1992, foi criado, através do Decreto n.º 33/92, o primeiro Sistema Nacional de Arquivos, com o objetivo de dar uma nova dinâmica à gestão de documentos e arquivos.

No entanto, o primeiro sistema não conseguiu alcançar os objetivos preconizados porque não haviam sido criadas as condições básicas para o efeito: infraestruturas físicas, legislação clara, normas e diretrizes metodológicas e recursos humanos qualificados. Em 2006, foi criada a Estratégia para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado (EGDAE), que tinha, entre os vários objetivos, tornar os serviços públicos mais operacionais, orientados para os resultados e com enfoque no cidadão, além de melhorar as relações entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Para tal, definiu sete ações estratégicas.

A primeira ação é a institucionalização das unidades de gestão de documentos para permitir a sua inserção na planificação institucional. Este pilar ainda constitui um desafio, por serem poucas as instituições que integraram o setor de arquivo nos seus organogramas. Os desafios se estendem para a questão da normalização e políticas, pois ainda existem instituições sem instrumentos de gestão de documentos para atividades-fim (Plano de Classificação, Tabela de Temporalidade e Classificador de Informações).

A segunda ação é desenvolver de recursos humanos. Neste aspecto, o governo conseguiu fazer aprovar a Resolução n.º 42/2015, de 31 de dezembro, que estabelece as carreiras de Informação e Documentação e os respectivos qualificadores. Além disso, houve um esforço do governo no sentido de capacitar os funcionários e agentes do Estado em matérias de gestão de documentos e arquivos. A formação e a capacitação devem ser processos contínuos para permitir aos funcionários acompanhar as dinâmicas internacionais da gestão de informação, mas, infelizmente, não tem sido assim nas instituições moçambicanas.

A terceira ação é o reforço da capacidade institucional. Segundo a estratégia, o governo se comprometia a priorizar a provisão das unidades de gestão de documentos, infraestruturas, recursos materiais e humanos à altura de satisfazer as necessidades e os

desafios atuais. Na prática, a provisão referida ainda está longe de responder às necessidades reais dos arquivos; muitas instituições não têm orçamento específico para a gestão de documentos e arquivos, e outras nem sequer têm espaço apropriado para o seu funcionamento eficaz.

A quarta ação, acesso à informação, registrou melhorias, mas ainda persistem desafios ligados à organização e gestão de documentos para facilitar a busca e recuperação da informação, à institucionalização dos sistemas de documentação capazes de assegurar a gestão sustentável e eficiente, à falta de comissões permanentes com a função de desclassificação de documentos para garantir o cumprimento das normas de acesso, a fragilidades no uso das tecnologias para facilitar e massificar a disseminação da informação, e à existência de massas acumuladas de documentos não tratados.

A quinta ação, legislação: o governo conseguiu aprovar a Lei de Direito à Informação (Lei n.º 14/2014) e o seu regulamento (Decreto n.º 35/2015), estando agora a decorrer a monitorização da sua implementação. Contudo, persistem desafios ligados à sua materialização, limitações tecnológicas e de recursos, à conscientização dos cidadãos e dos funcionários e agentes do Estado sobre os seus direitos e deveres, e ao excesso de burocracia.

No que concerne à sexta ação, cooperação internacional, Moçambique é membro do Conselho Internacional de Arquivos (ICA), membro da Eastern and Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives (ESARBICA), e participa em eventos organizados pela Federação Internacional de Arquivos de Televisão (FIAT) e pela Associação Internacional de Arquivos Sonoros e Audiovisuais (IASA), entre outros.

Em relação à última ação, Agências de Cooperação para o Desenvolvimento, Moçambique tem cooperado com parceiros internacionais, como, por exemplo, o Brasil, parceiro muito forte na formação acadêmica e capacitação na área de documentação, que sempre esteve presente nas ações ligadas ao desenvolvimento dos arquivos em Moçambique, como a criação do Sistema de Arquivos (primeiro e segundo), gestão e preservação de documentos e arquivos. Portugal foi o parceiro que auxiliou na reabilitação das infraestruturas do Arquivo Histórico de Moçambique e continua a apoiar por meio da troca de experiências em matérias de gestão documental. A França também tem apoiado tecnicamente mediante trocas de experiências e equipamentos de digitalização no âmbito do projeto Rede de Iconografia do Oceano Índico.

A concretização dos objetivos da estratégia passava necessariamente pela adequação do SNA, o que levou o governo a alterar o SNA criado pelo Decreto n.º 33/92,

de 26 de outubro, passando a denominar-se Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE), através do Decreto n.º 36/2007, de 27 de agosto. Foi a partir dessa altura que as instituições da Administração Pública passaram a contar com instrumentos de gestão (Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para as atividades-meio da Administração Pública e o Classificador de Informações Classificadas).

Em 2008, foram aprovados dois instrumentos de orientação para a elaboração dos instrumentos de gestão de documentos para as atividades-fim: Metodologia para a elaboração de Planos de Classificação (Diploma Ministerial n.º 30/2008, de 30 de abril) e as Normas de Avaliação e Eliminação de Documentos da Administração Pública (Diploma Ministerial n.º 31/2008, de 30 de abril). Assim sendo, na maior parte ou em quase todas as instituições, a classificação de documentos era feita com base no Plano de Classificação das Atividades-meio, o que criou uma desorganização de documentos. A criação dos instrumentos de gestão para os documentos resultantes das atividades-fim foi um processo que exigiu das instituições um esforço conjunto entre os órgãos produtores de documentos e o CEDIMO, instituição que tem a missão de capacitar os funcionários e avaliar os instrumentos de gestão para as atividades-fim.

Classificar e avaliar documentos no âmbito do SNAE mostrou-se uma tarefa complexa e exigente, uma vez que requer o domínio dos instrumentos de gestão e um conhecimento profundo da instituição produtora de documentos a serem classificados ou avaliados. A atividade de avaliação pressupõe a existência de uma Comissão de Avaliação de Documentos sólida (um chefe da secretaria, um funcionário do setor com experiência reconhecida, um técnico formado em ciências jurídicas, um arquivista e profissionais ligados ao campo de conhecimento de que tratam os documentos objeto de avaliação) o que não tem sido fácil na Administração Pública devido à mobilidade de funcionários, com maior incidência para os técnicos da área de ciência jurídica, que se assiste diariamente. Ademais, um outro problema que enferma as instituições é a mobilidade de funcionários dos setores de arquivo para outros setores, o que cria desfalques e prejudica o cumprimento dos planos desses setores.

A introdução do SNAE e o uso dos instrumentos de operacionalização trouxeram para a área de arquivos em Moçambique uma nova forma de gerir os documentos arquivísticos e, consequentemente, novos desafios, não só para as instituições abrangidas pelo SNAE, mas também para o governo como entidade responsável por garantir que a gestão de documentos seja efetiva e contribua para o exercício dos direitos do cidadão. Entre os desafios que as instituições enfrentaram ou ainda enfrentam estão a necessidade

de mudança de mentalidade dos funcionários envolvidos nas atividades de gestão de documentos, a necessidade de se abandonar a cultura secretista em detrimento de uma AP mais aberta e a falta de recursos básicos que facilitem a prática de gestão de documentos.

- Recursos humanos – carência de recursos humanos em quantidade e qualificados tecnicamente, com conhecimentos profundos da área arquivística e de ética, uma vez que a informação arquivística contém dados sobre a vida de pessoas jurídicas e físicas que gozam de direito à privacidade. Essa carência resulta da falta de contratação de profissionais de arquivo e não da falta de técnicos qualificados, pois o país conta com uma instituição de nível médio que forma documentalistas, o Instituto Médio de Ciências Documentais (CIDOC), e uma instituição de nível superior, a Escola de Comunicação e Artes (ECA) da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), que forma arquivistas e bibliotecários.
- Recursos financeiros - o governo precisa contemplar a questão dos arquivos nos planos orçamentais, pois esses recursos constituem a espinha dorsal de todo o programa de gestão de documentos ao garantir a manutenção, modernização e gestão eficiente das infraestruturas. A falta de recursos financeiros resulta na falta de recursos materiais e tecnológicos necessários e adequados para garantir o funcionamento, a organização, a conservação e a preservação de documentos (faltam estantes, aparelhos de ar-condicionado, desumidificadores). Aliás, são poucas as instituições que possuem infraestruturas adequadas para o funcionamento de um arquivo devido à falta de recursos financeiros.
- Modelo do sistema – o modelo atual apresenta fragilidades que vão desde questões estruturais até políticas. O Decreto n.º 36/2007, que cria o SNAE, no seu Capítulo II (Estrutura do Sistema), Secção I (Órgãos do Sistema), artigo 5° (Composição), estabelece como órgãos do sistema: órgão diretor central, órgãos centrais, órgãos provinciais e órgãos distritais e o Decreto n.º 84/2018, que resultou da revisão do anterior, assume os órgãos centrais, os da província, do distrito e das autarquias locais como subsistemas e como órgãos de gestão do SNAE, o que, de alguma forma, cria confusão estrutural e complica e a execução das funções, evidenciando a falta de clareza desses instrumento.

Os desafios do governo na implementação do SNAE estão ligados à necessidade de criação de políticas públicas claras, direcionadas a resolver problemas que afetam, neste caso, as instituições da AP e o cidadão, sem interferências de interesses particulares. É preciso adequar o SNAE à realidade das instituições moçambicanas, envolver todos ou

quase todos os integrantes do sistema na revisão do decreto que cria o SNAE e outros atores dotados de conhecimentos arquivísticos, jurídicos e administrativos que possam auxiliar na criação de um instrumento eficiente.

A situação atual dos arquivos registra pequenas melhorias, mas, como já nos referimos, existem instituições que convivem com acervos acumulados sem nenhum tratamento, guardados em locais sem condições e, por vezes, amontoados e sem nenhuma ventilação. Na tentativa de minimizar essas situações, o órgão coordenador do sistema vem lançando campanhas de avaliação com o objetivo de acelerar o tratamento desses acervos acumulados e tornar a avaliação de documentos uma prática regular dos órgãos e instituições públicas.

A primeira campanha teve a duração de um ano (2013-2014) e segundo os relatórios do CEDIMO resultou na avaliação de 24.250,33 metros lineares de documentos; a segunda teve a duração de três anos (2015-2018) e o balanço de 2016 indicava 55.908 metros lineares, de documentos avaliados; a terceira campanha teve a duração de dois anos (2022-2024) terminou no ano passado, mas o relatório ainda não foi divulgado. O processo de monitoria de implementação do SNAE e das campanhas de avaliação com vista a aferir o grau de cumprimento das metas estabelecidas e esclarecer dúvidas que possam surgir desse processo, tem sido levado a cabo pelo CEDIMO e o Arquivo Histórico de Moçambique.

Cabe referir que a exiguidade financeira tem sido um grande entrave para o cumprimento dos planos de monitoria. O AHM, por exemplo, só consegue visitar dois a três distritos por ano, quando houver disponibilidade financeira, o que é muito exíguo para a quantidade de órgãos e instituições existentes. Os relatórios das campanhas indicam uma redução dos acervos acumulados nas instituições, mas reconhecem que os desafios ainda são maiores.

6.3 O Arquivo Histórico de Moçambique e os desafios da gestão do patrimônio arquivístico nacional

O Arquivo Histórico de Moçambique, primeira instituição arquivística do país, foi criado em 1934, através da Portaria n.º 2.207, de 27 de junho, na então Lourenço Marques, atual cidade de Maputo, ligado à Repartição Técnica de Estatística. Teve como primeira missão reunir alguns arquivos dispersos, dos quais fazia parte a documentação da segunda metade do séc. XVIII, e organizar e manter uma coleção bibliográfica sobre Moçambique. Após cinco anos, o AHM viu suas funções alargadas por meio do Diploma Legislativo n.º

635, de 19 de outubro de 1939, sendo-lhe atribuída a dupla função de "Instrumento de Cultura Histórica" e Arquivo Geral da Colônia, com a responsabilidade de organizar uma biblioteca, uma seção de História, uma seção de Documentação Administrativa, bem como um Cartório Geral da Colônia.

Vinte e três anos depois, em 1957, o então Ministro do Ultramar e da Educação Nacional, através do Decreto-Lei nº 41.472, de 23 de dezembro, transferiu o AHM da Repartição de Estatística para a Direção dos Serviços de Instrução e colocou sob a direção do AHM o Museu Histórico Militar. No ano seguinte, em 1958, o Decreto n.º 42.030, de 18 de dezembro, reafirmou a sua importância como Arquivo Geral e Depósito Legal da Província e criou o seu primeiro quadro de pessoal, formado por um diretor que acumulava as funções de diretor do Museu Histórico Militar, seis catalogadores, um encadernador, um aspirante, um datilógrafo e dois auxiliares.

Em 1943, inaugurou-se o edifício construído especialmente para o AHM e, em 1965, através do Diploma Legislativo nº 2.635, este foi desalojado das suas instalações, passando a ocupar parte do edifício onde, entretanto, havia sido instalada a Biblioteca Nacional.

Segundo Costa (1994), em 1974 o AHM possuía apenas 264 avulsos do séc. XVIII, alguns núcleos da segunda metade do século XIX, fragmentados, tratados de forma arbitrária, sem respeitar os princípios arquivísticos. A autora acrescenta que, na documentação do século XX, apenas poucos núcleos documentais das instituições situadas na capital do país haviam sido recolhidos, grande parte se encontrava nos órgãos produtores, devido à exiguidade de espaço no AHM. Faziam parte do acervo 8.600 títulos de materiais bibliográficos, na sua maioria sobre a história de Portugal, que já não tinha tanto interesse para a história de Moçambique, e pequenas coleções de cartografia, iconografia, filatelia e numismática.

Nos primeiros anos da independência nacional, uma das prioridades do governo foi a reorganização e criação de novas instituições com vista à concretização dos seus objetivos. Nesse âmbito, o Decreto-Lei n.º 26/76, de 17 de julho, ligou administrativamente o AHM à Universidade Eduardo Mondlane e é dentro dessa medida que, a partir de 1977, iniciou-se uma nova fase do AHM com duas grandes prioridades, nomeadamente: a criação de infraestruturas com condições mínimas para o trabalho (segurança, climatização, luminosidade, arejamento, entre outros) e a recolha da documentação espalhada por várias instituições a nível nacional.

Neste âmbito, foi desenvolvida uma campanha de busca dos acervos das administrações coloniais provinciais e distritais, com vista a centralizá-los em Maputo, com exceção da Ilha do Ibo e de parte da Ilha de Moçambique. Tratou-se de um "recolhimento selvagem", como afirma Bellotto (1991, p. 89), "o recolhimento selvagem acontece quando grandes massas aleatórias são literalmente descarregadas nos arquivos permanentes, sem obediência a critérios técnicos".

Logo nos primeiros anos de implementação do projeto de recolha, o AHM passou a contar com 10 km de estantes de documentos, ocupando três edifícios cedidos pela UEM, devidamente adaptados para arquivo. Todavia, esse aumento quantitativo de documentos carregava consigo novos desafios e uma mudança de rotinas para os profissionais, à medida que, além de se preocuparem com as atividades de um arquivo permanente, passaram a desenvolver a avaliação, que é uma tarefa das primeiras fases do ciclo vital de documentos.

Atualmente, além dos fundos coloniais, o AHM conta com alguns fundos pós-coloniais tratados e disponíveis para acesso, como o fundo da Comissão Nacional das Aldeias Comunais, depositado aquando de sua dissociação; o fundo da *ONUMOZ* (Operação das Nações Unidas em Moçambique) – que esteve em Moçambique para supervisionar o Acordo Geral de Paz assinado entre o governo da FRELIMO e a RENAMO – entregue ao AHM após o término da missão, em 1995. Ademais, o patrimônio arquivístico do AHM também conta com a documentação histórica da Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), produzida desde 1962 até a década de 1970, cujo acesso depende da autorização do partido FRELIMO.

Cahen (2020) argumenta que alguns subfundos desse espólio deveriam ser abertos ao público, como, por exemplo, os subfundos da Educação e Saúde e, eventualmente, os de Relações Exteriores e de Informação e Propaganda. Os subfundos mencionados por Cahen são os que ele julga não possuir informação classificada e, pela idade dos documentos, já deveriam estar abertos ao público, mas, infelizmente, somente alguns pesquisadores têm sido autorizados a realizar pesquisas naquele fundo. Será que o acesso restrito ao fundo da FRELIMO encontra enquadramento na LDI ou em outro instrumento arquivístico?

O autor acima citado desenvolveu uma reflexão sobre o Moçambique contemporâneo nos arquivos de Portugal e Moçambique, na qual afirma que vários documentos foram recolhidos, mas outros foram destruídos, como o acervo da Polícia de Investigação e Defesa do Estado (PIDE), delegação de Moçambique, que "foi queimado

pelo Alto-Comissário português do governo de transição, Vítor Crespo, possivelmente a pedido do próprio Samora Machel", e questiona os motivos dessa atitude.

Em 1978, o governo sueco financiou, para todas as ex-colônias de Portugal, um projeto de recuperação de documentos sobre sua história existente nos vários arquivos portugueses. Em 1983, teve início o projeto de Recolha de Documentos sobre Moçambique existente em Portugal, financiado pela SAREC, e na Itália, financiado pelo governo italiano. O projeto consistiu na reprodução de documentos com recurso à técnica de microfilmagem dos documentos identificados como sendo de interesse para a história.

A recolha de documentos em Portugal durou cinco anos, foi desenvolvida em colaboração com historiadores e arquivistas portugueses e resultou na reprodução de diversos fundos contendo documentos não confidenciais (Torre do Tombo, Arquivo Histórico Ultramarino, Arquivo Militar, Ministério da Marinha, Ministério das Obras Públicas, Negócios Estrangeiros, Companhia da Zambézia e outros), algumas coleções bibliográficas (Sociedade de Geografia de Lisboa, Biblioteca Nacional) e cartográficas. Para Cahen (2020), o projeto conseguiu trazer muitos documentos, cujos originais se encontram em Portugal, e destaca o fato de existirem ainda documentos importantes para a história de Moçambique por resgatar, como, por exemplo, uma parte considerável do fundo dos Serviços de Centralização e Coordenação de Informação de Moçambique (SCCIM), um serviço de inteligência civil que se encontra na Torre do Tombo. Alguns acervos não foram microfilmados porque ainda não eram de acesso público.

Ainda no âmbito da recolha da documentação colonial, o Ministro da Presidência exarou um Diploma Ministerial de 1981, segundo o qual o AHM devia proceder ao levantamento e recolha de toda a documentação colonial, incluindo documentos classificados que deveriam merecer um tratamento e guarda especial, e acesso restrito, em colaboração com o Ministério da Segurança. Essa decisão do governo reafirma a dupla função do AHM (Arquivo Histórico e Arquivo Nacional de Moçambique).

Para um melhor controle do processo de recolha, o mesmo diploma salientava que os documentos que se encontravam nas estruturas centrais e provinciais deveriam ser listados e entregues ao AHM até 31 de março de 1982. A ideia era recolher toda a documentação produzida e recebida pela administração colonial sem ter em conta o seu valor (primário ou secundário) e, por essa razão, o AHM passou a desempenhar, além das funções de arquivo permanente, as de arquivo intermediário. Nesse contexto, coube ao AHM avaliar, tratar, organizar, produzir instrumentos de pesquisa, preservar e colocar essa documentação à disposição do público.

De salientar que o processo de recolha foi uma medida obrigatória para salvar as fontes escritas que ainda existiam nas administrações locais e outras que se encontravam fora do país, especialmente em Portugal (Metrópole), para onde eram enviados e guardados os documentos com conteúdo mais importante. Somado a isto, merece destaque o fato de alguns documentos escritos tramitarem "informação incompleta ou deformada pela visão parcial ou distorcida que o colonizador tinha da realidade social em Moçambique". Para colmatar os vazios criados pelas situações acima descritas, o AHM criou, em 1979, com apoio da SAREC, o projeto de "Recolha de Fontes Orais para a História de Moçambique", que consistiu na realização de entrevistas junto às comunidades.

Para dar conta da documentação recolhida e potenciar o seu quadro de pessoal, o AHM apostou na formação do seu pessoal, tendo formado os primeiros 11 técnicos moçambicanos licenciados em História com especialização em documentação pela Universidade Eduardo Mondlane. O curso decorreu entre os anos de 1983 e 1985 nas instalações do próprio AHM, ministrado por professores nacionais e estrangeiros, incluindo brasileiros. Dando seguimento ao fortalecimento do seu quadro de pessoal e, porque o país se ressentia da falta de técnicos qualificados nas áreas de Arquivística, Biblioteconomia e Documentação, os recém-formados e outros técnicos contratados, incluindo brasileiros, iniciaram, em 1985, cursos de capacitação profissional para técnicos básicos e médios de documentação.

Essas capacitações decorriam a cada dois anos até 1992 e depois passaram a ser dadas mediante as necessidades do AHM ou solicitações de outras instituições. Além das capacitações, o AHM continuava a apostar na formação de técnicos de nível superior no Brasil e Portugal, e com o início do curso de Ciências da Informação na Escola de Comunicação e Artes da Universidade Eduardo Mondlane em 2011, as formações ao nível de graduação passaram a ser feitas no país. Mesmo assim, a capacidade de tratamento documental continuou inferior em relação ao volume de documentos recolhidos e depositados no AHM.

Com o desenvolvimento institucional e, porque havia necessidade de se modernizar a gestão e o acesso a documentos arquivísticos a nível nacional, criou-se o Sistema Nacional de Arquivos (SNA), por meio do Decreto n.º 33/92, de 26 de outubro, que não chegou a funcionar devido a vários fatores, tais como estrutural, político, entre outros. O n.º 2 do artigo 5° deste decreto atribui ao Arquivo Histórico de Moçambique a função de coordenador do Sistema Nacional de Arquivos e o artigo 8° descreve suas atribuições sem tomar em consideração o lugar que esta instituição ocupa na estrutura do Estado. Uma de

suas funções era formular as diretrizes gerais e supervisionar metodicamente o funcionamento do sistema. O fato de o AHM ser uma unidade orgânica da UEM não lhe conferia poderes para colocar esta função em prática.

A inoperância do SNA ditou sua revogação em 2007 e a criação do Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE) e seus instrumentos de operacionalização, por meio do Decreto n.º 36/2007. O novo sistema tem como órgão coordenador o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), representado pelo Centro de Documentação Nacional de Moçambique (CEDIMO) e o AHM como órgão de assessoria ao órgão diretor central. Contrariamente ao primeiro sistema que seria coordenado por uma entidade que estruturalmente se encontra distante do Governo, o atual coordenador, sendo um Ministério, tem facilidades de dialogar com o Governo e seus membros integrantes.

O AHM, apesar de ter perdido a coordenação do sistema, teve suas funções acrescidas, passando a desempenhar funções de órgão de gestão de documentos na fase permanente e de assessoria ao órgão diretor central do sistema. Além disso, participa na elaboração de normas técnicas de gestão de documentos na harmonização e monitoria dos processos de avaliação de documentos dos arquivos intermediários.

Atualmente, o AHM reúne nos seus depósitos um valioso acervo: cerca de 35 mil metros lineares de estantes com documentação textual em variados formatos agrupados em 18 fundos arquivísticos produzidos nos séculos XIX, XX e XXI; cerca de 100.000 imagens variadas de coleções especiais (fotografias, negativos de fotografias, selos, cartazes, slides, xilogravuras, quadros); cerca de 5.000 unidades de mapas hidrográficos, topográficos, rodoviários e ferroviários, topográficos; 8.000 horas de registros sonoros contendo entrevistas sobre histórias de vida, tradições de etnias, linhagens e dinastias, história da luta armada de Moçambique, história social da guerra, discursos de Samora Machel em comícios populares, sessões da Assembleia Popular, entre outros. Parte desses registros está transcrita e traduzida, atualmente a ser digitalizada.

Além desse vasto acervo, o AHM conta com diversos fundos e coleções de documentos em suporte tradicional e microfilmados, dentro e fora do país, e uma biblioteca especializada em História de Moçambique e de África, que comporta vários periódicos do período colonial e pós-colonial, além de outras publicações adquiridas no âmbito do depósito legal.

Como gestor do patrimônio arquivístico nacional, o AHM sempre enfrentou desafios diversos e, com a emergência das TIC, a situação agravou-se, uma vez que as limitações deixaram de ser apenas a escassez de verbas e de pessoal qualificado. Hoje em

dia, a maior preocupação de todos os arquivos é digitalizar os seus acervos, o que exige infraestruturas robustas e políticas claras de digitalização e segurança para evitar a perda de dados. Moçambique ainda não dispõe de uma política de digitalização consolidada, estando a Estratégia Nacional de Transformação Digital em processo de desenvolvimento. É essa política que deve deixar claro para todos os intervenientes que a digitalização de documentos, um processo complexo de conversão para o formato digital, vai muito além da etapa de captura.

A digitalização de documentos em arquivos permanentes afigura-se como uma atividade imprescindível e uma necessidade urgente, uma vez que ela pode garantir a preservação dos originais contra os desgastes do manuseio, facilitar a difusão e propiciar o acesso à informação de valor histórico ou de prova. Neste contexto, o Brasil aprovou a Resolução n.° 31, de abril de 2010, que dispõe sobre a adoção das Recomendações para a Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes.

O referido dispositivo define como público alvo as instituições arquivísticas integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e demais responsáveis pela custódia de acervos documentais, públicos e privados, considerados de valor permanente, e salienta que outras organizações podem utilizar a recomendação como referência. Para garantir a integridade física dos documentos e evitar roubos e extravios, a resolução destaca a importância de o processo de digitalização decorrer nas instalações das instituições detentoras do acervo documental. Explica todo o processo, desde a captura até a segurança, armazenamento e preservação das imagens digitais.

Além disso, admite a possibilidade de a digitalização ser terceirizada, por essa razão, define as responsabilidades mínimas da contratante e as responsabilidades básicas da contratada. Este último aspeto merece muita atenção, principalmente quando se trata de acordos que culminam com a partilha de informação para evitar que a instituição detentora do acervo fique apenas com documentos escaneados sem meios para torná-los acessíveis, como tem acontecido em algumas instituições. O AHM, por exemplo, possui alguns núcleos e coleções digitalizados ou apenas escaneados, que não são acessíveis devido a limitações tecnológicas.

6.4 Acesso à informação pública no Arquivo Histórico de Moçambique

O Arquivo Histórico de Moçambique é o maior provedor de acesso à informação pública de valor permanente. Neste caso, o acesso à informação deve ser entendido como

o direito fundamental de qualquer cidadão solicitar e obter documentos (fundos e coleções) custodiados pelo AHM para fins de pesquisa, conhecimento, defesa de direitos, etc.

Por norma, os arquivos permanentes são de acesso público e, para isso, as instituições elaboram políticas de acesso e referências que determinam as condições de acesso. Nesse contexto, o AHM elaborou as normas de acesso que estabelecem os procedimentos a serem seguidos por todos os utentes que procuram os serviços públicos oferecidos pela instituição. Além das normas internas, a instituição guia-se pelas normas da Universidade Eduardo Mondlane, instituição que tutela o AHM desde 1976, e por outras leis de âmbito nacional sobre arquivos e acesso à informação.

Falar do acesso à informação no AHM nos convida a recuar no tempo para termos uma ideia de como era feito o acesso à informação no período colonial, que informações eram solicitadas e quem eram os usuários que procuravam os serviços oferecidos pelo Arquivo, numa situação de exclusão social aguda, com uma sociedade caracterizada por índices elevados de analfabetismo.

A literatura nos revela que, no período colonial, os arquivos não eram vistos como instrumentos de cidadania, mas sim como instrumentos de poder e controle colonial. Por essa razão, nem todos os documentos produzidos no território moçambicano eram guardados no AHM, instituição concebida como arquivo geral da colônia, para recolher, tratar, preservar e disponibilizar os documentos em seu poder. Contudo, os documentos considerados de extrema importância para o governo colonial eram transferidos e guardados nos arquivos da metrópole. A transferência foi motivada, no nosso entender, pela necessidade de centralizar os arquivos das colônias para garantir o controle efetivo da vida das colônias e, por outro lado, era para manter os colonizados sem muita informação, afastando-os do conhecimento da sua realidade para melhor dominar.

Nogueira (1998, p. 492) confirma essas transferências de documentos para Portugal e lamenta o fato de o AHM ter ficado com poucos acervos documentais.

> Instalados já em edifício próprio (desde 1943), construído com verbas da Inspeção de Crédito, foi por este desalojado em 1965 (Diploma Legislativo 2632) […]. Já nessa altura, tudo coube naquilo que hoje chamamos "Barracão", pois toda a documentação anterior ao século XIX tinha sido por lei enviada a Portugal e as três grandes companhias que ocuparam 2/3 do território moçambicano entre 30 e 50 anos eram detentoras do seu acervo.

Nessa altura, era quase impossível encontrar nos arquivos indivíduos da raça negra, ou não assimilados, para a fazer pesquisas. Aliás, esses indivíduos nem tinham nenhum direito e muito menos acesso à escola. Deste modo, somente os administradores e funcionários da administração pública usavam os arquivos para o andamento das atividades

administrativas, os militares que iam aos arquivos à procura de materiais ligados à área militar e alguns acadêmicos de raça branca e/ou os negros assimilados.

Costa (1994) afirma que tanto a recolha de documentos quanto a abertura dos arquivos para o acesso tomam novo rumo depois da independência nacional, com a passagem do AHM da dependência da Direção Nacional de Educação para a Universidade Eduardo Mondlane. Essa transferência permitiu ao AHM criar as condições necessárias (espaço, mobiliário, equipamento e pessoal) para o funcionamento de um arquivo. Foi a partir do pouco que o AHM se ergueu e assumiu as funções de um Arquivo Nacional, ligando as fontes de arquivo, a História e o Ensino. Para tal, Costa (1994) afirma que o grupo que assumiu essa responsabilidade teve que ser polivalente, simultaneamente aluno, professor, documentalista e arquivista.

Seguiram-se anos de trabalho muito intenso de recolha de documentos a nível nacional e fora do país, tratamento e organização dos acervos com vista à sua disponibilização para o acesso público. “Embora existam ainda lapsos de tempo que não conseguimos cobrir, os milhões de imagens que microfilmamos são fontes extraordinariamente importantes para a História de Moçambique, agora de fácil acesso para nós” (Costa, 1994, p. 494).

Hoje não se pode fazer a mesma afirmação em relação aos documentos microfilmados, pois se encontram inacessíveis por conta da falta de equipamento de leitura e do seu estado de conservação, que está piorando a cada dia devido às temperaturas altas que se fazem sentir nos últimos anos no país e às condições inadequadas em que estão expostos (salas sem ar-condicionado apropriado para a boa conservação desse tipo de suporte). A preocupação do AHM em disseminar e oferecer aos moçambicanos as fontes que lhes permitissem ter conhecimento da História de Moçambique levou o AHM a elaborar um projeto de recolha de fontes orais que permitiu à instituição ter uma diversidade de fontes para a pesquisa. Essas fontes foram gravadas nas diversas línguas faladas em Moçambique (Tsonga, Ronga, Xistwa, Chope, Bitonga, Macua …).

> Sabíamos que a construção da História de Moçambique em bases científicas devia ter como fontes históricas a documentação oficial produzida no nosso país ou que a ele dissesse respeito, a documentação religiosa, com a sua visão mais humana e social dos acontecimentos e toda a informação que o povo ainda guardasse nas memórias. (Costa, 1994, p. 495)

Para enriquecer e preencher algumas lacunas de conteúdo sobre a História de Moçambique, o AHM realizou, junto à Rádio Moçambique (RM), um trabalho de seleção, reprodução e tratamento de documentos sonoros sobre diversos temas produzidos desde a

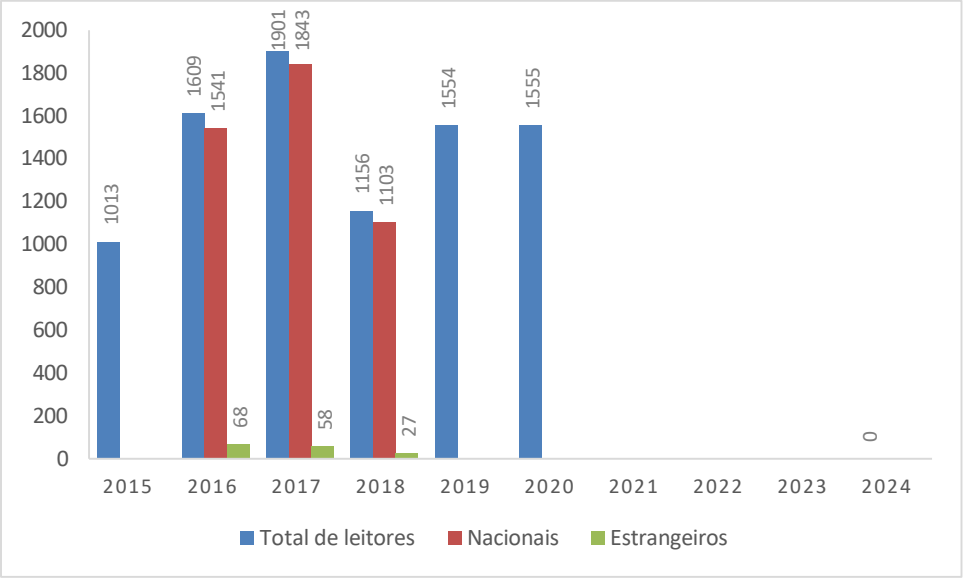
fundação da RM, em 1933, que incluem o governo de transição, o pós-independência, a luta de libertação nacional e os acordos de paz, entre outros.

O AHM, ciente da necessidade de informação por parte da sociedade em geral e de pesquisadores e da comunidade acadêmica, em particular, iniciou, em 1987, a produção do Boletim Arquivo, que serviu de meio de divulgação da História e, por isso, teve repercussão internacional. No boletim, eram publicados os resultados de pesquisas feitas por funcionários do AHM e por investigadores que estudavam temas sobre Moçambique, incluindo informações sobre as atividades do AHM, como a frequência dos leitores e os assuntos que pesquisavam. O boletim foi descontinuado por falta de verbas e essa prática foi se perdendo.

Na impossibilidade de fazer constar nesta tese o número total de leitores que desenvolveram as suas pesquisas ao longo dos 91 anos de existência do arquivo, ou ao longo dos 50 anos de Moçambique independente, iremos apresentar, a título representativo, o número de leitores que frequentaram o Arquivo no período de 2015, primeiro ano da implementação da LDI, até 2024, ano em que completou dez anos. No entanto, é preciso destacar que não foi possível obter dados de todos os anos, porque, a partir de um dado momento, os relatórios do AHM passaram a seguir o modelo disponibilizado pela UEM, que foi desenhado tendo em conta as atividades desenvolvidas para atender aos objetivos da UEM como instituição de ensino. Neste contexto, o modelo de relatório não oferece espaço para incluir esse tipo de dados. Esta situação mostra que, na verdade, o AHM está desenquadrado numa instituição de ensino.

Os dados colhidos nos relatórios do AHM nesse período indicam que a instituição recebeu mais de 10.000 leitores, dos quais mais de 500 são estrangeiros, como se pode verificar no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Frequência de usuários no AHM de 2015-2024



Hoje, apesar dos vários desafios que o AHM enfrenta, possui um vasto e diversificado acervo arquivístico e coleções bibliográficas de interesse para o conhecimento da História de Moçambique e de alguns países que fazem parte dela. Essa riqueza do patrimônio documental faz do AHM um centro de encontro entre estudantes, pesquisadores nacionais e estrangeiros.

Para a compreensão do acesso à informação no AHM, foi elaborado e aplicado um guião de observação que orientou a coleta de dados nos setores que atendem os cidadãos que procuram por documentos ou informações ligadas às atividades do Arquivo: Departamento de Arquivos e Coleções Especiais (DACE), que inclui a biblioteca e a repartição de coleções especiais; o DAP e a Secretaria. A biblioteca do AHM é especializada na área de História, por isso a maior parte dos usuários que a frequentam são estudantes e pesquisadores que procuram por alguma temática ligada à História; a Repartição de Audiovisuais é responsável pelo tratamento e preservação de coleções fotográficas e seus respectivos negativos, microfilmes, cartazes, selos, postais e outros materiais especiais que tornam este setor atraente não apenas para pesquisadores, mas também para as crianças que visitam o AHM.

O DAP é responsável pela recolha, tratamento, preservação, difusão e acesso a documentos arquivísticos de valor permanente. As suas funções tornam-no lugar de

encontro de pesquisadores nacionais e estrangeiros que procuram documentos primários, na sua maioria produzidos no período colonial.

A Secretaria atende aos cidadãos que procuram por qualquer informação e os direciona para o setor visado, em caso de necessidade. Além disso, atende aos usuários que procuram pelos livros de registros de nascimento, casamento, óbito e escrituras recolhidos nas Paróquias e Conservatórias dos Registros Civis, desde o período colonial.

Nos últimos cinco anos, a secretaria registrou cerca de 4.000 pedidos de certidões e escrituras, respondidos positivamente. Os pedidos de informações formulados oralmente, muitas vezes solicitando orientações sobre os serviços oferecidos e cursos ministrados pelo AHM, têm sido respondidos oralmente e, por vezes, entregando ao requerente um folheto produzido pela instituição com essas informações. No período analisado, a instituição não registrou nenhum pedido de informação classificada ou que merecesse uma recusa.

Para a solicitação de documentos, o Departamento de Arquivos e Coleções Especiais (DACE) e o DAP usam fichas de requisição com três campos a preencher: 1. Dados de identificação do leitor (nome, morada, instituição de origem, contato telefônico); 2. Dados do documento solicitado (o assunto e a cota de localização dos documentos solicitados); 3. Data e assinatura do requerente e, no momento da devolução dos documentos requisitados, o atendente deve assinar para confirmar a devolução.

A coleta de dados desenvolvida com base nessas fichas de requisição indica que, nos últimos cinco anos, a biblioteca recebeu mais de 5.000 leitores e a repartição de coleções especiais aproximadamente 3.000 leitores, entre nacionais e estrangeiros; o Departamento de Arquivos Permanentes registrou mais de 4.000 pesquisadores nacionais, na sua maioria residentes na cidade capital, e estrangeiros, na sua maioria vindos do Brasil, Portugal e Estados Unidos da América, que consultaram diversos fundos produzidos no período colonial. O número de leitores na repartição de coleções especiais caiu nos últimos 10 anos devido à avaria do leitor de microfilmes. Nesses anos todos, os pesquisadores estão impedidos de consultar os documentos microfilmados, ou seja, estão impedidos de fazer pesquisa em documentos cujo original se encontra fora do país e outros com os originais preservados no AHM, mas em estado avançado de degradação, como é o caso de alguns jornais mais antigos do período colonial.

A LDI estabelece, no seu artigo 15° (Acesso à Informação), os procedimentos de acesso, destacando a obrigatoriedade de apresentação de um documento de identificação pelo usuário quando o pedido incide sobre a correspondência oficial; orienta o usuário a apresentar o pedido por escrito, segundo o modelo apresentado no regulamento da LDI.

As normas de acesso do AHM não exigem a apresentação de um documento de identificação como tal, mas sim orientam o usuário a tratar o cartão de leitor que permitirá ao usuário solicitar a informação desejada, principalmente na biblioteca e no DAP. O instrumento usado para o pedido de informação é a ficha de requisição, preenchida para solicitar documentos para a pesquisa. Quando se trata de solicitações oficiais por escrito, a instituição age segundo a lei, respondendo também por escrito. Os pesquisadores que visitam a instituição pela primeira vez são exigidos a apresentar uma cópia do projeto e a apresentação de uma credencial para os casos em que estes estejam filiados a uma instituição nacional de ensino. Esses documentos permitem à instituição conhecer o seu usuário para melhor servir.

A LDI preconiza que as instituições detentoras de informação devem receber os pedidos de informação e responder dentro do prazo estabelecido por lei, de 21 dias no máximo. Tratando-se de uma instituição de pesquisa com instrumentos de pesquisa disponíveis, a disponibilização de documentos já tratados é sempre feita no mesmo dia quando se trata de pesquisador presencial e, tratando-se de pedidos feitos por e-mail, o tempo de resposta varia segundo a complexidade do assunto solicitado.

A resposta aos pedidos de certidões e escrituras complica-se quando o requerente não possui dados completos, como nome completo, data (pode não conhecer o dia, mas o ano é imprescindível) e local de registro (nome da paróquia ou da conservatória) que permitam a fácil localização do livro. Tem sido frequente o requerente solicitar uma certidão ou escritura da qual só conhece o nome e, nestes casos, é quase impossível encontrar essa certidão, porque não se tem nenhum dado que permita ao agente, pelo menos, deduzir o possível livro onde possa estar o nome solicitado. Ademais, os dados constantes nos livros ainda não estão informatizados e as certidões não estão digitalizadas, o que de alguma forma prejudica o cidadão.

No contexto da transparência, a LDI preconiza que a informação pública deve ser divulgada em espaços adequados, como vitrine ou site institucional, o que acontece de forma tímida no AHM. Não se cumpre na íntegra o princípio da máxima divulgação, pois a maior parte da informação referida no artigo 6° da LDI não se encontra fixada nem na vitrine, nem está publicada no site.

Ainda no sentido de facilitar o acesso, o artigo 10° do regulamento da LDI (Formas de Disponibilização de Informação) estabelece no seu n.º 3 que as reproduções de documentos são feitas com recurso a equipamentos, dispositivos e outros suportes exclusivamente pertencentes à entidade que possui a informação requerida. A realidade das

instituições de AP pode não ser favorável ao cumprimento do exposto, pois a maior parte dessas instituições debate-se com a falta dos equipamentos arrolados no artigo acima citado. A legislação não prevê nenhum procedimento a seguir nos casos em que a instituição não possui meios de reprodução. No entanto, o regulamento da LDI, no seu artigo 22° (Salas de consulta), estabelece que o leitor pode fazer a reprodução eletrônica com recurso a equipamento pessoal. Esta abertura beneficia o leitor, mas pode colocar em risco o próprio documento se essa reprodução for feita por leitores sem o conhecimento das regras de manuseio de documentos para a reprodução. Nesse aspecto, as normas de consulta AHM permitem a reprodução de documentos dentro da instituição, mas, em caso de avaria da máquina fotocopiadora, recorre-se à reprodução via equipamento eletrônico ou recorre-se a fotocopiadoras externas e, neste último, a reprodução deve ser feita na presença do agente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS PARA ESTUDOS FUTUROS

Nesta parte da tese, apresentam-se as considerações finais, que incluem os resultados a que o estudo chegou, as limitações e as sugestões para próximas pesquisas. Ao analisar o acesso à informação em Moçambique a partir da legislação moçambicana no período de 1990 a 2024, com o objetivo de compreender o acesso à informação pública no país, os dados apresentados na tese nos levam a tecer algumas considerações em torno do objeto e do objetivo. Mas antes disso, é melhor lembrar que o nosso estudo partiu de duas questões: a primeira consistiu em querer perceber se o estudo das diversas legislações editadas ao longo da história recente de Moçambique ajudaria a compreender a construção do direito à informação no país, bem como as suas contradições. Os resultados da nossa pesquisa permitem-nos responder à pergunta positivamente. Esta posição justifica-se pelo fato de, ao longo da nossa pesquisa e principalmente ao analisar o quadro jurídico moçambicano que incluiu as Constituições aprovadas desde 1990 e outros instrumentos legais que incluem de alguma forma matérias sobre o direito ou acesso à informação, termos percebido o quão complexo foi o percurso que culminou com a criação e aprovação da Lei do Direito à Informação. Além disso, foi possível perceber que, mesmo depois de elaborada a proposta de lei e submetida à Assembleia da República, o governo se mostrou resistente em levar a proposta ao debate.

A segunda questão está relacionada com os desafios na implementação da Lei do Direito à Informação. Ao longo da nossa pesquisa, identificamos vários desafios dos quais se destacam: fragilidades na divulgação da LDI (verificou-se que houve uma preocupação em divulgar a LDI para funcionários públicos e negligenciou-se a sociedade no geral); fraco investimento em arquivos físicos e digitais (atualmente, a maior parte dos países está preocupada com a gestão e preservação digital, enquanto Moçambique ainda se debate com problemas de gestão e preservação de documentos analógicos); cultura secretista; resistência a mudanças por parte dos funcionários públicos.

Além das questões, foi avançada a seguinte hipótese: “ao mesmo tempo que as sucessivas legislações promulgadas em Moçambique, desde a Constituição de 1990, são expressão de um movimento no país para a construção de um direito à informação, elas também nos permitem constatar as contradições quanto à sua aplicação prática nas instituições moçambicanas”. As respostas às perguntas de partida e os resultados a que o estudo chegou nos permitem afirmar que a hipótese foi confirmada.

Em relação à monitoria da implementação da Lei de Direito à Informação em Moçambique, os resultados indicam que é crescente o número de instituições que respondem aos pedidos de informação; também cresce o número de instituições que cumprem o princípio da máxima divulgação, embora de forma parcial. De igual modo, cresce o número de instituições que recorrem à página web ou site institucional para a divulgação proativa, apesar das dificuldades em mantê-los atualizados. No entanto, aspectos comportamentais, culturais e de ordem financeira concorrem para a persistência dos desafios que impactam negativamente o acesso à informação.

O direito à informação em Moçambique foi reconhecido oficialmente a partir da Constituição de 1990, que introduziu o Estado Democrático de Direito com a introdução do sistema multipartidário. Anos depois, conteúdos ligados ao acesso foram incorporados em diversas normas legais até que, em 2014, foi aprovada a lei específica sobre direito à informação, seguida do seu regulamento em 2015. Essas diversas leis serviram de base para a construção da Lei n.º 34/2014.

De modo geral, os resultados indicam que a classificação da lei moçambicana no RTI Rating de acesso à informação ao longo dos seus 10 anos de existência revela uma regressão, pois em 2016 ocupou a 98ª posição e foi regredindo até ocupar a 120ª posição em 2024. No entanto, como afirma Mendel (2016), a regressão deve-se ao fato de a avaliação das leis de acesso ter como base o cumprimento dos procedimentos ou padrões exigidos pelo direito internacional, e, nesse aspecto, Moçambique tem fraquezas. Foi feita uma análise comparativa da Lei n.º 34/2014 com seis leis de países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujos resultados colocam Moçambique na quarta posição; na Southern Africa Development Community (SADC), ocupa a última posição.

O estudo também analisou a lei a partir das características básicas que uma norma de acesso deve possuir e da lei modelo sobre o acesso para a África. Os resultados apontam que a legislação moçambicana seguiu todas as características necessárias, mas apresenta algumas lacunas que o regulamento se encarregou de clarificar e outras que, como afirma Mendel (2016), só podem ser ajustadas por meio de uma emenda à lei. Quanto à implementação, os dados obtidos com base na análise dos relatórios do CEDIMO e dos informes do Provedor de Justiça indicam melhorias. Apesar dos desafios que ainda persistem, as instituições da administração pública mostraram progressos na celeridade das respostas aos pedidos de informação. Nos primeiros quatro anos (2017-2020) de monitoria, foram registrados 95.244 pedidos de informação, dos quais 80.729 foram concedidos e 2.609 denegados.

Nos últimos quatro anos (2021-2024), foram registrados 254.168 pedidos de informação, sendo 234.347 concedidos e 7.121 denegados. Percebe-se que, nos últimos quatro anos, houve um aumento de 158.924 (37,4%), pedidos de informação; os pedidos concedidos também registraram um aumento de 15.3618 (65,5%) e os pedidos denegados subiram 4.512 (63,4%). Um outro ponto positivo que merece destaque é a redução da quantidade de processos em tramitação: de 11.906 em 2020 para 6.386 em 2023 e 846 em 2024. Esses números mostram que a divulgação da lei e a capacitação realizadas pelo CEDIMO estão surtindo o efeito desejado, ainda que de forma lenta. No entanto, apesar desses avanços, ainda há muito que fazer no sentido de se cumprir os prazos estipulados na lei, efetivar na íntegra o princípio da máxima divulgação (artigo 6º da LDI) e eliminar a identificação obrigatória do requerente.

A Lei de Direito à Informação (LDI) garante o acesso legal, mas o acesso real pressupõe a existência de arquivos organizados. Durante o período colonial, especificamente a partir de 1940, Moçambique passou a contar com um Plano de Classificação de Documentos, instrumento jurídico e técnico-administrativo criado pelo Ministério das Colônias para uniformizar a classificação e a organização de arquivos da administração colonial portuguesa. O instrumento determinava a forma, o registro e a tipologia documental dos processos administrativos.

Na segunda década após a independência, a administração pública moçambicana sentiu a necessidade de modernizar os arquivos e padronizar as técnicas e instrumentos de sua gestão, o que culminou na criação do primeiro Sistema Nacional de Arquivos através do Decreto n.º 33/92, de 26 de outubro, revogado quinze anos depois pelo Decreto n.º 26/2007, de 27 de agosto, que criou o Sistema Nacional de Arquivos de Estado (SNAE) e aprovou os instrumentos de gestão de documentos. Essas ações e instrumentos constituíram a base para a reorganização dos arquivos, condição basilar para a realização do acesso à informação. No entanto, como a gestão de documentos e arquivos pressupõe, além da legislação, a existência de recursos financeiros, tecnológicos e materiais, essa área em Moçambique ainda constitui um desafio.

Os recursos financeiros são a base, por sustentarem a aquisição de recursos tecnológicos e materiais, bem como a manutenção de recursos humanos qualificados nas instituições públicas. Quanto aos recursos tecnológicos, os relatórios do MISA apontam a existência de instituições sem sites institucionais e outras com sites contendo conteúdos desatualizados. A falta de atualização das páginas resulta, muitas das vezes, da falta de pagamento ao provedor, o que pode ser influenciado pela insuficiência orçamentária.

Ademais, não é apenas a escassez de recursos que dificulta a gestão e o acesso à informação, mas também as fragilidades das políticas públicas de informação.

No nosso entender, o Governo investe pouco na gestão de arquivos, esquecendo-se de que documentos organizados e acessíveis são fundamentais para a transparência e são os pilares da boa governança. Um arquivo não organizado enfraquece a democracia por impossibilitar o acesso à informação e a participação cidadã. Como afirmava Jardim (1999, o nível de democratização do Estado encontra na sua transparência um demarcador: quanto maior for o acesso à informação, mais fortes se tornam as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Na prática, não são apenas os problemas ligados à gestão documental que impossibilitam o acesso à informação, mas também o excesso de sigilo que ainda impera em algumas instituições da administração pública, conforme revelaram os relatórios do MISA-Moçambique sobre a monitoria da implementação da LDI.

Além disso, as políticas públicas, por vezes desenhadas não para facilitar a vida dos moçambicanos, mas para salvaguardar os interesses corporativistas, também prejudicam o acesso à informação. A criação da figura de Representação de Estado na Província, através da Lei n.° 14/2011, de 10 de agosto, é um exemplo de decisões tomadas sem a devida análise de consequências; por essa razão, as críticas foram generalizadas e o próprio Governo acabou por reconhecer a necessidade de rever o modelo. O conflito de competências entre administradores e secretários de Estado confundiu a população, que ficou sem saber a quem solicitar informações, o que constitui uma violação dos direitos do cidadão.

A violação dos direitos humanos em Moçambique tem sido um ato frequente e, para piorar, a lei é fraca quanto ao tratamento a dar ao agente que recusar a prestação de informações. A LDI, no seu artigo 12°, versa sobre o princípio da celeridade na disponibilização da informação e o seu n.º 1 estabelece que os pedidos de informação devem ser atendidos e decididos com celeridade. Contudo, é muito comum um cidadão dirigir-se a uma instituição da Administração Pública e submeter um pedido de informação, conforme manda a lei (os pedidos devem ser apresentados por escrito), e nunca receber a devida resposta como destacou o jornalista Tomás Vieira Mário no seminário alusivo aos dez anos da LDI: “no âmbito das monitorias da LDI, o MISA-Moçambique submeteu um pedido de informação na Assembleia da República solicitando informação pública e, passados quase dez anos, a instituição visada nunca deu resposta”.

Se a Assembleia da República teve a ousadia de não responder ao pedido de informação de uma organização da sociedade civil, o que dizer dos pedidos formulados por um simples cidadão? A falta de resposta àquela solicitação levanta muitas suspeitas, que podem incluir: falta de cultura democrática, falta de conhecimento da Lei do Direito à Informação, falta de respeito para com o povo que os elegeu, medo das consequências que poderiam advir da resposta à solicitação ou mesmo falta de informação para dar. Aliás, a identidade do solicitante pode ter sido o maior motivo para o silêncio.

Quanto à problemática da exigência da identificação do requerente da informação, o ARTIGO 19 (2018) estabelece que a identidade (setor de profissão, ligação partidária, por vezes o *status* do requerente) do solicitante da informação muitas vezes influencia a decisão a tomar perante a solicitação, podendo facilitar ou prejudicar nos casos em que o detentor da informação presuma consequências negativas do uso da mesma.

No Brasil, por exemplo, a problemática da identidade de requerentes de informação foi bastante debatida, ao ponto de provocar alterações na Lei de Acesso à Informação que culminaram com a retirada do conteúdo do artigo 10° da Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que previa a obrigatoriedade da identificação do solicitante. Moçambique ainda se encontra na luta contra esse mal e outros que concorrem para limitar e, até certo ponto, intimidar o cidadão quando procura exercer o seu direito de cidadania.

O princípio da participação democrática explica que "a permanente participação democrática do cidadão na vida pública pressupõe o acesso à informação de interesse público, de modo a formular e manifestar o seu juízo de opinião sobre a gestão da coisa pública e assim influenciar os processos decisórios das entidades que exercem o poder público". Como exercer a participação democrática num contexto em que o cidadão é obrigado a justificar o seu pedido de informação, para depois, a autoridade tomar a decisão de facultar ou não a informação solicitada? Este tipo de atitude viola o princípio da Administração Pública aberta (artigo 10° da LDI), segundo o qual o cidadão tem direito de aceder à informação pública sem necessidade de justificar o seu pedido.

Em resumo, a lei estabelece que a informação pública deve estar à disposição do cidadão que dela precisar. No entanto, no período das manifestações pós-eleitorais que tiveram início em outubro do ano passado e se estenderam até o primeiro trimestre de 2025, o Ministro das Comunicações de Moçambique ordenou às operadoras de telefonia móvel a interrupção do acesso à internet, impedindo que o cidadão se informasse sobre os protestos. Todos os exemplos mencionados demonstram que, apesar da existência da LDI, o acesso à

informação em Moçambique ainda constitui um grande desafio. Neste contexto, os moçambicanos precisam manter-se firmes na luta pelo exercício dos seus direitos.

Para terminar, importa destacar que o processo de pesquisa enfrentou alguns constrangimentos, dos quais se destacam o excesso de burocracia que caracteriza as instituições públicas em Moçambique e a turbulência política que culminou nas manifestações violentas ocorridas após as eleições gerais de 2024. Estes eventos condicionaram o uso de questionários e/ou entrevistas, instrumentos importantes para a coleta de dados em pesquisas desta natureza. Além disso, os cortes de internet ordenados pelo governo, para minimizar a propagação de informações sobre as manifestações, impactaram o acesso às fontes de pesquisa e prejudicaram o andamento do estudo. Aliados a esses constrangimentos, estão a ausência de alguns informes do Provedor de Justiça na página da instituição, a não publicação dos informes anuais no sítio eletrônico do Parlamento moçambicano e a falta de resposta às solicitações de documentos em falta, feitas oralmente e por e-mail à Provedoria de Justiça.

Neste contexto, gostaríamos de reconhecer a complexidade do tema e a importância de continuarmos a pesquisa com vista a contribuir para o desenvolvimento da democracia em Moçambique. Deixamos como sugestões para pesquisas futuras as seguintes: enriquecer o estudo com o uso de questionários e/ou entrevistas, que não foi possível aplicar neste trabalho devido à situação atual do país (turbulência política); analisar a situação dos arquivos da Administração Pública como pressupostos básicos para a efetivação do direito à informação; e discutir a diferença de nomenclaturas das leis: lei de acesso à informação e lei de direito à informação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Resumo de direito administrativo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fonseca, São Paulo: MÉTODO, 2010.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O conceito de informação na Ciência da Informação. **Inf.&Soc**.: Est. João Pessoa, v.20, n,3, p.95-105, set./dez., 2010.

ARNAUD, Núbia Athenas Santos; SILVA, Paulo Henrique Tavares da. **Os caminhos do jusnaturalismo no século XXI**. Ver. De Argumentação e Hermenêutica Jurídica.v.4, n.2, 2018, p.40-58, jul/dez. 2018. Disponível em http://<core.ac.uk>. Acesso em 28 jul.2025.

ASSEMBLEIA NACIONAL (França). **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**, 26 ago.1789. Disponível em: http://hdl.handle,net/11067/4074. Acesso em: 11 fev. 2025.

ASSMANN, Aleida. Espaços da memória: formas e transformações da memória cultural. Campinas: Unicamp, 2011.

ARTIGO 19 (Brasil). **Identidade revelada**: entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo: Artigo 19, 2018.

ATLANTA. **Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação**. Atlanta: The Cartyer Center, 27-29 fev. 2008. Disponível em: <https://www.cartercenter.org.> Acesso em: 17 de ago. 2025.

BATISTA, Carmen Lúcia. **As dimensões da informação Pública**: transparência, acesso e comunicação. TransInformação. Campinas, v.22, n. 3, p. 225-231, set/dez., 2010.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. **A transferência da informação para o conhecimento**. In: AQUINO, Miriam de Albuquerque. O campo da Ciência da Informação: gênese, conexões e especificidades. Joko Pessoa: Editora Universitária, 2002.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **Cidadania e democracia**, Lua Nova [internet]. São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago.,1994 disponível em: https://doi.org/10.1590/s0102-64451994000200002

BEYER, Jessica L. **The Emergence of a Freedom of Information Moviment**: Anonymous, WikiLeaks, the Pirate, Pirate Party, and Iceland. In: Journal of Computer-Mediated Communication, v.19, n.2, p.141-154, jan. 2014.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes**: tratamento documental. T. A. Queirós, São Paulo, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução: Mário Aurélio Nogueira. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **A teoria das formas de governo**.10ªed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRITO NETO, João Carvalho de. **Informação e cidadania, a nova configuração da cidadania**. Comun. v.2, n.2, p.229-242, jul/dez.1999.

BUSSOTTI, Luca; BALOI, Jochua Abrão. O processo da descentralização em Moçambique: entre avanços e recuos. **Análise Social [s/l], v. 59, n.** 252, p. 1-32, 2024. Disponível em <http://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/36503. Acesso em: 15 de jan. 2026.

CAHEM, Michel. **Do Ultramar ao Pós-colonial**: reflexões de um historiador sobre Moçambique contemporâneo nos arquivos de Portugal e Moçambique. Journal on Theory Historiography and usesof the past. n. 10, 2020.

CAPURRO, Rafael. **Passado, Presente y Futuro de la Noción de Información**. Ápeiron. Estudios de filosofia, monográfico. "diez ensayos de filosofia de la información". Madrid-España, n.12, p.9-35, 2020.

_____**. Epistemologia e Ciência da informação**, In: V ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5., Belo Horizonte, 2003. Anais… Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2003.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, Birger. O conceito de informação. **Perspect. Ciência da Informação**, Minas Gerais, v.12, n.1, p.148-207, jan/abr. 2007.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. Global RTI Rating. www.law-democracy.org/rtirating/gloral/ Acessado em : 23 de set. 2023.

CINTRA, Ana Maria et al. **Para entender as linguagens documentárias**. São Paulo: Polis: APB, 1994.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). **Resolução n.° 31, de 28 de abril de 2010**. Dispõe sobre a adoção das Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 147, n. 82, Seção I, p. 1,3 maio 2010

CORREIA, Maria Cristina Salles; ZANDONADE, Tarcísio. **O conceito de informação como conhecimento registrado** - RICI: R. Ibero-amer. Ci. Inf., ISSN 1983-5213, Brasília, v. 11, n. 1, p. 83-102, jan./abr.2018.

COSTA, Inês Nogueira da. **Importância dos Arquivos na Construção e Ensino da História de África**: O Arquivo Histórico de Moçambique, In: Actas do Colóquio "Construção e Ensino da História de África". Maputo, 1994

COSTA, Maria Izabel Sanches e IANNI, Aurea Maria Zollner. **O conceito de cidadania**. Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica[online]. São Bernardo do Campo, Sp: UFBA, 2018, pp.43-73. Disponível em : https://sgr.unisced.edu.mz/bitstream/123456789/2141/1/0%20de%20cidadania.pdf.
Acesso em : 8 de janeiro de 2026.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS (CIA). **Princípios de Acesso aos Arquivos**: orientação técnica para gestão de arquivos com restrições. Tradução de Sílvia Ninita de Moura Estevão e Vítor Manoel Marques da Fonseca. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em : https://www.ica.org/app/uploads/2024/01/Principios-pub-eletronica.PDF. Acesso em : 6 de junho de 2025.

CUNHA, Isabel Ferin. **Media, Cidadania e Comunicação Política**, In: CeↃ. Rev. Comunicação & Sociedade. Maputo, n. 1, p.5-24, dez. 2011.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTE, Cordélia de Oliveira. **Dicionário de biblioteconomia e arquivologia**. Brasília: Briquete de Lemos, 2008.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. Tradução Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Democracia, República e Cidadania hoje. Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, v.4, nºs 2/3, p. 339-346, maio/dez,1989.

DIAS, Adélio Segredo. **Estudo de Governo Electrónico de Moçambique e do Estado de São Paulo-Brasil:** uma discussão sobre as políticas. 2012.Tese (Doutorado em Ciência da Informação) Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

DICIONÁRIO de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Varhas, 1986.

DICIONÁRIO de terminologia arquivística / Coordenação Ana Maria Camargo, Heloísa Liberalli Bellotto; colaboração Aparecida Sales Linares Botani et al. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros – Núcleo Regional de São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1996.

FAITE, Olívia Maria. **Moçambique**: as metamorfoses da cidadania ou em busca de uma cidadania? Disponível em: https://www.achegas.net/numero/dezoito/Olivia-Faite_18.htm. Acesso em 4 de nov. 2025.

FARRÉ, Albert. **Assilados, régulos, Homens Novos, moçambicanos genuínos**: a persistência da exclusão em Moçambique. In: Anuário Antropológico, Brasília, UnB, v. 40, n.º p. 199-229, 2015.

FERNANDES, Débora Melo. **O princípio da transparência administrativa**: mito ou realidade. 2015 Escola de Lisboa. In: relatório final apresentado na cadeira de Proteção Administrativa de Direitos Fundamentais, no 1.º semestre do ano letivo de 2014/2015, no âmbito do Mestrado em Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa — Escola de Lisboa.

FONSECA, Maria Odila. **Direito à informação**: acesso aos arquivos públicos municipais. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

FREIRE, Gustavo Henrique. **Ciência da Informação**: temática, histórias e fundamentos. Perspect. Cienc. Inf. Belo Horizonte, v.11, n.1. p. 6-19, jan./abr. 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZÁLEZ de Gómez, Maria Nélida. **Metodologia de pesquisa no campo da Ciência da Informação**. DataGramaZero. Revista de Ciência da Informação, v.1, n.6, dez. 2000.

GUARDIA, Andrés Felipe Thiago Selingardi. **Direito à informação**. In: Enciclopédia Jurídica Pontifícia Universidade Católica São Paulo. Tomo Direitos Humanos, 2022. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/artigos/ Acesso em: 22 de nov. 2025.

HEALD, D. **Varieties of transparency**. In: HOOD, C.; HEALD (Eds.). Transparency: The Key to Better Governance?. London: Britsh Academy; Oxford: Oxford University Press, P. 27-48, 2006. Transparency. The key to better governance (pp. 25–43). New York: Oxford University Press. Disponível em : https://www.reserchgate.net/publication/284463648_Varieties_of_Trasnparency. Acesso em : 24 de out. 2025

HOOD, Christopher e HELD, David. Transparency: the key to better Governance? Oxford University Press, Oxford, UH, 2006.

IGREJAS, Victor.Frelimo's Political Ruling through Violence and Memory in Postcolonial Mozambique.Journal of Southern African Stadies. V. 36, n. 4, dez 2010. www.academia.edui/15826845/Acessado a 2 de julho de 2025.

ILHARCO, Fernando. **Filosofia da informação**: uma introdução à informação como fundação da ação, da comunicação e da decisão. Lisboa: Universidade Católica, 2003.

JARDIM, José Maria. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil**: usos e desuso da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação**: uma abordagem teórico-prática dialogada, Curitiba: Intersaberes, 2014.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LE COADIC, Yves-François. **Ciência da Informação**. Tradução de Maria Yêda F. S. de Figueiras Gomes. Brasília: Briquet de Lemos, 1996.

LIMA, Carolina Alves de Souza e BALERA, Wagner (Coords). **Direitos Humanos**. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP.https://enciclopediajuridica.pucsp.br. Acesso em: 16 de fev. 2025.

LUABO, Arcenio Olindio Luís. **Democracia & Direito à Informação: estudo sobre a implementação da Lei do Direito à Informação e a construção da cidadania comunicativa em Moçambique.** 2021. 189 f. Tese (Doutorado em Comunicação), Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

MACAMO, Elísio. Cultura, política e cidadania em Moçambique: uma relação conflituosa. In: Desafios para Moçambique2014. Maputo: IESE, p.41-60. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2014/IESE-Desafios2014_02_CultPol.pdf. Acesso em: 12 de jan. 2016.

MACIE, Gildo C; CABSELA Cecília Preciosa; NHARRELUGA, Rafael Simone. A classificação e o acesso à informação em Moçambique, InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação [S.l], v.11, n. 2, p. 4-22, 2020. Doi: 10.11606/issn.2178-2075.v11i2p4-22. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/incid/article/view/156709. Acesso em: 24 de out. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica.5ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

MÁRIO, Tomás Vieira. **Lei do Direito à Informação**: Manual de Formação. Maputo, s/d.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Zahar editores. Rio de janeiro, 1967. Recuperado em: 17 de set. 2025.

MARTINS, Carine Jansen Batista Neves e PRESSER, Nadi Helena. **A promoção da cidadania por meio do acesso à informação**. Persp. Bras. Ci. da Inf. e Bib., João Pessoa, v.10, n.1. p. 133-150, 2015.

MATIAS, Leonel. **O acesso à informação ainda é um desafio em Moçambique**. DW 28 de setembro de 2020 Disponível em: https://www.dw,com/pt-002/acesso-à-informacao-ainda-é-um-grande-desafio-em-mocambique/a55084942. Acesso em 6 de jan. 2026.

MAÚSSE, Ivan. **Afinal, que órgão fiscaliza a província no contexto da governação descentralizada provincial em Moçambique?** In: Transparência e integridade política: descentralização, nº3, p. 1-6, 2025.

McGARRY, Kevin. **O contexto dinâmico da informação**: uma análise introdutória. Brasília, DF: Briquet de Lemos/Livros, 1999.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. -2 ed. UNESCO, Brasília, 2009. Disponível em : https://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf, Acesso em : 22 de dez. 2025.

MENDEL, Toby. **Moçambique**: uma análise da Lei do Direito à Informação. In: Acampamento internacional sobre direitos humanos, cidadania e acesso à informação, 3ª ed, coletânea de textos: agir, 2016.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República: Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade. Parecer nº 30/2014 – relativo ao Projeto de Lei do Direito à Informação. Maputo, 2014.

MOÇAMBIQUE. [Constituição (1975)]. **Constituição da República Popular de Moçambique**. Promulgada a 20 de junho de 1975. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1975.

MOÇAMBIQUE. [Constituição (1990)]. **Constituição da República de Moçambique**. **Boletim da República.** Promulgada a 2 de novembro de 1990. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1990.

MOÇAMBIQUE. [Constituição (2004)]. **Constituição da República de Moçambique**: **Boletim da República**: promulgada a 16 de novembro de 2004. Edição atualizada. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 2008

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 1, de 29 de julho de 1975. Define as tarefas e funções que cabem a cada Ministério na realização do programa geral de atividades do Conselho de Ministros**. Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 15, p.51-63, 29 jun. 1975.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 4/81, de 10 de junho. Aprova as Normas de Organização e Direção do Aparelho Estatal Central. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 104, 10 jun. 2015.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 33/92, de 26 de outubro de 1992. Institui o Sistema Nacional de Arquivos. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n.° 43, p. 1-3, 26 out. 1992.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 30/2001, de 15 de outubro. Aprova as normas de funcionamento dos Serviços Públicos e revoga o decreto 36/89, de 27 de novembro. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 33, p.1-13, 30 out. 2001.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 35/2015, de 31 de dezembro. Aprova o Regulamento da Lei do Direito à Informação. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n.º 104, 31 dez. 2015.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 38/2016, de 31 de agosto. Aprova o Regulamento da Lei do Direito à Informação. **Boletim da República,** Maputo. I Série, n.º 104, 31 ago. 2015.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 36/2007, de 27 de agosto. Altera o Sistema Nacional de Arquivos criado pelo Decreto n. 33/92, de 26 de outubro, passando a denominar-se Sistema

Nacional de Arquivos do Estado (SNAE), e aprova o Plano de Classificação de Documentos para as Atividades Meio, a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para as Atividades Meio da Administração Pública e o Classificador de Informação Classificada. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 34, p. 21-106, 27 ago. 2007.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 84/2018, de 26 de dezembro. Aprova a revisão do Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE) e revoga o Decreto n.º 36/2007, de 27 de agosto. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 252, p. 2-35, 26 dez. 2018.

MOÇAMBIQUE. Decreto-Lei n. 23.229, de 15 de novembro. Aprova a Reforma Administrativa Ultramarina. **Diário do Governo**, Lourenço Marques, I Série, 1º Suplente, n.º 262, p. 1915-1995, 15 nov. 1933.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial n.º 9/93, de 29 de dezembro. Cria a Comissão Nacional para a Implementação das Normas do Segredo do Estado (CPISE) e revoga o Decreto Presidencial n.º 5/79, de 29 de maio. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n.º 52, p.1-2, 29 dez.1993.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial n. 30/2008, de 30 de abril. Aprova a Metodologia Para a Elaboração de Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos das Atividades-Fim. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 18, p. 131-140, 30 abr. 2008.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial de 29 de outubro (não publicado), Maputo, p. 1-2, 29 out., 1981.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial nº. 31/2008, de 30 de abril. Aprova as normas de Avaliação e Eliminação de Documentos da Administração Pública. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n.º 18, p. 140-142, 30 abr. 2008.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial n.º 35/2010, de 16 de fevereiro de 2010. Cria o Conselho Nacional de Arquivos. **Boletim da República**, Maputo, **I** Série, n.º 6, p. 3-4, 10 fev. 2010.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial n.º 36/2010, de 10 de fevereiro de 2010. Cria a Comissão Nacional de Avaliação de Documentos (CNAD). **Boletim da República,** Maputo, I Série, n.º 6, p. 4-5, 10 fev. 2010.

MOÇAMBIQUE. Diploma Ministerial n.º 36/2010, de 10 de fevereiro de 2010. Prova o Regulamento Padrão do Funcionamento das Comissões de Avaliação de Documentos da Administração Pública. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 6, p. 140-149, 10 fev. 2010.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 5/78, de 22 de abril. Estabelece os princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado, abrangendo as províncias, distritos, postos administrativos e localidades. **Boletim da República,** Maputo, I Série, n.º 48, 2° Suplemento, 22 abr. 1978.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 6/78, de 22 de abril. Estabelece o regime geral do planeamento e organização do território. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 48, 22 abr. 1978.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7/78, de 22 de abril. Cria os Conselhos Executivos das Assembleias Municipais e das Assembleias das Cidades em Moçambique. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 48, 22 abr. 1978.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 12/79, de 12 de dezembro. Visa proteger o segredo estatal relativamente a todos os documentos contendo dados e informações classificadas. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 109, p. 330, 12 dez. 1979.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 18 de 10 de agosto de 1991. Lei de Imprensa. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 32, p. 9-18, 10 ago. 1991.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 28/2000, de 12 de dezembro de 2000. Aprova a política de informática. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 49, p. 17-30, 12 dez. 2000.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7, de 8 de fevereiro de 2012. Aprova a Lei Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública e revoga a Lei n.º 19/91 de 3 de agosto. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 6, p. 58-59, 8 fev. 2012.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7, de 16 de agosto de 2006. Estabelece o âmbito de atuação, Estatuto, as competências e o processo de funcionamento do Provedor de Justiça. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 33, p. 295-300, 16 ago. 2006.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 14, de 10 de agosto de 2011. Regula a formação da vontade da Administração Pública, estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares, revoga a reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e o Decreto-Lei n.º 23:229, de 15 de novembro de 1933. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 32, p.349-370, 10 ago. 2011.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 7, de 8 de fevereiro de 2012. Aprova a Lei Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública. **Boletim da República**, Maputo, I Série, nº.6, 2012.

MOÇAMBIQUE. Lei n.º 34, de 31 de dezembro de 2014. Lei do Direito à Informação. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 105, p.33-37, 31 dez. 2014.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º 46, de 26 de dezembro de 2006. Aprova a Estratégia para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 51, p.122-127, 26 dez. 2006.

MOÇAMBIQUE. Resolução n.º 17, de 21 de junho de 2018. Aprova a Política para a Sociedade de Informação. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 122, p.839-852, 21 jun. 2018.

MOÇAMBIQUE. Resolução 17, de 21 de juho de 2018. Aprova a Política para a Sociedade da Informação de Moçambique. **Boletim da República**, Maputo, I Série, n.º 122, p.839-852, 21 jun. 2018.

NOBRE, João. O actual panorama legislativo da Liberdade de Imprensa e do Direito à Informação em Moçambique. In: Revista Comunicação & Sociedade: Centro de Estudos Interdisciplinares de Comunicação, n. 1, dez., 2011

NOLAN, Lord. First Report of the Committee on Standards in Public Life. London: HMSO, 1995

NHARRELUGA, Rafael; SILVA, Leonor Celeste. **Arquivos**: Paradoxos e desafios frente à organização e acesso à informação. Maputo: PROMEDIA, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração universal dos direitos humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 15 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2015.

PALETTA, Francisco Carlos. **Acesso, apropriação e uso da informação na sociedade em rede**: desafios na formação do profissional da informação. Disponível em: <http://www.3.eca.usp.br>. Acesso em 3 maio.2021.

PAULO, Leandro Gastão. **CSCS Conselho Superior de Comunicação Social**: UM ÓRGÃO INÚTIL. FDS Fim de semana, Lda s/d

PRESSER, Nadi Helena; MARTINS, Carine Jansen Batista Neves. A promoção da cidadania por meio do acesso à informação. **Pesquisa Bras. Em Ciência da Informação e Biblioteca**. João Pessoa, v. 10, n. 1, p.133-150, 2015. Disponível em: <https://periódicos.ufpb.br>. Acesso em: 8 de maio. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho académico. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Marisa Perrone Campos. A questão da cidadania na sociedade de informação. Ci, Inf. Brasília, v.29, n.1, p. 40-45, jan./abr. 2000.

RODRIGUES, Karina Furtado. **Desvelando o conceito de transparência**: seus limites, suas variantes e a criação de uma tipologia. Cadernos EBAP. Br. v. 12, n. 2, Rio de janeiro, abr./jun.2020.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 19ª ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda. **Das "ciências" documentais à ciência da informação**: ensaio epistemológico para um novo modelo curricular. Porto: Afrontamento, 2002.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4ª ed. Ver. Atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Jonathas Luiz Carvalho. **Fundamentos da informação I**: perspectivas em Ciência da Informação. São Paulo: ABECIN Editora, 2017.

SILVA et. al. **Arquivística**: Teoria e prática de uma ciência da informação. Porto: Afrontamento, 1998.

SILVA, Leonor Celeste Silva. Direito à informação e sua regulamentação: uma análise comparada entre e Moçambique. Monografia (Graduação em Arquivologia) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 1999.

TARGINO, M.G. Biblioteconomia, informação e cidadania. Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 149-160, jul,/dez. 1991.

TAYLOR, Holbert A. Los servicios de archivo y el concept de usuario: estudio del RAMP, Programa General de información y UNISIST, París: Unesco, 1984.

THOMPSON, Dennis F. **Democratic Secrecy**.in: Political Science Quarterly. Vol. 1, n. 2, p. 181-193, 1999. Disponível em https://www.jstor.org/stable/2657736. Acesso em : 15 de jan. 2026

UHLIR, Paul E. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006, disponível em: https://www.unesco.org/en/fieldoffice/brasilia Acesso em: 22 de dez. 2025.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019

APÊNDICE A – Guia de observação

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA – JÚLIO DE MESQUITQ FILHO (UNESP)
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS (FFC)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO (PPGCI)

GUIA DE OBSERVAÇÃO

I – IDENTIFICAÇÃO DO SETOR

- Arquivo ☐
- Biblioteca ☐
- Coleções Especiais ☐
- Secretaria ☐

II – IDENTIFICAÇÃO DO REQUISITANTE

- País de origem
    - Moçambique ☐
    - Brasil ☐
    - Portugal ☐
    - Outro ☐
- Ocupação
    - Estudante ☐
    - Pesquisador ☐
    - Outra ☐

III – TIPO DE MATERIAL SOLICITADO

- Arquivístico ☐
- Bibliográfico ☐
- Audiovisual ☐

IV – ANO DA REQUISIÇÃO

- 2020 ☐
- 2021 ☐
- 2022 ☐
- 2023 ☐
- 2024 ☐

ANEXO A – Decreto 34/2014, de 31 de dezembro de 2014

Quarta-feira, 31 de Dezembro de 2014 I SÉRIE — Número 105

BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

8.º SUPLEMENTO

IMPRENSA NACIONAL DE MOÇAMBIQUE, E.P.

AVISO

A matéria a publicar no «Boletim da República» deve ser remetida em cópia devidamente autenticada, uma por cada assunto, donde conste, além das indicações necessárias para esse efeito, o averbamento seguinte, assinado e autenticado: **Para publicação no «Boletim da República»**.

SUMÁRIO

Assembleia da República:

Lei n.º 34/2014:

Lei do Direito à Informação.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 34/2014

de 31 de Dezembro

Havendo necessidade de estabelecer os mecanismos legais do exercício do direito à informação, ao abrigo do disposto dos n.ºs 1 e 6 do artigo 48, conjugado com o n.º 1 do artigo 179, ambos da Constituição, a Assembleia da República determina:

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

ARTIGO 1

(Objecto)

A presente Lei regula o exercício do direito à informação, a materialização do princípio constitucional da permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública e a garantia de direitos fundamentais conexos.

ARTIGO 2

(Definições)

O significado dos termos e expressões utilizados constam do glossário, em anexo à presente Lei, que dela faz parte integrante.

ARTIGO 3

(Âmbito de aplicação)

A presente Lei aplica-se aos órgãos e instituições do Estado, da Administração directa e indirecta, representação no estrangeiro e às autarquias locais, bem como às entidades privadas que, ao abrigo da lei ou de contrato, realizem actividades de interesse público ou que, na sua actividade beneficiem de recursos públicos de qualquer proveniência e tenham em seu poder informação de interesse público.

ARTIGO 4

(Princípios)

1. O exercício do direito à informação deve respeitar a ordem constitucional, salvaguardando a unidade nacional e a harmonia social.

2. O exercício do direito à informação rege-se, entre outros, pelos princípios seguintes:

a) respeito à dignidade da pessoa humana;
b) máxima divulgação da informação;
c) interesse público;
d) transparência da actividade das entidades públicas e privadas;
e) permanente prestação de contas aos cidadãos;
f) administração pública aberta;
g) proibição de excepções ilimitadas;
h) promoção do exercício da cidadania;
i) permanente participação democrática dos cidadãos na vida pública;
j) simplicidade e celeridade dos procedimentos legais e regulamentares.
k) respeito pela informação classificada.

ARTIGO 5

(Respeito pela dignidade)

O exercício do direito à informação deve salvaguardar outros direitos e interesses protegidos pela Constituição, nomeadamente, o direito à honra, ao bom-nome, à reputação, à defesa da imagem pública e à reserva da vida privada.

ARTIGO 6

(Princípio da máxima divulgação)

1. As entidades públicas e privadas abrangidas pela presente Lei têm o dever de disponibilizar a informação de interesse