

A POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL: A CAMINHO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1 Introdução:

O principal objetivo deste trabalho é mostrar a política de gestão de informação do Ministério Público gaúcho. Contudo, o estudo procurará contextualizar tal objetivo como um marco de evolução social, político e jurídico, bem como dentro de um concerto maior de efetivação da Constituição Democrática de 1988, em especial, da Carta de Direitos Fundamentais.

2 Direito fundamental de acesso à informação. Publicidade, Estado de direito e democracia

Principiando, é indeclinável considerar que um Estado, para ser democrático e de direito, como preceitua o art. 1º da CF de 1988, é devedor de uma **prestação global de direitos fundamentais**, na medida de haver consignado como fundamento a dignidade da pessoa humana (inciso III), já que esta é havida como **matriz** de todos os direitos fundamentais. Dito de outra maneira, o Estado somente encontra razão de existir se servir para prestar direitos fundamentais a quem se encontra sob sua jurisdição.

Considerando que o direito à informação é um direito fundamental, expresso no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, é corolário a idéia de que a administração pública deve se conduzir de modo a propiciar ao cidadão o acesso à informação. Com isso, é necessário o desenvolvimento de ações coordenadas com a finalidade de dispor

o Estado a agir de modo transparente ou, por outras palavras, conceber e executar uma **política pública de acesso à informação**. Não é por outra razão que a Constituição também consagra como princípio da administração a publicidade, no seu art. 37, *caput*.

A transparência e a publicidade como maneira de ser do Estado é uma conquista política da humanidade. A sua finalidade é permitir que os negócios públicos estejam visíveis aos administrados, de modo que eles, destinatários e financiadores de tais ações – via atividades financeira e tributária do Estado – possam controlá-los, por meio dos remédios postos à disposição, tais como ação popular, ação civil pública *etc.* Além disso, como o Estado via de regra acaba por registrar e guardar informações sobre a vida privada das pessoas, também os negócios privados devem estar acessíveis ao cidadão, preservada a intimidade e a honra, estas também direitos fundamentais (CF, art. 5º, inciso X).

Com isso, resulta evidente a conexão do direito de acesso à informação e o princípio da publicidade administrativa com o Estado de direito e a democracia. Nesse sentido, é marca da modernidade. O artigo 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, primeiro ato constituinte da Revolução Francesa, estabeleceu que os cidadãos têm o direito de fiscalizar o emprego da “contribuição pública”.¹ Não há como exercer tal fiscalização se os negócios de governo acontecerem às escuras. Norberto Bobbio mencionou que “a publicidade dos atos de poder (...) representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado moderno que passa do estado absoluto a estado de direito”.² O jusfilósofo italiano anotou que um governo democrático pode ser definido como aquele que é duplamente público: (i) “público” como contraposição a “privado”, ou seja, que é de todos; e (ii) diverso de “secreto”.³ A administração deve ser, portanto, impessoal e visível. Aliás, metaforicamente, “iluminação” quer significar a chegada da luz ao que está nas trevas, tornando visível o que não poderia ser visto. Em outra passagem, Bobbio menciona que

¹ A íntegra da disposição é “Os cidadãos têm direito a comprovarem, por si mesmos ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, a admiti-la livremente, a fiscalizar seu emprego, e a determinar a sua cota, sua base, sua arrecadação e sua duração” (tradução inserida na publicação *Direitos Humanos: Instrumentos Internacionais, documentos diversos*, 2. ed., Brasília: Senado Federal, 1997, p. 16).

² *O futuro da democracia*, p. 103.

³ *Op. cit.*, p. 84.

“o príncipe [...] é tão mais capaz de comandar quanto mais é invisível”.⁴ Podem também ser lembrados, nesta quadra Kant e Carl Schmitt. Kant aludiu uma outra dimensão do imperativo categórico, segundo o qual “Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas”.⁵ A atualidade dessa máxima, reputada por Kant “conceito transcendental do direito público”, fica sobejamente demonstrada ante a ocorrência do que chamamos de “escândalo”. O que vem a ser um escândalo envolvendo a administração pública? É precisamente um fato ou fatos que, inicialmente ocultos, tornaram-se conhecidos pelo povo e encontraram repúdio, porque não são aceitos por este como justos ou corretos. São fatos que, fossem públicos desde o princípio, não seriam praticados por alguém que pretendesse aprovação popular. Carl Schmitt, a seu turno, reputa a publicidade como elemento necessário para que exista a representação.⁶ Segundo esse pensamento, o Legislativo, nas votações secretas, como a do art. 55, § 2º, da CF, não estaria exercendo representação. (Re) apresentar significa tornar presente um ser invisível. Assim, dialeticamente o ser representado é pressuposto como ausente e, ao mesmo tempo, tornado presente.⁷ Reinhold Zippelius, como Carl Schmitt, também ressalta a importância da publicidade no Estado democrático e representativo, ao asseverar que os representantes devem agir de modo que, caso seja conhecida a sua conduta, seja ela aprovada pela opinião pública, dentro das concepções ético-sociais dominantes.⁸ Sem publicidade dos atos da administração, assim, não se tem governo por representação e muito menos democracia. Vale ainda lembrar que pode ser encontrada na obra de Aristóteles a referência à publicidade. Como “prática salutar às repúblicas”,

⁴ *Idem*, p. 98.

⁵ A paz perpétua, in *A paz perpétua e outros opúsculos*, trad. Artur Morão, Lisboa: Ed. 70, p. 165. A tradução constante do texto, é da edição italiana, citada por BOBBIO, n’*O futuro da democracia*, p. 90. Segundo Kant, *Este princípio não deve considerar-se apenas como “ético” (pertencente à doutrina da virtude) mas também como “jurídico” (concernente ao direito dos homens). Pois, uma máxima que eu não posso manifestar em “voz alta” sem que ao mesmo tempo se frustre a minha própria intenção, que deve permanecer inteiramente “secreta” se quiser ser bem sucedida, e que eu não posso “confessar publicamente” sem provocar de modo inevitável a oposição de todos contra o meu propósito, uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reacção de todos contra mim, cognoscível “a priori” pela injustiça com que a todos ameaça.* (KANT, Immanuel, *A paz perpétua e outros opúsculos*, p. 165 – grifos constantes do original).

⁶ *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Editorial, 1996, p. 208.

⁷ *Idem*, p. 209.

⁸ *Teoria Geral do Estado*, 3. ed., p. 248.

Aristóteles recomendava que, “para prevenir a espoliação do tesouro público, é preciso que a receita seja feita à vista do público”.⁹ Nesse sentido, assiste razão a José Maria Jardim quando afirma que o grau de democracia de um Estado pode se medido pelo grau de acesso à informação que a sociedade tem desse Estado.¹⁰

Com efeito, como poderia haver a fiscalização de quem efetivamente consta, na modernidade, como soberano, se os mandatários se ocultam? Segundo a teoria nos legada pela modernidade, o governo constituído nada mais é do que simples preposto ou mandatário do verdadeiro detentor da soberania: o povo. Estarem os atos praticados em nome desse povo, portanto, devem ser transparentes, de modo que os destinatários da ação administrativa possam saber o que é feito em seu nome, em seu favor ou desfavor. Não é por outra razão que em complemento ao art. 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, antes referida, menciona o art. 15 que a sociedade têm direito a pedir prestação de contas da administração. Tal disposição aparece, assim, não só como uma garantia do exercício da administração como expressão da vontade geral, mas da própria transparência da administração, uma vez que obriga ao administrador que exponha o que praticou a quem lhe solicitar que assim faça.

3 A política de gestão da informação do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Visando cumprir esse programa de ação constitucional, desde 2000 o Ministério Público gaúcho vem implementando uma política de gestão da informação, por meio de diversas ações, a saber:

- criação da Divisão de Documentação e Unidade de Arquivo, pelo Provimento n.º 18/2000;
- nomeação de 07 arquivistas, profissionais especializados na área, através de concurso público;
- elaboração do Projeto de Implantação de um Sistema de Arquivo para o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul;

⁹ *A Política*, cap. XVIII.

- levantamento documental em todos os setores do MP (órgãos, divisões, unidades) considerando as funções e atividades que deram origem aos documentos;
- definição, junto aos respectivos setores, do valor, tempo de guarda e destinação dos documentos;
- organização e identificação dos documentos acumulados no Arquivo-Geral;
- criação da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD, para analisar e aprovar os planos de classificação e as tabelas de temporalidade e proceder as suas revisões e atualizações;¹¹
- capacitação de servidores do MP na operacionalização das regras da Política de Gestão Documental e na organização padronizada dos arquivos de todos os setores e órgãos da Instituição;¹²
- disponibilização de orientações e procedimentos na página da Intranet;
- monitoramento da implantação;¹³
- padronização da produção documental (classificação, glossário, modelos...)
- estabelecimento das regras de sigilo a partir do regramento nacional, por meio do Provimento n° 31/2004;
- planejamento de curso de capacitação para a implantação da política de sigilo da informação, na forma de educação à distância.

4 Conclusão

O Ministério Público, como instituição que visa assegurar perante o Judiciário direitos fundamentais não poderia, ele próprio descurar da aplicação desses direitos.

¹⁰ JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: Usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999, p. 49.

¹¹ A CPAD é composta por **Presidente**, Membro do Ministério Público designado pelo Procurador-Geral de Justiça; **membros efetivos**, em número de cinco, escolhidos entre servidores lotados na Divisão de Documentação, Divisão de Informática, Divisão de Desenvolvimento Organizacional e Secretaria da Corregedoria-Geral do Ministério Público; **membros suplentes**, em número de seis; e **membros eventuais**, consultados por escrito ou convidados/convocados para opinar nas reuniões da Comissão.

¹² Foram treinados 387 servidores, no decorrer de dois anos, em 20 turmas.

¹³ Além de ser aplicado numa ótica de educação continuada, o monitoramento permitiu obter os seguintes dados: dos 261 setores da Instituição: 90.4% implantaram ou estão implantando a Política de Gestão Documental; 33.8% destinaram documentos; e 4% concluíram a implantação da Política de Gestão Documental; foram eliminadas mais de 12 toneladas de documentos; e foram recolhidas ao Arquivo Geral 3.107 caixas-arquivo de documentos.

A concepção de uma política de gestão de informação de bases democráticas deve ter como norte o direito fundamental de acesso à informação. Além disso, qualquer órgão público que pretenda implementar uma política dessa natureza não pode olvidar de considerar aspectos culturais da própria organização e também da sociedade brasileira, de tradição autoritária e de uma democracia ainda em afirmação.

5 Referências bibliográficas

ARISTÓTELES. *A Política*. Trad. Roberto Leal Ferreira, São Paulo: Martins Fontes, 1991.

Senado Federal. *Direitos Humanos: Instrumentos Internacionais, documentos diversos*, 2. ed., Brasília:, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

JARDIM, José Maria. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: Usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1999.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua. A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70 [s.d.].

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, trad Francisco Ayala, Madrid: Alianza Editorial, 1996.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.