

A Implementação da Lei de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro: Dimensões Arquivísticas

Implementation of the Access to Information Law by the Rio de Janeiro State Executive: Archival Dimensions

Zenaide de Freitas Santos

Mestre em Gestão de Documentos e Arquivos pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Arquivista em Furnas Centrais Elétricas S.A
zsantos81@gmail.com

José Maria Jardim

Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professor do Departamento de Estudos e Processos Arquivísticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
jardimbr@gmail.com

RESUMO: Identifica o contexto de produção do decreto que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Analisa o decreto, bem como as dimensões arquivísticas na arquitetura institucional desenhada para operacionalizar o acesso à informação. Avalia a transparência ativa por meio do *site* Informação Pública e dos *sites* de nove Secretarias selecionadas para a pesquisa, Secretarias de Estado de: Saúde, Educação, Habitação, Transporte, Segurança, Trabalho, Assistência Social, Obras e Fazenda. Analisa a transparência passiva nas mesmas Secretarias. Identifica o perfil dos presidentes das Comissões de Gestão de Documentos dessas Secretarias. Estuda os serviços prestados aos cidadãos e suas interfaces arquivísticas. Sugere a revisão do decreto ou a elaboração de uma lei estadual sobre o acesso à informação.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro; Gestão de documentos.

ABSTRACT: *This article contextualises the Rio de Janeiro State Executive's decree regulating the Access to Information Law. It examines the decree, as well as its archival dimensions in the institutional architecture designed to operationalise access to information. It evaluates active transparency in the public information website and active and passive transparency in the sites of the nine government departments selected for study (state secretariats for health, education, housing, transport, security, work, social assistance, public works and finance). It profiles the chairs of these secretariats' document management committees, studies the services provided to citizens and their archival interfaces and suggests a review of the decree or the tabling of a state access to information law.*

Keywords: *Access to Information Law; Rio de Janeiro State Public Archives; Document Management.*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 prevê, no inciso XXXIII do artigo 5º, o direito de acesso à informação. Em 1991, com a publicação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, denominada Lei de Arquivos, o assunto voltou a ser contemplado. Entre 1991 e 2011, o acesso à informação foi objeto de vários instrumentos legais¹, que privilegiavam o sigilo. A Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação – LAI, reverte essa tendência ao tornar regra o acesso à informação e levar o sigilo à condição de exceção.

Após três anos de vigência da LAI, e apesar do apoio que a Controladoria Geral da União-CGU tem oferecido a estados e municípios por meio do programa Brasil Transparente², a regulamentação da LAI não atingiu a totalidade dos Poderes Executivos Estaduais. Até junho de 2015, a LAI foi regulamentada no Poder Executivo de 22 estados. Destes, apenas no Executivo do estado de São Paulo há uma atuação protagonizada pela instituição arquivística estadual, conforme apontado por Jardim (2013, p. 395): “Exceto no caso de São Paulo, nenhum arquivo público estadual, ou mesmo o Arquivo Nacional, exerce uma função protagonista no monitoramento dos dispositivos legais relacionados à LAI”.

Em análise feita por Jardim (2013, pp. 383-405) nos dispositivos legais estaduais que regulamentam o direito de acesso à informação, é possível verificar a existência de diferentes arquiteturas institucionais para a gestão da LAI. Embora os documentos arquivísticos registrem os atos da administração pública e as relações do Estado com o cidadão, as instituições arquivísticas estão, em sua maioria, periféricas nas diferentes configurações para gestão da LAI.

Neste contexto, entende-se por arquitetura institucional para gestão da LAI a configuração de agentes que definem as ações desenvolvidas, os recursos disponibilizados e os serviços oferecidos ao cidadão.

A relação entre documento arquivístico produzido por órgãos públicos e acesso à informação por parte do cidadão é um tema pesquisado com frequência. A partir da LAI surgem várias questões que envolvem diferentes atores sociais, inclusive agências públicas, incumbidas da implementação da Lei. Portanto, se faz necessário analisar o papel atribuído às instituições arquivísticas neste cenário. Assim, foram definidos como pressupostos da pesquisa:

- a) Para que haja gestão eficiente da LAI, é necessário que a arquitetura institucional seja eficiente.
- b) A participação das instituições arquivísticas na arquitetura institucional para gestão da Lei de Acesso à Informação é fundamental para articular ações de gestão de documentos com a implementação desta lei.

Na pesquisa, realizada de janeiro de 2014 a junho de 2015, foram analisadas as dimensões arquivísticas da arquitetura institucional de gestão da LAI no Poder Executivo do

Estado do Rio de Janeiro. O recorte temporal inclui o período de maio de 2012, quando foi regulamentada a LAI no Estado do Rio de Janeiro, até maio de 2014, quando a regulamentação completou dois anos.

No Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o acesso à informação é regulamentado pelo Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012. Há algumas incongruências em relação à legislação federal, como, por exemplo, a obrigatoriedade do preenchimento, pelo cidadão, de um termo de responsabilidade pelo uso e divulgação de informações.

Para compreender a dimensão arquivística da implementação da LAI no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, foi necessário reconhecer e analisar os mecanismos desenvolvidos para operacionalizar o atendimento às demandas da sociedade, previsto pela legislação.

Em pesquisa³ desenvolvida pela FGV, que avalia o funcionamento prático da LAI, o Rio de Janeiro aparece com o pior desempenho na efetiva resposta a pedidos de acesso, na qualidade das respostas fornecidas e no atendimento aos pedidos dentro do prazo definido pela LAI.

Corroborando os resultados desta pesquisa, a CGU, em comemoração aos três anos de vigência da LAI, lançou o índice Escala Brasil Transparente – EBT⁴. Esse índice mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros, concentrando-se na transparência passiva. Segundo essa escala, o Rio de Janeiro está em 21º lugar no *ranking* de transparência dos estados. Esses fatos evidenciam que a aplicação do direito à informação no Estado do Rio de Janeiro ainda não está consolidada.

Por meio do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro – APERJ, o Executivo do Rio de Janeiro vem desenvolvendo, desde 2009, ações de gestão de documentos produzidos por seus órgãos. Para operacionalizar as ações de gestão de documentos, foram instituídas 80 Comissões de Gestão de Documentos – CGD's. Em seis anos foram elaborados instrumentos de gestão arquivística em apenas 21 órgãos.

Considerando o cenário em que o direito de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Rio se configura, a pergunta que norteou esta pesquisa foi: como a instituição arquivística estadual e as ações de gestão de documentos estão inseridas na arquitetura institucional para a gestão da LAI? A partir dos pressupostos e da pergunta norteadora, buscou-se analisar a articulação entre o processo de implementação da LAI no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e as ações de gestão de documentos empreendidas pelo APERJ no período de 2012 a 2014.

Marcos Teóricos

Ao abordar a democracia, Bobbio (1987) a situa historicamente como forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo. Para que a sociedade civil se organize e o poder

seja democratizado, é necessário que haja acesso às informações para formação de opinião, como aponta Bobbio (1987, p. 30).

Em 1945 é criada a Organização das Nações Unidas, responsável pela elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948⁵. O acesso à informação aparece como um dos itens da Declaração, no artigo 19: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão: esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

O direito de acesso à informação passa a compor várias Constituições nacionais e a ser objeto de legislação específica em diversos países do mundo a partir de então⁶. Em publicação da UNESCO, Mendel (2009, p. 3) menciona a ampliação do direito à informação no plano internacional: “Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países”.

A Lei de Acesso à Informação surge no Brasil influenciada por princípios⁷ baseados nos melhores critérios e práticas internacionais sobre legislação de acesso à informação e por demandas sociais, principalmente as de acesso à documentação produzida pela ditadura militar.

Outra categoria relevante para a análise do papel do APERJ na implementação da LAI é a “instituição arquivística”. Jardim (2011, p. 1582) ressalta que frequentemente instituição arquivística é considerada sinônimo de arquivo público ou arquivo permanente. O autor define instituições arquivísticas como “[...] aquelas organizações cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso a documentos produzidos por uma dada esfera governamental” (JARDIM, 2011, p. 1583).

No Brasil, as instituições arquivísticas adquirem autoridade arquivística, juridicamente respaldada, a partir da Lei de Arquivos de 1991. A gestão de documentos possibilitou a ampliação do espectro de atuação das instituições arquivísticas. Além da guarda e do acesso a documentos de valor permanente⁸, as instituições arquivísticas passam a ter como atribuições o desenvolvimento de políticas e práticas de gestão dos documentos correntes e intermediários da administração pública na qual se inserem. O modelo de instituição arquivística instituído no Brasil após o século XIX é rompido, ao menos teoricamente, nesse momento. Os arquivos públicos assumem a responsabilidade pela gestão de todo o ciclo documental.

Conforme Jardim (2012, p.82), ainda prevalece uma visão “patrimonial” de instituições arquivísticas com ênfase em arquivos considerados históricos. Essa concepção tende a se refletir nos aspectos organizacionais, e técnico-científicos de grande parte dessas instituições”.

A gestão de documentos é aliada do acesso à informação governamental. O conceito foi formulado e difundido após a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos, para

dar conta do aumento da produção de documentos e da necessidade de otimizar a administração. O conceito e a prática de gestão de documentos não são únicos, já que a tradição arquivística e administrativa e o contexto histórico e institucional de cada país são específicos. No entanto, algumas características são comuns.

Para a UNESCO, *apud* Indolfo (2007, p. 36), a gestão de documentos é conceituada como “domínio da gestão administrativa geral com vistas a assegurar a economia e a eficácia das operações desde a criação, manutenção e utilização até a destinação final dos documentos”.

No Brasil, o conceito de gestão de documentos é expresso, nos mesmos termos, na Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991⁹ – A Lei de Arquivos: o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou ao seu recolhimento.

O Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ)

O Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro – APERJ foi criado pelo Decreto nº 2.638, de 25 de agosto de 1931. Esteve subordinado à Secretaria de Justiça¹⁰ na maior parte de sua existência. A partir do Decreto nº 40.628, de 1º de março de 2007, o APERJ passou a ser vinculado à Secretaria da Casa Civil.

O órgão vem mantendo esse posicionamento na estrutura da administração estadual do Rio de Janeiro para desenvolver ações de gestão de documentos.

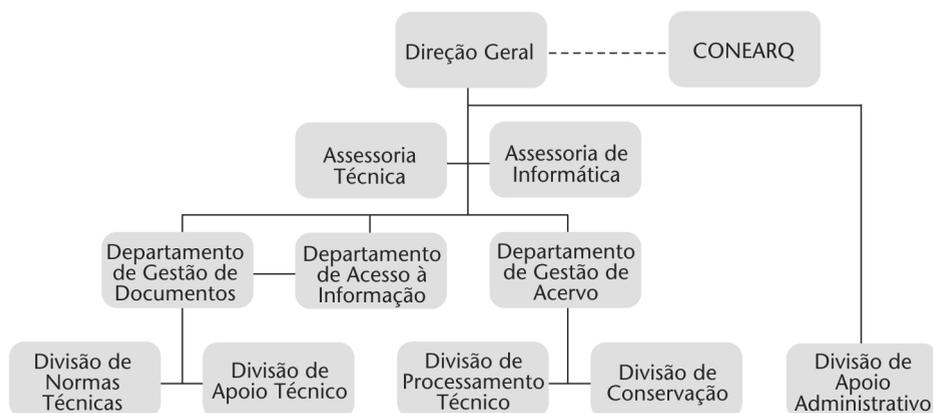
O orçamento da instituição está previsto no orçamento da Secretaria da Casa Civil, à qual está subordinado. Conforme entrevista com o então diretor do APERJ, professor Paulo Knauss, realizada em 12 de março de 2015, essa condição é interessante, pois o APERJ participa da elaboração desse orçamento. Em termos de recursos humanos, a instituição não conta com um quadro suficiente de servidores para o desenvolvimento de suas funções.

Quanto à infraestrutura, há perspectivas para a construção de uma nova sede¹¹. Atualmente o APERJ está instalado na Praia de Botafogo, nº 480, no prédio que, no passado, foi utilizado como garagem dos bondes da cidade do Rio de Janeiro.

Conforme o Artigo 1º da Resolução da Casa Civil nº 151, de 9 de julho de 2009, o APERJ tem por finalidade “**implementar a política estadual de arquivos, definida pelo Conselho Estadual de Arquivos – CONEARQ**, por meio da gestão, recolhimento, tratamento técnico, preservação e divulgação do patrimônio documental estadual, garantindo pleno acesso à informação” (grifo nosso).

O Decreto nº 44.674, de 20 de março de 2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional do APERJ, da Secretaria da Casa Civil, mantém a atribuição do Arquivo com o mesmo texto do regimento interno de 2009. A partir desse decreto, a estrutura do APERJ fica estabelecida como se apresenta na figura 1.

Figura 1 – Estrutura organizacional do APERJ



Fonte: Site do APERJ. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/estrutura.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2014

No Poder Executivo do Rio de Janeiro, o APERJ foi inserido no planejamento estratégico previsto para o período de 2007-2010¹² por meio do projeto de “Modernização da Gestão da documentação pública do Estado do Rio de Janeiro e Reestruturação do Arquivo Público”. Esse projeto se desdobrou em outras ações, entre elas, o Programa de Gestão Documental do Estado do Rio de Janeiro – PDG, que tem como objetivo “promover a racionalização e a padronização dos procedimentos gerais referentes à gestão de documentos na administração pública estadual”¹³. Atualmente, o PDG está em desenvolvimento.

O Conselho Estadual de Arquivos – CONEARQ¹⁴ foi criado em 2001¹⁵, mas ganhou maior respaldo jurídico como responsável pela elaboração da política pública arquivística com a Lei Estadual de Arquivos de 2009¹⁶. O Sistema Estadual de Arquivos – SIARQ-RJ¹⁷, criado em 2012, reproduz o modelo do Sistema Nacional de Arquivos, tendo o APERJ como órgão central.

Por meio de políticas públicas, o Estado atua para atender a uma demanda social. No caso dos arquivos, a demanda por políticas arquivísticas identifica-se fortemente com o uso social dos arquivos. Passados 25 anos da promulgação da Lei de Arquivos, a política nacional de arquivos ainda não é uma realidade. Tampouco há evidências de uma política estadual de arquivos definida pelo Conselho Estadual de Arquivos do Estado do Rio de Janeiro. A ausência de políticas públicas arquivísticas aponta para o comprometimento das práticas e políticas de acesso à informação governamental.

Metodologia

Para a análise das dimensões arquivísticas da implementação da LAI no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, optou-se por uma abordagem qualitativa.

Foram coletados dados junto a diferentes atores envolvidos no processo.

Para analisar como o Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro - APERJ se inseriu no processo de implementação da LAI, foram identificadas as ações empreendidas pelo APERJ, por meio da legislação arquivística estadual e dos relatórios de gestão do órgão. Foram também coletados dados em contatos presenciais com a equipe do APERJ responsável pelas ações de gestão de documentos.

Foram identificados e avaliados os dados de transparência ativa, ou seja, aqueles que, de acordo com a legislação, devem ser disponibilizados pelos órgãos e entidades públicas através da internet, independentemente de requerimentos. Foi verificado se as informações relativas à transparência ativa¹⁸ estavam disponíveis. Para tal, foram analisados os *sites* de nove Secretarias: Saúde, Educação, Habitação, Transporte, Segurança, Trabalho, Assistência Social, Obras e Fazenda. A escolha das nove Secretarias se deu pelo fato de contemplarem assuntos de evidente interesse social, historicamente frequentes nas relações entre Estado e sociedade. Dados foram também coletados no *site* Informação Pública. Este *site* foi criado a partir do decreto¹⁹ que regulamenta a LAI com o objetivo de disponibilizar informações relativas à transparência ativa para a sociedade.

Complementarmente, avaliou-se o processo pelo qual se dá a transparência passiva. A transparência passiva ocorre quando o cidadão demanda informações aos órgãos e entidades por meio de pedidos de acesso. No Executivo do Estado do Rio de Janeiro, o atendimento às demandas de transparência passiva é realizado, em primeira instância, pelas Comissões de Gestão de Documentos – CGD's. Essas Comissões foram criadas em 2009²⁰ para elaborar os instrumentos de gestão de documentos – códigos de classificação e tabelas de temporalidade – dos órgãos que compõem o Executivo do Estado do Rio, sob a orientação do APERJ. Após a publicação do decreto que regulamenta a LAI, essas Comissões assumiram a atribuição de atender aos pedidos de acesso à informação.

Ainda no que se refere à análise da transparência passiva, foram formuladas questões para as nove Secretarias analisadas. Foram entregues solicitações de acesso a essas Secretarias, obedecendo ao procedimento estabelecido no decreto. As questões foram as seguintes:

O Decreto estadual nº 43.597 de 2012, regulamenta o procedimento de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Em função do atendimento a demandas da sociedade a partir deste Decreto, solicito as seguintes informações:

Quantos requerimentos foram atendidos nesta Secretaria no período de maio de 2012 a maio de 2014? Quais os cinco principais assuntos solicitados pelos cidadãos a esta Secretaria no mesmo período? Há documentos classificados como sigilosos? Quais? Esta lista de documentos sigilosos está publicada? Onde?

Os resultados são apresentados a seguir.

Resultados: apresentação e discussões

A arquitetura institucional para gestão da LAI no Executivo do Estado do Rio de Janeiro não se mostra devidamente estruturada para responder aos imperativos jurídicos que regem o acesso à informação produzida pelo governo. Em relação à transparência ativa, não estão totalmente disponibilizadas aos cidadãos as informações que, de acordo com a legislação federal e o próprio decreto do Rio de Janeiro, deveriam estar no *site* Informação Pública e nos *sites* das Secretarias. Constatou-se que faltam até mesmo informações básicas, como o horário de atendimento e o local de funcionamento do protocolo dos órgãos.

Essas informações são fundamentais para que os requerimentos de acesso sejam entregues, já que, de acordo com o procedimento definido pelo regulamento do Executivo do Rio de Janeiro, o solicitante deve levar o requerimento *in loco*. Não são disponibilizados mecanismos para que o cidadão solicite as informações por meio da *internet*, o que contraria as definições estabelecidas na legislação federal²¹. O fluxo a seguir mostra o trâmite que o cidadão cumpre para acessar informações. Os atores que participam deste processo estão grifados em negrito.

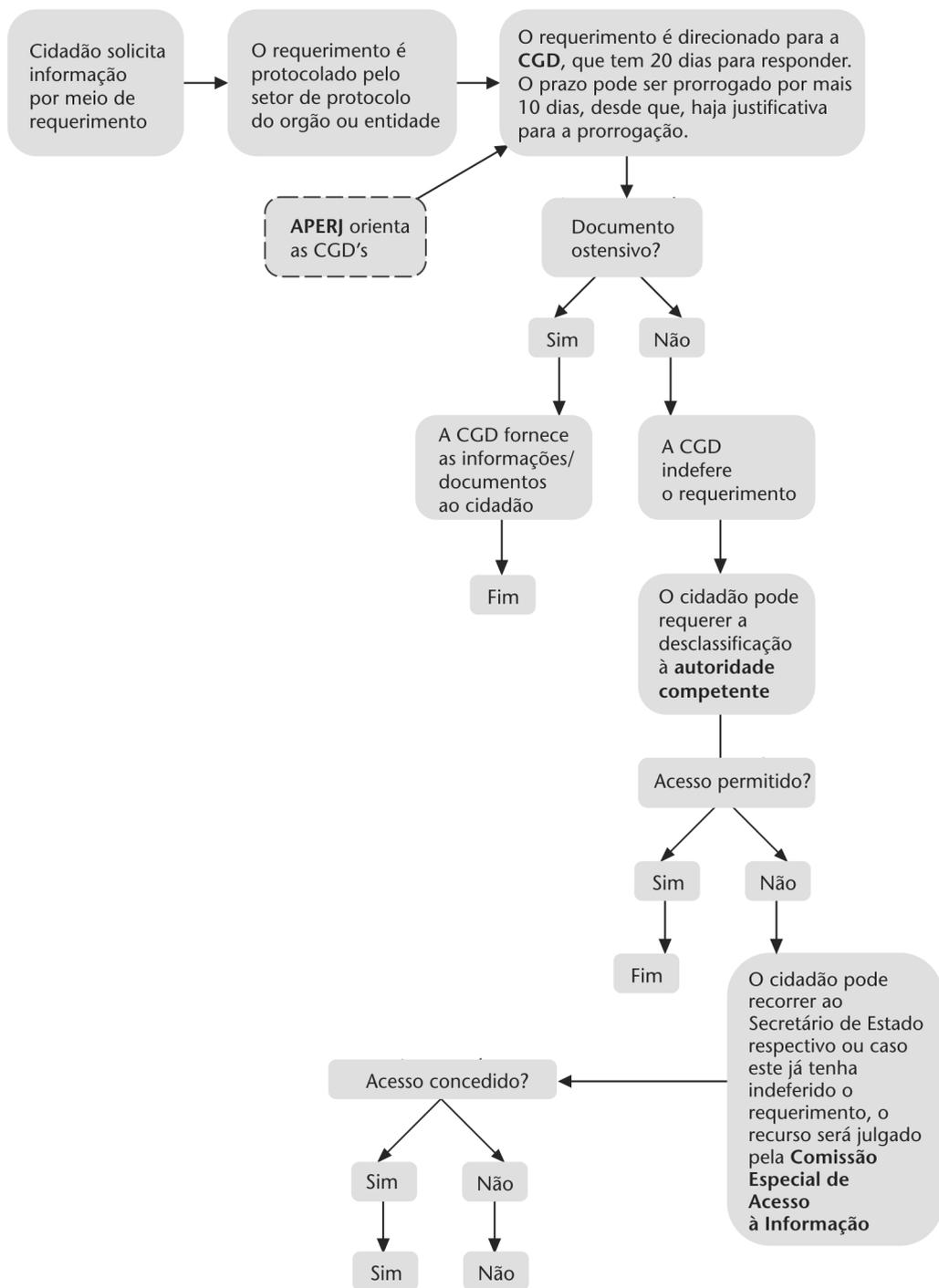
A participação do APERJ na arquitetura institucional da LAI se dá em duas instâncias. Na primeira, indiretamente, por meio da orientação às CGD's sobre a elaboração de instrumentos de gestão de documentos, que prevê na metodologia a identificação do grau de sigilo atribuído aos documentos. Esta ação em relação às CGD's também inclui a orientação do atendimento aos pedidos de acesso à informação. Em outra instância, o APERJ participa como membro da Comissão Especial de Acesso à Informação, último patamar ao qual o cidadão pode recorrer para obter acesso. Até junho de 2015 essa comissão não havia sido acionada.

A transparência passiva é operacionalizada em primeira instância pelas CGD's, mas as comissões não estão presentes em todas as Secretarias analisadas. Percebe-se que a inexistência das CGD's em alguns órgãos se deve a questões estruturais, que ocasionam, entre outros problemas, a rotatividade dos membros que as compõe e, conseqüentemente, a descontinuidade dos serviços.

Verificou-se que, mesmo nas Secretarias em que as CGD's estão ativas, sua existência não significa, necessariamente, a participação no atendimento a requerimentos de acesso à informação. Esse fato contradiz o procedimento estabelecido no decreto que regulamenta a LAI no Executivo do Rio, pois, segundo os artigos 9º e 10º desse dispositivo legal, a CGD é competente para apreciar o pedido e assegurar o acesso a documentos ostensivos²².

Em relação à transparência passiva, foram constatadas quatro situações, resultantes das solicitações enviadas às nove Secretarias: pedidos não atendidos, pedidos indeferidos, pedidos atendidos com resposta não satisfatória e pedidos atendidos satisfatoriamente. Como é possível perceber a seguir, o processo de atendimento às solicitações encaminhadas

Figura 2 - Fluxo do procedimento de acesso no Executivo do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria com base no procedimento disposto no decreto estadual 43.597, de 16 de maio de 2012.

parece ilustrativo dos obstáculos ao acesso à informação pelo cidadão. Apenas quatro (44%) das secretarias responderam satisfatoriamente. No entanto, apenas uma (11%) respondeu satisfatoriamente no prazo previsto para atendimento às solicitações. Se considerarmos como satisfatório o fornecimento da informação solicitada no prazo previsto, 89% das Secretarias não cumpriram ou cumpriram parcialmente o determinado pela legislação.

A seguir são apresentadas as situações resultantes em cada Secretaria, bem como o prazo decorrido para o atendimento.

Quadro 1 – Processamento da transparência passiva

Secretaria	Data de protocolo do requerimento	Data da resposta	Prazo de obtenção de resposta ²³	Situação
Saúde	15.04.2015			Formalmente o pedido não foi atendido.
Educação	15.04.2015	16.04.2015	1 dia	Resposta não satisfatória
Habitação	08.04.2015			Pedido não atendido
Transporte	15.04.2015	20.05.2015	35 dias	Pedido atendido satisfatoriamente
Segurança	15.04.2015	11.05.2015	26 dias	Pedido indeferido
Trabalho	15.04.2015	Notificação de disponibilidade da resposta por telefone em 08.05.2015	23 dias	Pedido indeferido
Assistência Social e Direitos Humanos	15.04.2015	08.06.2015	54 dias	Pedido atendido satisfatoriamente.
Obras	08.04.2015	E-mail de 19.06.2015	72 dias	Pedido atendido satisfatoriamente
Fazenda	21.05.2015	Notificação da disponibilidade da resposta por e-mail em 02.06.2015	13 dias	Pedido atendido satisfatoriamente

Fonte: Elaboração própria com base nos requerimentos de acesso encaminhados às Secretarias

O decreto determina que, em caso de indeferimento dos pedidos de acesso, a CGD deverá dar ciência ao interessado, para que o cidadão possa solicitar recurso, buscando reverter o indeferimento. Nas Secretarias de Habitação e Saúde isso não aconteceu. A que instância o cidadão deve recorrer em casos como estes se, formalmente, não houve indeferimento?

A Secretaria de Segurança interpretou equivocadamente a LAI e o Decreto Estadual. O pedido foi indeferido sob a alegação de que não foi informada sua finalidade. A exposição da finalidade do pedido de informação não é uma condição necessária para obtenção de acesso à informação, de acordo com a legislação federal e com o regulamento do Executivo do Rio de Janeiro.

A Secretaria de Educação respondeu por e-mail que a CGD viabiliza cópia de documentos, mas não produz documentos. Essa resposta foi considerada insatisfatória, já que não responde objetivamente às questões propostas.

A Secretaria de Trabalho indeferiu o requerimento, com base em uma orientação da Procuradoria Geral do Estado segundo a qual, para atender a um pedido de informação, não está obrigada a produzir “documento novo”. Além disso, a exemplo da Secretaria de Segurança, também interpretou que o pedido de acesso deveria conter a motivação do pedido, situação que a legislação não prevê.

O posicionamento em relação a não obrigação de produzir “documento novo” para atender a pedidos de acesso à informação é uma diretriz da Procuradoria Geral do Estado. Este órgão parece figurar como um ator decisivo para a prática de acesso à informação vigente no Executivo do Rio. Provavelmente esse fato ocorre porque a Procuradoria presidiu o grupo de trabalho que elaborou o texto do decreto do Rio, e, embora não tenha atribuição legal para tal, influencia o *modus operandi* das CGD em relação ao atendimento dos pedidos de informação. Essa situação evidencia a lacuna gerencial na aplicação da LAI no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

A demanda de acesso à informação no período de maio de 2012 a maio de 2014 parece pouco expressivo, considerando o alcance social dessas Secretarias.

Quadro 2 – Pedidos de acesso por Secretaria

Secretaria	Quantidade de requerimentos
Saúde	Não soube informar
Educação	Mais de 100
Transportes	1
Assistência Social	20
Obras	12
Fazenda	75

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados

Em relação à transparência passiva no Executivo Estado do Rio de Janeiro, constatou-se que não há padronização no procedimento para atender aos requerimentos; são discrepantes as interpretações das Secretarias analisadas em relação aos procedimentos definidos no decreto, os prazos para atendimento não são devidamente respeitados. Esses problemas ressaltam a ausência de um órgão eficiente no monitoramento da aplicação da LAI no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

Considerações Finais

O Direito de Acesso à Informação foi regulamentado no Brasil 23 anos após ser garantido constitucionalmente. A Lei de Acesso à Informação (LAI) surge contextualizada

internacionalmente a partir de práticas consagradas, e nacionalmente, por demandas da sociedade, sobretudo clamando o acesso a documentos produzidos pelo regime militar.

As instituições arquivísticas, especialmente as estaduais, embora possam contribuir para o acesso à informação a partir da implementação de programas de gestão de documentos, estão em grande parte à margem do processo de implementação da LAI.

A pesquisa confirmou as premissas iniciais. Para que a gestão da LAI seja feita de forma eficiente é necessário que haja uma arquitetura institucional que atenda satisfatoriamente às demandas de acesso. Para articular as ações de gestão de documentos e a implementação da LAI, é fundamental que a instituição arquivística da respectiva esfera de poder em questão participe desse processo.

A configuração de agentes que definem as ações desenvolvidas, os recursos disponibilizados e os serviços oferecidos ao cidadão pelo Executivo do Estado do Rio de Janeiro não atendem satisfatoriamente às demandas de acesso à informação. Neste contexto, é possível perceber que a implementação da LAI é ineficiente.

Pode-se constatar, a partir dos dados coletados, que exercer o direito de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro não é um processo fácil para o cidadão. O próprio decreto estadual tem mecanismos que inibem esse direito, e os meios criados para facultá-lo não se mostram eficientes.

Seria interessante que o APERJ monitorasse a implementação da LAI. Para tal, seria necessário aumentar o quadro de pessoal para dinamizar a elaboração dos instrumentos de gestão de documentos. Além disso, ampliar sua infraestrutura física e tecnológica e autorizar o APERJ a fiscalizar o cumprimento da Lei e sua regulamentação. Essa função de fiscalização deveria ser legalmente delegada.

Embora não tenha atribuições para atuar como orientadora do processo de operacionalização da LAI, a Procuradoria Geral do Estado vem exercendo essa função junto às CGD's. O papel do APERJ na orientação das comissões sobre o acesso à informação não é expresso no decreto que regulamenta a LAI no Executivo do Rio. A falta da definição expressa da atribuição do APERJ em relação às CGD's, aliada à sua limitação operacional, permite que outra instituição preencha o espaço, prestando orientações às CGD's sem que efetivamente se cumpra de modo satisfatório o acesso à informação.

Esses fatos revelam que, na prática, o procedimento definido no decreto não está funcionando como previsto, ocasionando, entre outras questões, o não atendimento a demandas de acesso à informação do cidadão.

Identificou-se ainda que foi pouco expressiva a demanda de acesso à informação no período estudado, de maio de 2012 a maio de 2014, nas Secretarias pesquisadas. Esse fato pode sinalizar três possibilidades não excludentes: a falta de demandas por parte da sociedade, a inexistência de uma política de acesso à informação, a precariedade de ferramentas que facilitem o exercício do direito de acesso à informação. Esse cenário indica a falta de uma

política arquivística que garanta serviços arquivísticos qualificados na administração pública estadual e a necessidade de divulgação, pelo Poder Público, do direito de acesso à informação junto à sociedade.

Embora o APERJ venha desenvolvendo ações de gestão de documentos, a ausência de uma política arquivística dificulta a implementação da LAI. Essa política poderia auxiliar no estabelecimento de uma arquitetura institucional, com atribuições mais precisas sobre as responsabilidades dos atores envolvidos na operacionalização da LAI no Executivo do Rio de Janeiro.

Seria oportuna a revisão do decreto estadual, observando-se a necessidade de reconfigurar aspectos político-informacionais da implementação da LAI no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Faz-se também necessário viabilizar mecanismos como o E-SIC, que permite ao cidadão solicitar acesso à informação via *internet*.

A pesquisa revelou que, embora a LAI tenha a intenção de tornar o acesso à informação a regra e o sigilo a exceção, no Executivo do Estado do Rio de Janeiro a cultura da opacidade parece ainda forte e resistente. A construção dessa opacidade tem como uma das faces a frágil dimensão arquivística da implantação da LAI no governo do Estado do Rio de Janeiro.

Notas

¹ Entre a Lei de Arquivos (1991) e a Lei de Acesso à Informação (2012), o acesso às informações públicas foi objeto de 11 Decretos Federais, uma Lei e uma Medida Provisória.

² O Programa Brasil Transparente tem como objetivo auxiliar estados e municípios a implementar a LAI. Mais informações em <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoodaCorrupcao/BrasilTransparente/OPrograma/Objetivos.asp>>. Acesso em: 05 jun.2014.

³ A pesquisa Avaliação Nacional de Transparência Governamental: usos e desafios da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527 foi divulgada pela EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da FGV, em novembro de 2014. Avaliou o funcionamento prático da LAI, a partir do envio de mais de 700 pedidos para cerca de 170 órgãos públicos. Os órgãos faziam parte do universo de oito unidades federativas: União; os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e o Distrito Federal; as capitais São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

⁴ Dados disponíveis em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 16 mai. 2015.

⁵ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013.

⁶ Com exceção da Suécia, cuja legislação relativa a acesso à informação é de 1766.

⁷ Os princípios são elencados por Mendel (2009): 1. Máxima divulgação; 2. Obrigação de publicar; 3. Promoção de um governo aberto; 4. Âmbito limitado das exceções; 5. Processo para facilitar o acesso; 6. Custos; 7. Reuniões abertas; 8. Divulgação tem primazia; 9. Proteção contra denunciante. Destes a Lei Brasileira cumpre os seis primeiros princípios.

⁸ Nos termos da Lei 8.159, consoantes com a literatura arquivística internacional, arquivos, correntes e intermediários são definidos nos seguintes termos:

Art. 8º - Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º - Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas frequentes.

§ 2º - Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º - Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

⁹ A Lei nº 8.159, de 1991, apresenta no capítulo IV a organização e administração de instituições arquivísticas públicas. Sobre este aspecto, informa que compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do distrito federal e municipais a gestão de documentos produzidos em sua esfera de governo.

¹⁰ De acordo com o histórico do Arquivo disponível no site do APERJ. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/historico.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2013.

¹¹ De acordo com o Projeto 41 do Planejamento estratégico 2007-2010. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf>. Acesso em 04 jan. 2014.

¹² RIO DE JANEIRO (Estado). Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro, 2007-2010. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.

¹³ Conforme disposto no Manual de Gestão de Documentos do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/doc/manual%20de%20gestao.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

¹⁴ O CONEARQ tem entre as suas competências estabelecer diretrizes para gestão, preservação e acesso aos documentos de arquivo, zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiam o funcionamento e o acesso aos arquivos públicos. Segundo informações disponíveis no portal do APERJ, ele se reuniu 12 vezes desde 2002. Através do portal do APERJ, é possível acessar as atas do CONEARQ. Ver em <<http://www.aperj.rj.gov.br/atas.htm>>. Acesso em: 11 mai. 2015.

¹⁵ Decreto nº 29.387 de 15 de outubro de 2001.

¹⁶ Lei nº 5562, de 20 de outubro de 2009.

¹⁷ Sistema de Arquivos do Estado do Rio de Janeiro. Criado por meio do Decreto nº 43.871, de 08 de outubro de 2012. É composto pelo APERJ, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro, pelos órgãos e entidades municipais e dos demais Poderes que aderirem ao SIARQ-RJ mediante convênio com o APERJ, e pelo conjunto de normas, padrões e documentação em uso pelo SIARQ-RJ. O SIARQ-RJ tem um comitê gestor formado pelo Diretor do APERJ, representante da Secretaria de Estado da Casa Civil, representante do Centro de Tecnologia

da Informação e Comunicação – PRODERJ, e representante do Órgão Gestor do processo digital. O comitê gestor tem entre suas atribuições estabelecer critérios técnicos, sistemas e métodos de trabalho que possibilitem a reformulação dos procedimentos operacionais de gestão de documentos, incluindo a definição de requisitos arquivísticos dos sistemas de informação e de gestão eletrônica de documentos.

¹⁸ De acordo com o Artigo 4º do Decreto estadual 43.597/2012, os dados que deveriam compor a transparência ativa seriam: I - estrutura organizacional e descrição das atribuições dos órgãos que compõem a Administração Pública; II - endereços, telefones e horários de atendimento ao público das repartições estaduais; III - registros da execução orçamentária e financeira, incluindo repasses ou transferências de recursos; IV - editais e resultados de licitações, bem como atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, além de extratos de contratos, convênios e termos de cooperação celebrados; V - acompanhamento de programas, projetos, ações ou obras em andamento; VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

¹⁹ Decreto estadual nº 43.597/2012.

²⁰ As Comissões de Gestão de Documentos foram instituídas pelo Decreto Estadual nº 42.002, de 21 de agosto de 2009, que dispõe sobre avaliação e destinação de documentos produzidos e recebidos pela administração pública estadual.

²¹ No âmbito federal é disponibilizada a ferramenta Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – E-Sic, desenvolvido pela CGU para permitir encaminhamento de pedidos de acesso à informação aos órgãos do Poder Executivo Federal. Esse sistema é disponibilizado a estados e municípios por meio do Programa Brasil Transparente. Mais informações em <<http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>>. Acesso em 12 jun. 2015.

²² Documentos ostensivos são os que não possuem classificação em relação a sigilo.

²³ Conforme o Parágrafo Único do Art. 9º do Decreto estadual nº 43.597/2012, “Os requerimentos de acesso deverão ser respondidos no prazo de até 20 (vinte) dias a contar do protocolo, prorrogáveis justificadamente por 10 (dez) dias”.

Referências Bibliográficas

Arquivo Nacional (Brasil). **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

ARTIGO 19. **O direito do público a estar informado – Princípios sobre a legislação de liberdade de informação**. Londres. 1999. Disponível em <<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/public-right-to-know-portuguese.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 31 jul. 2013

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coords). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>. Acesso em: 05 jun.2014.

CGU – Controladoria Geral da União. **Mapa da transparência**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/MapaTransparencia/index.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

INDOLFO, Ana Celeste. “Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia”. In: **Revista eletrônica Arquivística.net**. Vol 3, nº 2. 2007. Disponível em <<http://www.brapci.ufrpr.br/documento.php?dd0=0000005190&dd1=09a59>>. Acesso em: 01 Out. 2013.

JARDIM, José Maria. “O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas”. In: MATTAR, Eliana. **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

_____. “A Construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011)”. In: **XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**. Brasília, Distrito Federal, outubro de 2011, p. 1579-1594.

_____. “Em torno de uma política nacional de arquivos: Os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011)”. In: MARIZ, Anna Carla Almeida; JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite (Orgs.). **Novas dimensões da pesquisa e do ensino da Arquivologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Móbile / Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

_____. “A implementação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental”. In: **Liinc em Revista**, v. 9, n.2, p.383-405, novembro 2013. Disponível em <<http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/view/639/439>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 5.562, de 20 de outubro de 2009**. Dispõe sobre a Política de Arquivos Públicos e Privados do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/lei5562.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 29.387, de 15 de outubro de 2001**. Cria o Conselho Estadual de Arquivos (CONEARQ) e estabelece a sua competência, organização e funcionamento. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec29287.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 31.270, de 15 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Conselho Estadual de Arquivos – CONEARQ e dá outras providências. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec31270.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta o procedimento de acesso a informações previsto nos artigos 5º, XXXIII, e 216, § 2º, da constituição da república, e na Lei Federal Nº 12.527, DE 18.11.2011. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec43597.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto 43.871, de 08 de outubro de 2012.** Dispõe sobre a criação do Sistema de Arquivos do Estado do Rio de Janeiro – SIARQ-RJ e dá outras providências. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec43871.htm>>. Acesso em: 02 Jan. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 43.956, de 28 de novembro de 2012.** Altera dispositivos do decreto Nº 43.957, de 16/05/2012, institui comissão especial de acesso à informação, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/dec43956.htm>>. Acesso em: 02 Jan. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro, 2007-2010.** Disponível em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.

Recebido em 08/12/2015

Aprovado em 10/01/2016