



XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB)
ISSN 2177-3688

GT 5 – Política e Economia da Informação
Comunicação Oral

**IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
DIMENSÕES ARQUIVÍSTICAS¹**

***IMPLEMENTATION OF THE ACCESS TO INFORMATION ACT
ON THE STATE GOVERNMENT OF RIO DE JANEIRO: ARCHIVAL
DIMENSIONS***

Jose Maria Jardim, UFRJ
jardimbr@gmail.com

Zenaide Freitas Santos, Furnas
zsantos81@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 destas 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; Informação Governamental, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Gestão de documentos.

Abstract: Identifies the context of production of the Decree that regulates the Access to Information Act in the State Government of Rio de Janeiro. Analyzes the Decree, as well as the archival dimensions in the institutional architecture designed to operationalize the access to information. Evaluates the active transparency, through the Public Information site and nine Secretaries sites selected for the survey: Health, Education, Housing, Transportation, Security, Labor, Social Assistance, Public Works and Finance. Analyzes the passive transparency in these Secretaries. Identifies the profile of Records Management Committees coordinators of the secretaries studied.

¹ O conteúdo textual deste artigo, os nomes e e-mails foram extraídos dos metadados informados e são de total responsabilidade dos autores do trabalho.

Studies the services provided to citizens and their archival interfaces. Suggests the revision of the Decree or their archival interfaces. Suggests the revision of the Decree or the elaboration of a state law on access to information.

Keywords: Access to Information Act, Government Information, Rio de Janeiro State Archives, Records management.

1 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 como Lei de Arquivos, o assunto voltou a ser contemplado. Entre 1991 e 2011, o acesso à informação foi objeto de vários instrumentos legais², 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 da LAI em vigor, e apesar do apoio que a Controladoria Geral da União-CGU tem oferecido a estados e municípios, por meio do programa Brasil Transparente³, 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 realizada por Jardim (2013, p. 383-405) nos dispositivos legais estaduais que regulamentam o direito de acesso à informação, é possível verificar a existência de diferentes arquiteturas institucionais para 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, o conjunto de atores que definem as ações desenvolvidas, os recursos necessários e os serviços oferecidos ao cidadão.

²Entre a Lei de arquivos (1991) e a Lei de acesso a informação (2012) o acesso às informações públicas foi objeto de 11 Decretos Federais, 1 Lei e 1 Medida Provisória.

³ O Programa Brasil Transparente tem como objetivo auxiliar estados e municípios a implementar a LAI. Mais informações em <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/OPrograma/Objetivos.asp>>. Acesso em: 05 jun.2014.

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. Como tal, 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 LAI é fundamental para articular ações de gestão de documentos à implementação da LAI.

No estudo realizado 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 pesquisa⁴ desenvolvida pela FGV, que avaliou 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.

⁴ 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 8 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.

Corroborando para os resultados desta pesquisa, a CGU, em comemoração aos 3 anos de vigência da LAI, lançou o índice Escala Brasil Transparente - EBT⁵. Esse índice mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros, concentrando-se na transparência passiva. Segundo esta 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 se encontra 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.

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 inseridos na arquitetura institucional para a gestão da LAI?

A partir dos pressupostos e da pergunta norteadora, a pesquisa objetivou 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 2012 a 2014.

2 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).

É essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade, que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas.

Após a Segunda Guerra Mundial, lideranças mundiais se organizaram para criar um organismo multilateral que promovesse negociações sobre conflitos internacionais, para evitar guerras, promover a paz e fortalecer os direitos humanos. Em 1945 é criada a Organização das Nações Unidas – ONU para desempenhar este papel. Sob este processo, foi elaborada a

⁵ Dados disponíveis em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 16 mai. 2015.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948⁶. 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 idéias 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 vários países do mundo a partir de então⁷. Em publicação da UNESCO, Mendel (2009, p. 3) menciona que

Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito a informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito à informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominantemente do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental

O acesso à informação permite que o cidadão tome decisões conscientemente, desde a escolha de um produto até a escolha do candidato a quem conceder o seu voto. É um direito difuso, pois beneficia a coletividade, já que, garante o controle social sobre as ações tomadas pelos governantes constitui-se em insumo para os governos. Conforme Canela e Nascimento (2009 p. 12),

Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afetam a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas. Ao mesmo tempo, decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes. Um governante não pode tomar uma decisão adequada sobre a alocação de recursos na área de segurança pública, por exemplo, se não tem disponíveis informações de qualidade sobre a ocorrência de crimes em uma região.

A Lei de Acesso à Informação surge no Brasil influenciada por princípios⁸ baseados nos

⁶ 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

⁷ Com exceção da Suécia cuja legislação relativa a acesso à informação é de 1766.

⁸ 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.

melhores critérios e práticas internacionais sobre legislação de acesso à informação.

Outra categoria relevante para a análise do papel do APERJ na implementação da LAI é “instituição arquivística”. Jardim (2011, p. 1582) chama atenção para o fato de haver pouca discussão teórica sobre o conceito de instituição arquivística. Ressalta-se que frequentemente instituição arquivística é considerada sinônimo de arquivo público. O autor afirma que

A visão de instituição arquivística, limitada a arquivos permanentes, é freqüente. Cabe lembrar que essa visão restrita, presente no pensamento anglo-saxônico, diferenciando “Archives Administration” (Arquivologia) de “Records Management” (Gestão de documentos), não se faz acompanhar necessariamente de uma prática dicotomizada. Nos casos dos Arquivos Nacionais dos Estados Unidos, Canadá e Austrália, por exemplo, há práticas integradoras de todo o ciclo informacional arquivístico.

O autor propõe instituições arquivísticas como “[...] aquelas organizações cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma dada esfera governamental.” (JARDIM, 2011, p. 1583)

Desta forma, diferencia as instituições arquivísticas nascidas no século XIX das instituições arquivísticas contemporâneas. As primeiras estariam a serviço da história e o tratamento à documentação era restrito à guarda e disponibilização de documentos permanentes. Já as instituições contemporâneas agregam a gestão de documentos como forma de tratamento dos acervos arquivísticos, atuando desde a produção dos documentos pelo Estado até sua destinação final.

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 acesso a documentos de valor permanente⁹, 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

Reuniões abertas; 8. Divulgação tem primazia; 9. Proteção contra denunciante. Destes a Lei Brasileira cumpre com os seis primeiros princípios.

⁹ 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 freqüentes.

§ 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.

qual se inserem. O modelo de instituição arquivística instituído no Brasil após o século XIX é rompido, ao menos teoricamente, neste momento. Os arquivos públicos assumem a responsabilidade pela gestão de todo o ciclo documental.

Conforme Jardim (2012, p.411), ainda prevalece

a permanência e predominância de 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. Apesar de iniciativas pontuais, poucas instituições arquivísticas estaduais como os Arquivos de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais desenvolvem um sistemático programa de gestão de documentos junto aos demais órgãos das administrações públicas.

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.

Quanto às características comuns dos conceitos de gestão de documentos, Indolfo (2007, p. 34) destaca

Os elementos economia, eficácia e eficiência, sem esquecer o fator produtividade, são ressaltados, normalmente, em quase todos os conceitos uma vez que as mudanças por que passam as organizações, governamentais ou não, no início do século XX, tanto no processo de produção, como na organização racional do trabalho, passaram a exigir a adoção dos princípios da administração científica, preconizada pelo Taylorismo.

Para a UNESCO (*apud* Indolfo, 2007, p. 36), 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 08 de janeiro de 1991¹⁰ – A Lei de Arquivos - e no Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística: o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à

¹⁰ 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.

produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento.

A noção de políticas arquivísticas, proposta por Jardim, remete-nos ao:

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais, em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2003, p 38-39).

As políticas públicas arquivísticas devem ser formuladas com o envolvimento de setores do Estado e da sociedade, as quais também devem ser mobilizados na sua execução e avaliação. Sua complexidade requer instituições arquivísticas não apenas dotadas de infraestruturas organizacionais em termos técnico-científico. Pressupõem também a capacidade dos arquivos públicos de reconhecer as dinâmicas políticas, sociais, culturais e tecnológicas inerentes à produção, processamento e uso social dos documentos. Como tal, os princípios da LAI constituem uma oportunidade singular para o empoderamento das instituições arquivísticas como protagonistas de políticas públicas de acesso à informação governamental.

3 O ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (APERJ)

O Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro – APERJ foi criado por meio do Decreto nº 2.638, de 25 de agosto de 1931. Esteve subordinado à Secretaria de Justiça¹¹ na maior parte de sua existência. A partir do Decreto nº 40.628, de 01 de março de 2007, o APERJ passou a ser vinculado à Secretaria da Casa Civil. Segundo Jardim (2012, p. 407)

As instituições arquivísticas subordinadas à administração ou, de forma mais estratégica, ao Gabinete Civil dos governadores, tendem a viabilizar com mais desenvoltura a gestão de todo o ciclo vital de documentos, o desenvolvimento de programas com a administração pública e o cumprimento dos ditames legais referentes ao direito do cidadão a informação governamental.

O órgão vem usufruindo desse 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 Diretor do APERJ, essa condição é

¹¹ 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.

interessante, pois o APERJ participa da construção deste orçamento. Em termos de recursos humanos, a instituição não conta com um quadro suficiente de servidores para o desenvolvimento de suas funções.

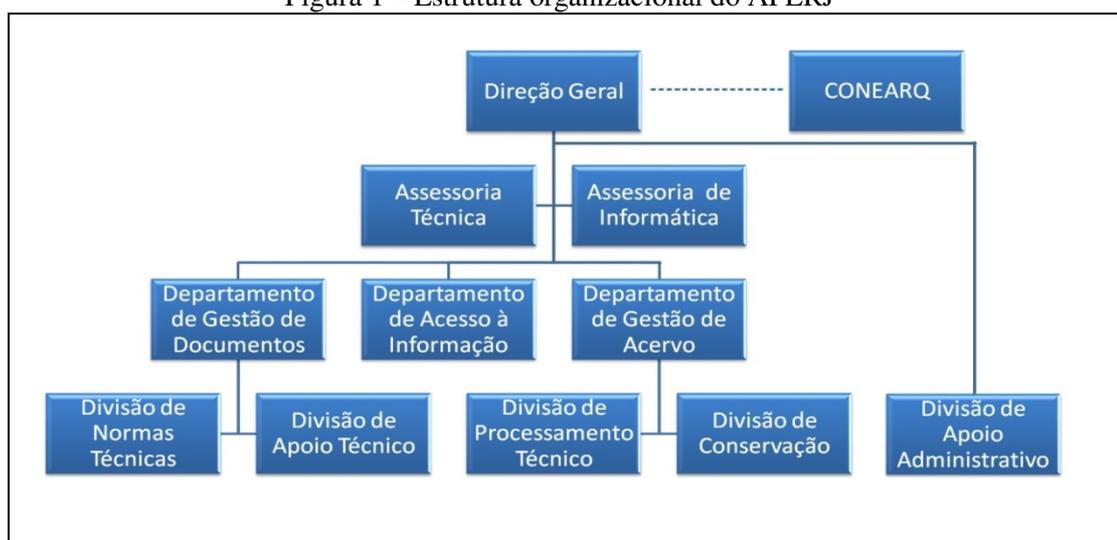
Quanto à infraestrutura, há perspectivas para a construção de uma nova sede¹². Atualmente o APERJ está instalado na Praia de Botafogo, nº 480, no prédio que, no passado, foi utilizado como garagem dos bondes da cidade do Rio de Janeiro.

Pela Resolução da Casa Civil nº 151, de 09 de julho de 2009, é aprovado o regimento atual do APERJ.

Art. 1º - O Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, órgão da estrutura básica da Secretaria de Estado da Casa Civil, **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, visando apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural. (grifo nosso)

O Decreto nº 44.674, de 20 de março de 2014, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro – APERJ, da Secretaria da Casa Civil, mantém a atribuição do APERJ com o mesmo texto do regimento interno de 2009. A partir deste 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

¹² 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.

No Poder Executivo do Rio de Janeiro, o APERJ foi inserido no planejamento estratégico previsto para o período de 2007-2010¹³, através 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 padronização dos procedimentos gerais referentes à gestão de documentos na administração pública estadual”¹⁴. 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.

O Conselho Estadual de Arquivos – CONEARQ¹⁵ foi criado em 2001¹⁶, mas ganhou maior respaldo jurídico como responsável pela elaboração da política pública arquivística com a Lei Estadual de Arquivos de 2009¹⁷. O Sistema Estadual de Arquivos – SIARQ-RJ¹⁸, criado em 2012, reproduz o modelo do Sistema Nacional de Arquivos, tendo o APERJ como órgão central.

Por meio de políticas públicas o Estado se coloca em ação 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 24 anos, 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.

¹³ 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

¹⁴ 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

¹⁵ 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 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.

¹⁶ Decreto nº 29.387 de 15 de outubro de 2001.

¹⁷ Lei nº 5562, de 20 de outubro de 2009

¹⁸ 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 possui um comitê gestor composto 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.

4 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 através de contatos presenciais com a equipe do APERJ, responsável pelas ações de gestão de documentos. Entrevista realizada com o Diretor do APERJ apontou diversos elementos do papel dessa instituição na implantação da LAI.

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*, independente de requerimentos. Verificou-se na legislação federal e estadual se as informações relativas à transparência ativa¹⁹ encontram-se 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 Decreto²⁰ que regulamenta a LAI com objetivo de disponibilizar informações relativas à transparência ativa à 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 Estão de Documentos – CGD's. Essas Comissões foram criadas em 2009²¹ para elaborar os instrumentos de gestão de documentos – códigos de classificação e tabelas de temporalidade -

¹⁹ 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.

²⁰ Decreto estadual nº 43.597/2012

²¹ As comissões de Gestão de Documentos foram instituídas através do 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.

dos órgãos que compõe o Executivo do Estado do Rio, sob a orientação do APERJ. Após a publicação do Decreto que regulamenta a LAI, tais 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:

- Quantos requerimentos foram atendidos, nesta Secretaria, no período de maio de 2012 a maio de 2014?

- Quais os 5 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 encontram-se apresentados a seguir.

5 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 dispostas 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.

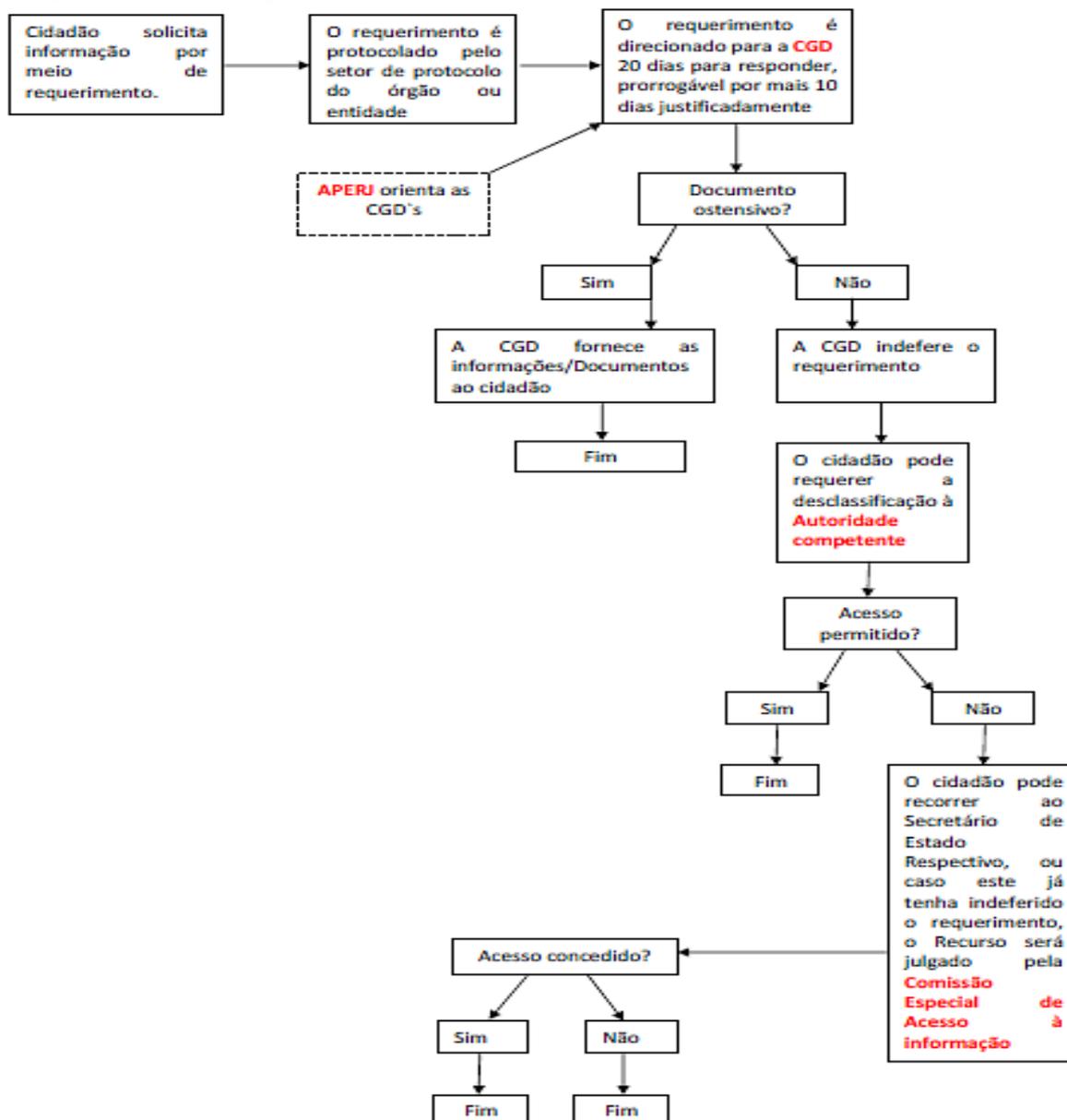
Essas informações são fundamentais para que os requerimentos de acesso sejam entregues, já que, de acordo com o procedimento definido pelo regulamento do Executivo do Rio de Janeiro, o solicitante deve levar o requerimento *in loco*.

Não são disponibilizados mecanismos para que o cidadão solicite as informações por meio da *internet*, o que contraria as definições estabelecidas na legislação federal²². A Figura

²² 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

2, a seguir demonstra o trâmite que o cidadão cumpre para acessar informações. Os atores que participam deste processo encontram-se grifados em vermelho.

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.

A participação do APERJ na arquitetura institucional da LAI se dá em duas instâncias. Numa primeira instância, indiretamente, por meio da orientação às CGD's em relação à 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, porém, 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, a 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 deste dispositivo legal a CGD é competente para apreciar o pedido e assegurar o acesso a documentos ostensivos.²³

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 parece ilustrativo dos obstáculos ao acesso à informação pelo cidadão. Apenas 4 (44%) das secretarias responderam satisfatoriamente. No entanto, apenas 1 (11%) respondeu satisfatoriamente nos termos do 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 apresenta-se as situações resultantes em cada Secretaria, bem como o prazo decorrido para o atendimento.

²³ Documentos ostensivos são os que não possuem classificação em relação a sigilo.

Quadro 1 – Processamento da transparência passiva

Secretaria	Data de protocolo do requerimento	Data da resposta	Prazo de obtenção de resposta ²⁴	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 email em 02.06.2015	13 dias	Pedido atendido satisfatoriamente

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

O Decreto determina que, em caso de indeferimento aos 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 qual instância deve o cidadão 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 exposta a finalidade do pedido. 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.

²⁴ 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”.

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 as questões propostas.

A Secretaria de Trabalho indeferiu o requerimento, com base em uma orientação da Procuradoria Geral do Estado, segundo a qual, para prestar atendimento a um pedido de informação, não se 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 à 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 com um ator decisivo para a prática de acesso à informação vigente no Executivo do Rio. Provavelmente tal ocorre porque a Procuradoria presidiu o grupo de trabalho que elaborou o texto do Decreto do Rio e, embora não conte com atribuição legal para tal, influencia o *modus operandi* das CGD's em relação ao atendimento aos 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 expressiva, considerando o alcance social dessas Secretarias.

Quadro 2 - Demanda 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 atendimento aos requerimentos, são discrepantes as interpretações das Secretarias analisadas 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.

6 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 com 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 as demandas de acesso. Para articular as ações de gestão de documentos e a implementação da LAI, é necessário que a instituição arquivística, da respectiva esfera de poder em questão, participe deste processo.

A configuração de agentes que definem as ações desenvolvidas, os recursos necessários e os serviços oferecidos ao cidadão, pelo Executivo do Estado do Rio de Janeiro não atende, satisfatoriamente, as 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 ao acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro não é um processo fácil para o cidadão. O próprio Decreto estadual possui mecanismos inibidores a este direito e os meios criados para facultá-lo não se mostram eficientes.

Seria interessante que o APERJ exercesse o papel de monitoramento e fiscalização do cumprimento da Lei. Essas atribuições deveriam ser legalmente delegadas. Para tal é fundamental ampliar as instalações físicas e a utilização de recursos tecnológicos, bem como dotá-lo de um quadro de recursos humanos compatível com suas funções.

Embora não tenha atribuições para atuar como orientadora do processo de operacionalização da LAI, a Procuradoria Geral do Estado vem exercendo essa atuação junto às CGD's. O papel do APERJ na orientação das Comissões em relação ao 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, aliado a sua limitação operacional, permite que outra instituição preencha o espaço, prestando orientações às CGD's que ao invés de promover o acesso à informação o boicota.

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 analisadas. Esse fato pode sinalizar quatro possibilidades: 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 e eventualmente a superposição das quatro possibilidades. Essas possibilidades sinalizam dois aspectos fundamentais: a falta de uma política arquivística que garanta serviços arquivísticos eficientes 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. Uma política arquivística poderia auxiliar no estabelecimento de uma arquitetura institucional e informacional, 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 políticos-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 como intenção 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.

Tendo em vista o panorama encontrado, percebe-se a necessidade de novas pesquisas para responder a vários questionamentos suscitados na pesquisa. Como o direito de acesso à informação é operacionalizado nos poderes Legislativo e Judiciário do Estado do Rio de Janeiro? Qual a arquitetura institucional e informacional para acesso à informação nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos demais estados? As instituições e serviços arquivísticos destas esferas de poder estão inseridas no monitoramento da LAI? Se estão, qual a sua atribuição? Há uma arquitetura institucional e informacional predominante? Qual o cenário da LAI nos municípios?

Espera-se que esta pesquisa estimule outros pesquisadores a responderem estas questões e contribua para os debates sobre o acesso à informação governamental, em especial no caso do Governo do Rio de Janeiro. A importância do direito de acesso à informação e a contribuição das instituições arquivísticas para o exercício deste direito merecem ser objeto de novas investigações.

REFERÊNCIAS

Arquivo Nacional (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

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: 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. **Revista eletrônica Arquivística.net**, v. 3, n .2, 2007. Disponível em <<http://www.brapci.ufpr.br/documento.php?dd0=0000005190&dd1=09a59>>. Acesso em: 01.10.2013

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.

_____. 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. **Liinc em Revista**, v. 9, n.2, p.383-405, nov. 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 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). **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