



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
ESCOLA DE ARQUIVOLOGIA

JÚLIA DE VASCONCELLOS MACHADO DA SILVA

**O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS
ESTADOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO NA
APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

RIO DE JANEIRO - RJ

2018

JÚLIA DE VASCONCELLOS MACHADO DA SILVA

**O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS
ESTADOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO NA
APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
à Escola de Arquivologia, como requisito
parcial para obtenção do Grau de Bacharel
em Arquivologia.

Orientador(a): Prof. Me. Bruno Ferreira
Leite.

Rio de Janeiro – RJ

2018

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

d de Vasconcellos Machado Da Silva, Júlia
O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS
ESTADOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO NA
APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO / Júlia de
Vasconcellos Machado Da Silva. -- Rio de Janeiro,
2018.
63

Orientador: Bruno Ferreira Leite.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,
Graduação em Arquivologia, 2018.

1. Lei de Acesso à informação. 2. Instituições
Arquivísticas. 3. Gestão de Documentos. 4. Políticas
Arquivísticas. I. Ferreira Leite, Bruno, orient. II.
Título.

JÚLIA DE VASCONCELLOS MACHADO DA SILVA

**O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS
ESTADOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO NA
APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Trabalho de conclusão de cursos
apresentado à Escola de Arquivologia, como
requisito parcial para obtenção do Grau de
Bacharel em Arquivologia.

Orientador(a): Prof. Me. Bruno Ferreira
Leite.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Bruno Ferreira Leite - Orientador

Prof. Dr. José Maria Jardim - Integrante da Banca Examinadora

Prof. Me. Danilo Bueno - Integrante da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pelo dom da vida, proteção e amor infinito e à Nossa Senhora, cuja vida na Terra é fonte de inspiração para a minha.

Sou grata também aos meus pais, Alexandre Machado e Andrea de Vasconcellos, que sempre me ensinaram o caminho do bem, da justiça e do amor, e me proporcionaram o necessário para conclusão desse trabalho.

Agradeço aos meus irmãos, Maria Clara e Arthur que me envolveram no ambiente de amor, comunhão e descontração que eu precisei em todas as fases dessa pesquisa.

Não posso deixar de mencionar meu professor orientador, Mestre Bruno Leite, que foi meu suporte e norteador nesse trabalho, sempre disposto a me ajudar, mesmo diante de tantas mudanças e revogações.

Aos meus familiares, em especial meus avós Joaquim, Maria Cristina e Neuza Maria, e aos meus amigos, que me surpreenderam com seu apoio e compreensão imensuráveis, mesmo diante de minhas ausências: deixo aqui meus mais sinceros agradecimentos.

Por fim, obrigada, Igor Renato, por sua paciência de Jó, que me deu a força necessária para continuar e concluir essa pesquisa.

Sou imensamente grata pelo incentivo que recebi de cada um. Esse trabalho é de vocês!

RESUMO

A presente pesquisa está inserida no contexto do direito à informação, assegurado no Brasil pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Baseia-se num artigo de José Maria Jardim, datado de 2013, que versa sobre a função das Instituições Arquivísticas na regulamentação da Lei, em âmbito nacional e estadual e conclui que, com exceção do estado de São Paulo, não há protagonismo de tais órgãos no cumprimento da legislação. O trabalho foi elaborado com o fito de dar continuidade à pesquisa iniciada por Jardim, ao atualizar cinco anos depois, qual seria o papel desempenhado pelas instituições arquivísticas dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo para o cumprimento da referida Lei. Foi desenvolvido a partir da análise da regulamentação estadual vigente e de dados qualitativos coletados através de visita aos sítios das instituições, bem como por meio de aplicação de questionário. Com o desenrolar da pesquisa, é possível evidenciar o cumprimento das atividades e responsabilidades indicadas por Jardim em seu estudo, bem como identificar novas ações já desenvolvidas e em desenvolvimento pelas Instituições estudadas, no decorrer do tempo, de modo a configurar um novo papel para tais órgãos – e, por consequência, para a Arquivologia – no contexto do acesso à informação.

Palavras-chave: Lei de Acesso à informação. Instituições Arquivísticas. Gestão de Documentos. Políticas Arquivísticas.

ABSTRACT

This research is about the right to information, which is guaranteed in Brazil by the 1998 Federal Constitution and is regulated by Law 12.527, of November 18, 2011. It is based on an article written by José Maria Jardim in 2013, that contents the function of the Archives by the Law's point of view, at national and state levels and concludes that the Institutions does not play the main role in complying with the legislation, except for the São Paulo state. The research was elaborated with the purpose of continuing Jardim's work, by analyzing the current scenario, five years after his article, to identify the actual role played by the Rio de Janeiro's Archival and São Paulo's Archival for the fulfillment of the Law, throughout the analysis of the current state regulations and of qualitative data collected by visiting the institutions' sites and by the application of a questionnaire. By the end of the research, it is possible to demonstrate the application of the activities and responsibilities indicated by Jardim in his study, as well as to identify new actions either already developed or under development by the Institutions, in the course of time, in order to configure a new role for such Archival – and, consequently, for Archival Science – in the context of access to information.

Keywords: Access to Public Information Act. Archival. Records Managements. Archival Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificações de acesso e prazos máximos de restrição conforme Lei nº 12.527/11.....	23
Quadro 2 – Iniciativas do Governo do Rio de Janeiro para a transparência informacional.....	28
Quadro 3 – Operações Arquivísticas abordadas no Decreto nº 58.052/12.....	36
Quadro 4 – Análise da Transparência ativa exercida pelo APERJ.....	44
Quadro 5 – Análise da Transparência ativa exercida pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo.....	45
Quadro 6 – O papel das Instituições Arquivísticas do Rio de Janeiro e de São Paulo para assegurar o cumprimento da LAI.....	46

LISTA DE SIGLAS

APERJ	ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APESP	ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
CGU	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
CNArq	CONFERÊNCIA NACIONAL DE ARQUIVOS
CONARQ	CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS
e-SIC	SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO
FHC	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
LAI	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO
PC	PLANO DE CLASSIFICAÇÃO
PGE	PROCURADORIA GERAL DA UNIÃO
RJ	RIO DE JANEIRO
SIC	SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO
SINAR	SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS
SP	SÃO PAULO
TTD	TABELA DE TEMPORALIDADE DE DOCUMENTOS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	14
3 AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS ESTADUAIS E A REGULAMENTAÇÃO DA LAI NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO.....	22
3.1 A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Estado do Rio de Janeiro.....	22
3.1.1 Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012	23
3.1.2 Decreto nº 46.205, de 27 de dezembro de 2017.....	27
3.1.3 Decreto 46.475, de 25 de outubro de 2018	31
3.2 A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Estado do São Paulo .	33
3.3 Próximos passos para exercício do protagonismo.....	39
4 A PRÁTICA DA PROMOÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PELAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO	41
4.1 Análise dos dados estatísticos disponíveis nos portais de cada Estado	41
4.2 Análise do exercício da transparência ativa em consulta aos sites de cada Instituição Arquivística	45
4.3 Análise das respostas obtidas por meio do questionário encaminhado	48
5 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO NA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	52
5.1 O papel do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro na aplicação da Lei de Acesso à Informação	52
5.2 O papel do Arquivo Público do Estado de São Paulo na aplicação da Lei de Acesso à Informação	53
5.3 Análise comparativa do cenário do protagonismo das Instituições Arquivísticas Estaduais em 2013 e 2018	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

Após longo período de opacidade das informações públicas, a temática do direito de acesso à informação está cada vez mais presente no cotidiano brasileiro, principalmente no que diz respeito à promoção da transparência das atividades desempenhadas pelos Órgãos e Instituições públicas. Tal preocupação materializou-se como legislação na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que, conforme preâmbulo,

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. (BRASIL, 2011)

Sua promulgação representou um marco legal para transparência governamental no Brasil, uma vez que consistiu numa mudança de paradigma de um Estado que, há anos, promovia a manutenção do sigilo em detrimento da difusão e publicização das informações por ele produzidas e acumuladas.

Essa característica de ineditismo não é diferente sob a ótica da Arquivologia, posto que a Lei nº 12.527/11 trouxe à tona “novas perspectivas para a gestão da informação arquivística governamental”, englobando elementos associados “às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações com a sociedade” (JARDIM, 2013, p. 384).

O texto do Projeto de Lei que resultou na normativa objeto do presente trabalho, qual seja, de nº 5.228/2009, evidenciou a centralidade das Instituições Arquivísticas e a gestão de documentos como pilares para a promoção do acesso à informação (JARDIM, 2013, p. 385) e, ainda, reconheceu tal atividade como atribuição dos Arquivos Públicos, uma vez que era considerada como função da Arquivologia. No entanto, após o trâmite do projeto na Câmara e no Senado, essas características se perderam, de modo que não foram contempladas no texto final aprovado como a Lei nº 12.527/11.

A exclusão dos preceitos da Arquivologia no teor da Lei dificulta o reconhecimento dos deveres e atribuições das Instituições Arquivísticas para a difusão das informações públicas. É perceptível que o trabalho dessas entidades está relacionado

“a muitas funções nos procedimentos de tratamento da informação pública, porém seu papel não é mencionado na legislação de acesso à informação”, conforme afirma Konrad (2013, p. 115).

Diante do exposto, levantamos uma questão: uma vez que não consta descrito nos dispositivos da Lei 12.527/11, qual seria o papel desempenhado pelas Instituições Arquivísticas Públicas pra assegurar o direito à informação no Brasil?

Com o fito de responder esse problema e identificar as responsabilidades de tais órgãos públicos para a promoção do acesso, a presente pesquisa foi desenvolvida, assumindo como recorte as Instituições Arquivísticas dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, de modo a permitir não só a delimitação de seus respectivos papéis, mas também realizar a comparação entre as atividades desempenhadas por estes órgãos na implantação da normativa.

Para tanto, desenvolvemos nossa pesquisa a partir da revisão da literatura arquivística somada à realização de diferentes análises sobre o tema, contemplando desde o contexto histórico do direito ao acesso à informação no Brasil, passando pela leitura dos Decretos regulamentadores da Lei nº 12.527/11 nos estados contemplados, até a interpretação das respostas ao questionário aplicado nas Instituições Arquivísticas envolvidas.

Segundo a perspectiva de Jardim (2013, p. 401), a promulgação de uma Lei que versa sobre o acesso à informação, após tamanha naturalização da opacidade informacional no Brasil, possui grande potencial para a criação de políticas e ações arquivísticas em resposta às demandas oriundas da normativa. Políticas essas que, se considerarmos o exposto na Lei 8.159/91, devem ser elaboradas e implantadas pelas Instituições Arquivísticas competentes.

Nesse sentido, delimitar as atribuições das Instituições Arquivísticas perante à Lei nº 12.527/11 é extremamente necessário para que tais órgãos, possam, por fim, assumir seu papel na promoção do acesso à informação no país.

2 O DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

A promoção do acesso às informações públicas e a viabilização da transparência governamental fazem parte do processo de redemocratização do Estado Brasileiro. Esse processo revela-se não só no âmbito social, mas também no âmbito legal, através da promulgação e revogação de Leis e Decretos sobre o tema no país. Trata-se de uma (re)construção progressiva que teve como marco o fim do regime militar e resultou, até 2009, na criação de 11 instrumentos normativos, entre Leis, Decretos e Medidas Provisórias, conforme análise de Georgete Rodrigues (2011), além da própria Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.195/91.

A primeira menção ao acesso aos documentos e informações após o período de exceção supracitado se dá já na Constituição Federal do Brasil, de 1988. Destacamos o inciso XXXIII do art. 5º da referida Constituição, que versa sobre o direito do cidadão ao acesso às informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, cuja disponibilização dar-se-á pelos órgãos públicos, dentro dos prazos previstos por Lei. Nesse ponto, é importante esclarecer que o inciso não estabelece os prazos e protocolos a ser seguidos, apenas assegura o direito do cidadão e da sociedade de ter contato com tais informações.

O papel de indicar esses protocolos, prazos e eventuais restrições de acesso é atualmente desempenhado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que

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. (BRASIL, 2011)

No entanto, até a promulgação da referida normativa, o Brasil caminhou por um longo caminho até o processo de acesso ocorrer como conhecemos hoje.

A primeira normativa a figurar neste processo é a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, também conhecida como Lei de Arquivos, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências”. No âmbito do acesso às informações, seu teor estabelece dois importantes pontos:

1. Os agentes responsáveis por facultar o acesso às informações públicas no âmbito federal, estadual e municipal e em cada uma das esferas de poder instituídas pela Constituição Federal. Bem como a possibilidade do acesso aos documentos privados que sejam considerados como de interesse público e social, após autorização do proprietário ou possuidor;
2. A garantia do acesso pleno aos documentos públicos como direito do cidadão, desde que observadas as classificações de sigilo e os prazos determinados já na Lei. Atualmente, esta seção da normativa (Capítulo V) foi revogada pela LAI.

De posse da afirmação do acesso à informação como um direito e da atribuição da responsabilidade de sua disponibilização aos órgãos públicos conforme esfera de poder e âmbito de abrangência, iniciamos a análise dos instrumentos contemplados no artigo “Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas pela memória e pela história”, de Georgete Rodrigues (2011).

Nesse texto, a autora esmiúça e detalha a trajetória que a legislação sobre o acesso cursou no Brasil através de uma linha do tempo segregada pelos governantes que, em seus respectivos mandatos, presidiram o poder executivo, em âmbito federal. O resultado dividiu-se em duas fases, sendo elas: o governo FHC (de 1997 a 2002) e o governo Lula (2003 a 2009).

Cabe aqui levantarmos a contradição entre o direito assegurado, este é, o direito de acesso, e a prevalência da preocupação com a normatização do sigilo e restrição à consulta, cuja presença é nítida nas normativas que serão detalhadas nos próximos parágrafos.

O Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, primeiro a figurar na linha do tempo construída por Georgete é um exemplo desta contradição, por ter como grande foco o sigilo. Seu teor “regulamenta o art. 23 da Lei nº 8159/91, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências”, estabelece quatro classificações para os documentos sigilosos (reservados, confidenciais, secretos e ultrassecretos), bem como seus prazos de classificação (cinco, dez, vinte e trinta anos, respectivamente, podendo ser renovados uma vez pelo mesmo período) e as autoridades competentes para classificação (os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

A Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, por sua vez, estabelece os procedimentos a serem adotados para a *habeas data* da informação desejada, que se inicia a partir da apresentação de um requerimento inicial, que será avaliado e deferido ou indeferido no prazo máximo de 48 horas e comunicado ao requisitante em 24 horas.

Em 29 de dezembro de 1998, entra em vigor o Decreto nº 2.910, também com enfoque no sigilo, cujo teor “estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências”. Em análise desse Decreto, observamos que suas principais determinações se referem à gestão de documentos classificados como sigilosos, especificamente. Percebemos, nesse ponto, que a preocupação com a garantia do sigilo é tamanha, que foi elaborada uma normativa para procedimentos específicos para tais informações, mesmo que não haja outra que estabeleça diretrizes semelhantes para documentos não classificados. Vale destacar que esse Decreto permanece em vigor, mesmo após a promulgação da LAI.

Na virada do milênio, especificamente em 13 de junho de 2000, temos o Decreto nº 3.505, cujo objetivo foi instituir a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Nele, foi atribuída à Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional a competência de normatizar o acesso às informações, ainda que não estabeleça nenhum procedimento ou determinação nesse sentido.

O Decreto de número 4.073, de 3 de janeiro de 2002 é o primeiro a dispor sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, através da regulamentação da Lei 8.159 de 1911. No âmbito do acesso à documentação, estabelece que cabe ao Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) a criação e implantação das diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), que tem por um de seus objetivos o acesso aos documentos de arquivo.

O Decreto nº 4.497, de 4 de dezembro de 2002, vem para alterar o primeiro Decreto desta análise, de nº 2.134/97. No entanto, como esclarecido por Georgete no em seu artigo, não se trata de uma grande mudança, apenas fica estabelecido quais os agentes que podem classificar um documento como sigiloso.

Talvez a normativa mais emblemática da contradição entre a existência do acesso à informação como um direito constitucional e a preocupação extrema com o sigilo

apresentado nas normativas que deveriam regulamentar esse direito, seja o Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 que, conforme preâmbulo, “dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.”.

Essa foi a última normativa relacionada ao direito de acesso do governo de FHC, e ficou conhecida como “Decreto do Sigilo Eterno”, em virtude não só de estabelecer quatro classificações de sigilo para as informações (reservados, confidenciais, secretos e ultra secretos), mas, também, pelos prazos que tais informações permaneceriam classificadas (máximo de 10 anos, 20 anos, 30 anos e 50 anos, respectivamente) e, principalmente, pela possibilidade de renovação ilimitada desse prazo para informações classificadas como ultra secretas.

Quando FHC concluiu o seu segundo mandato deixou, então, um legado, em termos de legislação arquivística, privilegiando o sigilo; seu sucessor, Luís Inácio Lula da Silva, não avançou em nada até a irrupção do passado na cena política nacional, isto é, os ecos da repressão política durante a ditadura militar. (RODRIGUES, 2011, p. 271).

Elucidando a postura de Georgete no trecho supracitado, a primeira normativa destacada por ela em sua linha do tempo é datada de 09 de dezembro de 2004, ou seja, o primeiro movimento pelo direito à informação no período só ocorreu no segundo ano do mandato de Lula. A Medida Provisória de nº 228 procura também regulamentar o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal, que versa sobre o direito à informação. No entanto, ressaltamos novamente a contradição entre o direito resguardado no referido inciso e o principal termo transcrito na medida, qual seja: o sigilo. Na mesma data da promulgação dessa MPV, é assinado o Decreto nº 5.301, responsável por sua regulamentação.

Por fim, em 05 de maio de 2005, foi promulgada a Lei nº 11.111, que também regulamenta o inciso XXXII do artigo 5º da Constituição, cujo teor traz sutis diferenças do Decreto supra descrito, de modo a também apresentar maior enfoque no sigilo, suas classificações e prazos.

Diante do mencionado período, o qual se caracteriza prioritariamente pelo sigilo das informações públicas em detrimento do amplo acesso à informação como direito primordial, é esperado que hora ou outra a sociedade (e, principalmente, a imprensa, diga-se de passagem) cobraria um governo mais transparente.

Com o fim de atender à crescente busca de diversos setores da sociedade brasileira pela transparência governamental e partindo da premissa de que “universalizar o acesso à informação é possibilitar a existência de uma administração eficiente e transparente em todos os níveis e esferas governamentais” (SARDENBERG, 2000, p. 5 *apud* FACHIN, 2017 p. 48), o Projeto de Lei nº 5.228, de 13 de maio de 2009 é apresentado como solução para o fim da manutenção do sigilo historicamente apresentado no decorrer das normativas que, superficialmente, versavam sobre o acesso.

Após as alterações provenientes dos trâmites para aprovação do Projeto de Lei supracitado, em novembro de 2011, a LAI é promulgada no Brasil. Segundo esta Lei (art. 5º), “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, procedimentos estes finalmente desenhados e esmiuçados para atender, na prática, a demanda do direito à informação.

Objeto do presente trabalho, a referida normativa foi criada a partir da preocupação com a facilitação do acesso, no que diz respeito à transparência dos Órgãos e Instituições públicas. Seu texto estabelece as normas e procedimentos necessários para assegurar a gestão transparente da informação, preocupando-se com sua proteção, disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso, conforme art. 6º, a fim de garantir o acesso e difusão das informações públicas e de caráter público que devem ser disponibilizadas pelos Órgãos Municipais, Estaduais e Federais em todo território Nacional.

Embora inegavelmente necessária, a referida Lei é falha ao não considerar as práticas arquivísticas para sua execução. Considerando que seu texto foi aprovado em 2011, mesmo ano da realização da I Conferência Nacional de Arquivos (I CNArq), na qual destacou-se a preocupação da área quanto à ausência dos pilares da área como diretrizes para aplicação da LAI. Afinal, como afirma Jardim (2012, p. 19), as informações “caracterizadas pela LAI são essencialmente arquivísticas”, de modo que

exigem a aplicação de políticas e práticas de gestão arquivística para a eficiência em seu desempenho.

Há, ainda, teses que sustentam que as práticas arquivísticas devem ser consideradas para além da criação e fiscalização dos procedimentos estabelecidos na LAI para obtenção do acesso, defendendo que estas devem ser adotadas também no atendimento à demanda social por informação. Neste âmbito, Fachin (2017, p. 48) expõe que para viabilizar o acesso às informações, faz-se necessário a mediação do arquivo como Instituição, que será o agente responsável pela criação de uma ponte entre a necessidade do usuário e a informação disponível.

A partir do exposto, Jardim (2013) busca identificar se tais atribuições e responsabilidades são outorgadas às Instituições Arquivísticas estaduais, em seu artigo “A implantação da Lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental”, a partir da análise das determinações constantes nos Decretos regulamentadores da Lei em 16 estados brasileiros, de modo a definir o papel desempenhado por esses órgãos na efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação.

Nesse contexto, o termo informação, que é tão amplamente utilizado em diversos segmentos profissionais e sociais, é abordado de diferentes maneiras na área dos arquivos, ainda que estas sejam complementares. De início, destacamos a descrição de Roncaglio (1977, p. 1), que conceitua informação como “tudo o que vemos, fazemos, inventamos, construímos, vestimos, falamos, escrevemos e desenhamos”, ou seja, como “todos os dados que são organizados e comunicados”. Em seu sentido mais específico, informação pode ser considerada como o “insumo para viabilizar a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas governamentais objetivando eficácia e eficiência” do Estado (FACHIN, 2017), devendo ser entendida como peça principal para garantia de um sistema democrático.

A LAI, por sua vez, define o termo a partir de uma divisão em três segmentos, permitindo a caracterização da informação como sigilosa, pessoal ou puramente informação, conforme trecho destacado abaixo, transcrito do art. 4º da normativa:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV- informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

Já para documento, a LAI adota a conceituação de “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”, ou seja, no que diz respeito à definição estabelecida pela normativa, o documento é o suporte onde a informação é comunicada, o que significa que, considerando a supramencionada definição de informação, não há como distanciar a informação de um documento.

Para a Arquivologia, área que tem o documento de arquivo entre seus objetos, a definição é melhor construída. Ronclagio (1997, p. 2), por exemplo, destaca que documentos de arquivo são aqueles:

produzidos e/ ou acumulados organicamente no decorrer das atividades de uma pessoa, família, instituição pública ou privada. Ou seja, os documentos são criados uns após os outros, em decorrência das necessidades sociais e legais da sociedade e do próprio desenvolvimento da vida pessoal ou institucional. (RONCLAGIO, 1997, p. 2)

Nesse ponto, é importante ressaltar que, com base na definição acima, considerando que as informações franqueadas pela LAI são registros das ações do Estado e da sociedade, os documentos por ela abordados referem-se, portanto, aos documentos de arquivo, mesmo que a normativa não os especifique dessa maneira.

Dando continuidade à esse pensamento, a presença implícita da Arquivologia no âmbito da LAI também é fundamentada pelos Órgãos Públicos detentores de tais documentos e, por consequência, de tais informações: as chamadas Instituições Arquivísticas, que são as entidades governamentais responsáveis por executar “a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pela administração pública, bem como [por] preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”, conforme determinado pela Lei nº 8.159/91.

Diante do exposto, o reconhecimento e compreensão das razões de ser das Instituições Arquivísticas reforça o papel destas na implantação e execução da LAI, cujo objetivo é viabilizar o acesso, que pode ser entendido como a possibilidade de consulta pelos indivíduos aos documentos de arquivo e às informações neles contidas, que pode variar de acordo com as possíveis e previstas restrições (PAES, 2004, p. 23).

Vale, também, esclarecer que o acesso nos termos da LAI (art. 7º) é compreendido como o direito de obter:

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (BRASIL, 2011)

No mais, a partir das conceituações supra, pretendemos iniciar esse trabalho a partir da identificação e reconhecimento das responsabilidades da Arquivologia, tendo como agentes as Instituições Arquivísticas, no contexto da LAI. Afinal, como afirma Jardim:

Se as instituições arquivísticas, com a autoridade que lhes foi conferida pela Lei 8.159, não assumirem seu protagonismo na criação de respostas às demandas da LAI, provavelmente outras instituições o farão. (JARDIM, 2013, p. 402)

3 AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS ESTADUAIS E A REGULAMENTAÇÃO DA LAI NOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO

Esse protagonismo, mencionado na seção anterior, refere-se à criação e implantação de ações para garantia do direito à informação e viabilização do acesso à mesma, por meio dos procedimentos e prazos estabelecidos pela LAI, papel este que deve ser assumido pelas Instituições Arquivísticas, conforme perspectiva de Jardim, com a qual concordamos.

No entanto, conforme já pontuado anteriormente, essa não é a realidade transcrita na LAI que, em âmbito federal, através do artigo 68º do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (regulamentador da LAI na esfera) nomeou a Controladoria Geral da União (CGU) como Órgão Público responsável pelo acompanhamento da aplicação e cumprimento da Lei de Acesso à Informação, em detrimento do Arquivo Nacional, contrapondo-se ao estabelecido na Lei de Arquivos, que estipula o ato de assegurar o direito à informação como responsabilidade do Arquivo Nacional, quando em âmbito Federal e na esfera do Poder Executivo.

Em contrapartida, a Arquivologia teve a oportunidade de assumir esse protagonismo em âmbito estadual, através da regulamentação da LAI nos estados brasileiros, que se deu por meio de decretos, cujos teores determinam, entre outros pontos, qual Órgão estadual seria responsável pela aplicação e monitoramento dos dispositivos legais relacionados à normativa.

Nesse capítulo, analisaremos os decretos de números 43.597, de 16 de maio de 2012, 46.205 de 27 de dezembro de 2017 e 46.475, de 25 de outubro de 2018, do Rio de Janeiro e o decreto de nº 58.052 de 16 de maio de 2012, de São Paulo, que regulamentaram ou regulamentam a LAI no âmbito estadual, a fim de identificar nas normativas as atribuições e responsabilidades das Instituições Arquivísticas Públicas desses estados.

3.1 A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Estado do Rio de Janeiro

O cenário da regulamentação da LAI no âmbito do Rio de Janeiro é bastante instável. O Estado já promulgou três diferentes Decretos com o mesmo intuito, em apenas sete anos de legislação. Essa instabilidade apresenta iminente risco à consolidação das práticas de acesso, arquivísticas ou não, uma vez que impactam direta e constantemente no cotidiano dos órgãos submetidos a ela.

Buscamos, no presente segmento desse trabalho, levantar as principais características de cada uma das normativas que vigoraram e a que vigora no Estado, a fim de identificar os papéis executados ou em execução pelo Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ).

3.1.1 Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012

O decreto nº 43.597, atualmente revogado, foi promulgado em 16 de maio de 2012 por, à época governador do estado, Sérgio Cabral. A normativa, composta por cinco capítulos e dezoito artigos, foi elaborada com o intuito de regulamentar “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”.

De início, trazemos à discussão o art. 1º da normativa, redigido nos seguintes termos:

Fica regulamentado por este Decreto o acesso a informações contidas **em documentos** em poder de órgãos e entidades públicas da administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. (RIO DE JANEIRO, 2012) (Grifo nosso)

O termo destacado no trecho supracitado evidenciou sutilmente a relação dos documentos, um dos objetos da Arquivologia, com o direito regulamentado, de modo a induzir que o acesso à informação é atividade desse campo de atuação. Não obstante, esse posicionamento é também sugerido por Rockembach (2015, p. 100), quando afirma que a divulgação “é uma das finalidades da existência dos arquivos”.

Tal observação é importante quando comparamos o teor do Decreto ora analisado com o texto da Lei que este regulamenta, uma vez que a LAI não especifica que as informações a serem disponibilizadas estão registradas num suporte documental. Deste

modo, delimitar o objeto da normativa aproximando-o à teoria arquivística consiste num elemento positivo do Decreto, outrora em vigor, quando pensamos na representatividade da área e suas atribuições.

Dando seguimento a nossa análise, destacamos também o art. 2º da normativa, redigido nos seguintes termos:

Todos os documentos produzidos ou custodiados pela Administração Estadual deverão ser classificados simultaneamente à sua elaboração ou recebimento pela autoridade competente. (RIO DE JANEIRO, 2012)

Partindo da premissa que as informações a serem disponibilizadas estão materializadas em documentos públicos, não podemos deixar de considerar a importância da classificação desses documentos, que, no âmbito da LAI, consiste no grau de sigilo que determinada documentação recebe, e que, por consequência, influenciará no acesso à ela e às informações nela registradas.

Cabe ressaltar, neste ponto, que, embora possua o mesmo nome da função arquivística que é parte da gestão de documentos, a classificação mencionada nas normativas supracitadas não se refere à uma atividade estrita das Instituições Arquivísticas e dos seus profissionais, mas sim a um ato executado pelas autoridades competentes descritas nas determinações.

Diante do exposto, resta claro que a classificação de um documento ou de uma informação é fundamental para possibilitar o acesso.

O Decreto ora analisado, por exemplo, estabeleceu que a documentação da administração Estadual poderia ser classificada como de caráter reservado, secreto ou ultrassecreto, tal qual determinado na LAI, “em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou à defesa do Estado” (art. 5º). Por consequência, o acesso aos documentos classificados e às informações neles registrados, se dariam da seguinte maneira (art. 6º):

Quadro 1 – Classificações de acesso e prazos máximos de restrição conforme Lei nº 12.527/11

Documentos e informações classificados como reservados	Restrição de acesso pelo prazo máximo de 5 anos
---------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

Documentos e informações classificados como secretos	Restrição de acesso pelo prazo máximo de 15 anos
Documentos e informações classificados como ultrasecretos	Restrição de acesso pelo prazo máximo de 25 anos

Já no que tange à difusão das informações, ou seja, na promoção do acesso propriamente dito, destacamos, em princípio, o art. 4º do Decreto nº 43.597, que estabeleceu a disponibilização de alguns dados referentes ao Estado do Rio de Janeiro em Portal de Acesso à Informação Pública na internet, sendo estes:

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. (RIO DE JANEIRO, 2012)

Por consistirem em dados disponibilizados sem a necessidade de uma solicitação do cidadão, consideramos a difusão das informações supracitadas como a chamada transparência ativa, na qual o Estado enxerga o potencial interesse de acesso em um conjunto de dados e se antecipa na disponibilização destes.

Para a transparência passiva, esta é, aquela na qual o Estado disponibiliza as informações a partir de uma solicitação prévia, os procedimentos para o acesso foram descritos no capítulo II do Decreto, sendo semelhantes àqueles estabelecido na LAI, no que tange aos requerimentos, prazos e recursos.

Esta seção da normativa esclareceu que o processo de acesso a informações, na modalidade de transparência passiva, se iniciaria pela apresentação de um requerimento preenchido pelo cidadão ao órgão/entidade estadual detentor da informação desejada, que providenciaria as tratativas para efetuar o acesso aos dados, salvo nos casos de documentação classificada, conforme já descrito.

A partir do protocolo desse requerimento, o mesmo seria encaminhado, conforme determinado pelo art. 9º da normativa, à Comissão de Gestão de Documentos do respectivo órgão/entidade estadual, para apreciação e atendimento ao pleito.

Destacamos, nesse ponto, a sutil menção à Arquivologia que o artigo realizou ao estabelecer que o pedido seria analisado pelas Comissões de Gestão de Documentos de cada órgão/entidade estadual acionado, uma vez que o conceito de Gestão de Documentos – como conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos em fase corrente e intermediária (PAES, 1986, p. 53) – é oriundo da Arquivística.

Se compararmos o teor do Decreto ora analisado com o texto da LAI, chegaremos à um novo elemento positivo da normativa, uma vez que a Lei 12.527/11 não aborda o conceito de gestão de documentos de forma específica, como ocorre no Decreto, mas o considera somente como “tratamento da informação” (BRASIL, 2011).

Novamente, se considerarmos somente o Decreto ora analisado, podemos perceber que a Arquivologia teve sua presença um pouco mais influente na regulamentação do acesso em âmbito Estadual, mais precisamente no Rio de Janeiro, do que em âmbito Federal.

No entanto, no que tange ao papel a ser desempenhado APERJ, a normativa deixou a desejar, quando sequer mencionou o Órgão como ator (quicá protagonista) nos processos de acesso em primeira instância, de análise dos recursos e/ou de controle e monitoramento do cumprimento da LAI.

Segundo o Decreto, o julgamento dos recursos aos indeferimentos de pedidos de acesso em primeira instância seria realizado, conforme incisos I e II do art. 15º,

I – pelo Secretário de Estado respectivo, pelo dirigente máximo da autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista, ou pelo agente público a quem tenha sido delegada a atribuição, quando a decisão tiver sido proferida pela Comissão de Gestão de Documentos; II - por uma Comissão formada por representantes, com seus respectivos suplentes, das seguintes Secretarias de Estado: Secretaria da Casa Civil, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Planejamento e Gestão e Procuradoria Geral do Estado. (Decreto n. 43.597, art. 15º)

Isto posto, a análise do presente Decreto nos leva a crer que, se considerarmos o estabelecido na normativa, o papel do APERJ para a promoção do acesso às informações não seria diferente daquele exercido por qualquer outro Órgão/Entidade da Administração Estadual: o exercício da transparência ativa, através da disponibilização de dados pré-definidos em portal na internet; e a prática da transparência passiva, por meio do

fornecimento de informações requeridas mediante os procedimentos estabelecidos na Lei dentro dos prazos por ela estipulados.

Em linhas gerais, embora o Decreto ora analisado tenha algumas contribuições para o campo dos arquivos – como a abordagem de conceitos específicos da área –, no que tange ao elemento principal do fazer arquivístico, qual seja, dar acesso à informação, a normativa deixou a desejar ao desconsiderar a responsabilidade atribuída pela Lei de Arquivos ao APERJ neste âmbito.

3.1.2 Decreto nº 46.205, de 27 de dezembro de 2017

A segunda normativa a regulamentar a LAI no estado do Rio de Janeiro foi o Decreto de n. 46.205, o qual também foi revogado, cuja promulgação ocorreu em 27 de dezembro de 2017 pelo governador do Estado, Luiz Fernando de Souza, entrando em vigor na data da publicação e, por consequência, revogando o Decreto n. 43.597, de 16 de maio de 2012.

À primeira vista, não podemos deixar de comparar a presente normativa com àquela por ela revogada. Enquanto o Decreto nº 43.597, do Rio de Janeiro, foi construído sob uma estrutura bastante substanciada, o Decreto nº 46.205 é composto por sete capítulos, seis seções e cinquenta artigos, cuja elaboração foi realizada com dois intuitos, conforme preâmbulo: o de criar o Programa de Transparência do Governo Aberto RJ; e o de regulamentar o procedimento de acesso às informações, previsto na Constituição Federal e na LAI.

Para início da nossa análise, trazemos à discussão o artigo primeiro da normativa, que descrevia a abrangência da regulamentação, a partir da consideração de que os procedimentos para acesso à informação pública no Estado deveriam ser observados não só pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, mas também

pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pelo Estado do Rio de Janeiro, bem como pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos estaduais para a realização de atividades de interesse público. (Decreto n. 46.205/17, art. 1º)

O fato do Decreto ter contemplado a noção de que as informações públicas podem ser produzidas e/ou acumuladas por outras Instituições que não as que compõem a administração estadual é importante, ao considerarmos o conceito de informação pública para além daquela “produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado” (CGU, 2011, p. 8), englobando também as informações provenientes de entidades privadas, desde que possuam caráter público informacional.

O artigo terceiro do Decreto ora analisado, que versa sobre a conceituação adotada para o contexto do acesso à informação, enumerou doze termos e suas respectivas definições, três a mais do que os nove contemplados pela LAI, são eles: dados processados, transparência ativa e transparência passiva, cujos conceitos podem ser observados a seguir:

II - dados processados - dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação; [...] XI - transparência ativa - disponibilização espontânea de informações de interesse geral ou coletivo, independente de requerimento; XII - transparência passiva - fornecimento de informações solicitadas por qualquer cidadão mediante simples pedido de acesso. (RIO DE JANEIRO, 2017)

Cumpramos ressaltar, porém, que após a leitura da normativa, não identificamos, no artigo, a presença de termos estritamente arquivísticos, como, por exemplo, “gestão de documentos”, evidenciando a ausência de representatividade da área. Característica essa perdida na mudança da normatização, uma vez que, conforme verificamos anteriormente, o Decreto anterior contemplava essa representatividade, mesmo que sumariamente.

Por outro lado, levantamos uma importante, mas também criticável, contribuição do Decreto que está contida em seu artigo 6º, o qual aborda a necessidade de desenvolvimento de uma política de acesso à informação para a transparência no Estado.

Importante, pois afirmou a relevância da instauração de uma política para a modificação da cultura governamental que, conforme observamos no contexto histórico descrito no capítulo anterior, voltava-se majoritariamente para o sigilo. Criticável, pois não contemplou o APERJ como parte dessa política, desconsiderando que a “divulgação é uma das finalidades da existência dos arquivos” como Instituição Arquivística, conforme defendido por Rockembach (2015, p. 100).

Foi também neste artigo que a normativa determinou a criação e manutenção de alguns programas e portais *online* para o desenvolvimento dessa política, os quais foram desenvolvidos a partir das noções de transparência ativa e transparência passiva, cujos conceitos foram previamente definidos na seção anterior do presente trabalho. Esses programas podem ser consultados no quadro a seguir.

Quadro 2 – Iniciativas do Governo do Rio de Janeiro para a transparência informacional

Transparência Ativa	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Transparência “Governo Aberto RJ”; • Portal “Governo Aberto RJ”; • Portal “E-Gov”; • Portal “Transparência”
Transparência Passiva	<ul style="list-style-type: none"> • SIC Presencial; • Portal “E-SIC.RJ” • Fale com a gente

O parágrafo primeiro do artigo sexto instaurou um Comitê Executivo que assumiria o papel de responsável pelo Programa de Transparência, cuja composição fora constituída por representantes designados pela Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico, pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, pela Secretaria de Estado de Segurança, pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, e pela Ouvidoria Geral de Transparência Governamental, desconsiderando novamente o APERJ, que somente poderia ser contemplado por meio de designação de um dos Órgãos *supra*.

Nossa crítica à ausência de representatividade do APERJ na constituição do comitê é fundamentada no disposto no inciso I do segundo parágrafo do artigo, o qual versava sobre as atribuições do Comitê. A partir dele, ficou determinado que o Comitê seria responsável por “propor a classificação e reavaliação da informação quanto ao grau de sigilo (reservada, secreta e ultrassecreta) e o cumprimento de seus respectivos prazos”, entre outras atividades. Ora, podemos dizer que não há campo científico mais familiarizado com as atividades de avaliar e classificar informações arquivísticas (registro de atividades desempenhadas) do que a Arquivologia, de modo que sua ausência nesse âmbito deixa claro a dificuldade da área em assumir seu protagonismo.

No que tange à transparência ativa, abordada no segundo capítulo da normativa, as determinações não foram muito diferentes das contidas no Decreto anterior. Os artigos também definiram o tipo de informações que deveriam estar dispostas nos portais das

instituições e entidades. A única diferença entre o primeiro e o segundo é a existência de um artigo voltado ao Programa Governo Aberto RJ e suas competências na colaboração para a conquista da transparência ativa.

O terceiro capítulo do Decreto ora analisado, por sua vez, determinou a criação de um segundo Comitê. Batizado Comitê Gestor, o grupo seria responsável pela coordenação institucional dos portais supracitados e pelo monitoramento dos serviços de atendimento dos pedidos de acesso à informação. Sua composição, conforme versava a normativa, seria fruto de designações dos membros do Comitê Executivo. Determinação questionável, ao estabelecer que o grupo que disponibilizaria as informações escolheria o grupo que fiscalizaria o acesso.

O capítulo também estabeleceu a criação dos Núcleos Virtuais de Acesso à Informação, que seriam os responsáveis por receber e responder os requerimentos enviados por meio dos procedimentos estabelecidos pela LAI, configurando outra significativa mudança entre o Decreto anterior e a normativa ora analisada, uma vez que a legislação de 2012 determinara que os pedidos seriam analisados pelas Comissões de Gestão de Documentos do órgão e entidade acionado.

Não identificamos grandes diferenças entre o presente Decreto e a normativa anterior, no que tange aos procedimentos, prazos, recursos e eventuais restrições (graus de sigilo e prazos) para o acesso à informação.

Consideramos, por fim, que se a Arquivologia não estava suficientemente representada pelo Decreto nº 43.597/12, sua presença foi ainda menos expressiva, para não dizer praticamente nula, no Decreto nº 46.205/17, evidenciando uma considerável perda para a área.

Ante o exposto, é possível perceber que não houve modificações no papel do APERJ entre as normativas, permanecendo o órgão como entidade da administração pública, responsável somente pela prestação de informações, quando acionada. Nada muito diferente do senso comum de que as Instituições Arquivísticas existem somente para armazenar a documentação, não cabendo a elas papel ativo na gestão e, por consequência, na divulgação da mesma.

Isto, é claro, sob o ponto de vista da LAI, uma vez que o Decreto nº 42.002, de 21 de agosto de 2009, determinou que cabe ao APERJ a promoção da Gestão de Documentos

no Estado do Rio de Janeiro, atividade essa estritamente relacionada à recuperação e disponibilização das informações, fundamental para o acesso.

3.1.3 Decreto 46.475, de 25 de outubro de 2018

A última normativa a regulamentar o direito à informação previsto na Constituição Federal e na LAI, no Estado do Rio de Janeiro é o Decreto nº 46.475, atualmente em vigor, cuja promulgação se deu em 25 de outubro de 2018, já na etapa final da elaboração do presente trabalho e menos de um ano depois da regulamentação anterior, pelo governador do estado Luiz Fernando de Souza.

Sua estrutura é definida por dez capítulos, oito seções e sessenta e cinco artigos, sendo ainda maior que os dois anteriores e bem semelhante à normativa que regulamenta a LAI no Estado de São Paulo, a qual será analisada mais a frente, no que tange à divisão adotada e o nome dado aos seus capítulos e seções.

De imediato, identificamos a ausência de menção à Lei de Acesso a Informação no preâmbulo do Decreto, o qual foi redigido nos seguintes termos:

Dispõe sobre o Acesso a Informações previsto no Inciso XXXIII, do caput do artigo 5º, no inciso II, do §3º do artigo 37, e no §2º, do artigo 216, todos da Constituição da República, e dá outras providências (RIO DE JANEIRO, 2018)

No entanto, a partir da leitura integral da normativa ficou evidente que suas determinações se referem à regulamentação da LAI. A exemplo disso, destacamos o artigo primeiro que estabelece que o ato regulamenta os procedimentos para garantia do acesso à informação “em conformidade ao disposto na Lei nº 12.527/11.

No que tange à conceituação, o Decreto ora analisado enumera treze termos para contextualização do direito ao acesso, um a mais do que o Decreto anterior e quatro a mais dos contemplados na LAI. Vale esclarecer, porém, que o termo adicionado não configurou significativa mudança, sob a perspectiva da Arquivologia. Este é “informação atualizada” que, segundo o inciso XI do artigo terceiro, consiste na:

informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a

Ao contrário da normativa anterior, qual seja, o Decreto nº 46.205/17, que estabelecia a abrangência da regulamentação em um artigo, conforme exposto anteriormente, o presente Decreto, de nº 46.475/18, aborda o tema em um capítulo composto de três artigos, redigidos com o fito de contemplar tanto a regra como as possíveis e previstas exceções.

No tocante à transparência ativa, abordada no terceiro capítulo da legislação, não há grande diferença entre as determinações em vigor e aquelas contidas no Decreto por ela revogado. O portal Governo Aberto do RJ, por exemplo, permanece como peça importante para a disponibilização das informações públicas pelos órgãos do Estado.

O quarto capítulo do Decreto, por sua vez, versa sobre a transparência passiva e é subdividido em quatro seções. Seu intuito é estabelecer os procedimentos para garantia do acesso à informação, a partir de um requerimento, não muito diferente do disposto na LAI.

É na primeira seção do presente capítulo, que fica estabelecido a criação, por parte dos Órgãos e entidades submetidas à normativa, dos chamados Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), responsáveis pelo atendimento e orientação ao público, recebimento, registro e acompanhamento da tramitação dos pedidos de acesso (incluindo recursos) e de reavaliação de classificação de sigilo nas unidades detentoras da informação.

As demais seções versam, respectivamente, do pedido de acesso à informação, do procedimento de acesso à informação e dos recursos, e seguem a mesma linha de redação das outras normativas sobre o tema no Estado e da LAI, de modo que não aprofundaremos nesse ponto.

A primeira menção ao sigilo ocorre no capítulo V da normativa, que se divide em quatro seções e estabelece os graus de sigilo e seus respectivos prazos, os mesmos anteriormente destacados, bem como os procedimentos para classificação e desclassificação das informações.

Muito embora o presente Decreto não mencione os Comitês Executivo e Gestor, que foram instaurados por força do Decreto anterior, há a instauração da chamada

Comissão Mista de Transparência, abordada no capítulo VI, cujas atribuições são bastante semelhantes àquelas do Comitê Executivo.

Os demais capítulos da normativa referem-se às entidades sem fins lucrativos, às informações pessoais e às responsabilidades, os quais não serão aprofundados nesse capítulo em virtude de consistirem num fato novo, oriundos do Decreto em vigor, cuja promulgação coincidiu com a etapa final da elaboração do presente trabalho. No entanto, algumas características relevantes contempladas nesses assuntos serão discutidas mais a frente, quando abordarmos a regulamentação da LAI no Estado de São Paulo, uma vez que, conforme anteriormente pontuado, esta possui bastante semelhança com a normativa atual do Rio de Janeiro.

Por fim, em relação às atribuições do APERJ para o cumprimento da LAI, identificamos que, pela primeira vez, a Instituição foi mencionada na legislação, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, no artigo trigésimo nono:

As informações classificadas como documentos de guarda permanente que forem objeto de desclassificação serão encaminhadas ao Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro - APERJ, ao arquivo permanente do órgão público, da entidade pública ou da instituição de caráter público, para fins de organização, preservação e acesso. (RIO DE JANEIRO, 2018)

Notório, pela leitura da citação acima, que prevalece a noção de que as Instituições Arquivísticas atuam como depósitos de documentos. Entendemos, por fim, que a Arquivologia, quando no contexto da legislação sobre o direito de acesso, se depara com o mesmo obstáculo ao exercício do protagonismo defendido por Jardim, tanto em âmbito Federal, como no Estado do Rio de Janeiro.

3.2 A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Estado do São Paulo

Por outro lado, o Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, responsável pela regulamentação da LAI no Estado de São Paulo,

não apenas confere ao Arquivo do Estado de São Paulo uma destacada posição na aplicação dos dispositivos legais de acesso à informação governamental como

estabelece conexões conceituais e operacionais entre o cumprimento da LAI e a gestão arquivística. (JARDIM, 2013, p. 396)

Suprindo, portanto, duas lacunas deixadas pela LAI quanto à relação entre a atividade de promover o acesso à informação e a Arquivística, quais sejam: a ausência de menção a Instituição Arquivística da esfera competente e ao conceito de Gestão de Documentos.

Se considerarmos a primeira regulamentação da LAI no Estado do Rio de Janeiro (o Decreto nº 43.597/12), datada do mesmo ano do Decreto nº 58.052/12, perceberemos que a discrepância entre as normativas iniciam-se já na estrutura dos Decretos, pois o primeiro é bastante substancial se comparado ao segundo, afinal a normativa de São Paulo é composta por seis capítulos, nove seções, oito subseções e oitenta artigos.

Cumprido destacar, aqui, que as duas regulamentações seguintes do Estado fluminense acabaram por derrubar tal comparação, uma vez que detém de estruturas mais amplas e similares quantitativamente a de São Paulo.

Já sobre o conteúdo do Decreto, pensamos ser essencial destacar o primeiro capítulo, redigido de forma a delimitar a abrangência da regulamentação, ao considerar que os procedimentos para acesso à informação pública no estado devem ser observados não só pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, mas também “pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos estaduais para a realização de atividades de interesse público”, conforme estabelece a referida normativa, no artigo primeiro.

Outra importante contribuição do Decreto, dessa vez mais voltada para a Arquivologia, está no artigo segundo da normativa, que complementa as diretrizes a serem observadas pela Administração Pública para promoção do acesso à informação estabelecidas pela LAI. Enquanto que na Lei nº 12.527 são enumeradas cinco diretrizes, quais sejam:

I- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II- divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

o Decreto nº 58.052/12 apresenta mais uma: a “implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos” (SÃO PAULO, 2012).

Esse acréscimo à Lei é de suma importância para a área Arquivística, pois atrela a promoção do acesso ao conceito de Gestão de Documentos e, ainda, à uma política estadual de arquivos, cuja responsabilidade de elaboração e implementação pertence, espelhando-se no determinado pela Lei de Arquivos, à Instituição Arquivística do Estado.

Vale destacar que a regulamentação no Rio de Janeiro chegou a contemplar a necessidade de uma Política de Acesso (não de Arquivos) em seu segundo Decreto, porém tal menção não ocorre na normativa atualmente em vigor, tal qual vimos anteriormente.

No âmbito da conceituação, se considerarmos somente o que foi estipulado no teor da LAI, o Decreto nº 58.052/12 supera as expectativas, trazendo vinte e cinco conceitos para o contexto do acesso, dezessete a mais do que a quantidade abordada pela LAI. Exemplos das importantes adições mencionadas são os conceitos de: arquivos públicos e documentos de arquivo; gestão de documentos; e metadados (contemplando as especificidades dos documentos digitais).

Outros importantes termos abordados no teor do Decreto são os instrumentos arquivísticos provenientes das funções de Classificação e Avaliação, partes do processo de Gestão de Documentos, quais sejam: o plano de classificação e a tabela de temporalidade, cuja a elaboração é abordada no artigo sexto, inciso I como um dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual para a efetividade do acesso.

Cumprir destacar, nesse ponto, o parágrafo único do referido artigo, que estabelece que tais instrumentos, quando propostos, devem ser encaminhados para o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) antes de sua oficialização, evidenciando outro importante papel da Instituição Arquivística mencionada, no contexto discutido no presente trabalho.

Há de se considerar também, em nossa análise, a mudança promovida pelo artigo décimo primeiro da normativa, que altera a nomenclatura e atribui nove novas competências às outrora conhecidas como Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo, que, a partir da promulgação do Decreto, tornaram-se as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso, cujas atribuições são:

I - orientar a gestão transparente dos documentos, dados e informações do órgão ou entidade, visando assegurar o amplo acesso e divulgação; II - realizar estudos, sob a orientação técnica da Unidade do Arquivo Público do Estado, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, visando à identificação e elaboração de tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, de seu órgão ou entidade; III - encaminhar à autoridade máxima do órgão ou entidade a tabela mencionada no inciso II deste artigo, bem como as normas e procedimentos visando à proteção de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, para oitiva do órgão jurídico e posterior publicação; IV - orientar o órgão ou entidade sobre a correta aplicação dos critérios de restrição de acesso constantes das tabelas de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais; V - comunicar à Unidade do Arquivo Público do Estado a publicação de tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, e suas eventuais alterações, para consolidação de dados, padronização de critérios e realização de estudos técnicos na área; VI - propor à autoridade máxima do órgão ou entidade a renovação, alteração de prazos, reclassificação ou desclassificação de documentos, dados e informações sigilosas; VII - manifestar-se sobre os prazos mínimos de restrição de acesso aos documentos, dados ou informações pessoais; VIII - atuar como instância consultiva da autoridade máxima do órgão ou entidade, sempre que provocada, sobre os recursos interpostos relativos às solicitações de acesso a documentos, dados e informações não atendidas ou indeferidas, nos termos do parágrafo único do artigo 19 deste decreto; IX - informar à autoridade máxima do órgão ou entidade a previsão de necessidades orçamentárias, bem como encaminhar relatórios periódicos sobre o andamento dos trabalhos. (SÃO PAULO, 2012)

Seguindo o determinado pela LAI e de igual forma abordado pelos Decretos do Rio de Janeiro, a descrição dos procedimentos para o acesso são muito semelhantes no Decreto nº 58.052, de São Paulo, quando nos casos de transparência passiva: iniciam-se com um requerimento, que deve ser analisado por Comissões pré-determinadas (as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso) dentro dos prazos estabelecidos, cabendo recurso em caso de indeferimento em primeira e em segunda instância.

A transparência ativa, por sua vez, é abordada pelo Decreto de São Paulo num capítulo segregado, no qual são discriminadas quais informações deverão ser disponibilizadas sem solicitação prévia, bem como o local de disponibilização e a periodicidade de atualização dos referidos dados.

A possibilidade de restrição de acesso é abordada somente no quarto dos seis capítulos da normativa, evidenciando o nível de detalhamento dos pontos anteriormente discutidos.

Nesse âmbito, é importante destacar a abrangência que a normativa, tal qual a Lei por ela regulamentada, prevê às atividades de classificação, reclassificação e desclassificação das informações sigilosas. Há uma preocupação com as razões que levam

à classificação de uma informação, relacionadas ou não ao grau de confidencialidade a ela atribuída.

De acordo com os princípios para uma legislação sobre acesso à informação, elaborados pela ONG ARTIGO 19, cujo intuito, segundo Martins (2011, p. 237), é de “colaborar para os debates sobre o conteúdo e extensão do direito de acesso a informações públicas e a forma de sua regulação”, é primordial que as exceções ao acesso – restrição – sejam tanto clara e rigorosamente definidas, como sujeitas a rígidas análises de dano ao interesse público (MARTINS, 2011, p. 238), de modo que a preocupação presente no Decreto e citada no parágrafo anterior é fundamental, da perspectiva do direito à informação.

Outro sinal do ineditismo do Decreto ora analisado é a presença de uma seção exclusiva sobre a proteção e o controle de documentos, dados e informações sigilosos. Afinal, a simples classificação da documentação não garantirá o tratamento adequado da informação, tampouco a proteção e preservação da mesma, podendo vir a dificultar ou até mesmo impedir, no futuro, o acesso posterior à desclassificação.

É nesta seção que são abordadas as conexões operacionais entre a promoção do acesso e o fazer arquivístico mencionadas por Jardim e citadas no início deste subcapítulo, cujas definições são apresentadas sumariamente no quadro a seguir:

Quadro 3 – Operações Arquivísticas abordadas no Decreto nº 58.052/12

Operação Arquivística	Conceito	Referência
Produção, Registro, Expedição, Tramitação e Guarda dos documentos sigilosos	Estabelece as medidas de segurança que devem ser adotadas para o tratamento arquivístico designado aos documentos classificados.	Subseção I do Decreto 58.052/12
Marcação dos documentos Sigilosos	Determina que o grau de sigilo do documento deve ser assinalado em todo documento e suas cópias, seguindo parâmetros predeterminados.	Subseção II do Decreto 58.052/12
Criptografia de documentos sigilosos	Assegura a possibilidade de criptografia das informações sigilosas para garantir a restrição de acesso durante a tramitação dos documentos e normatiza a operação.	Subseção III do Decreto 58.052/12
Preservação e Eliminação de documentos sigilosos	Elucida que os documentos sigilosos estão sujeitos aos prazos de guarda determinados nas tabelas de temporalidade, mas determina que a eliminação após esse prazo somente ocorrerá após um ano de sua	Subseção IV do Decreto 58.052/12

¹ A ARTIGO 19 é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

	desclassificação, visando permitir o acesso.	
Publicidade dos atos administrativos relacionados à documentação sigilosa	Padroniza os “extratos” que devem ser emitidos para publicitar os atos administrativos referentes á informações sigilosas.	Subseção V do Decreto 58.052/12
Emissão e uso de credencial para acesso aos documentos sigilosos	Descreve a função da credencial para o acesso e estabelece os agentes responsáveis pela emissão de tal credencial, de acordo com o grau de sigilo.	Subseção VI do Decreto 58.052/12
Reprodução e autenticação dos documentos sigilosos	Submete a possibilidade de reprodução parcial ou total de um documento sigiloso aos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), desde que seguindo as considerações da subseção abordada.	Subseção VII do Decreto 58.052/12
Gestão de Contratos cuja execução dependa do acesso à documentos sigilosos	Descreve os requisitos para o acesso à documentação classificada nos casos de necessidade de consulta para execução dos serviços contratados.	Subseção VIII do Decreto 58.052/12

O quinto capítulo da normativa regulamentadora da LAI no Estado de São Paulo traz nova adição significativa à garantia da promoção do acesso à informação e pode ser relacionado ao terceiro princípio daqueles elaborados pela ARTIGO 19: a promoção de um governo aberto. Trata-se do capítulo sobre as responsabilidades e sanções aplicáveis aos indivíduos que apresentem qualquer óbice injustificado ao acesso à informação.

Cumprе esclarecer que destacamos a questão da segurança nesse subcapítulo, embora já tenhamos mencionado superficialmente em análise ao Decreto em vigor no Rio de Janeiro, de 2018, em virtude desta consistir num ato inédito do Decreto nº 58.052, ainda em 2012.

A relação entre o teor supracitado e o princípio descrito se dá quando compreendemos que a existência de um segmento na legislação, referente às penalidades nos casos de objeção ao acesso, tem o potencial de transformar a cultura governamental como um todo, através de cada cidadão que a constitui.

Nele, são contempladas situações como: recusa injustificada de disponibilizar a informação; utilização, destruição ou inutilização deliberada das informações classificadas; análise parcial das solicitações de acesso; publicitação das informações classificadas fora do previsto em Lei; imposição de classificação de sigilo visando evitar a divulgação de determinada informação; e ocultar informações sigilosas das revisões de

classificações, a fim de impedir a desclassificação destas, em prol de interesses individuais, todas elas tendo como principal consequência o impedimento do acesso.

As sanções previstas no Decreto vão desde aplicação de multa até o recebimento de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública estadual, isto é, o impedimento do exercício de cargos e/ou prestação de serviços públicos em âmbito estadual.

Diante do exposto, após analisar a regulamentação da LAI no Estado de São Paulo realizada pelo Decreto nº 58.502/12, não vemos escolha além de concordar com a posição de Jardim (2013, p. 401), quando este a compreende como “uma referência que, em termos arquivísticos, expressa um grau de ‘empoderamento’ bastante significativo”.

Quanto ao papel do Arquivo Público do Estado de São Paulo, tomando como base tão somente a normativa, identificamos que a Instituição Arquivística exerce não só a transparência ativa – por meio da disponibilização de informações previamente definidas na rede mundial de computadores, conforme Decreto – e a transparência passiva – a partir do fornecimento das informações requisitadas pelos procedimentos definidos na legislação –, como também atua como protagonista “no monitoramento dos dispositivos legais relacionados à LAI” (JARDIM, 2013, p. 395).

Afinal, como versa o artigo quinto do Decreto:

Artigo 5º - A Unidade do Arquivo Público do Estado, na condição de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, é a responsável pela formulação e implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos, a que se refere o artigo 2º, inciso II deste decreto, e deverá propor normas, procedimentos e requisitos técnicos complementares, visando o tratamento da informação. Parágrafo único - Integram a política estadual de arquivos e gestão de documentos: 1. os serviços de protocolo e arquivo dos órgãos e entidades; 2. as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso - CADA, a que se refere o artigo 11 deste decreto; 3. o Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações - SPdoc; 4. os Serviços de Informações ao Cidadão - SIC. (SÃO PAULO, 2012)

3.3 Próximos passos para exercício do protagonismo

No entanto, mesmo diante das perspectivas positivas que o Decreto nº 58.052/12 traz à tona, faz-se necessário agir e pensar com cautela nos próximos passos da área para o exercício pleno do protagonismo que lhe é de direito.

Não podemos considerar a promulgação de uma Lei como a solução para a ausência de reconhecimento, representatividade e atividade da Arquivologia no Brasil, até porque, um conjunto de Leis não caracteriza uma política arquivística que, na atual conjuntura, é vislumbrada como possível estratégia para recuperação do protagonismo supracitado (JARDIM, 2013, p. 401). É necessário ter em mente que

Assim como a Lei de Arquivos de 1991 não assegurou uma “nova era” para os arquivos brasileiros, tampouco a Lei de Acesso à Informação de 2011 garantirá que venham à tona, subitamente, políticas e ações arquivísticas que não foram desenvolvidas nos últimos 22 anos. (JARDIM, 2013, p. 401)

É a partir desse ponto de vista que, cinco anos depois da publicação do artigo detentor da citação supra, buscaremos identificar as ações práticas implementadas pelas Instituições Arquivísticas dos estados cujos decretos foram analisados, a fim de evidenciar os caminhos trilhados até então para a recuperação e/ou exercício de nosso protagonismo.

4 A PRÁTICA DA PROMOÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PELAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO

Adotamos três estratégias a fim de identificar o papel efetivamente desempenhado pelas Instituições Arquivísticas dos Estados ora estudados, são elas: o levantamento dos dados estatísticos disponibilizados nos portais e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) de cada Estado, referente ao número de pedidos, status dos atendimentos e outras informações; a análise dos dados disponíveis no sítio das Instituições Arquivísticas ora estudadas, a fim de identificar o exercício da transparência ativa; e a elaboração e aplicação de um questionário, cujas perguntas são relacionadas às atividades desempenhadas para a garantia, difusão e atendimento ao estipulado na LAI.

4.1 Análise dos dados estatísticos disponíveis nos portais de cada Estado

O artigo nono, inciso I da LAI determina a “criação de serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas”, idealizados com o fito de:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. (BRASIL, 2011)

Pelo exposto, entendemos que em cumprimento ao determinado na LAI, que versa sobre o acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal, conforme já esclarecido, cada órgão e entidade deve dispor do serviço acima descrito.

No que tange à Administração Pública Estadual e considerando os Estados abordados nesse trabalho, identificamos que ambos os Estados possuem o SIC e, não só isso, mas também o desenvolveram em plataforma digital: batizando-os de e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão).

Outra interessante determinação da LAI está descrita no artigo trigésimo, inciso III, que estabelece a publicação anual de “relatório estatístico contendo a quantidade de

pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes” pelos órgãos/entidades públicos, em sítio na Internet.

É nesta base de dados, disponível nos e-SIC de cada um dos Estados analisados no presente trabalho, que identificamos as informações dispostas nos próximos parágrafos, a fim de evidenciar o exercício prático do direito assegurado pela LAI.

Iniciamos nossa análise a partir dos dados referentes ao Rio de Janeiro. Em consulta ao portal e-SIC do Estado, na aba “estatísticas”, as informações desejadas são rapidamente localizadas pelo usuário e de fácil interpretação (visualização disponível em gráficos), o que configura um ponto positivo no que tange à desburocratização para o acesso.

No entanto, algumas considerações sobre o portal devem, inevitavelmente, ser levantadas, a fim de garantir o completo entendimento das informações que introduziremos a seguir. São elas:

1. O único filtro aplicável para aprimoramento da pesquisa é o de “Órgão Público” que, quando selecionado, informa os dados referentes somente ao órgão escolhido ou de todos os órgãos (se selecionada a opção “todos), de modo que não é possível filtrar a pesquisa por ano, impossibilitando uma análise mais completa, no que tange à mudança do cenário encontrado por Jardim, em 2013, e o cenário atual.
2. O portal não esclarece qual o período dos dados exibidos ou a data da extração do relatório, de modo que não podemos precisar se os dados se referem ao ano corrente ou à soma dos pedidos imputados desde a criação do SIC.

Cientes das condições supra, trazemos à tona as seguintes informações, extraídas do portal e-SIC em 18 de novembro de 2018: o total de requerimentos de informações computados nos SIC do Estado de Rio de Janeiro é de 3.231 requerimentos. Destes 2.147 foram analisados, enquanto os 1.084 remanescentes ainda estão pendentes de resposta. Dentre o total de pedidos analisados, 1.729 foram respondidas, enquanto 418 foram negadas em primeira instância pelos órgãos acionados.

Pelo exposto, o cenário da disponibilização das informações pelo Estado do Rio de Janeiro é de: 54% dos requerimentos respondidos, 13% dos requerimentos negados e 33% dos requerimentos pendentes, sem informar o status no que tange ao prazo.

Aplicando o filtro de órgão para exibir somente os requerimentos remetidos ao APERJ, temos os seguintes resultados: total de 8 pedidos, dos quais todos foram respondidos, de modo a levar a Instituição a um retorno favorável ao acesso em 100% das solicitações.

Outras informações interessantes que são disponibilizadas no e-SIC do Estado do Rio de Janeiro referem-se ao perfil dos requisitantes, cujos dados são segredados por: tipo de requisitante (88% pessoa física e 12% pessoa jurídica), gênero do requisitante (72% gênero masculino e 28% gênero feminino), faixa etária (1% pessoas até 20 anos, 70% pessoas de 21 até 40 anos, 21% pessoas de 41 até 59 anos e 7% acima de 60 anos) e grau de instrução (% pessoas sem instrução formal e ensino fundamental, 8% cursando ou com ensino médio completo, 53% cursando ou com ensino superior completo, 22% cursando ou com especialização completa, 12% cursando ou com Mestrado completo e 4% cursando ou com Doutorado completo).

No que tange ao grau de escolaridade do requisitante, os dados descritos acima revelam um cenário muito semelhante àquele traçado a partir dos dados coletados por Jardim, em 2013, de modo que acreditamos ser interessante reforçar uma das considerações do autor, à época da redação de seu artigo, qual seja:

Há, neste sentido, uma forte correlação entre o nível educacional dos solicitantes e os diversos fatores que levam o cidadão a demandar acesso à informação governamental. Quanto maior o grau de exclusão informacional do cidadão em decorrência da pouca instrução, parecem menores as condições de uso da LAI por esse grande segmento da sociedade brasileira. (JARDIM, 2013, p. 393).

Relativo ao Estado de São Paulo, dando seguimento à nossa análise, a consulta ao relatório de dados usado para elaboração deste texto também se dá pelo portal do e-SIC do Estado na Internet. Na página principal do portal, há um botão para acesso às estatísticas relacionadas ao acesso. Novamente, observamos o caráter intuitivo do portal, evidenciando a desburocratização do acesso.

Opondo-se ao portal do Estado do Rio de Janeiro, o e-SIC de São Paulo permite não só a coleta dos dados segregados por Órgão/entidade pública, mas também viabiliza o filtro por mês (somente aqueles do ano corrente e o anterior) ou por ano., além de possibilitar a extração do relatório em arquivo Excel (formato .xls).

Relativo aos status dos pedidos, a informação do portal de São Paulo é mais completa, uma vez que permite verificar não só se os requerimentos foram respondidos ou não, mas também a quantidade dos casos com base nos seus prazos (atendimento dentro ou fora do prazo), informação indisponível no caso do Rio de Janeiro.

No entanto, a aba de relatórios estatísticos não contempla os dados relativos ao perfil dos requeritantes, de modo que não será possível, em nossa análise, traçar o cenário demográfico dos solicitantes do Estado de São Paulo, visto que a extração de dados como gênero, escolaridade e faixa etária não é executável.

Consideramos o período de janeiro a novembro de 2018 para extração (realizada em 18 de novembro de 2018) das informações abaixo discriminadas:

O total de requerimentos computados no SIC do Estado de São Paulo em 2018 foi de 19.945. Destes, 17.766 constam como encerrados no sistema, de modo que os pedidos em aberto contabilizam 760 pedidos. Dentre o total de pedidos analisados, 16.529 foram atendidos na integralidade, 775 foram atendidos parcialmente e 284 foram negados em primeira instância pelos órgãos acionados.

Muito embora os dados tenham sido extraídos diretamente pelo portal SIC do Estado, detectamos que a soma dos números supracitados não corresponde aos valores totais informados, de modo que consideraremos os dados como uma estimativa. Em todo caso, fica registrada nossa crítica ao ocorrido.

Isto posto, o resultado da atividade de prestação de informações no Estado de São Paulo pode ser expressado pelo seguinte cenário: cerca de 94% dos pedidos foram atendidos integralmente, cerca de 4% dos pedidos foram parcialmente atendidos e cerca de 2% dos pedidos foram negados.

Aplicando o filtro de órgão para exibir somente os requerimentos remetidos ao Arquivo Público do Estado de São Paulo e mantendo-se o período da extração anterior, temos os seguintes resultados: 60 pedidos recebidos, sendo 52 finalizados e 2 em aberto. Dos requerimentos finalizados, 48 foram totalmente atendidos, enquanto 4 foram atendidos parcialmente. Nesse sentido, a Instituição figura positivamente em relação ao provimento do acesso, com um percentual de 100% das solicitações atendidas (92% integralmente e 8% parcialmente).

4.2 Análise do exercício da transparência ativa em consulta aos sites de cada Instituição Arquivística

A disponibilização e/ou divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades públicas sem a necessidade de requerimento prévio configura a chamada, no contexto da LAI, transparência ativa. O exercício dessa atividade, por sua vez, é obrigatório, conforme estipulado no artigo oitavo da Lei de Acesso à Informação.

Tal determinação não é diferente, quando no âmbito dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, posto que, conforme citações abaixo respectivamente ordenadas, também é explicitada em ambas as regulamentações:

É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação, em seus sítios na Internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527/11. (RIO DE JANEIRO, 2018)

É dever dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de documentos, dados e informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (SÃO PAULO, 2012)

Nesta seção do presente trabalho, pretendemos analisar o exercício da transparência ativa pelas Instituições Arquivísticas da administração pública dos Estados supracitados, a partir da comparação entre o determinado nos Decretos regulamentadores e o que está efetivamente exposto nos portais online de cada um dos órgãos.

O resultado dessa análise está disposto nos quadros a seguir, organizados de modo a evidenciar quais as informações que devem estar disponíveis para acesso, segundo o determinado pelas regulamentações vigentes, o período disponibilizado (em caso de informação explícita) e o grau da efetiva disponibilização, nos níveis:

- Disponível – quando todas as informações determinadas pelo respectivo inciso estão disponíveis no site.
- Parcialmente disponível – quando uma ou mais informações determinadas pelo respectivo inciso não estão disponíveis no site.
- Indisponível – quando nenhuma das informações determinadas pelo respectivo inciso estão disponíveis no site.

Quadro 4 – Análise da Transparência ativa exercida pelo APERJ

Tipo de informação que deve ser disponibilizada pelos órgãos do Rio de Janeiro, de acordo com o Decreto nº46.754/18	Grau de disponibilização			Período disponibilizado
	Disponível	Parcialmente disponível	Indisponível	
Estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público.	✓			Não se aplica.
Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto.	✓			Informações disponíveis no site desde 2007.
Repasse ou transferências de recursos financeiros.			✓	
Execução orçamentária e financeira detalhada.			✓	
Licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas.			✓	
Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada.			✓	
Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.			✓	
Contato da Unidade de Ouvidoria Setorial responsável pela transparência e acesso à informação do órgão ou da entidade.		✓		Não se aplica.

A leitura do quadro acima deixa claro que o exercício da transparência ativa pelo APERJ não está adequado com o determinado no Decreto regulamentador da LAI no Estado, uma vez que somente duas dos oito tipos de informação estão integralmente disponíveis no site da Instituição, enquanto outros cinco estão indisponíveis e um parcialmente disponível. Talvez isso se dê pelo fato de o APERJ não dispor de site próprio, tendo seu domínio atrelado ao da Secretaria do Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico, o que pode limitar a liberdade do Órgão.

Quadro 5 – Análise da Transparência ativa exercida pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo

Tipo de informação que deve ser disponibilizada pelos órgãos de São Paulo, de acordo com o Decreto nº 58.052/12	Grau de disponibilização			Período disponibilizado
	Disponível	Parcialmente disponível	Indisponível	
Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	✓			Não se aplica
Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.			✓	
Registros de receitas e despesas.	✓			Somente o ano de 2017
Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	✓			Não se aplica
Relatórios, estudos e pesquisas.	✓			Informações disponíveis no site desde 2008.
Dados gerais para o acompanhamento da execução orçamentária, de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.			✓	
Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	✓			Não se aplica

O Arquivo Público do Estado de São Paulo, no entanto, vivencia um cenário diferente e mais positivo com relação à Instituição do Rio de Janeiro, disponibilizando integralmente cinco dos sete tipos de informação determinados pelo Decreto regulamentador.

Em suma, embora ambas as Instituições possuam o papel de exercer a transparência ativa, identificamos que tal atividade não é desempenhada integralmente, havendo ainda informações indisponíveis para acesso imediato no portal online dos órgãos.

Cabe ressaltar, nesse ponto, que a disponibilização dessas informações não é só uma obrigatoriedade legal, mas também uma necessidade da área arquivística, uma vez

que a ausência ou insuficiência da viabilização fere uma das finalidades das Instituições Arquivísticas como mediadoras entre a informação e o usuário, no que tange à difusão dos conteúdos (ROCKEMBACH, 2015, p. 107).

4.3 Análise das respostas obtidas por meio do questionário encaminhado

Nos próximos parágrafos, levantaremos as informações obtidas a partir das respostas ao questionário aplicado (Apêndice A do presente trabalho) e as apresentaremos em conjunto às nossas considerações.

As Instituições receberam questionários iguais, mesmo diante das divergências apontadas na regulamentação de cada estado, uma vez que nosso objetivo, nessa etapa do trabalho, é identificar a visão que esses órgãos têm sobre o seu papel no contexto do direito ao acesso à informação, independente do que consta nos Decretos.

A partir da posição de Jardim (2013, p. 384) e levando em consideração o disposto no artigo décimo sétimo da Lei nº 8.159/91, podemos interpretar as Instituições Arquivísticas (em âmbito federal, estadual e municipal) como as autoridades responsáveis pela gestão dos documentos públicos ou de caráter público.

Essa constatação se faz necessária quando consideramos que o conjunto de atividades e operações técnicas realizados no decorrer da gestão de documentos tem por fim e como uma de suas funções, a difusão dos arquivos (PAVEZI, 2010, p. 52-53, *apud* FACHIN, 2017, p. 52).

Nesse sentido, podemos concluir que a gestão de documentos, no âmbito das Instituições Públicas, é peça fundamental para a garantia do acesso à informação.

Tal percepção não é diferente na visão do APERJ que, quando questionado se poderia ser considerado o principal responsável pela promoção e manutenção do acesso às informações do estado, respondeu positivamente, agregando à resposta a noção de que a gestão de documentos é considerada pelo órgão “como um instrumento estratégico para a transparência do Estado”. Em justificativa à resposta positiva, evidenciou que o APERJ “atua junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, implementando a política de gestão dos documentos estadual, com base nas normas legais vigentes”.

O Arquivo do Estado de São Paulo, por outro lado, não mencionou a gestão de documentos em resposta à essa pergunta, afinal a Instituição foi contemplada pelo Decreto nº 58.052/12 com a competência de coordenar a implementação da política de acesso na administração paulista e dos Serviços de Informações ao Cidadão – SIC, conforme vimos anteriormente.

Nesse sentido, cumpre destacar o trabalho da Instituição para promover a cultura do acesso à informação e transparência, objetivo final da política por ela aplicada, conforme resposta obtida quando questionamos se o APESP lançou e/ou participou de alguma campanha para promoção do acesso como direito. Segundo a Instituição, foram realizadas sete ações de capacitação – como seminários, ciclos de palestras, cursos EAD, oficinas e reuniões executivas – todas voltadas para a promoção do acesso, desde a promulgação e regulamentação da LAI.

O APERJ, por sua vez, apresentou resposta similar a esse questionamento, ressaltando que “foram realizadas grandes capacitações em gestão de documentos que incluíram o tema sobre acesso à informação para divulgação das regras e procedimentos” estabelecidos na legislação, bem como que elaborou, junto a Secretaria do Estado da Casa Civil, “uma cartilha que apresentava de forma prática o conjunto de regras e procedimentos de acesso à informação”.

Ressaltamos novamente o destaque que a gestão de documentos recebe para o fim do acesso, quando no âmbito do Rio de Janeiro. Isso se dá, conforme entendido a partir da interpretação da resposta do órgão, em razão do primeiro Decreto regulamentador da LAI no estado ter atribuído grande responsabilidade às Comissões de Gestão de Documentos.

Já no tocante ao suporte operacional e de direcionamento, questionamos às Instituições sobre o exercício de atividades relacionadas à promoção do acesso em conjunto com outros órgãos da Administração Pública Estadual como, por exemplo, a elaboração de instrumentos técnicos que auxiliem na recuperação das informações.

Diante dessa pergunta, o APERJ se posicionou mencionando o chamado Programa de Gestão de Documentos, que “promove a racionalização e padronização dos procedimentos gerais referentes à gestão de documentos na Administração Pública Estadual”, ressaltando que a elaboração e atualização dos instrumentos técnicos, como Plano de Classificação (PC) e Tabela de Temporalidade de Documentos (TTD) das

atividades meio do Estado do Rio de Janeiro, é de responsabilidade do APERJ, assim como a coordenação e aprovação desses instrumentos para as atividades fim dos Órgãos da administração pública estadual.

Nessa perspectiva, vale ressaltar um diferencial das TDD elaboradas pelo APERJ: a indicação da classificação de sigilo atrelado à uma série documental. Afinal, “essa classificação não é uma exigência para a construção das TDD”, mas que, segundo o ponto de vista do órgão, tem o potencial de “proteger documentos que contenham informações que possam representar alguma ameaça à segurança do Estado e da sociedade ou até mesmo de interesse estratégico, e por outro lado garantir agilidade aos pedidos de acesso à informação”.

O Arquivo do Estado de São Paulo, por sua vez, elencou a criação do SIC.SP, “um sistema cooperativo web para gerenciar os pedidos e recursos de acesso à informação” como um dos instrumentos técnicos questionados. O sistema “possibilita o registro, a gestão e o controle de todos os pedidos de informações encaminhados pelos cidadãos aos órgãos e entidades da Administração Estadual”, facilitando o acompanhamento e retorno dos requerimentos não só pelos órgãos acionados, mas também pelos requerentes.

“Além disso, foram realizados nestes seis anos da implementação da LAI, a formulação de diretrizes e procedimentos, bem como a publicação de produtos de orientação técnica e divulgação de roteiros, cartilhas, manual para operação do sistema SIC.SP, vídeos, folders, flyer e videoaulas.”

Por fim, trazemos à tona o retorno recebido quando solicitamos às Instituições que descrevessem, em linhas gerais, qual o papel por elas desempenhado para assegurar o cumprimento da LAI, respostas essas dispostas no quadro a seguir:

Quadro 6 – O papel das Instituições Arquivísticas do Rio de Janeiro e de São Paulo para assegurar o cumprimento da LAI

Questão: Descreva, em linhas gerais, qual é o papel desempenhado pela Instituição para assegurar o cumprimento da LAI, do ponto de vista da Instituição.	
Instituição	Resposta

APERJ	“Como órgão responsável pela gestão documental do Estado do Rio de Janeiro, o APERJ normatiza os procedimentos de gestão de documentos, oferece capacitação para os servidores da Administração Pública Estadual em gestão de documentos, protocolo e acesso à informação, além de orientar a elaboração e atualização dos Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de atividade fim junto às comissões de Gestão de Documentos (CGD) dos órgãos. Essas atividades visam assegurar o tratamento da documentação e conseqüentemente a transparência dos atos administrativos e o direito ao cidadão de ter conhecimento das suas informações pessoais e de interesse social.”
APESP	“O APESP vem contribuindo efetivamente para a construção de mecanismos que garantam o cumprimento da LAI. Em virtude de suas experiências e de seus conhecimentos acumulados, o APESP foi o responsável pela elaboração da minuta para o decreto nº 58.052/2012, que tornou-se referência nacional, uma vez que possui um capítulo dedicado a gestão documental, condição essencial para o acesso à informação. Por intermédio da CAC, órgão central dos Serviços de Informações ao Cidadão - SIC, desempenha a coordenação e a integração sistêmica, além de, orientar e capacitar as equipes para o serviço SIC e para utilização do sistema SIC.SP; realiza as atividades gerenciais de consolidação de dados; elaboração de estatísticas e estudos sobre as demandas de consulta e os perfis do usuário deste serviço.”

Diante de todo o exposto, inferimos que as atividades desempenhas pelo APESP condizem com o estipulado no Decreto outrora analisado, uma vez que a Instituição vai além da orientação e suporte aos demais órgãos do Estado para também protagonizar o papel de controlar, monitorar e mensurar os procedimentos de acesso.

Diferença fundamental entre a Instituição paulista e a fluminense, esta última que não possui a legislação a seu favor, mas, mesmo assim, atua dentro do possível e com base nas demais legislações para executar o papel que lhe foi atribuído pela Lei de Arquivos.

5 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO NA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Com base nas informações levantadas a partir da elaboração deste trabalho, buscaremos, no presente capítulo, descrever nossas impressões sobre qual, de fato, é o papel assumido tanto pelo APERJ como pelo APESP para o cumprimento da LAI, considerando o contexto de cada Instituição, as características dos dispositivos legais que regulamentam a legislação nos Estados, os dados obtidos nas consultas aos portais e-SIC e sítios dos órgãos e as informações obtidas através do questionário aplicado.

Após o feito, realizaremos também uma análise comparativa entre o cenário atual do direito à informação nesses estados e aquele encontrado por Jardim, quando da publicação do artigo norteador desse trabalho.

5.1 O papel do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro na aplicação da Lei de Acesso à Informação

Com base em toda pesquisa, no que consiste à regulamentação da LAI no estado do Rio de Janeiro – considerando aqui exclusivamente o Decreto nº 46.475/18 em vigor, percebemos que o papel do APERJ para a promoção do acesso à informação através da aplicação da LAI é bastante limitado. Isso porque a normativa não prevê diretamente qualquer exercício de protagonismo para a Instituição que, no âmbito do ato, fica responsável pela organização, preservação e acesso da documentação já recolhida.

Assim, levando em conta a regulamentação, o papel do APERJ, no âmbito da LAI, se restringe exclusivamente ao cumprimento dos procedimentos determinados para o exercício da transparência passiva e da transparência ativa, não havendo nenhuma outra atribuição à Instituição.

No tocante à transparência passiva, foi possível identificar o cumprimento dos procedimentos a partir do levantamento dos dados do e-SIC, que revelaram que 100% dos requerimentos remetidas ao APERJ foram atendidas. Cumpre enfatizar, no entanto, que o número de pedidos foi bastante baixo, o que pode ter contribuído para esse status

de atendimento. Já para a transparência ativa, o APERJ deixa a desejar ao não disponibilizar a maioria das informações determinadas na legislação, tal qual visto no quadro 4.

No entanto, se considerarmos os dados para além da regulamentação e voltarmos nosso olhar para o lado empírico, desenhado nesse trabalho a partir da aplicação do questionário, será possível identificar que o APERJ tem muito a agregar no cenário do direito à informação pública, uma vez que é o órgão chave para a implantação da gestão de documentos no estado, sem a qual não é possível atender adequadamente as demandas da LAI.

Neste sentido, percebemos que, embora inserido num contexto desfavorável, o APERJ busca sobreviver na luta pela conquista do protagonismo mencionado por Jardim. Essa constatação nos faz crer que, mesmo que seja difícil, não é impossível que o Arquivo Nacional e as Instituições Arquivísticas de outros estados ajam da mesma maneira, a fim de exercer tal papel.

5.2 O papel do Arquivo Público do Estado de São Paulo na aplicação da Lei de Acesso à Informação

O APESP, por outro lado, está inserido num contexto muito mais favorável do que o APERJ, de modo que não é de se surpreender que as atribuições previstas na legislação vigente estejam sendo devidamente efetivadas.

O Decreto nº 58.052/18, permitiu ao APESP que realize a aplicação da teoria Arquivística com liberdade em diversas frentes, uma vez que o tornou o Órgão central da administração pública do Estado de São Paulo para: 1- coordenar e implantar a política de acesso à informação; 2- coordenar a implantação dos Serviços de Informação ao Cidadão em todo o estado; 3- estruturar uma central de atendimento ao cidadão para integração sistêmica dos SICs.

Papel esse que vem sendo efetivamente desempenhado, conforme extraído das respostas do questionário, uma vez que se confirmou a não só a implantação do sistema, mas também a etapa de capacitação para o correto uso da ferramenta.

No entanto, esse não é o único papel da Instituição face à LAI, não podemos deixar de mencionar o exercício da transparência ativa e passiva como contribuições do APESP, vez que ele consiste num órgão da administração pública de São Paulo.

Para a transparência ativa, identificamos que, em oposição ao que ocorre no Rio de Janeiro, o APESP disponibiliza mais dados entre aqueles determinados pela legislação. Porém, ainda assim, essa disponibilização não ocorre na integralidade estipulada pelo Decreto.

Já no tocante à transparência passiva, o cenário que encontramos é muito mais completo do que aquele do estado fluminense, não só em números, mas também pela apresentação do status do pedido. Observamos que a grande maioria dos requerimentos foram atendidos integralmente e uma segunda parte (consideravelmente menor) foi atendida parcialmente, não sendo contabilizado nenhum pedido negado.

Diante do exposto, fica nítido que o APESP é a exceção à regra no que se refere a representatividade da Arquivologia, uma vez que seu papel vai além daquele estipulado para todos os órgãos do estado, sendo também personagem principal no acompanhamento e monitoramento do acesso à informação de São Paulo.

Tal característica eleva a normativa como uma referência que pode dar suporte à Arquivologia nos outros Estados brasileiros e revela que a centralização da discussão de acesso às informações em uma Instituição Arquivística é possível e, ainda, funcional, servindo de exemplo para os demais componentes da Federação.

5.3 Análise comparativa do cenário do protagonismo das Instituições Arquivísticas Estaduais em 2013 e 2018

Em 2013, ao publicar o artigo “A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental”, Jardim finalizou seu trabalho com um alerta à Arquivologia, ao afirmar que a LAI, mesmo possuindo significativo potencial de mudança e melhoria da lógica da opacidade do Estado, não é capaz de garantir “que venham à tona, subitamente, políticas e ações arquivísticas que não foram desenvolvidas” nos últimos anos (JARDIM, 2013, p. 401).

Na visão do autor, se faz necessário que as Instituições Arquivísticas se apropriem do protagonismo no cumprimento e monitoramento da Lei de Acesso as Informações, tomando, como base, a autoridade que lhes foi conferida pela Lei de Arquivos.

Nesse capítulo, realizaremos uma comparação entre o cenário encontrado por Jardim, à época da publicação de seu artigo (em 2013), e os dados levantados neste trabalho (em 2018), a fim de identificar as possíveis mudanças e melhorias ocorridas no decorrer dos cinco anos que os separam.

Em suma, o cenário encontrado por Jardim, de uma maneira geral, não é muito positivo no que tange à representatividade da Arquivologia na legislação de acesso, tanto em âmbito federal, como em âmbito estadual, com exceção do Estado de São Paulo.

Como solução, o autor reforça a necessidade do desenho e desenvolvimento de políticas públicas arquivísticas no país, ao citar o ocorrido no Seminário de 1 ano da Lei de Acesso à Informação, realizado em 16 de maio de 2013 em Brasília pela Controladoria-Geral da União, onde

o Ministro-Chefe da CGU reconheceu, como um dos desafios a serem enfrentados à plena implementação da LAI a “Gestão documental e Produção, registro e arquivamento de informações (gestão da informação)”. (JARDIM, 2013, p. 401)

Nosso entendimento, a partir do contexto supra descrito, é que se faz necessária a construção de ações, preferencialmente constituintes de uma política arquivística, pelas Instituições Arquivísticas para o atendimento das demandas da LAI, independentemente desse papel estar previsto na Lei de Acesso, posto que existe na Lei de Arquivos.

Assim, diante dos dados levantados em nossa pesquisa, identificamos que as Instituições ora abordadas estão seguindo este preceito, não só ao efetivar ações para a difusão e cumprimento da LAI, mas também ao exercer a transparência ativa, o que configura uma positiva mudança entre o cenário atual e aquele que fora vivenciado em 2013.

No caso de São Paulo, é delicado falarmos de uma grande mudança no cenário, uma vez que a Instituição está a cumprir o que foi previamente determinado no Decreto

nº 58.052/12, o qual garantiu a representatividade da área e respaldou, muito bem, a Instituição Arquivística estadual.

De fato, a facilidade de identificarmos o cumprimento da legislação é certamente um sinal positivo, posto que, através das ações implantadas pelo APESP, percebemos uma manutenção do acesso à informação, como um direito, não só no âmbito do próprio Órgão, mas do Estado como um todo, por meio do controle e monitoramento do atendimento à LAI e, principalmente, da implantação da política de acesso à informação.

No entanto, no que tange ao Rio de Janeiro, mesmo diante da alteração consecutiva dos dispositivos legais regulamentadores e, ainda, da quase nula representatividade da Arquivologia nesses Decretos, identificamos uma melhora significativa entre as perspectivas que tivemos ao ler o artigo de Jardim e as conclusões que chegamos ao elaborar esse trabalho.

O APERJ, debruçado no estabelecido na Lei de Arquivos, assume a condição de protagonista para o acesso no que lhe é possível: a gestão de documentos. E não só o faz, como também atua como suporte aos demais órgãos para o cumprimento da legislação, interpretando o papel norteador de uma política arquivística: a política de gestão dos documentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do contexto histórico do direito à informação no Brasil, não podemos deixar de enfatizar a quebra de paradigma realizada pela promulgação da Lei de Acesso à Informação, ao representar um marco sobre a questão do sigilo outrora perpetuado. De igual modo, conforme observamos no desenvolver deste trabalho, os Decretos regulamentadores da LAI nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo também evidenciam que a premissa vigente é o acesso como um direito e o sigilo como exceção.

Essa importante característica dos supracitados dispositivos legais é facilmente relacionada aos preceitos da Arquivologia, área científica que, a partir do tratamento informacional e gestão documental, promove a preservação, acesso e difusão dos dados sob sua custódia.

No entanto, mesmo diante desse ponto em comum, a ausência de representatividade da área na LAI é perceptível, posto que a normativa não reconhece a relevância das atividades desempenhadas pelas Instituições Arquivísticas para o tratamento, recuperação e disponibilização das informações públicas.

O desenrolar de nossa pesquisa, porém, possibilitou a constatação de que, tal característica, embora majoritária na regulamentação da LAI no Brasil, não é uma regra insuperável, uma vez que, como vimos, o Decreto nº 58.052/12 do Estado de São Paulo, elenca o APESP como órgão protagonista e norteador do acesso à informação no Estado.

Numa análise mais empírica, por sua vez, quando examinamos o lado prático do cumprimento da LAI, foi possível identificar que as Instituições Arquivísticas estudadas, quando não respaldadas pela legislação de acesso, conseguem efetivar suas atribuições e contribuir para o cenário da transparência governamental, debruçando-se no previsto pela Lei de Arquivos, como é o caso do APERJ.

De um modo geral, a partir da realização desse trabalho, os papéis desempenhados pelo APERJ e pelo APESP ficaram evidentes, sendo possível considerá-los como imprescindíveis para a efetiva promoção do acesso à informação. Afinal, atuam como órgãos norteadores das práticas arquivísticas de gestão de documentos que resultam na possibilidade de dar acesso à informação, além de cumprir com suas obrigações legais no exercício da transparência ativa e passiva.

Portanto, podemos considerar que, mesmo diante da limitação imposta pela LAI às Instituições Arquivísticas, no que tange ao exercício pleno dos preceitos da área, a Arquivologia, representada neste trabalho como o APERJ e o APESP, resiste na realização do seu papel, por meio da adoção de estratégias baseadas na Lei de Arquivos.

No entanto, não podemos nos contentar apenas com a aplicação de tal tática, é preciso agir na luta pela legitimação dessas atribuições como nossas competências. É necessário, não só a criação e promulgação de dispositivos legais como a LAI, mas também a elaboração e implantação de Políticas Públicas Arquivísticas, sob as quais a Arquivologia, enfim, estará devidamente representada como protagonista nas questões de tratamento, preservação e disponibilização dos documentos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 04 de maio de 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm Acesso em: 08 de dezembro de 2018

BRASIL. Lei n. 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: 31 de maio de 2018.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 43.597, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta o procedimento de cesso 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.** Acesso em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/seplag_pregoeiros_imagens/SCSEditaImprensa/arquivo/upload/Decreto%2043.597.pdf Disponível em: 31 de maio de 2018

RIO DE JANEIRO. Decreto n. 46.205, de 27 de dezembro de 2017. **Cria o Programa de Transparência Governo Aberto RJ e regulamenta o procedimento de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216 da Constituição da República e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afzLoop=16739941554578508&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC205795&_adf.ctrl-state=lmaq1qil_9 Acesso em: 19 de novembro de 2018

RIO DE JANEIRO. Decreto 46.475, de 25 de outubro de 2018. **Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do caput do artigo 5º, no inciso II, do §3º do artigo 37, e no §2º, do artigo 216, todos da Constituição da República, e dá**

outras providências. Disponível em:

http://www.governoaberto.rj.gov.br/site/arq/DECRETO_N_46475_DE_25_DE_OUTUBRO_DE_2018.pdf Acesso em 08 de dezembro de 2018

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.002, de 21 de agosto de 2009. **Dispõe sobre avaliação e destinação de documentos produzidos e recebidos pela Administração Pública Estadual e dá outras providências.** Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/0B5cFH0HZHrrHWHZINERnamhZNDg/view> Acesso em: 08 de dezembro de 2018

SÃO PAULO. Decreto n. 58.052, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações.**

Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html> Acesso em: 04 de maio de 2018.

JARDIM, José Maria. **A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental.** Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, novembro 2013. Disponível em:

<http://revista.ibict.br/liinc/article/download/3495/3020> Acesso em: 04 de maio de 2018.

ROCHA, Isadora Martins Marques; KONRAD, Glaucia Vieira Ramos. **A conduta do arquivista frente à Lei de Acesso à informação.** Informação Arquivística, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 103-123, jul.dez., 2013. Disponível em:

<http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/47/26> Acesso em: 04 de maio de 2018.

CARLI, Deneide Teresinha de. FACHIN, Gleisy Regina Bóries. **A Lei de Acesso à Informação e a gestão de documentos.** Biblios, n. 66, 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.org.pe/pdf/biblios/n66/a05n66.pdf> Acesso em: 04 de maio de 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **I Conferência Nacional de Arquivos: Por uma política nacional de arquivos.** Brasília. 2012. Disponível em:

http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes_textos/cnarq/Relatorio_final_com_capa.pdf Acesso em: 22 de maio de 2018.

RODRIGUES, Georgete Medleg. **Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas pela memória e pela história.** Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 257-286, jan/jun 2011.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo: teoria e prática**. 3. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2004

ROCKEMBACH, Moisés. **Difusão em arquivos: Uma função arquivística, informacional e comunicacional**. Informação Arquivística. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 98-118, jan./jun., 2015. Disponível em:
<http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/95/55> Acesso em: 17 de novembro de 2018.

CGU, Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília. 2011. Disponível em:
<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf> Acesso em: 17 de novembro de 2018

MARTINS, Paula Ligia. **Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo, Rio de Janeiro, v. 24, no 1, p. 233-244, jan/jun 2011

SIC.SP. **Relatório estatístico**. Disponível em:
<http://www.sic.sp.gov.br/RelatorioEstatistico.aspx> Acesso em: 30 de novembro de 2018

SIC.RJ. **Estatísticas**. Disponível em: <http://www.esicrj.rj.gov.br/estatisticas> Acesso em: 30 de novembro de 2018

APÊNDICE A – Questionário remetido às Instituições Arquivísticas Estudadas

INSTRUÇÕES: As questões abaixo relacionadas foram redigidas na modalidade de questionário aberto, ou seja, podem ser respondidas livremente pelas Instituições. No entanto, solicitamos enfaticamente que as respostas não ultrapassem dez linhas.

Questão 1: Na visão da Instituição, o [inserir o nome da Instituição Arquivística] pode ser considerado o principal responsável para promoção e/ou manutenção do acesso às informações de todo o estado?

Questão 2: Desde a promulgação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informações), o [inserir o nome da Instituição Arquivística], lançou e/ou participou de alguma campanha para promoção do acesso como Direito (contempla campanhas de conscientização sobre a LAI e os procedimentos por ela estipulados)? Em caso positivo, quantas?

Questão 3: A Instituição desempenha alguma atividade relacionada à promoção do acesso junto a outros Órgãos da Administração Pública Estadual, como, por exemplo, a elaboração de instrumentos técnicos que auxiliem na gestão e recuperação das informações públicas?

Questão 4: Descreva, em linhas gerais, qual é o papel desempenhado pelo [inserir o nome da Instituição Arquivística] para assegurar o cumprimento da LAI, do ponto de vista da Instituição.