

THE APPLICATION OF THE ACCESS TO INFORMATION LAW AND ARCHIVAL POLICIES IN THE MUNICIPALITIES OF BAIXADA LITORÂNEA - RJ

Leticia Souza Da Costa Sampaio - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6250-8606>

Ana Célia Rodrigues - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0851-528X>

The object of this research is the study of document management practices in the context of informational policies in the Baixada Litorânea of the State of Rio de Janeiro. This is an analysis of the application of the Access to Information Law in the 6 municipalities in this region that have more than 90,000 inhabitants. In light of the concepts of democracy and fundamental human rights, this research seeks to analyze the relationships between access to information and document management practices for the effective transparency of public administrations. The difficulties observed in the municipal public administration in Brazil and its informational policies are the same seen in other Ibero-American States, since the countries inserted in this context have common relationships and matrices. Access to information is a fundamental human right that is intrinsically related to democratic principles and, therefore, must be carried out within the scope of public administrations. Combining good document management practices with informational policies is essential for public administrations to effectively comply with the requirements for access to public information. The research seeks to answer the problem: Are archival concepts and document management practices elements present in informational policies in the municipalities of the Baixada Litorânea in the state of Rio de Janeiro? To achieve the objectives proposed here, a quanti-qualitative approach will be used, a bibliographic research will be carried out, as well as the survey and display of statistical data requested on the electronic portals of the municipalities according to their levels of transparency and application of the Access Law. It is expected as a result of this study the understanding of the current panorama of informational policies in municipalities and their main difficulties for the fulfillment of requirements for access to public information.

Keywords: Democracy, Access to public information, Document management, Contemporary Diplomatics, Municipal public administration

A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E AS POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS NOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA LITORÂNEA – RJ

A pesquisa tem por objeto o estudo das práticas de gestão de documentos no contexto das políticas informacionais na Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos 6 municípios dessa região que possuem mais de 90 mil habitantes. À luz dos conceitos de democracia e dos direitos humanos fundamentais, esta pesquisa busca analisar as relações entre o acesso à informação e as práticas de gestão de documentos para a efetiva transparência das administrações públicas. As dificuldades observadas na administração pública municipal no Brasil e suas políticas informacionais são as mesmas vistas nos demais Estados Ibero-americanos, uma vez que os países inseridos nesse contexto apresentam relações e matrizes em comum. O acesso à informação é um direito humano fundamental que tem intrínseca relação com os princípios democráticos e, portanto, deve ser efetivado no âmbito das administrações públicas. Aliar as boas práticas de gestão de documentos às políticas informacionais é fundamental para que as administrações públicas possam efetivamente cumprir os requisitos para o acesso à informação pública. A pesquisa busca responder ao problema: Os conceitos arquivísticos e as práticas de gestão de documentos são elementos presentes nas políticas informacionais dos municípios da Baixada Litorânea do estado do Rio de Janeiro? Para alcançar os objetivos aqui propostos, será utilizada uma abordagem quanti-qualitativa, realizada uma pesquisa bibliográfica e também o levantamento e exposição de dados estatísticos obtidos nos portais eletrônicos dos municípios analisados com relação aos seus índices de transparência e de aplicação da Lei de Acesso à Informação. Espera-se como resultado deste estudo a compreensão do panorama atual das políticas informacionais nos municípios analisados e de suas principais dificuldades para a efetivação dos requisitos para o acesso à informação pública.

Palavras-chave: Democracia, Acesso à informação pública, Gestão de documentos, Diplomática contemporânea, Administração pública municipal

18th CONTECSI USP – International Conference on Information Systems and Technology
Management

Consórcio Mestral

A aplicação da Lei de Acesso à Informação e as políticas arquivísticas nos municípios da
Baixada Litorânea – RJ

Leticia Souza da Costa Sampaio

E-mail: souzaleticia@id.uff.br / Telefone de contato: (22) 98805-5289

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Célia Rodrigues

E-mail: anaceliarodrigues@id.uff.br

Área Temática: LIS - Biblioteconomia e Ciência da Informação / Library and Information
Sciencee

INTRODUÇÃO

As leis de acesso à informação possibilitam tanto que as administrações públicas tenham parâmetros para dar acesso quanto também regulamenta o poder de fiscalização do povo, o qual é soberano no Estado de Direito. Decerto, as legislações infraconstitucionais são fundamentais para a garantia dos princípios democráticos. Contudo, ainda que sejam importantes instrumentos de proteção da democracia e dos Direitos Humanos, a efetiva aplicação das leis de acesso à informação perpassa por graves problemas quanto à falta de metodologias, recursos e profissionais qualificados nas administrações públicas.

Estando o Brasil inserido no contexto Ibero-americano e tendo os países da América Latina heranças de suas antigas colônias, também as políticas informacionais perpassam pelas influências desse cenário. Os Estados latino-americanos de origem Ibérica têm diversos aspectos em comum entre si, em especial quanto a terem vivido ditaduras e precisado supera-las, experienciando, portanto, processos de redemocratização. Por conta de aspectos semelhantes na construção das democracias latino-americanas, também o surgimento das leis de acesso à informação apresenta contextos similares.

As dificuldades enfrentadas pelas administrações públicas dos países Ibero-americanos também é uma realidade em comum entre esses Estados. Nesse sentido, pode-se compreender a existência de práticas arquivísticas em comum no cenário Ibero-americano. Diante desse contexto, o Brasil recebe influências e compartilha de aspectos comuns com os demais países Ibero-americanos quanto à elaboração, aplicação e também dificuldades na implementação de suas políticas informacionais.

O acesso à informação e a Gestão de documentos relacionam-se em duas vias no cenário Ibero-americano. De um lado, a efetivação do direito à informação como direito fundamental depende de administrações públicas que tenham controle de suas informações, ou seja, que tenham programas de Gestão de documentos. Por outro, a promulgação das leis de acesso à informação suscitou novos desafios para a Arquivística, quanto a incluir a questão de acesso nas práticas da Gestão de documentos. Portanto, é mister que haja um diálogo entre a Arquivística e as legislações de acesso à informação nas administrações públicas brasileiras, compreendendo suas raízes e influências internacionais.

O acesso à informação é imprescindível para o exercício da cidadania ativa no Estado Democrático de Direito. Para que os cidadãos possam ter o poder de tomada de decisão e exercer a liberdade de pensamento e de expressão, é fundamental que as administrações públicas sejam transparentes no dever de publicizar as informações sobre suas competências, funções e atividades. No entanto, para que as administrações públicas sejam dotadas de metodologias e práticas que permitam o efetivo cumprimento dos requisitos para o acesso à informação, é mister que haja também boas práticas de Gestão de documentos que permitam o conhecimento, controle, segurança e acesso dos documentos públicos.

Diante disso, este trabalho tem por objeto de estudo as políticas informacionais relacionadas a Gestão de documentos e ao acesso à informação nas administrações públicas municipais no Brasil, considerando seu contexto Ibero-americano. Será buscado avaliar a consonância entre a Lei de Acesso à Informação e as teorias e metodologias arquivísticas, no que diz respeito às práticas de Gestão de documentos nos municípios da Baixada Litorânea no estado do Rio de Janeiro.

A Baixada Litorânea é composta por 13 municípios. Para as finalidades desta pesquisa serão considerados apenas as cidades com mais de 90 mil habitantes, sendo essas: Araruama, Cabo Frio, Maricá, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema. A fim de compreender os esforços que essas localidades estão tendo para garantir aos seus munícipes o acesso à informação e a transparência ativa de suas ações administrativas, será também avaliada se há a

implementação de um programa de Gestão de documentos como é previsto pela Lei Nacional de Arquivos.

Assim, os municípios que fazem parte da amostra aqui determinada serão analisados quanto aos seus índices de aplicação da Lei de Acesso à Informação, objetivando compreender as dificuldades enfrentadas por suas administrações públicas para cumprir os requisitos da LAI e avaliar a existências de práticas de Gestão de documentos que amparem o cumprimento dos requisitos para o acesso.

Diante do panorama exposto, o presente estudo busca responder a seguinte problemática: Os conceitos arquivísticos e as práticas de gestão de documentos são elementos presentes nas políticas informacionais dos municípios da Baixada Litorânea do estado do Rio de Janeiro?

Esta pesquisa tem como objetivo geral avaliar as políticas e práticas voltadas para a Gestão de documentos e o acesso à informação nos municípios da Baixada Litorânea - RJ. Também é objetivado estabelecer a relação entre o acesso à informação e os princípios democráticos; analisar as capacidades e dificuldades dos municípios brasileiros em cumprir os requisitos da Lei de Acesso à Informação; historicizar o contexto de surgimento da preocupação com o acesso à informação no Brasil; avaliar as práticas de Gestão de documentos, em especial na esfera municipal, brasileira e suas relações com o contexto Ibero-americano e argumentar a necessidade de boas práticas de Gestão de documentos para a efetiva aplicação e cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

A escolha pela temática deste estudo se deu por forte motivação pessoal, devido a aproximação com a questão do acesso à informação como primordial para a defesa e manutenção da democracia. Assim, a trajetória acadêmica pessoal foi um fator importante para o interesse por construir uma pesquisa científica que investigasse e elucidasse problemáticas levantadas no decorrer de estudos e pesquisas anteriores.

Os países latino-americanos de origem ibérica compartilham de experiências ditatoriais e da busca por reestabelecer e proteger suas democracias. Nesse contexto, a preocupação com o acesso à informação pública é um tema de extrema relevância para ser pesquisado nas sociedades latino-americanas. De igual maneira, os Estados da América Latina também compartilham de graves problemas quanto às suas administrações públicas, em especial na esfera municipal. As tradições herdadas dos regimes ditatoriais deixaram marcas quanto às práticas de sigilo e redução da publicidade. Nesse contexto, o presente artigo levanta temáticas de suma importância para o cenário latino-americano.

Ainda que no Brasil a Lei de Acesso à Informação tenha sido promulgada em 2011, é apenas a partir de 2015 que os municípios da Baixada Litorânea passam a regulamentar suas ações administrativas para se adequar às previsões da lei. Atualmente, duas décadas após o início de vigência da Lei nº 12.527/2011, ainda há inúmeras dificuldades em tornar a aplicação da lei efetiva por diversos fatores, em especial o desconhecimento das instituições públicas municipais de seus próprios documentos e informações e a falta de Programas de Gestão de documentos, ou de metodologias eficientes e padronizadas nesses programas.

Decerto, a implementação de leis de acesso à informação trouxera novos desafios à Arquivística. Por outro lado, para que possa haver um efetivo acesso às informações públicas, é mister que as administrações públicas estejam preparadas para lidar com as informações que produzem, o que só é possível por meio das boas práticas de Gestão de documentos. Assim, este estudo também traz discussões importantes para a Ciência da Informação, suas práticas e objetos.

MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

No presente estudo será proposto uma avaliação de como os municípios da Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro estão medindo esforços para aplicar as diretrizes da Lei nº 12.527/2011. Esta pesquisa anseia explorar o uso de metodologias da Diplomática e da Tipologia Documental aliadas à Arquivologia para a solução dos problemas enfrentados pelas instituições públicas municipais brasileiras no que tange à aplicação da Lei de Acesso à Informação. As dificuldades brasileiras, em especial de seus municípios, em efetivar as políticas informacionais serão discutidas à luz do contexto Ibero-americano, compreendendo as relações estabelecidas entre a América Latina de origem Ibérica e suas antigas colônias.

Será também buscado demonstrar como as bases democráticas de um Estado de Direito dependem do acesso à informação, bem com os tratados e esforços e de cooperação internacional com relação ao acesso à informação e a Gestão de documentos. Para tanto, serão aqui expostos os autores que nortearão o desenvolvimento deste estudo e a conceitualização de termos importantes para esta pesquisa.

O berço da democracia se encontra no governo ateniense. No entanto, modelos e ideais democráticos se transformaram no decorrer do tempo e do espaço à medida que também as sociedades e suas culturas se reconfiguraram no decorrer da história e, portanto, os princípios democráticos passaram por evoluções até alcançar a forma como hoje é compreendida pelas sociedades ocidentais (Bernardes, 2015).

Bobbio (1986, p. 17), afirma que a democracia se caracteriza “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. O autor discorre ainda sobre os antagonismos presentes nas bases democráticas ao apontar que quando a população elege indivíduos que a represente, está em suma abrindo mão da soberania do povo, que seria o fundamento da democracia. Diante desses impasses, as sociedades passaram a formular em diversos momentos históricos formas de melhor controlar o Estado e entre as soluções encontradas está a criação das constituições nacionais.

De acordo com Moraes (2007, p. 2) de maneira jurídica “Constituição deve ser entendida como a lei fundamental dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos”, sendo a Constituição a Carta Magna e o norte dos Estados democráticos. No entanto, é apenas com o aparecimento do chamado constitucionalismo que a Constituição irá ampliar seus poderes e passar a ser a guia para todas as demais legislações de um Estado.

Para Barroso (2010, p. 17), o conceito de constitucionalismo é recente do ponto de vista histórico e data de menos de dois séculos e “significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei”. onde a Constituição atua como um instrumento de proteção à democracia. Segundo Binenbojm (2014, p. 65), o constitucionalismo pressupõe “que toda a legislação infraconstitucional tem de ser interpretada e aplicada à luz da Constituição, que deve tornar-se uma verdadeira bússola, a guiar o intérprete no equacionamento de qualquer questão jurídica”.

A presença do constitucionalismo pressupõe a existência de um Estado Democrático de Direito, que por sua vez “é caracterizado, em suma, pela presença de dois elementos: a limitação do poder estatal e o respeito aos direitos fundamentais do homem” (Silva, 2005, p. 218). Dessarte, o Estado de Direito é aquele que não é um Estado de Exceção, ou seja, é um governo onde há o respeito pelo princípio democrático, o qual “exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país” (Moraes, 2007, p. 17).

Na esteira do pensamento dos autores acima citados, a garantia de direitos fundamentais é necessária para assegurar o princípio democrático. Segundo Moraes (2017, p. 27), as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de

eficácia e aplicabilidade imediata”. No entanto, apesar da grandeza e alcance dos direitos fundamentais, estes não são estáticos, pois como todas as produções sociais são multáveis.

Bobbio (2004, p. 13) questiona-se sobre a durabilidade dos direitos fundamentais, e afirma que não há “direitos fundamentais por natureza” uma vez que o “que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas”. Nesse sentido, Bobbio (2004) aponta as modificações sociais pelas quais as sociedades passam ao longo do tempo e do espaço como fatores que impulsionam também as transformações legislativas vigentes e o surgimento de novas demandas.

Para Mazzei, Benevides e Geraige Neto (2014, p. 172): “Existe forte tendência atualmente quanto ao reconhecimento do direito de acesso à informação pública como direito fundamental nos países da América Latina, que seguem uma tendência mundial”. Nesse sentido, os Estados latino-americanos acompanham uma corrente de pensamento internacional nos que diz respeito ao dever dos Estados em publicizar suas informações, uma vez que o acesso à informação é compreendido como um direito fundamental.

Perlingeiro, Días e Liani (2016), traz importantes considerações acerca dos esforços para a regulamentação e efetivação do acesso à informação na América-latina e a conceitualização desse direito com base na teoria dos direitos fundamentais, segundo o qual os limites para o acesso à informação só podem se manifestar mediante legislação específica.

Na esteira do pensamento de Perlingeiro Días e Liani (2016), é possível visualizar que o direito à informação é compreendido por uma ótica que ultrapassa os direitos constitucionais instituídos por cada nação. Tal corrente de pensamento é embasada nas convenções e tratados internacionais que trazem a liberdade de expressão e o direito à informação inseridos no escopo dos chamados Direitos Humanos, isto é, os direitos aos quais todos os indivíduos devem ter acesso, a independência de nacionalidade.

A organização não-governamental Artigo 19 – nome este que faz alusão ao artigo de mesmo número da Declaração Universal de Direitos Humanos e que dispõe sobre a liberdade de expressão e direito à informação – publicou em junho de 1999 um “conjunto de princípios internacionais” com os quais “qualquer pessoa pode mensurar se as leis nacionais permitem genuinamente o acesso às informações oficiais” (Artigo 19, 1999, p. 1, tradução nossa).

As legislações de acesso à informação devem visar a efetivação do princípio da máxima divulgação (Artigo 19, 1999). Assim, as leis de acesso à informação de cada nação devem nortear-se em princípios internacionais comuns, os quais objetivam a proteção dos princípios democráticos e a garantia dos direitos fundamentais. Nesse contexto, tratados e princípios internacionais foram elaborados com o propósito de fornecer padrões normativos para o tratamento, recuperação e acesso das informações.

No cenário do continente americano, diversos organismos foram estabelecidos como formas de obter a cooperação entre as nações signatárias. Nesse panorama, encontra-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), um organismo de cooperação regional entre os países membros das Américas. Visando a defesa dos direitos humanos e da democracia, a OEA conta ainda com outros órgãos autônomos, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

A CIDH atua de modo a interpretar e aplicar as diretrizes estabelecidas pela Convenção Americana de Direitos Humanos. A Convenção Americana de Direitos Humanos é um tratado internacional de defesa e garantia dos Direitos Humanos nos países que são membros da OEA. Estando o direito à informação entre os chamados Direitos Humanos, a Convenção regulamenta as diretrizes para que os Estados sujeitos a esse tratado possam estabelecer políticas que garantam o acesso à informação.

O direito ao acesso à informação é estipulado no artigo 13 da Convenção Americana. É nesse artigo que o direito à informação é baseado e a partir do mesmo, são estabelecidas as diretrizes para o acesso. Cabe aos países membros da OEA a interpretação da Convenção e o

respeito ao que por ela é estipulado. O art. 13 da Convenção “dispõe sobre a liberdade de pensamento e de expressão” (Perlingeiro, Días e Liani, 2016, p. 145). Nesse sentido, é com base nesse artigo que a Corte Interamericana de Direitos Humanos irá pautar suas sentenças em relação às demandas a ela submetidas, no que se refere ao direito à informação.

Sendo o direito à informação inviolável, cabe ao Estado o fornecimento das informações ou a fundamentação sobre os motivos da negativa de acesso, conforme previsto no art. 13 da Convenção. De acordo com Perlingeiro (2016, p. 182): “Segundo a Corte Interamericana, compete ao Estado afastar a presunção do dever de informação decorrente do princípio da máxima divulgação, e demonstrar e comprovar os pressupostos das exceções ao acesso à informação”. Tais informações são fundamentais para compreender a publicidade e transparência como dever das administrações públicas, uma vez que:

A informação é o oxigênio da democracia. Se as pessoas não sabem o que está acontecendo em sua sociedade, se as ações daqueles que as governam estão ocultas, então elas não podem ter uma parte significativa nos assuntos dessa sociedade. Mas a informação não é apenas uma necessidade para as pessoas - é uma parte essencial de um bom governo. O mau governo precisa de sigilo para sobreviver. Ele permite que a ineficiência, o desperdício e a corrupção prosperem. (Artigo 19, 1999, p. 1, tradução nossa)

A exemplo de governos fundamentados na manutenção do sigilo estão os governos ditatoriais. A publicidade, portanto, é condição para que haja democracia, assim como o sigilo é necessário para a sobrevivência de regimes não democráticos. Ou seja, o acesso à informação é basilar para o Estado de Direito e o sigilo, para o Estado de Exceção (Bueno, 2019).

De acordo com Mazzei, Benevides e Geraige Neto (2014, p. 147): “Os países latino-americanos [...] guardam algumas semelhanças, que são decorrentes principalmente dos efeitos derivados de recentes processos de democratização pela superação de modelos ditatoriais”. Nesse sentido, a regulamentação do acesso à informação foi um dos elementos surgidos no processo de superação dos modelos ditatoriais instituídos por décadas nos Estados latino-americanos. Compreendendo o direito à informação como primordial para a defesa de um Estado Democrático de Direito, é mister que haja instrumentos construídos com vistas a normatizar e regulamentar a questão do acesso.

Decerto, a garantia do direito à informação no bojo das constituições nacionais é uma forma de efetivar o acesso. O direito à informação é apesentado com um direito fundamental autônomo na Constituição de diversos países, como o Brasil. Nas Constituições do Uruguai, Guatemala, El Salvador e Colômbia, o direito à informação é estabelecido como direito fundamental. Em outros países cujo direito à informação não está claramente expresso nas Constituições, existem práticas que demonstram o comprometimento com a transparência (PERLINGEIRO, 2016).

Essa preocupação com a publicidade e o acesso à informação pública surgida na América Latina após longos regimes de exceção é de “[...] extrema relevância, pois, quanto maior for a transparência dos órgãos públicos envolvidos, maior será, conseqüentemente, a demonstração da maturidade democrática do país analisado” (Mazzei, Benevides e Geraige Neto, 2014, p. 175). Segundo Perlingeiro, Días e Liani (2016, p. 194):

A associação do direito à informação a um direito humano fundamental, conforme declarado pelo Comitê Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA), em consonância com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, encontra-se consolidada nos sistemas jurídicos latino-americanos de origem Ibérica e é chave essencial para os legisladores, autoridades e juízes nacionais implementarem os demais princípios preconizados pela OEA.

Destarte, a garantia do direito à informação está presente nos ordenamentos jurídicos dos Estados da América-latina Ibero-americana, seja de forma direta nas Constituições, de forma específica nas normas infraconstitucionais ou apresentando aspectos reguladores dos Direitos Humanos de uma forma geral. De acordo com Perlingeiro, Días e Liani (2016, p. 149): “O acesso à informação está consagrado como um direito fundamental autônomo [...]” na Constituição brasileira, assim como ocorre em outros Estados da América Latina. Assim, na Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu bojo o acesso à informação pública como direito fundamental.

Tendo o Brasil passado por inúmeros momentos de restrições de liberdade em diversos níveis ao longo da história, em especial durante a ditadura militar de 1964, é compreensível que o direito ao acesso às informações públicas esteja entre as fundamentais liberdades das quais todos os cidadãos devem gozar. Para Ferreira Filho (2006, p. 211), “os direitos fundamentais na origem praticamente identificados às liberdades, enriqueceram com o advento dos direitos sociais”. Nesse sentido, após o fim da ditadura militar, diversos movimentos sociais surgem contra a política ditatorial do sigilo e, em 1988, é promulgada uma nova Constituição Federal na qual o acesso às informações é garantido como um direito fundamental.

Para Salgado (2019, p. 24), a “Constituição de 1988 pretendeu-se ser um divisor de águas”. A Carta Magna traz em seu bojo a garantia do direito à informação pública a todos os cidadãos, o que pode ser verificado no art. 5º, inciso XIV que assegura “a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Também deve ser mencionado o art. 5º, inciso XXXIII, o qual dispõe que todos os cidadãos possuem o direito de “receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”.

O acesso às informações da Administração Pública e o dever de transparência do Estado são verificáveis no art. 37, § 3º, inciso II, onde é garantido “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informação sobre atos de governo” e também no art. 216, § 2º onde é previsto que: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Decerto, a publicação da Constituição de 1988 foi um marco para o processo de redemocratização brasileiro. No entanto, são as legislações específicas que constroem os mecanismos essenciais para a regulamentação das diretrizes para o acesso (Mazzei, Benevides e Geraige Neto, 2014). Assim, para que o acesso à informação pública se efetivasse verdadeiramente, por meio de diretrizes específicas, abrangência e definição de seus limites, seria necessária a uma legislação própria para essas finalidades.

Em 2010, a Assembleia Geral da OEA aprovou a Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública na qual está disposta definições, diretrizes e abrangências para o acesso à informação pública. Sendo o Brasil um Estado da América Latina e signatário da OEA, está, portanto, sujeito às legislações por ela aprovada. Nesse sentido, a partir da Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública, os países signatários da OEA estabelecem suas próprias legislações para o acesso à informação, respeitando o estabelecido pela OEA.

A Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública destaca o direito à informação como “[...] um direito humano fundamental do homem e uma condição essencial para todas as sociedades democráticas” (Organização dos Estados Americanos [OEA], 2010, p. 4). Quanto a quem tem o dever de dar acesso à informação, a Lei Modelo Interamericana Sobre o Acesso à Informação Pública se aplica a todas as esferas governamentais em todos os níveis, também aos órgãos e organismos de propriedade ou controlados pelos governos e ainda as organizações particulares que desempenham funções públicas ou recebem verba pública (OEA, 2010).

No contexto de uma movimentação internacional pela transparência das administrações pública e com a publicação da Lei Modelo da OEA, em 2011 é promulgada a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual irá se assemelhar em abrangência e completude com a lei aprovada pela OEA. Sob os fundamentos da Constituição de 1988, a LAI justifica-se nas previsões constitucionais quanto ao acesso à informação como direito fundamental. O Brasil inaugura com a LAI um novo momento para sua democracia.

Heinen (2015) aponta as normas que antecederam a LAI e contextualizaram a necessidade de sua implementação. Segundo o autor, é a partir da Constituição de 1988 que o Brasil sai da ótica do sigilo como regra e o torna exceção em detrimento do acesso. Nesse sentido “a LAI, portanto, não inova em termos de concepção do termo, enfim, não traz um paradigma novo, mas reafirma um velho parâmetro axiológico de forma detalhada, potencializada e abrangente” (Heinen, 2015, p. 44).

É a partir de uma movimentação internacional que o acesso à informação, a transparência e a publicidade na Administração Pública passam a ser discutidos. Entre as normativas estabelecidas sobre a égide do acesso, se encontra a Lei nº 9.507/1997 que “passou a regular o remédio constitucional do *habeas data* e o *acesso a informações*” (Heinen, 2015, p. 49). O Dicionário Compacto do Direito publicado por Cunha (2005, p. 139) conceitua o termo *habeas data* como a “ação constitucional mandamental para garantia do direito de acesso a informações e retificação de dados constantes de registros oficiais ou abertos ao público”. Para Heinen (2015, p. 49), a “Lei do *Habeas Data* foi um marco importante na regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º da CF/1988”.

Heinen (2015, p. 53), aponta também a Lei nº 11.111/2005 “porque traçou uma arquitetura da transparência” e “preconizava que todos os documentos, informações ou dados não declarados como sigilosos poderiam ser acessados pelos indivíduos”. Essa legislação foi revogada quando da promulgação da Lei de Acesso à Informação.

De acordo com Salgado (2019, p. 44), entre as origens da LAI encontram-se “os Projetos de Lei nº 219/2003 e nº 5.228/2009”, tendo o Projeto de Lei nº 219/2003 passado a tramitar em um contexto onde havia “uma preocupação mais global com o acesso à informação” tratando da garantia do *habeas data*. Em 2009, passa a tramitar o Projeto de Lei nº 5.228/2009 que, segundo Salgado (2009, p. 47), “mostrou-se, desde logo, mais ambicioso, pois afirmava regular o acesso a informações”. De acordo com a autora em comento, o projeto abarca a transparência ativa, o pedido por acesso à informação e os casos de restrição para os pedidos, além de prever “três categorias de documentos classificados, com prazos distintos de restrição de acesso” (Salgado, 2019, p. 48).

Quanto ao conceito de transparência das ações da Administração Pública dois antecedentes normativos da LAI se destacam. Em primeiro lugar a Lei Complementar nº 101/2000, que ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com o art. 1º, § 1º da lei em comento, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”. E também a Lei complementar nº 131/2000, conhecida como Lei da Transparência, que trouxe importantes disposições quanto à necessidade da transparência nas administrações públicas.

A Lei de Transparência já explicitava a transparência como instrumento para a participação popular e controle dos Poderes Públicos. No entanto, é com a Lei de Acesso à Informação que essa ferramenta democrática se amplia na forma da chamada “transparência ativa” sob a qual os órgãos públicos devem exercer a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (Lei nº 12.527/2011, 2011, art. 3º, II). A transparência ativa como dever do Estado é determinada no *caput* do art. 8º da LAI, no qual é disposto que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

A LAI em seu Art. 1º, parágrafo único aponta os subordinados à lei, sendo estes:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Lei nº 12.527/2011, 2011).

É possível ver, portanto, que a abrangência da LAI está de acordo com o que pauta a Lei Modelo Interamericana. Perlingeiro, Días e Liani (2016, p. 156), afirmam que a Lei de Acesso à Informação possui “alcance geral” e inclui “todas as esferas públicas”. Decerto, a LAI submete todas as autoridades públicas ao dever de cumprir as diretrizes para o acesso, assim como dispõe a Lei Modelo Interamericana.

Assim, no Brasil, é a LAI o instrumento legislativo que normatiza os limites do acesso à informação e é apenas por meio de suas diretrizes que se pode limitar o acesso à informação pública. Os limites do acesso à informação no Brasil consistem-se nas restrições de acesso nos casos em que o acesso implicaria no perigo a outros direitos, como o direito à privacidade. Nesse sentido, Perlingeiro, Días e Liani (2016, p. 159) afirmam que:

É nesse contexto que devem ser compreendidas as exceções ao direito de acesso à informação: ora a publicidade versus o sigilo vinculado diretamente a outro direito fundamental, o que a lei associa a “interesse privado” (direito à privacidade, interesses comerciais); ora a publicidade versus o sigilo relacionado indiretamente à proteção de outros direitos fundamentais, a cargo do Estado, o que a lei considera “interesse público” (segurança, saúde, relações exteriores).

A LAI traz em seu Art. 23. como limites para o acesso à informação, isto é, classificação de sigilo total ou parcial das informações, os casos em que haja risco de segurança para a sociedade ou o Estado. As informações que possuem conteúdos passíveis de restrição devem ser classificadas quanto ao grau de sigilo, isto é, de acordo com o tempo que devem permanecer sigilosas, conforme previsto no Ar. 24 da LAI. Após o fim do prazo de sigilo estipulado, a informação deve torna-se acessível imediatamente. Ainda no Art. 24 § 5º, é disposto que o acesso à informação deve sempre ser priorizado ao sigilo e, portanto, primar pela menor restrição possível, considerando: “I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final” (Lei nº 12.527/2011, 2011). Os limites para o acesso à informação no Brasil consistem nas diretrizes da LAI para o sigilo das informações e tais limites manifestam-se nas classificações de sigilo. No entanto, a LAI dispõe que o acesso à informação deve ser sempre a regra e o sigilo, a exceção e, assim, os limites para o acesso devem ser sempre os menores possíveis.

Decerto, a Lei de Acesso à Informação inaugura um novo momento para o Brasil quanto ao rompimento com a política do sigilo, em especial ao ampliar os conceitos de transparência administrativa. De acordo com Heinen (2015, p. 11), “a lei de acesso é muito mais que o simples conhecimento dos dados depositados em arquivos públicos. Permite o poder, agora ‘desnudo’, possa ser controlado pelo indivíduo comum, destinatário das políticas públicas”. À participação dos indivíduos nas políticas públicas denomina-se cidadania ativa que, por sua vez, só é possível a partir da transparência ativa.

As prerrogativas da LAI legam a participação dos cidadãos na Administração Pública a partir dos instrumentos da transparência ativa, o que vai ao encontro da afirmação de Heinen (2015, p. 14), que diz ser “possível e necessário estabelecer uma cidadania ativa, que impõe um

espaço de consenso entre o administrado e o ente público ao campo decisório estatal”. Sob esse prisma, nota-se a relevância social da Lei de Acesso à Informação no que tange à garantia dos pressupostos democráticos a partir de uma Administração Pública aberta à participação e fiscalização popular. No entanto, de acordo com Salgado (2019, p. 136), “a exigência da transparência ativa ainda é um desafio para os sujeitos submetidos à Lei”.

As leis de acesso à informação possibilitam tanto que as administrações públicas tenham parâmetros para dar acesso quanto também regulamenta o poder de fiscalização do povo, o qual é soberano no Estado de Direito. Decerto, as legislações infraconstitucionais são fundamentais para a garantia dos princípios democráticos. Contudo, ainda que sejam importantes instrumentos de proteção da democracia e dos Direitos Humanos, a efetiva aplicação das leis de acesso à informação perpassa por graves problemas quanto à falta de metodologias, recursos e profissionais qualificados nas administrações públicas.

De acordo com Rodrigues (2013, p. 65), “[...] o arquivo é, por excelência, um espaço que preserva direitos preconizados constitucionalmente, onde deve ser garantido o acesso pleno aos documentos e às informações do passado e do presente”. Nesse sentido, sendo os arquivistas os profissionais cujo objeto de estudo e trabalho são as informações arquivísticas, isto é, aquelas que foram produzidas naturalmente no decorrer das atividades de seu produtor, são esses trabalhadores que possuem a competência e os conhecimentos necessários para estabelecer as metodologias e práticas necessárias para a organização e gestão dos documentos arquivísticos e, por conseguinte, para o efetivo acesso à informação.

Destarte, são as boas práticas de Gestão de documentos fundamentais para o efetivo acesso às informações públicas. A Gestão de documentos compreende a realização de diversas funções arquivísticas em etapas, de forma a controlar os procedimentos de produção, tramitação, uso, recuperação e acesso dos documentos de arquivo, garantindo sua segurança e autenticidade. De acordo com Jardim (1987, p. 35), a Gestão de documentos “cobre todo o ciclo de existência dos documentos desde sua produção até serem eliminados ou recolhidos para arquivamento permanente, ou seja, trata-se de todas as atividades inerentes às idades corrente e intermediária”.

Jardim (1987), aponta o contexto histórico do pós Segunda Guerra Mundial como berço da Gestão de documentos e as demandas suscitadas nesse período para a modernização das administrações públicas, a solução dos problemas enfrentados pelos arquivos e a necessidade de diminuição de custos das instituições arquivísticas. Nesse sentido, a gênese da Gestão de documentos está intimamente ligada ao intuito de tornar as administrações públicas verdadeiramente eficientes no que tange ao controle das informações por elas produzidas.

Assim como a preocupação com a transparência administrativa e a regulamentação do acesso à informação adentra as políticas latino-americanas por meio de movimentos internacionais, também o repensar de novas práticas arquivísticas na América-latina de origem ibérica foi fruto de esforços de cooperação internacional. Conde e Jardim (2012, p. 20, tradução nossa) compreendem que o conceito de Ibero-américa:

Não constitui uma organização internacional, nem é concebida como um Estado, nem como uma aliança, tampouco como um sistema de unificação política e econômica, mas sim como uma função integradora em virtude dos interesses que a compõem, tanto da realidade interna dos países que a integram, quanto da realidade internacional em que está inserida.

O conceito de Ibero-américa compreende o espaço geográfico da Península Ibérica e os países latino-americanos que foram colonizados por Portugal e Espanha, bem como as questões ideológicas, políticas e sociais que norteiam esses Estados. Os países latino-americanos de origem Ibérica mantêm entre si e com suas antigas colônias uma ligação, o

compartilhamento de contextos históricos, o que torna possível o surgimento de raízes e de uma “matriz arquivística” em comum (Conde e Jardim, 2012).

Tal pensamento dialoga com os conceitos que Mazzei, Benevides e Geraige Neto (2014) trazem, ao afirmarem que a América Latina possui certos aspectos de homogeneidade por conta de aspectos históricos compartilhados, em especial pela vivência e superação de regimes ditatoriais. Sobre isso, Conde e Jardim (2012, p. 35, tradução nossa), afirmam que: “Os processos de democratização das últimas quatro décadas têm promovido, de forma diferenciada, o desenvolvimento arquivístico de diversos países ibero-americanos”.

A partir dessa premissa, diversos esforços de cooperação arquivísticas foram traçados. Conde e Jardim (2012) apontam o IV Centenário do Descobrimento como ponto de partida para as discussões sobre uma identidade e cooperação Ibero-americana. Entre as principais iniciativas de cooperação arquivística entre os países Ibero-americanos, está a criação do Grupo Ibero-americano de Gestão de documentos Administrativos.

Segundo Bueno (2019, p. 248), “[...] foi criado em 1989 o Grupo Ibero-Americano de Tratamento de Arquivos Administrativos (GITAA, 1989-1996), na busca de um referencial teórico-metodológico para a resolução de problemas comuns compartilhados pelos países desse bloco”. O GITAA revisitou a Diplomática com vistas a superar os problemas enfrentados pela Arquivística, no que diz respeito à Gestão de documentos. De acordo com Penha e Rodrigues (2013, p. 30), o GITAA:

[...] com a participação da Espanha, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Colômbia e Portugal, grupo de investigação arquivística que desenvolveu trabalhos com o objetivo de analisar as características comuns e as peculiaridades da arquivística ibero-americana no que se refere à gestão de documentos, cujos estudos resultaram na formulação do conceito e da metodologia da identificação.

Dos estudos da Diplomática revisitada pela Arquivologia, realizados pelos países membros do GITAA, foi desenvolvido um conceito para a identificação como metodologia arquivística. Conde Villaverde (1992, p. 18 *apud* Penha e Rodrigues, 2013, p. 30), define a identificação como uma “fase do tratamento arquivístico que consiste na investigação e sistematização das categorias administrativas e arquivísticas em que se sustenta a estrutura de um fundo”. Em um contexto no qual a acumulação descontrolada dos fundos tornou-se um desafio a ser superado pelos Estados de origem Ibero-americana, a identificação como metodologia arquivística significou a renovação das práticas associadas à Gestão de documentos, as dotando de instrumentos para a resolução dos problemas de acumulação (Bueno, 2019).

Como visto, desde a década de 1980 são discutidos os usos de metodologias advindas da Diplomática revisitada pela Arquivologia. Nesse contexto, os estudos da Tipologia Documental na forma da identificação como metodologia arquivística, passaram a ser pensados como forma de solucionar os problemas enfrentados pelas administrações públicas Ibero-americanas quando a gestão de seus documentos.

Na realidade arquivística brasileira, Rodrigues (2013) aponta a publicação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, como um fator de impulso para o aumento das demandas pelas informações das administrações públicas, e dos desafios já enfrentados pelas mesmas. Para Rodrigues (2013), a entrada em vigência das leis de acesso à informação transformou a questão do acesso à informação de interesse público em mais uma atribuição das práticas de Gestão de documentos. Diante desse contexto, o uso da identificação como metodologia para as boas práticas de Gestão de documentos, mostra-se primordial para a superação dos desafios enfrentados pelas administrações públicas quanto a ter conhecimento e controle sobre seus

documentos e dar acesso a eles, uma vez que permitem o conhecimento do produtor, de suas funções e dos tipos documentais por ele produzidos (RODRIGUES, 2013).

É possível verificar a importância da Lei de Acesso à Informação para a garantia do Estado Democrático de Direito a partir de suas disposições que normatizam o acesso às informações, no entanto, sua aplicação ainda não é efetiva na maioria das instituições públicas brasileiras. Para que seja possível vislumbrar uma realidade brasileira de instituições eficientes, aonde a LAI seja efetivamente aplicada é necessário pensar nas práticas da arquivística moderna e na postura dos arquivistas no Brasil. Destarte, é preciso pensar no papel do arquivista para que o direito ao acesso às informações possa ser efetivo de modo a garantir a democracia e a cidadania ativa.

De acordo com Rodrigues (2008, p. 2004), “os arquivistas desempenham um papel importante nos sistemas administrativos ao estabelecer métodos de produção e arquivamento de documentos, uniformes para todos os subsistemas da organização”. O estabelecimento desses métodos deve perpassar pela implementação de efetivas políticas de Gestão de documentos, as quais são necessárias para que os documentos de arquivo possam de fato estar disponíveis para o acesso.

O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (Brasil, 2005, p. 100) conceitua a Gestão de documentos como um:

Conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, tramitação uso, avaliação e avaliação arquivamento(1, 2) arquivamento(1, 2) de arquivamento(1, 2) documentos em documentos fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou eliminação recolhimento(1, 2) recolhimento(1, 2). recolhimento(1, 2) Também chamado administração de documentos.

A Lei nº 8.159/1991, conhecida como Lei Nacional de Arquivos, prevê a implementação de programas de Gestão de documentos, os quais considera no art. 3º como um: “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”. A Gestão de documentos é essencial para a eficiência dos arquivos públicos e para a normatização do tratamento dos documentos de arquivo e, conseqüentemente, da efetiva garantia de acesso às informações.

Ao estar presente desde a produção do documento e em cada ação que a ele for destinado dentro da organização, uma vez que “a gestão cobre todo o ciclo de existência dos documentos desde sua produção até serem eliminados ou recolhidos para arquivamento permanente, ou seja, trata-se de todas as atividades inerentes às idades corrente e intermediária” (JARDIM, 1987, p. 1), a gestão de documentos garante a confiabilidade, autenticidade e também acessibilidade dos documentos.

Compreendendo a importância da Gestão de documentos para as instituições, é preciso também pensar em métodos e instrumentos que possam torna-la mais eficaz no que diz respeito à promoção do acesso às informações. Para Rodrigues (2008, p. 78), o “desafio de implantar políticas públicas para a gestão de documentos e arquivos pode ser superado, se pautado em estratégias de cooperação, sobretudo institucionais”. A acumulação de documentos de arquivo, falta de profissionais capacitados e desorganização dos arquivos públicos estão entre os principais problemas que a arquivística brasileira precisa enfrentar. Tais problemáticas incidem, muitas vezes, nas negativas de acesso recebidas pelos usuários que solicitam informações aos portais de transparência.

Para Heinen (2015, p. 19), “podemos pensar que a negativa ao acesso às informações públicas relativiza ou minimiza substancialmente o próprio *direito de expressão e difusão de pensamento*”. O art. 32, inciso II da Lei de Acesso à Informação considera que é ilícito “recusar-

se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa”. De acordo com a LAI, toda informação que não se qualificar como sigilosa de acordo as previsões de seu art. 22 devem estar acessíveis à população. No entanto, a falta de conhecimento sobre os documentos arquivísticos e a carência de metodologias arquivísticas em seu tratamento imputam em barreiras para o acesso às informações, o que culmina nas negativas de acesso.

Para contornar essa problemática nacional, a Arquivologia tem se aproximado de metodologias da Diplomática e da Tipologia Documental para aprimorar as funções arquivísticas e buscar soluções para as dificuldades enfrentadas nas instituições públicas. A Diplomática Contemporânea ou Tipologia Documental lega à arquivística a identificação como uma metodologia cuja implementação traz possibilidades de uma efetiva garantia da aplicação da Lei de Acesso à Informação.

Segundo Rodrigues (2008, p. 32), a “identificação arquivística é uma ferramenta metodológica que se fundamenta em análise decorrente de diagnóstico elaborado sobre o documento de arquivo e seu órgão produtor, com a finalidade de propor soluções para o problema apresentado”. Nesse sentido, a adoção da identificação na Gestão de documentos pode tornar as instituições capazes de compreender os documentos sob sua custódia e as informações que eles contêm, uma vez que esse procedimento “parte do conceito de documento, dos elementos que o constituem, que expressam as atividades e a relação estabelecida com o seu órgão produtor” (Rodrigues, 2008, p. 74). A falta da compreensão dos documentos e a má gestão desses recursos são fatores anticonstitucionais, pois impedem ou dificultam que as informações públicas estejam de fato acessíveis.

Bueno e Rodrigues (2018, p. 52-53) realizaram “um estudo de caso exploratório, cujo universo de pesquisa escolhido são os Poderes Executivos Estaduais brasileiros dos 26 estados e do Distrito Federal” a fim de verificar a existência da ação de programas de Gestão de documentos, conforme dispõe a Lei nº 8.159/1991 e as ações em consonância com as diretrizes da Lei nº 12.527/2011.

A partir dos resultados obtidos, Bueno e Rodrigues (2018, p. 54) concluíram que apenas três dos estados analisados regulamentaram a Gestão de documentos “no final da década de 1990” e os demais só o fizeram na década de 2000, o que revela “o despreparo do Poder Público com a gestão de documentos” uma vez que a Lei Nacional de Arquivos entrou em vigor em 1991 e se passaram duas décadas até que a maioria dos estados voltassem seus esforços para cumprir suas diretrizes.

Ainda conforme os resultados da pesquisa realizada por Bueno e Rodrigues (2018, p. 55), os resultados apontaram que “menos da metade das instituições analisadas possuem a regulamentação abalizada pela Lei Nacional de Arquivos a qual estabelece critérios para a preservação, acesso e gestão dos documentos como instrumentos de apoio à administração pública”. Tais dados apontam para um panorama geral de instituições públicas brasileiras onde as políticas informacionais não estão sendo aplicadas.

De acordo com Rodrigues (2019, p. 116), em “2005, diagnóstico publicado pela Fundação Tavera da Espanha, sob o patrocínio do Banco Mundial em parceria com a OEA, informava que, dos cerca de 5.500 municípios brasileiros, apenas 5% possuíam arquivos municipais institucionalizados”. Tais dados corroboram com a afirmação de Jardim (1999, p. 7), onde diz que: “no plano dos arquivos municipais, os obstáculos ao acesso à informação arquivística parecem adquirir proporção ainda maior que nos níveis federais e estaduais”. Decerto, a implementação da LAI não foi realizada em inúmeros municípios brasileiros.

Para Jardim (1999, p. 8), o acesso às informações nos arquivos municipais “é dificultado porque os instrumentos não têm uma padronização na descrição ou não abrangem todo o acervo arranjado”. É diante desses dados que a presente pesquisa ambiciona então avaliar os motivos das negativas de acesso às informações nos municípios que compõe a baixada

litorânea do Estado do Rio de Janeiro. Também é necessário pensar em quais posturas e metodologias os arquivistas precisam adotar para que os municípios brasileiros se adequem às diretrizes da Lei de Acesso à Informação. De acordo com Rodrigues (2019, p. 121):

É urgente repensar qual é o papel que os arquivos públicos municipais representam para a sociedade brasileira hoje. Se ainda é urgente pensar a memória em relação à crítica do presente, ao compromisso com a transparência administrativa dos atos do governo registrados nos documentos de arquivo, ao exercício pleno dos direitos de cidadania de acesso à informação, muito mais urgente se faz pensá-la em função de um projeto de futuro.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro disponibiliza em um portal eletrônico na *internet* o Mapa da Transparência dos Poderes onde são apresentados os Índices de Transparência e Acesso à Informação (ITAI) dos municípios do estado. De acordo com as análises do Indicador de Transparência do Poder Executivo em 2017, dos 6 municípios que compõe a Baixada Litorânea e que possuem uma população maior que 90 mil habitantes, apenas uma cidade alcançara uma pontuação de mais de 50% no quesito “dimensão da acessibilidade” que “trata da facilidade de acesso às informações”.

Diante da compreensão de que os municípios brasileiros se encontram aquém das expectativas previstas pela Lei de Acesso à Informação e à luz dos movimentos globais por sociedades sustentáveis e que respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos, faz-se necessário pensar políticas públicas que possibilitem que os arquivos municipais possam ser instituições verdadeiramente eficazes e capazes de garantir o acesso às informações públicas. Para tanto, é mister que os arquivistas assumam uma postura firme e protagonista diante dos desafios trazidos com o século XXI.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A exposta pesquisa se encontra na área das Ciências da Informação, a qual se define “em termos institucionais (de acordo com classificações de agências como Capes e CNPq e divisões internas nas várias universidades), como uma ‘ciência social aplicada’” (ARAÚJO, 2003, p. 1).

Será realizada uma pesquisa de abordagem quanti-qualitativa. As abordagens quantitativa e qualitativa podem ser utilizadas simultaneamente com o objetivo de ampliar os resultados da pesquisa e explorar as possibilidades de cada uma quanto ao levantamento e tratamento dos dados, uma vez que as abordagens múltiplas proporcionam uma ampliação das formas de obter e analisar os dados coletados (Bufrem, 2001).

Será realizado o levantamento de dados a partir de uma pesquisa bibliográfica e também serão coletados dados numéricos e estatísticos no que diz respeito aos índices de aplicação da Lei de Acesso à Informação nos municípios que perfazem a amostra escolhida para análise.

A primeira etapa do estudo consistirá na realização de uma pesquisa bibliográfica. A partir da revisão de literatura e da aproximação com o tema abordado, serão traçadas análises e observações para o posterior desenvolvimento do estudo. Para a construção da pesquisa, as fontes bibliográficas utilizadas serão: livros, livros de consulta, obras de referência, periódicos científicos, teses, dissertações, anais de encontros científicos, artigos científicos e legislações.

Como local para o encontro das fontes, serão realizadas buscas em bases de dados, bibliotecas, portais eletrônicos dos municípios analisados e sistemas de buscas disponíveis na *internet*.

Após a busca e aquisição dos materiais, serão realizadas as leituras exploratórias e seletivas onde o material bibliográfico obtido será analisado de modo a definir quais são os que abordam assuntos relevantes e serão selecionados quais materiais seguirão como fontes para o estudo e quais serão descartados, bem como a necessidade de aquisição de novos materiais (Gil, 2002).

Quando os materiais bibliográficos que forem de interesse para a pesquisa forem selecionados, será realizada uma leitura analítica cuja finalidade “é a de ordenar e sumariar as informações contidas nas fontes, de forma que estas possibilitem a obtenção de respostas ao problema da pesquisa”. (GIL, 2002, p. 78). Na etapa da leitura analítica, serão elaborados fichamentos para identificar os assuntos e ideias-chaves dos textos utilizados. Como última etapa de leitura, será feita a leitura interpretativa, que se configura como “a mais complexa, já que tem por objetivo relacionar o que o autor afirma com o problema para o qual se propõe uma solução. Na leitura interpretativa, procura-se conferir significado mais amplo aos resultados obtidos com a leitura analítica” (GIL, 2002, p. 79).

A abordagem quantitativa será utilizada na coleta de dados em portais eletrônicos das prefeituras dos municípios selecionados a fim de verificar a aplicação da Lei n 12.527/2011 nessas localidades. Os números e dados estatísticos referentes a situação dos municípios analisados quanto aos seus índices de transparência administrativa e cumprimento dos demais requisitos da LAI, serão coletados, analisados e apresentados na forma de gráficos e tabelas.

REFERÊNCIAS

Araújo, C. A. (2003). A ciência da informação como ciência social. *Ci. Inf.*, 23(3), pp. 21-27. Recuperado em 20 de outubro de 2020, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652003000300003&lng=en&nrm=isso

Artigo 19 (1999). *The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation*. Londres: Artigo 19. Recuperado em 17 junho 2021, de <https://www.article19.org/resources/publics-right-know/>

Barroso, L. R. (2010). Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Editora Saraiva.

Bernardes, C. F. S. (2015). *O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais. 2015.

Binenbojm, M. (2014). Direitos Fundamentais E Democracia Como Fundamentos Estruturantes Do Estado Democrático De Direito. O Neoconstitucionalismo E A Constitucionalização Do Direito Administrativo. In M. Binenbojm, *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização* (pp. 49-82). Rio de Janeiro: Renovar.

Bobbio N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Bobbio N. (2004). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Brasil (2005) *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional. Recuperado em 05 outubro 2020, de http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf

Bueno, D. & Rodrigues, A. C (2018). Gestão de documentos no âmbito das políticas arquivísticas do Poder Executivo estadual brasileiro. In *Caderno de Resumos 1ª Jornada Fluminense de Pós-Graduandos em Acervos, Preservação e Patrimônio* (pp. 51-55), Rio de Janeiro, RJ: Museu de Astronomia e Ciências Afins. Recuperado em 10 outubro 2020, de http://ppgpat.coc.fiocruz.br/images/Caderno_Resumos_Jornada_Pos_Graduandos_completo_menor.pdf

BUFREM, L S. (2001). Complementaridade qualitativo-quantitativa na pesquisa em informação. *Transinformação*. 2001, 13(1), pp. 49-55. Recuperado em 14 julho 2021, de <https://www.scielo.br/j/tinf/a/DQRPkSGgqKKdwJMZcVdXbLh/?lang=pt&format=pdf>

Canotilho, J. J. G (1999). *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva.

Conde, M. L.; Jardim, J. M (2012). Los archivos en el mundo iberoamericano. *Arquivo & Administração*, 12(1). Recuperado em 12 julho 2021, de <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/50588>.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 10 outubro 2020, de http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

Cunha, S. S (2005). *Dicionário compacto do direito*. São Paulo: Saraiva.

Ferreira Filho, M. G (2009). *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Editora Saraiva

Gil, A. C (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Heinen, J. (2015). *Comentários à Lei de acesso à informação: Lei n 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum.

Jardim, J. M (1999). O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação. In: *Mesa redonda nacional de arquivos*, Rio de Janeiro. Recuperado em 14 outubro 2020, de <https://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/informacao-arquivistica-no-brasil.pdf>

Jardim, J. M. O conceito e a prática da gestão de documentos (1987). *Acervo*, 2(2), pp. 35-42. Recuperado em 05 outubro 2020, de <https://simagestao.com.br/wp-content/uploads/2016/02/O-Conceito-e-a-Pratica-de-Gestao-de-Documentos.pdf>

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Brasília, DF, 2011. Recuperado em 10 outubro 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

Lei nº 8.159, de 8 de Janeiro de 1991 (1991). Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 10 outubro 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm

Mazzei, M. R.; Benevides, J. R. & Geralge Neto, Z (2014). O Direito Coletivo De Acesso À Informação Pública Na América Latina. *Revista Jurídica Cesumar: Mestrado*, 14(1), p. 171–184. Recuperado em 12 julho 2021, de <https://search-ebSCOhost-com.ez24.periodicos.capes.gov.br/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=97445912&lang=pt-br&site=ehost-live>.

Moraes, A. (2007). *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas.

Organização dos Estados Americanos (2010). Lei Modelo Interamericana Sobre O Acesso À Informação Pública. AG/ RES. 2607 (XL-O/10), Aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 8 de junho de 2010. Recuperado em 12 julho 2021, de https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607-2010_por.pdf

Penha, N. A.; Rodrigues, A. C. (2013). A noção de identificação arquivística na Espanha e no Brasil nas décadas de 1980-1990. *Prisma.com (Portugual)*, 21, p. 28-55. Recuperado em 12 julho 2021, de <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/67911>

PERLINGEIRO, R., DÍAZ, I. & LIANI, M. (2016) Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, 3(2), p. 143-197. Recuperado em 12 julho 2021, de <https://ssrn.com/abstract=2755127>

Rodrigues, A. C (2008). *Diplomática contemporânea como fundamento metodológico da identificação de tipologia documental em arquivos*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. Recuperado em 13 outubro 2020, de https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-27112008-151058/publico/TESE_ANA_CELIA_RODRIGUES.pdf

Rodrigues, A. C (2012). Identificação: uma metodologia de pesquisa para a Arquivística. In: Valentim, M. L. (Org.) *Estudos avançados em Arquivologia*. São Paulo: Oficina Universitária; Cultura Acadêmica. pp. 197-215.

Rodrigues, A. C (2013). Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira. *Ci. Inf.*, Brasília, DF, v. 41(1), pp. 64-80. Recuperado em 13 outubro 2020, de <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1395>

Rousseau, J. Y. & Couture, C. (1998). *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Dom Quixote.

Salgado, E. D. (2019). *Lei de Acesso à Informação: Lei 12.527/2011*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Silva, E. M (2005). O Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa* 42(167), pp. 213-229. Recuperado em 13 outubro 2020, de

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2005;10007489>
62

TCE-RJ (2017). *Mapa de Transparência dos Poderes*. Rio de Janeiro: TCE-RJ. Recuperado em 13 outubro 2020, de <https://www.tce.rj.gov.br/mapa-itai/home/1/2017>