

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Sandra Merlo*
Juliane dos Santos Bassi**
Jorge Alberto Soares Cruz***

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação visa garantir ao cidadão o acesso às informações na esfera pública brasileira, assim este trabalho objetiva investigar e ter uma compreensão maior em torno da Lei, tendo em vista que a regulamentação é recente e ainda está sendo implementada por órgãos e instituições públicos. A Lei de Acesso à Informação merece um estudo profundo, não só por parte dos Arquivistas, mas também por servidores que trabalham diretamente com a informação pública, para que seja aplicada de forma eficiente e eficaz possibilitando com que o cidadão exerça seus direitos e o Estado cumpra com seus deveres.

Palavras-chave: Arquivologia. Arquivista. Gestão de Documentos. Lei de Acesso à Informação. Acesso à Informação.

RESUMEN

La Ley de Acceso a la Información tiene por objeto garantizar el acceso a la información para los ciudadanos a acceder a la información en la esfera pública brasileña, por lo que este trabajo tiene como objetivo investigar y tener una mayor comprensión acerca de la ley, dado que la regulación es nuevo y todavía está siendo implementado por las agencias y las instituciones públicas. La Ley de Acceso a la Información merece un estudio a fondo, no sólo por parte de los archiveros, sino también por los funcionarios que trabajan directamente con la información pública, que se aplicará de manera eficiente y eficaz permitiendo que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y Estado cumpla con sus obligaciones.

Palabras clave: Archivo. Archivista. Gestión de Registros. La Ley de Acceso a la Información. El Acceso a la Información.

1 INTRODUÇÃO

* Acadêmica do Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e do Curso de Especialização Gestão em arquivos - EAD - Polo Restinga Seca.
sandramerlo@bol.com.br

** Acadêmica do Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
juliane bassi@hotmail.com

*** Professor do Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
jorgecruz@ufsm.br

Uma das principais competências do Arquivista é disponibilizar o acesso das informações aos usuários, sendo assim, diversas políticas estão sendo instituídas e analisadas em órgãos públicos para que seja disponibilizado este acesso. Recentemente, foi criada a Lei nº 12.157/11 conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) que visa garantir ao cidadão o acesso às informações e o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes. Desta forma, surgiu a necessidade de realizar esta pesquisa para entender um pouco mais as abordagens e especificações da referida Lei.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (1991 *apud* SILVA e MENEZES, 2001) este tipo de pesquisa é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na Internet.

2 ARQUIVOLOGIA

A partir da segunda década do século XX cresce a demanda pela informação e a Arquivologia surge como uma Ciência da Informação, com características, metodologias, finalidades, objetivos e campos de ação próprios, o que a institui como área de conhecimento e configurando sua independência (RICHTER, GARCIA e PENNA, 2004). Assim, surge a arquivologia para estudar os princípios e métodos relativos à prática e conservação de documentos de arquivo. Percebe-se, então, que o documento é o objeto de estudo da arquivologia e, de acordo com o Arquivo Nacional (2005, p. 73) documento é “unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.”

Atualmente, existem discussões que abordam se a arquivologia é uma ciência, uma disciplina ou uma técnica, o Arquivo Nacional (2005, p. 37) adota a seguinte definição para arquivologia: “Disciplina que estuda as funções do arquivo e os princípios e técnicas a serem observados na produção, organização, guarda, preservação e utilização dos arquivos”.

Entende-se por arquivo como um conjunto documental gerado por uma instituição pública ou privada no decorrer de suas funções (ARQUIVO NACIONAL, 2005) e, para aprofundar o conhecimento nessa área, existe a arquivologia.

De acordo com Bellotto (2002), a arquivologia, ou arquivística, ocupa-se da teoria, da metodologia e da prática relacionada com os arquivos, além da natureza de suas funções e da especificidade de suas informações que geram o documento de arquivo. O objeto de trabalho da arquivologia é o documento e o objetivo do fazer arquivístico é o acesso à informação. Cabe destacar que grupos de intelectuais defendem a cientificidade da arquivologia, ou seja, defendem a arquivologia como uma ciência, quebrando velhos paradigmas.

3 QUEM É O ARQUIVISTA E QUAL O SEU PAPEL NA SOCIEDADE

Conforme o Arquivo Nacional (2005, p. 26) o Arquivista “é o profissional de nível superior com formação em arquivologia ou experiência reconhecida pelo Estado.” Richter, Garcia e Penna (2004, p. 68 e 69) adotam uma concepção mais específica a respeito do profissional arquivista:

O arquivista é o bacharel em Arquivologia, cuja formação é generalista, pautado numa construção interdisciplinar que exige conhecimentos básicos na área da Administração, da Comunicação, da Diplomática, do Direito, da História, da Informática, da Paleografia, com a finalidade de preparar um profissional cidadão integrado na sociedade.

Dessa forma, entende-se que o profissional arquivista não pode se deter apenas às teorias e métodos da arquivologia, mas ter um conhecimento mais amplo de todas as áreas que estão relacionadas ao desempenho de suas funções.

Um arquivista deve compreender a natureza, a história do arquivo, aprender as teorias e metodologias da arquivologia e sua legislação e, fundamentalmente, saber aplicar esses conhecimentos, implementar sistemas de gestão da informação de forma a preservar os documentos, recuperar a informação e torná-la acessível ao usuário. Portanto, pode-se dizer que ao tratar a documentação, o arquivista visa um

duplo objetivo que é preservar esta documentação e dar acesso, facilitando assim, o trabalho do usuário, pesquisador, entre outros.

O arquivista deve ser um profissional cidadão com habilidade para enfrentar e acompanhar o avanço da tecnologia e as mudanças sociais. Tem de preocupar-se com documentos que servem para a reconstituição do passado, ou seja, com a preservação da identidade, memória histórica e cultural da sociedade a qual está inserido.

4 A GESTÃO DOCUMENTAL COMO AUXILIAR DO PROCESSO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Gestão de documentos consiste no planejamento e controle das atividades de produção, classificação e recuperação, avaliação, descrição e difusão, proteção e preservação de documentos de arquivo, visando à racionalização eficaz dos documentos desde sua produção até o destino final, que pode ser a eliminação ou a guarda permanente (INDOLFO, 1995).

Assim, a gestão documental é aplicada nas três fases do documento, ou seja, nas fases corrente, intermediária e permanente, a qual garantirá uma maior organização e acessibilidade de forma mais imediata ao acervo, bem como uma economia de recursos através da redução da massa documental.

O programa de gestão documental deverá definir normas e procedimentos técnicos referentes à produção, tramitação, classificação, avaliação, uso e arquivamento dos documentos durante todo o seu ciclo de vida (idade corrente, idade intermediária e idade permanente), com a definição de seus prazos de guarda e de sua destinação final, requisitos necessários inclusive, para o desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão de informações (BERNARDES E DELATORRE, 2008, p. 7).

Num processo de gestão documental, a preocupação não é apenas com os imediatos interesses de seu organismo produtor, mas também com documentos que servem para a reconstituição de seu passado, ou seja, preocupa-se também com a preservação da memória histórica. Para isso, é necessário um estudo pleno, identificando, classificando e avaliando os tipos de documentos. Para um trabalho

realmente eficaz, torna-se necessária a elaboração de um Plano de Classificação, bem como, a elaboração de uma Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos Arquivísticos que são instrumentos da Gestão de arquivos.

No Brasil, a gestão arquivística de documentos ganhou amparo legal a partir da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – Lei de Arquivos, que regulamenta a Gestão de Documentos para a Administração Pública Federal. Referente à gestão documental, a Lei informa que “é dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação”.

Tendo a gestão documental como objetivo integrar o tratamento dos documentos em um único sistema ao longo de todo seu ciclo de vida, então, independente do suporte em que a informação está registrada, seja físico ou digital, um programa de gestão arquivística de documentos vai permitir a melhoria do serviço prestado por uma organização a fim de se tornar algo relevante para os seus usuários e para a preservação da informação.

Para a Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (2004), o termo gestão de documentos significa a forma de racionalizar a produção e permitir maior acessibilidade aos documentos, sendo assim, ela vai contribuir para a preservação dos documentos e, conseqüentemente, com o acesso à informação.

5 O ACESSO À INFORMAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA: UMA SINGELA ABORDAGEM

As Políticas Públicas estão presentes cada vez mais na vida social contemporânea e, a cada dia, são objetos de estudo de diversas áreas do conhecimento. São importantes para atender às necessidades dos cidadãos, pois através delas são ampliadas e efetivadas os direitos previstos na Constituição Federal. As políticas públicas são um conjunto de ações governamentais em conjunto com a sociedade, agindo de acordo com objetivos e interesses comum (SOUSA, 2006).

Com o crescente aumento da produção das informações arquivísticas, também surgiu a necessidade de se instituir políticas públicas na área da gestão da informação, por ser considerada de suma importância para a concretização da democracia, uma vez que é dever da administração pública o respeito ao cidadão e assim, disponibilizar o acesso à informação. Conforme Sousa (2006, p. 4):

(...) podemos, sim, falar de políticas públicas de arquivo, pois ela carrega a defesa e a garantia de direitos individuais e coletivos. A importância e o valor estratégico da informação arquivística para a sociedade brasileira, como para qualquer outra sociedade, justifica a necessidade da formulação de políticas públicas de arquivo no país.

Para estabelecer as políticas públicas de arquivo no Brasil, foi criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), que é órgão vinculado ao Arquivo Nacional e foi criado a partir da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, a fim de viabilizar e organizar a implementação de políticas arquivísticas no Brasil.

Para uma maior compreensão do sentido das políticas públicas no contexto arquivístico, cabe salientar que é por meio dessas políticas públicas, que instituem-se direitos. Assim, o cidadão precisa da informação devidamente tratada, conservada e acessível, mas, para que isso ocorra, é necessária a instituição de políticas nacionais.

Portanto, políticas públicas são atos, decisões, deliberações governamentais, normas em diferentes áreas que influenciam a vida dos cidadãos. Essas políticas são atos do governo e o que eles provocam na sociedade. Dessa forma, pode-se referenciar que as políticas públicas, na área da gestão da informação arquivística, necessitam também serem consideradas fundamentais e estratégicas para a consolidação da democracia.

No Brasil, o assunto referente ao acesso à informação não é recente, a Constituição Federal de 1988 é um marco para que iniciassem os movimentos relacionados a estabelecer no país uma legislação arquivística. O acesso à informação pública está inscrito no capítulo I da Constituição - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - particularmente no inciso XIV do artigo 5º que cita “é

assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”¹.

Na Lei 8.159/91, Lei Nacional dos Arquivos no Capítulo 5º art. 22 está referenciado que “É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos”². Percebe-se que há uma evolução na legislação brasileira, a partir da Constituição Federal, a fim de resguardar o direito ao cidadão no que tange à acessibilidade de informação pública e, historicamente, a Lei 8.159/91 é considerada um grande avanço na área arquivística em nosso país.

Acima, foram abordadas algumas normas que tratam do acesso à informação. Conforme citado por Jorge Hage, Ministro chefe da Controladoria Geral da União na Cartilha de Acesso à Informação Pública (2011, p.4), o Brasil é considerado referência em se tratando de transparência pública, faltava, porém uma lei que regulasse o acesso e garantisse ao cidadão o direito de uma participação efetiva no processo democrático do país, assim em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública. Posteriormente, veio a regulamentação, pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, a qual abordaremos mais detalhadamente a seguir.

6 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM SIMPLIFICADA

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso 2º do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de novembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005 e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências³.

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
Acesso em: 16 jan. 2013.

² Disponível em: http://www.aab.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=122%3Alegislacao_federal&catid=30%3A_sobre_a_aag&lang=pt#lei815 Acesso em: 16 jan. 2013.

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
Acesso em: 13 jan. 2013.

em:
-

A Lei de Acesso à Informação visa garantir o acesso à informação de órgãos e entidades públicas dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos governos Federal, Estadual, Municipal e Distrital (BRASIL, 2011) e, têm por objetivo garantir o direito de acesso à informação à população de forma eficiente, eficaz e efetiva visando a participação do cidadão e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. A Lei estabelece procedimentos, normas e prazos para que a Administração Pública responda aos pedidos de informação requeridos pelos cidadãos, podendo ser pessoa natural ou jurídica.

A LAI atua na esfera pública brasileira, sendo hoje o instrumento jurídico de maior significado referente à Administração Pública e aplica-se a todos os órgãos governamentais. Ela impõe que os órgãos da Administração Pública Federal crie uma nova unidade administrativa interna, que tenha como objetivo auxiliar o cidadão e gerir as solicitações de informação por ele requisitados, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (BRASIL, 2011).

Um ponto considerado bastante relevante abordada pela Lei é que a instituição conceda acesso imediato à informação requisitada, caso não seja possível, a Lei de acesso institui prazo para que o órgão forneça a resposta à solicitação em até 20 dias, podendo ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa da prorrogação (BRASIL, 2011). Assim, fica sob responsabilidade dos SIC's o acompanhamento dos trâmites dessas solicitações no âmbito de sua Instituição para que os prazos não sejam extrapolados.

A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura do sigilo que, na maioria das vezes, prevalece na gestão pública. Conforme a Cartilha de Acesso à informação (2011, p.4):

A Lei 12. 527 representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

Um dos pontos instituídos pela Lei é de que o acesso seria regra e o sigilo, a exceção, assim a disponibilização de informações ao cidadão exige uma nova cultura

de acesso, pois a informação produzida pelo setor público deve estar disponível à sociedade, com exceção a informação que está protegida nos termos da lei, classificada como sigilosa, para isso o servidor tem um papel fundamental para que ocorra essa mudança, pois trabalha diariamente com a informação pública e tem consciência de que esta, pertence ao cidadão.

Para dar acesso ao público é necessário que algumas medidas sejam tomadas, no que diz respeito a operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos, para isso, programas de gestão precisam ser constantemente aprimorados e atualizados.

As informações de interesse coletivo, com exceção das sigilosas, devem estar disponibilizadas também na internet, de modo a incentivar incrementar a transparência ativa, divulgando o máximo de informações possíveis nos *sites* institucionais, o sistema desenvolvido para que o cidadão acesse essa informação deve ser ágil e de fácil acesso, possibilitando a compreensão, assim como os documentos devem estar acessíveis para serem abertos em diferentes formatos. O conteúdo deve estar acessível também às pessoas com necessidades especiais, de maneira que não haja impedimentos para o acesso à informação.

A partir da criação da Lei foram elaboradas cartilhas, boletins, foram ofertados cursos e elaborados grupos de trabalho para a implementação da Lei em órgãos públicos e realizados treinamentos aos servidores para que estejam aptos a dar o acesso à informação e desenvolver esse processo de transparência pública. Assim, os agentes públicos devem estar comprometidos com a transparência e capacitados para atuarem nesse processo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser recente, a Lei de Acesso à Informação ainda está sendo avaliada e implementada pelos órgãos públicos, será um processo de adaptação de médio à longo prazo, tanto para os órgãos conseguirem efetivar o processo de acesso, quanto para o cidadão conhecer, efetivamente, seus direitos.

Alguns manuais e cartilhas do governo e da Controladoria Geral da União foram disponibilizadas aos órgãos públicos para que o servidor esteja apto a prestar as informações ao usuário a qual está sendo adaptada a realidade de cada órgão e instituição conforme as necessidades que vão surgindo em relação as solicitações do cidadão.

Com a elaboração desta pesquisa, pode-se compreender melhor como deve ser aplicada a Lei de Acesso à Informação e, também, entende-se que essa Lei é uma conquista do cidadão e, se aplicada corretamente, contribuirá significativamente para o processo democrático brasileiro.

A Lei abordada neste estudo tem sido analisada por diversos pesquisadores do nosso país, pois trata-se de um tema de grande relevância atual que possui muitos detalhes a serem observados pelos estudiosos. Pesquisas desenvolvidas neste campo colaboraram de forma significativa, tanto para o entendimento de seu funcionamento, por parte dos cidadãos, quanto para o aprimoramento dos órgãos que realizaram a implementação e dos servidores que trabalham diretamente com o acesso às informações. O envolvimento dos sujeitos citados proporciona a materialização do direito constitucional de acesso à informação.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.portal.arquivonacional.gov.br/Media/Dicion%20Term%20Arquiv.pdf>
Acesso em: 13 jan. 2013.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivística: objetos, princípios e rumos**. São Paulo: AASP, 2002.

BERNARDES, Ieda Pimenta. DELATORRE, Hilda. **Gestão documental aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.

BRASIL. **Lei 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: 14 jan. 2013.

BRASIL. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
Acesso em: 13 jan. 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (BRASIL). **Cartilha de Acesso à Informação:** uma introdução à Lei nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2012.

INDOLFO, Ana Celeste. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. In: Arquivística.net. 2007, v. 3, n. 2. Disponível em:
<http://www.arquivistica.net/ojs/viewarticle.php?id=155>
Acesso em: 13 jan. 2013.

RICHTER, Eneida Izabel Schirmer; GARCIA, Olga Maria Correa; PENNA, Elenita Freitas. **Introdução à arquivologia.** 2ª ed. Santa Maria: FACOS-UFSM, 2004.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muzskat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. O arquivista e as políticas públicas de arquivo. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2., 2006, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ABARQ-UnB, 2006.