

Acessibilidade e segurança da informação na pandemia de COVID-19: uma análise da necessidade de políticas públicas para a Gestão de Documentos nos municípios da Baixada Litorânea – RJ

*Accessibility and information security in the COVID-19 pandemic: An analysis of the
need for public policies for Document Management in the Rio de Janeiro (RJ)
coastal lowland cities*

Leticia Souza da Costa Sampaio¹

RESUMO

A questão do acesso à informação pública no Brasil é tema recorrente de amplos debates e fomento de políticas públicas arquivísticas. Essa questão tornou-se mais evidente e importante nas atuais circunstâncias de enfrentamento da pandemia de COVID-19. Nesse cenário, as informações produzidas pelas administrações públicas passaram a ser de extremo interesse público, para o fomento de pesquisas, políticas e tomada de decisões governamentais e também pessoais. Contudo, há uma crescente desconfiança das informações divulgadas a respeito da pandemia, debates sobre a autenticidade das informações públicas e cobranças por governos verdadeiramente transparentes. Nesse contexto, renovam-se os debates sobre a falta de aplicabilidade da Lei de Arquivos e Lei de Acesso à Informação, em especial nas administrações municipais. Será então aqui buscado compreender como o acesso à informação é primordial para a garantia dos princípios democráticos e para o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Será também abordado como a implementação de um Programa de Gestão de Documentos é fundamental para a transparência ativa e de que forma os municípios da Baixada Litorânea do estado do Rio de Janeiro estão no cenário das políticas públicas arquivísticas.

Palavras-Chave: Ciência da Informação; Arquivística; Políticas públicas arquivísticas; Gestão de Documentos; Acesso à Informação.

ABSTRACT

The issue of access to public information in Brazil is a recurring theme in extensive debates and the promotion of archival public policies. This issue has become more evident and important in the current circumstances of fighting the COVID-19 pandemic. In this context, the information produced by public administrations has become of extreme public interest, for the promotion of research, policies, and governmental and also personal decision-making. However, there is a growing distrust of information released about the pandemic, debates about the authenticity of public information, and demands from truly transparent governments. In this context, the debates on the lack of applicability of the Law of Archives and the Law of Information Access are renewed, especially in municipal administrations. It will then be sought here to understand how access to information is essential to guarantee democratic principles and to cope with the COVID-19 pandemic. It will also be discussed how the implementation of a Document Management Program is fundamental for active transparency and how the Rio de Janeiro State coastal lowland cities are in the context of archival public policies.

Keywords: Information Science. Archival. Archival public policies. Document management. Information access.

¹ Graduada em História – Licenciatura pela Universidade Estácio de Sá (UNESA - Campus Cabo Frio), graduanda em Arquivologia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestranda em Ciência da Informação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: souzaleticia@id.uff.br.

A democracia é o destino da humanidade; a liberdade o seu braço indestrutível. (BENITO JUÁREZ)

Introdução

Tendo completado um ano desde que o Brasil, e todo o globo terrestre, adentrou em um estado de grave crise sanitária provocada pela pandemia do novo Coronavírus, muitas novas questões sociais foram suscitadas. Diante de desafios impostos pelas restrições do convívio social, como medidas de contenção dos contágios, as mais diversas áreas e ciências precisaram remodelar fazeres e concepções para se adequar às novas realidades e demandas.

Diante desse contexto, em que realidade e distopia pareceram se mesclar, as necessidades por mediações tecnológicas se ampliaram. Contudo, ainda que as tecnologias da informação em muito tenham se aperfeiçoado nas últimas décadas e permitido a virtualização de inúmeros setores da vida social, como processos jurídicos exclusivamente eletrônicos, o acesso à informação pública ainda é uma barreira a ser enfrentada. Enquanto permeia internacionalmente um discurso sobre a informação como imprescindível ao combate do novo Coronavírus, o Brasil parece seguir na contramão dessa ideia.

No Brasil, um país que experienciou uma Ditadura Militar, é mister abordar como as informações públicas são protegidas e acessíveis à população. É válido levantar preocupações acerca da gestão e acesso das informações públicas, em especial

nas esferas municipais, as quais são as que mais carecem com as dificuldades de implementar a Lei de Acesso à Informação e cumprir as diretrizes da Lei Nacional de Arquivo.

O atual momento configura-se em uma crise sanitária e informativa. Em meio a um contexto de milhares de mortes diárias e diversas dificuldades sociais as quais a pandemia imputou, é também importante pensar na importância da informação para o combate ao vírus, à desinformação, às vulnerabilidades sociais e à proteção da democracia. Diante disso, é latente a urgência de instrumentos nas administrações públicas municipais que possibilitem a garantia da segurança e a autenticidade dos seus documentos arquivísticos digitais.

Portanto, este artigo tem a finalidade de traçar análises conceituais a respeito de como as administrações públicas dos municípios da Baixada Litorânea do estado do Rio de Janeiro lidam com suas informações e compreender a necessidade de políticas públicas arquivísticas nessas localidades. Será também procurado lançar luz às questões referentes a importância da segurança e da acessibilidade das informações públicas em meio ao enfrentamento da atual crise sanitária.

Fundamentos legais para o acesso à informação no Brasil

O acesso à informação é garantido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e, no Brasil, é tido como um direito fundamental pela Constituição Federal de 1988. Assim,

diante da problemática da falta de acesso à informação no Brasil, é mister a implementação de políticas públicas que fomentem estratégias para tornar a informação acessível à população.

Após o fim da Ditadura Militar brasileira, diversos movimentos sociais surgem contra a política do sigilo e, em 1988, é promulgada uma nova Constituição Federal na qual o acesso às informações é garantido como um direito fundamental. 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, em que é garantido “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informação sobre atos de governo” e também no art. 216, § 2º no qual 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”.

Além disso, a Constituição de 1988 garante o acesso à informação em sua redação, outras normas infraconstitucionais foram posteriormente estabelecidas, como é o

caso da Lei nº12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI). 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).

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 ainda “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 em que havia “uma preocupação mais global com o acesso à informação” tratando da garantia do *habeas data*.

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 e também a Lei complementar nº 131/2000, conhecida como Lei da Transparência, que trouxe importantes disposições.

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, 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 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. 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, 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.

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.

A viabilização da implementação de políticas públicas arquivísticas no Brasil é recente e “a gestão arquivística de documentos ganhou amparo legal a partir da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, a Lei de Arquivos, e do decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamenta a gestão de documentos na administração pública federal” (BRASIL, 2011, p. 17). A partir da implementação da Lei de Arquivos, a Gestão de Documentos passou a ser fomento de políticas informacionais. O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005, p. 100) conceitua a Gestão de Documentos como um:

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

A Lei 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.

A Lei de Arquivo também institui a criação do Conselho Nacional de Arquivos, vinculada ao Arquivo Nacional e que “tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, e exercer orientação, normativa, visando a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo” (BRASIL, 2011, p. 17).

A Lei de Arquivos, embora fundamental para a regulação das políticas de Gestão de Documentos nas administrações públicas, não

regulamenta uma gestão que contempla as especificidades dos documentos digitais. Em 2012, foi aprovada a Lei nº 12.682, chamada Lei da Digitalização. Essa legislação aborda critérios para elaboração e arquivamento de documentos em meio eletrônico, contudo, também não trata de políticas de gestão e diretrizes para a segurança, autenticidade e acessibilidade dos documentos digitais.

Em 2016, é publicado o Decreto nº 8.777, instituindo a Política de Dados Abertos e que, segundo Rocha (2021, p. 29):

[...] institui a política de Dados Abertos do Poder Executivo. O objetivo é organizar e padronizar os processos de publicação de dados abertos do Estado, resultando em maior disponibilidade, acesso, qualidade e ampla reutilização dos conteúdos fornecidos pelas partes interessadas. Os dados governamentais estão disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos, premiado no 3º Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União, em 2015. Porém, até janeiro de 2020, foram disponibilizados apenas 7.232 conjuntos de dados.

Compreende-se que, apesar de a legislação brasileira prover inúmeras normativas e diretrizes para o acesso à informação pública e a Gestão de Documentos, ainda há um longo caminho a ser trilhado, em especial quanto aos documentos digitais. Essa preocupante realidade agrava-se ainda mais no cenário da atual pandemia, como será visto a seguir.

Pandemia, infodemia e democracia nos municípios brasileiros

A pandemia da COVID-19 trouxe um panorama no qual as mediações tecnológicas e informatizadas se mostraram essenciais para a execução de diversas ações. É também este um período em que se renovam os debates sobre a importância do acesso à informação pública. Segundo Coutinho e Padilla (2020, p. 1): “Em tempos de pandemia da COVID-19, informação adequada, confiável e oportuna, torna-se mais ainda relevante”. No panorama pandêmico vivenciado, a informação gerada pelas administrações públicas em todas as suas esferas passou a ser de grande interesse público e de extrema importância para a tomada de decisões.

Permeiam atualmente na sociedade brasileira diversos debates a respeito da omissão de informação ou de divulgação de informações inverídicas a respeito de pacientes, estatísticas da COVID-19, uso e destinação de recursos, entre tantas outras preocupações decorrentes do cenário pandêmico. Nesse panorama, foram intensificados os questionamentos sobre a urgência de administrações públicas verdadeiramente transparentes, em especial as que menos o são: as municipais.

Ao mesmo tempo em que o Brasil vivencia o agravamento da pandemia e um aumento de casos confirmados e óbitos diários, é experienciada também uma “infodemia”. Tal conceito foi usado por Tedros Adhanom Ghebreyesus, Diretor

Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), durante a Conferência Mundial da Saúde em 15 de fevereiro de 2020, onde afirmou que “We’re not just fighting an epidemic; we’re Fighting an infodemic” (ZAROCOSTAS, 2020, p. 676).

Como visto, o acesso à informação é mister para a proteção e garantia dos princípios democráticos. Contudo, diante do atual cenário pandêmico, pode-se perceber que não apenas ter acesso a informações basta. Nesse panorama, a “infodemia” pela qual o Brasil e outros países passam não se deve exclusivamente a uma recusa de as administrações públicas divulgarem informações. Pelo contrário, há um grande número de informações disponíveis, sendo bombardeadas, em boletins diários, programas televisivos específicos, telejornais, *internet* e outros meios de comunicação em massa.

No mesmo cenário, vê-se um diálogo maior do que outrora entre as administrações públicas e os cidadãos, em especial por meio de páginas de redes sociais virtuais. Vídeos transmitidos ao vivo, notas explicativas, painéis de imagens atualizados diariamente com os números de contaminados, curados e mortos, notas de pesares, entre outros conteúdos que visam proporcionar uma imagética de transparência administrativa e diálogo com o povo. Esses recursos são vistos especialmente nas administrações públicas municipais, posto que a federal e as estaduais não suscitam uma relação de proximidade tão forte nos indivíduos quanto os líderes políticos de suas

próprias cidades, e também suas formas de comunicação ainda se dão especialmente por meio de canais oficiais.

Se de um lado há uma grande divulgação de informações, inclusive vinda dos governos de todas as esferas, por outro a população segue com um crescente receio sobre a veracidade das informações que recebem. As chamadas *fake news*, já antigas companheiras do Brasil e de seus governos, ganham novamente as mídias durante a pandemia de COVID-19. Ao lado das notícias falsas, encontram-se informações divulgadas por líderes políticos e órgãos públicos e as quais são confrontadas por diversos setores da sociedade por não conterem dados suficientes, não indicar suas origens, não possuírem critérios confiáveis de autenticidade e credibilidade e por estarem recheadas de omissões e inverdades.

Todos esses debates a respeito da informação causam ainda mais receios e rixas dentro da sociedade brasileira. Apesar de intencionalidades, motivações políticas ou quaisquer julgamentos de valores, é certo que existem inúmeras dificuldades em dar acesso a informações públicas confiáveis, em especial nos municípios. Dentre as barreiras enfrentadas pelas gestões municipais, estão a falta de conhecimento sobre a informação que produzem, falta de profissionais qualificados para lidar com os documentos produzidos e inexistência de programas de Gestão de Documentos tradicionais e digitais.

Diante dessas dificuldades, compreende-se o porquê de os municípios brasileiros possuírem baixos índices de aplicabilidade da LAI e poucos são os que possuem um Programa de Gestão de Documentos como é previsto pela Lei de Arquivos. Essa realidade é uma grave ameaça aos direitos fundamentais e apresenta um retrocesso quanto às conquistas democráticas advindas com a Constituição de 1988. A pandemia de COVID-19 torna esse quadro ainda mais urgente de atenção, dada a necessidade de informação acessível e segura em um curto período de tempo.

As informações públicas relacionadas à COVID-19 e todas as problemáticas sociais que a pandemia implica tornam-se de interesse público e científico no momento em que são produzidos. Essa urgência pelo acesso à informação e dificuldade dos municípios em atender tais demandas revela o despreparo das administrações públicas dos municípios brasileiros quanto à organização de seus arquivos. Nesse contexto, é de extrema pertinência levantar a necessidade de os municípios da Baixada Litorânea implementarem políticas públicas arquivísticas e, assim, possam garantir à população um verdadeiro acesso à informação através da transparência ativa.

A urgência de políticas públicas arquivísticas nos municípios da Baixada Litorânea – RJ

As políticas públicas surgem no século XIX como instrumento organizacional e estatal para amenizar

os impactos da sociedade industrial e capitalista sobre os indivíduos. Para Muller (2018, p. 14): “essas políticas são marcadas, acima de tudo, por seu caráter setorial. Cada política pública se constitui como um setor de intervenção correspondente a uma parcela da sociedade para qual uma ação pública é destinada”. Assim, a industrialização dos modos de produção e o estilo de vida no sistema capitalista afetam diferentes áreas das vidas dos indivíduos e provocam diferentes questões a serem enfrentadas. Nesse sentido, as políticas públicas precisam ser elaboradas com o intuito de solucionar uma dessas questões, sendo voltadas para um problema específico, o qual afeta uma determinada área da sociedade.

Entre as diversas mazelas provocadas pelas dinâmicas do sistema capitalista, como as profundas desigualdades sociais e privações de direitos fundamentais, encontra-se a falta de acesso à informação. Se no século XIX, quando do início da elaboração de políticas públicas, as sociedades estavam começando a experimentar as maravilhas e os desafios da industrialização, na contemporaneidade é a informação que passa a ser o motor das dinâmicas sociais.

O século XXI está imerso na chamada Era da Informação, sendo a informação, nessa sociedade contemporânea, imprescindível para a tomada de decisões, o fazer político, para cada uma das dinâmicas sociais permeadas pelas burocracias e para a efetivação de uma sociedade verdadeiramente democrática e que

garanta os direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse contexto, surgem políticas públicas e legislações que visam regular a proteção da democracia e a segurança e acessibilidade das informações públicas.

As políticas públicas informacionais são resultado direto das problemáticas e carências existentes no interior das sociedades. Para Muller (2018), as políticas públicas são necessárias quando há problemas a serem resolvidos. Assim, quando a sociedade brasileira carece de acesso à informação, tem-se um problema urgente e que precisa de uma resolução na forma de políticas públicas.

Destarte, o Brasil apresenta graves problemas quanto à falta de acesso à informação. Os retrocessos democráticos e a cultura da publicidade como exceção, legados do regime ditatorial, ainda são questões que carecem de resolução. Assim, enquanto esses problemas perdurarem na sociedade brasileira, continuará também a necessidade de implementação de políticas públicas arquivísticas que os solucione. Segundo Jardim (2003):

[...] as políticas públicas arquivísticas são: Conjunto de premissas, decisões e ações produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas de governos em nome do interesse social – que contemplem os diversos aspectos (administrativos, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada. (JARDIM, 2003, p. 38-39 apud MELLO, 2019, p. 279)

Para que seja possível proporcionar soluções para a problemática da falta de acesso às informações das administrações municipais, é preciso que as diretrizes da Lei de Arquivos e da Lei de Acesso à Informação sejam cumpridas. Quanto a isso, Abrucio (2012) afirma que:

Os governos estaduais e, sobretudo, municipais terão enorme dificuldade para cumprir a nova legislação, simplesmente porque não terão muitas das informações requeridas. A origem desse problema não está na falta de organização básica dos dados de prefeituras e governadorias. Está na falta de burocracia profissional e qualificada na maior parcela da administração pública. (ABRUCIO, 2012, grifo do autor apud RODRIGUES, 2014, p. 68).

Diante dessa perspectiva, o “Programa Brasil Transparente foi lançado em 2013 pela Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de auxiliar os estados e municípios brasileiros na implementação das medidas previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI)” (RODRIGUES, 2014, p. 68). Os resultados obtidos pelo programa desde a sua implementação, demonstram o quanto os municípios estão distantes da realização das previsões das políticas arquivísticas. Segundo Rodrigues (2019, p. 112):

[...] a maioria dos municípios do estado do Rio de Janeiro com mais de 100.000 habitantes, objeto da pesquisa da CGU, não regulamentou a LAI, conforme previsto na legislação federal. Entre os 24 municípios pesquisados, 17 encontram-se na Região

Metropolitana do Rio de Janeiro, a Grande Rio [...].

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): “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 e as políticas informacionais seguem não sendo efetivadas.

Segundo Rodrigues (2014, 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”. Esse desafio deve ser superado com a instrumentalização das administrações públicas municipais para que sejam capazes de compreender, organizar e gerir as informações que produzem por meio de uma Gestão de Documentos.

Essa realidade se repete nos demais municípios do Rio de Janeiro, como os da Baixada Litorânea. A carência de recursos técnicos, teóricos metodológicos e contingente profissional adequado são barreira que precisam ser superadas. A Baixada Litorânea é composta por 13 municípios, dentre as quais apenas 6

possuem mais de 90 mil habitantes, sendo essas: Araruama, Cabo Frio, Maricá, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema. Considerou-se aqui apenas as últimas 6 cidades, pelo seu número de habitantes e, portanto, gestões administrativas públicas que lidam com um contingente maior de informação.

Ainda que 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, quase 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.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro disponibiliza em um portal eletrônico na *internet* o Mapa da Transparência dos Poderes em que 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 arquivísticas que possibilitem que os arquivos municipais possam ser instituições verdadeiramente eficazes e capazes de garantir o acesso às informações públicas.

Tais questões tornam-se ainda mais urgentes na atualidade, quando, para Franco (2020, p. 22), é mister pensar na informação:

[...] nesse contexto de corrida contra o tempo para a aquisição de conhecimento e informação sobre como debelar a expansão desse vírus letal, quando por meio da captação de dados sobre contaminação de indivíduos, tratamento de pacientes e a divulgação dessas informações por meio das mídias sociais, milhares de mortes ao redor do mundo foram evitadas e, ao mesmo tempo, quando ressurgiu uma vasta discussão sobre a credibilidade das informações coletadas e disseminada, sobre a confiança ou não dos pacientes sobre seus dados pessoais acessados e a ética dos profissionais que lidam com essas informações.

A falta de confiança nas informações públicas divulgadas se dá pela falta de procedimentos controlados na produção, tratamento e acessibilidade dos documentos. Esse controle é realizado por meio da Gestão dos Documentos e, sem ele, não há

como garantir a autenticidade e credibilidade das informações públicas. Um dos principais fatores que dificultam o tratamento das informações públicas é a impossibilidade de dar acesso a elas é a falta de conhecimento sobre as informações produzidas nos diferentes órgãos administrativos de um município.

A não compreensão dos documentos e a má gestão desses recursos são fatores anticonstitucionais, pois impedem ou dificultam que as informações públicas estejam de fato acessíveis. Tal realidade adquire agravantes ainda maiores diante de uma pandemia, a qual ceifa milhares de vidas diariamente e lança à sociedade brasileira em um cenário caótico não só no panorama sanitário, mas também político e social.

No contexto da COVID-19, o debate sobre a falta de transparência em relação aos dados públicos no Brasil tem se intensificado desde o início da crise sanitária. Entre as poucas certezas que há sobre o novo vírus até agora, uma delas é a de que seu enfrentamento precisa se dar de maneira coordenada, baseando-se, sobretudo, em números e indicadores que medem o avanço da pandemia em cada região. (ANDRADE, 2020, p. 176)

Urge, portanto, a necessidade de um olhar sobre as demandas e dificuldades dos municípios da Baixada Litorânea. As políticas arquivísticas não são pautas prioritárias das administrações desses municípios, o que é uma grave afronta aos princípios constitucionais. A Baixada Litorânea não é apenas relevante no que diz

respeito ao turismo e ao extrativismo animal, mas também para ser alvo de pesquisas científicas que possam servir de fomento para políticas públicas na região. Assim, é mister que os profissionais da informação promovam debates que visem abalizar a construção de políticas arquivísticas nessas cidades.

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.

A Gestão de Documentos é primordial para a padronização da produção, uso e tramitação dos documentos de arquivo. Além disso, a gestão ainda garante a qualidade dos documentos que irão ser recolhidos ao arquivo permanente para serem preservados. A Gestão de Documentos é um modo de controlar a organização dos arquivos, garantindo o controle dos procedimentos pelos quais os documentos passam no decorrer de seu ciclo de vida. Dado o exposto, os Programas de Gestão de Documentos são balizas fundamentais para a garantia do acesso à informação e proteção da democracia, posto que os instrumentos de gestão são ferramentas para viabilização da transparência ativa e, portanto, devem ser objetos de

atenção e de políticas públicas das administrações municipais.

Considerações finais

A acessibilidade e a transparência são temáticas amplamente debatidas na atualidade, uma vez que as sociedades pós-modernas se encontram dependentes da informação para o funcionamento de suas relações. Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer para suplantar as barreiras que limitam o acesso à informação. No Brasil, os processos históricos se mostram quase sempre *sui generis* aos olhos dos historiadores e cientistas sociais. Marcado por uma trajetória de elites patriarcais e oligárquicas, o ordenamento jurídico brasileiro foi também construído sob as égides do patriarcalismo, do poder de latifundiários e beneficiando, portanto, aos homens da elite dominante.

O acesso à informação é essencial para a proteção do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação foi um marco nacional para um país onde o sigilo era a regra, herança essa da ditadura militar. A LAI se consagra como uma grande conquista para a cidadania brasileira pois nela, a publicidade é o preceito geral e o sigilo, exceção. No entanto, a efetiva aplicação dessa lei infraconstitucional não é a realidade da maioria das instituições públicas no Brasil, em especial as municipais.

Diante desse contexto, papel dos profissionais das Ciências da Informação é, primeiramente, o de

conhecer a lei e o que ela estabelece. Devem também agir em um papel fiscalizador e denunciador do cumprimento ou não da lei. E, por fim, é de primordial importância que arquivistas e demais profissionais da área estejam capacitados para assumir uma postura proativa no que diz respeito a estar de frente aos problemas enfrentados para a aplicação da lei e dispostos a pensar metodologias e instrumentos que possam tornar eficiente o acesso à informação na Administração Pública brasileira em todos os seus níveis.

A carência por políticas públicas arquivísticas tornou-se mais clara durante a pandemia da COVID-19. A gravidade do panorama pandêmico vivenciado expôs a falta de preparo das administrações públicas brasileiras em todas as suas esferas, no que tange ao controle das informações públicas produzidas. A falta de controle incute na falta de acesso, o que culmina no não cumprimento do que este previsto na Constituição Federal.

Esse quadro revela o quanto os princípios democráticos e os pressupostos de um Estado Democrático de Direito ainda estão em xeque no Brasil. A pandemia da COVID-19 trouxe revelou antigas feridas na sociedade e política brasileira e abriu novas. É mais que urgente uma postura ativa dos profissionais da informação e a busca pela ampliação dos índices de transparência ao redor do Brasil.

Os municípios da Baixada Litorânea, como a maioria dos municípios do estado do Rio de Janeiro, precisam entrar em uma

grande batalha para suplantar as dificuldades na aplicação da Lei de Arquivos e da LAI. O principal passo a ser tomado é começar a pensar na construção de políticas arquivísticas

que visem dotar as administrações desses municípios de conhecimentos teóricos e metodológicos para a implementação de Programas de Gestão de Documentos.

Referências

ANDRADE, O. M. de. Transparência democrática na governança pública: o direito à informação e as tensões jurídicas na COVID-19. **Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 175–192, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/ambiente/article/view/823>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf Acesso em: 05 abr. 2020

BRASIL. Constituição Federal de 1988. In: **Coletânea de Direito Internacional**, Constituição Federal / organização Valerio de Oliveira Mazzuoli. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 21-146.

_____. **e-Arq Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos**. Conselho Nacional de Arquivos, Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos, 1.1 Versão, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

COUTINHO, J. G.; PADILLA, M. Informação adequada, confiável e oportuna em tempos de pandemia de COVID-19. **Rev Panam Salud Publica**, 44, 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7518645/pdf/rpsp-44-e118.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

FRANCO, S. O acesso e a censura à informação em tempos de COVID-19. **Revista Fontes Documentais**, v. 3, p. 23-31, 10 nov. 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.ifs.edu.br/periodicos/index.php/fontesdocumentais/article/view/620> . Acesso em: 28 mar. 2021

HEINEN, J. **Comentários à Lei de acesso à informação: Lei n 12.527/2011**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MATA, M. L. da; GRIGOLETO, M. C.; LOUSADA, M. Dimensões da competência em informação: reflexões frente aos movimentos de infodemia e desinformação na pandemia da COVID-19. **Liinc em Revista**, v. 16, n. 2, p. e5340, 15 dez. 2020. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5340> Acesso em: 29 mar. 2021

MELLO, Maria Teresa Villela Bandeira de. Gestão de documentos na administração pública do Estado do Rio de Janeiro. In.: RODRIGUES, ANA CÉLIA; GOMES, D. (Org.); MELLO, M. T. B. (Org.); OLIVEIRA, L. M. V. (Org.). **Arquivos fluminenses no contexto ibero-americano**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: L. E. T. Leite/Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística UFF/CNPq, 2019. v. 1. (p. 279-286).

MULLER, Pierre. Da teoria do Estado à análise das políticas públicas. IN: MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Niterói: Eduff, Série Universidade, v. 11, 2018, p. 11-32.

ROCHA, S. L. **O controle da administração fazendária na era da democracia digital**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Acesso em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/56561> Acesso em: 01 abr. 2021

RODRIGUES, A. C. **Diplomática contemporânea como fundamento metodológico da identificação de tipologia documental em arquivos**. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. 2008. 258P. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-27112008-151058/publico/TESE_ANA_CELIA_RODRIGUES.pdf Acesso em 13 abr. 2020

_____. Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira (apoio CAPES). **Ciência da Informação**, v. 41, p. 64-80, 2014.

_____. Gestão de documentos, arquivos e acesso à informação: identificação dos requisitos da transparência administrativa nos municípios do Grande Rio. In.: RODRIGUES, ANA CÉLIA; GOMES, D.; MELLO, M. T. B.; OLIVEIRA, L. M. V. (Org.). **Arquivos fluminenses no contexto ibero-americano**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: L. E. T. Leite/Grupo de Pesquisa Gênese Documental Arquivística UFF/CNPq, 2019. v. 1. (p. 109-126).

RONDINELLI, Rosely Curi. **O documento arquivístico entre a realidade digital: uma revisitação conceitual necessária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SALGADO, E. D. **Lei de Acesso à Informação: Lei 12.527/2011**. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SCHERER, Aline. Infodemia: A desinformação como método. **Comunicação Empresarial**, Edição 106, ABERJE, 2020, p. 35-49. Disponível em: https://www.aberje.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CE-106_Infodemia.pdf Acesso em: 02 abr. 2021

TCE-RJ. **Mapa de Transparência dos Poderes**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/mapa-itai/home/1/2017> Acesso em: 01 abr. 2021.

ZAROCOSTAS, J. How to fight an infodemic. **The Lancet**, Vol 395, p. 676, February 29, 2020, Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%290461-X> Acesso em: 05 abr. 2021

O(s) autor(es) se responsabiliza(m) pelo conteúdo e opiniões expressos no presente artigo, além disso declara(m) que a pesquisa é original.

Recebido em 22/04/2021

Aprovado em 13/06/2021