

Os desafios de implementação da LAI

Entrevista com Ieda Pimenta Bernardes | Diretora de Departamento do APESP e presidente da Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI)



Ieda Pimenta

Ieda Pimenta Bernardes é formada em História. É especialista em Organização de Arquivos pelo Instituto de Estudos Brasileiros (IEB/USP), membro do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Conselho da Transparência do Governo do Estado de São Paulo e Presidente da Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI). Autora de relevantes obras da área de Gestão Documental como os livros *Gestão Documental Aplicada* (2008) e *Como Fazer Avaliação de Documentos* (1988). É Diretora técnica do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo, do Arquivo Público do Estado, tendo sido responsável pela implementação do SAESP

Com o objetivo de proporcionar um olhar experiente ao tema que versa sobre proteção de dados pessoais, acesso à informação, tecnologia da informação e os impactos destes nas atividades dos arquivos, a *Revista do Arquivo* entrevistou Ieda Pimenta Bernardes. A entrevista foi realizada por Marcelo Chaves e Solange Moraes, da equipe de editoria, no mês de agosto de 2019.

RA: Você foi grande artífice da implementação do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo. Como vê essa relação entre a gestão documental e o acesso à informação?

Ieda: O Decreto nº 22.789/1984 que instituiu o SAESP - Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo condiciona o acesso à informação à gestão documental. E é sempre oportuno lembrar que a própria Constituição Federal promove um diálogo muito profícuo entre o artigo 5º, inciso XXXIII, com o artigo 216, § 2º, indicando com clareza que o dever do poder público em promover a gestão da documentação governamental é uma condição necessária para assegurar o direito de acesso à informação.

Por outro lado, ainda que de forma muito tímida, a Lei de Arquivos n. 8.159/1991 foi pioneira na regulamentação do acesso à informação e do sigilo de documentos,

estabelecendo prazos máximos de restrição de acesso a documentos sigilosos e àqueles relacionados à intimidade, honra e imagem das pessoas¹.

A própria Lei de Acesso à Informação n. 12.527/2011 menciona expressamente que o direito de acesso se refere à informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, contida em registros ou documentos, que nada mais são do que as informações arquivísticas. Nesse sentido, no texto legal, o acesso decorre do tratamento dessas informações, ou, o que significa a mesma coisa, da gestão documental.

Então, nos parece apropriado concluir que o pleno exercício do direito de acesso, bem como de outros direitos difusos da sociedade, como os de participação popular e controle social dos atos de governo, decorrem, em grande medida, da atuação dos Arquivos Públicos, do funcionamento dos sistemas de arquivo e da eficácia das políticas de gestão documental.

RA: A regulamentação da LAI no estado de São Paulo, por meio do decreto nº 58.052/2012, pode ser considerada como exemplar nessa amarração do acesso à informação com toda a estrutura de gestão documental criada pelo Arquivo na sua condição de instituição coordenadora do SAESP. Fale um pouco a esse respeito.

Ieda: O acesso à informação é uma *finalidade*, enquanto a gestão documental é um *meio*. Daí não ser possível o acesso à informação sem política de gestão documental. É evidente que os órgãos e entidades

¹ Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, artigos 22, 23 e 24, que tratam do acesso e sigilo de documentos. Nela, o prazo máximo para a restrição de acesso a documentos sigilosos era de 30 anos e o prazo máximo de restrição às informações pessoais era de 100 anos. Esses artigos foram revogados pela LAI, que reduziu para 25 anos o prazo máximo de sigilo e manteve o prazo máximo de 100 anos para a restrição de acesso a informações pessoais.

estaduais possuem graus diversos de maturidade no que se refere à gestão documental e, por consequência, apresentam maior ou menor grau de efetividade na recuperação e disponibilização de informações.

Não tenho dúvidas que a instituição do SAESP, na década de 1980, lançou a pedra fundamental sobre a qual vem sendo edificada a política estadual de acesso à informação nos últimos trinta e cinco anos. Ao longo desse tempo, firmou-se o entendimento na Administração Estadual que a gestão documental é condição necessária para assegurar o pleno acesso à informação.

Para a implantação da política de acesso, o Arquivo Público do Estado utilizou toda a estrutura organizacional e a capilaridade do Sistema de Arquivos, assim como seus órgãos setoriais e subsetoriais, as unidades de protocolo, de arquivo e as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA), para promover a instalação, capacitar e monitorar o funcionamento dos Serviços de Informações ao Cidadão (SICs) em toda a Administração Estadual.

Na regulamentação da LAI, os Serviços de Informações ao Cidadão (SICs) foram planejados para atuarem de forma *integrada e sistêmica*. O Decreto n. 58.052/2012 considera o SIC um elemento constitutivo da política de arquivos e, nesse contexto, a gestão documental e o tratamento das informações são providências indispensáveis para dar efetividade à política de acesso e à cultura da transparência. Por essa razão, o Arquivo Público do Estado vem desempenhando papel protagonista na implementação da LAI na Administração Estadual.

A autoridade técnica do Arquivo Público do Estado na coordenação do SAESP viabilizou a estruturação de uma rede de comunicação e interlocução permanente com os órgãos e entidades estaduais, o que funcionou como importante facilitador para a instalação dos Serviços de Informações ao Cidadão- SICs. Também foi criada no Arquivo Público do Estado uma Central de Atendimento ao Cidadão- CAC, que orienta, capacita e monitora o desempenho dos 205 SICs atualmente em funcionamento na Administração Pública Estadual. Essa estruturação sistêmica dos SICs contribui para as atividades de capacitação e assistência técnica promovidas pela CAC, bem como para o intercâmbio de conhecimentos e experiências².



RA: *O APESP assumiu o protagonismo na implementação da LAI, liderou o processo de instalação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) na estrutura administrativa do estado e foi investido do poder de presidência da Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI), instância recursal máxima de acesso à informação do Poder Executivo paulista. Isso não é comum para uma instituição arquivística, pelo menos, aqui no Brasil. Como isso foi possível?*

Ieda: Ninguém nos avisou que seria impossível! Para nós, o acesso sempre foi considerado um aspecto relevante da política de gestão documental e não matéria de natureza diversa. Por outro lado, desde o ano de 2005, vínhamos realizando estudos e pesquisas sobre os níveis de acesso e sigilo dos documentos públicos estaduais. A regulamentação da matéria em âmbito estadual, entretanto, ficou prejudicada pela ausência de uma norma geral que, afinal, foi aprovada em 2011 com a Lei de Acesso à Informação. Então, a publicação da LAI foi um momento oportuno para revisitarmos os estudos realizados anos antes, a fim de colaborarmos com o grupo de trabalho instituído para sua regulamentação estadual, o que veio a se concretizar com a edição do Decreto n. 58.052/2012.

² Para orientar a atuação dos SICs, o Arquivo Público do Estado publicou, em 2019, a cartilha "Serviço de Informações ao Cidadão- SIC: Primeiros Passos", disponível no endereço <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/ServicosdeInformacoesaoCidadaoSICPrimeirosPassos.pdf>. Acesso em: 16/09/2019.

O Decreto paulista corrigiu uma grave omissão da LAI ao explicitar a interdependência entre acesso à informação e o trabalho nos arquivos, a gestão de documentos e o tratamento das informações, e também inovou ao dedicar uma seção específica para esse tema. E nada mais razoável, pois a fixação de critérios técnicos e objetivos para orientar a restrição de acesso depende de conhecimento sólido sobre as funções e atividades institucionais, os documentos que viabilizam a sua execução e as informações neles registradas.

Compatibilizar o direito de acesso à informação com o direito à privacidade é um desafio enorme para todos os profissionais que atuam nos arquivos e que elegeram os documentos arquivísticos como objeto de estudo e reflexão.

A legislação prevê, ainda, o direito de o cidadão ingressar com recursos no âmbito administrativo nos casos de negativas de acesso à informação pelos órgãos públicos. Essa providência, sem dúvida, representa um grande avanço, pois permite à Administração Pública rever seus próprios atos e, eventualmente, corrigir excessos ou equívocos. Na Administração Estadual temos três instâncias recursais: a primeira é a autoridade superior àquela que negou o acesso dentro do próprio órgão; a segunda é exercida pela Ouvidoria Geral do Estado; e a terceira pela Comissão Estadual de Acesso à Informação- CEAI.

“Compatibilizar o direito de acesso à informação com o direito à privacidade é um desafio enorme para todos os profissionais que atuam nos arquivos...”

A ousadia do Arquivo Público do Estado em assumir responsabilidades fez toda a diferença no processo de implementação da LAI. É também preciso reconhecer que ao assumir responsabilidades, a instituição ficou em evidência dentro da Administração Estadual e, ao colocar sua experiência e seu conhecimento técnico a serviço da política de transparência, firmou liderança e conquistou reconhecimento.

RA: Ter uma legislação avançada sobre acesso à informação é importante, mas, colocar isso em prática em um país com pouca tradição de abertura da administração pública, não é nada fácil. Como você sintetizaria sua reflexão sobre essas dificuldades de se implementar a LAI no estado? Quais seriam as principais barreiras a serem superadas?

“A transparência é, de fato, o melhor antídoto contra a corrupção e a ineficiência da gestão pública.”

Ieda: Embora necessária, a legislação não é suficiente para viabilizar a implementação de políticas públicas. Colocar em prática um texto legal, ou como se diz “tirar do papel”, dentro de uma estrutura burocrática complexa, pesada e permeada de conflitos de interesses, exige a mobilização de atores, estratégias e recursos de toda ordem. Importante também é o enfrentamento de aspectos de uma cultura que ainda resiste à transparência e ao controle social. A cultura do sigilo, tão arraigada entre nós, só pode ser combatida com campanhas educativas e intenso trabalho de capacitação de servidores públicos e de sensibilização de gestores e dirigentes. A transparência é, de fato, o melhor antídoto contra a corrupção e a ineficiência da gestão pública.

Entretanto, penso que uma das maiores barreiras para a efetividade da LAI ainda é a fragilidade dos Arquivos Públicos e das políticas de gestão documental. No contexto nacional, lamentavelmente, as instituições arquivísticas perderam a oportunidade de protagonizar esse processo. E estão perdendo também o espaço que lhes caberia na transição para uma administração digital. Nesse sentido, o cenário é preocupante!

Outra dificuldade é que ainda não dispomos de critérios ou parâmetros para distinguir com segurança a informação “pública” da informação “sigilosa” e para a identificação da informação “pessoal”. Atualmente, esse reconhecimento fica por conta das áreas produtoras das informações e do entendimento do agente classificador de sigilo. De fato, a legislação estadual apresenta alguns aspectos controvertidos que ainda merecem nossa reflexão e aprimoramentos.

A propósito, vale lembrar que o Decreto n. 58.052/2012, que regulamentou a Lei n. 12.527/2011 no âmbito da Administração Estadual, determinou a publicação de *tabelas de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais* (art. 32, I), com o objetivo de orientar de forma objetiva a prática da restrição de acesso pelos servidores públicos. Entretanto, o Decreto n. 61.559/2015 revogou as tabelas de sigilo publicadas e o Decreto n. 61.836/2016 vedou a fixação prévia de sigilo, e revogou o art. 32, I do Decreto n. 58.052/2012. A partir de então, a classificação de sigilo passou a ocorrer apenas no ato da solicitação da informação, na análise do caso concreto, sem nenhum instrumento de orientação.

O desafio atual é definir normas complementares para institucionalizar a atuação dos órgãos e entidades estaduais, a fim de se uniformizarem os critérios e de se evitarem decisões conflitantes na avaliação de casos similares. Se a Administração aprecia previamente as informações, a análise do caso concreto encontra segurança jurídica, necessária tanto para o agente público quanto para o cidadão. Mesmo porque, a proteção dos documentos sigilosos deve ocorrer a partir de sua *produção* e não de sua *classificação*. Dessa forma, não promover a análise prévia das informações desde o momento de sua produção e não tornar públicos os critérios que estão sendo praticados podem vir a comprometer o próprio princípio da transparência da gestão pública.

Outra dificuldade refere-se à distinção entre “pedidos de informação”, nos termos da LAI, das “manifestações” dos usuários do serviço público. De fato, persiste certa confusão, ainda, entre as reais funções de cada um dos canais criados pela Administração Pública Estadual para comunicação com a sociedade: Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, Ouvidorias, SAC, Fale Conosco etc.³

Embora exista previsão legal para a responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento da LAI⁴, é necessário intensificar as ações de fiscalização⁵, inclusive visando ao cumprimento das decisões das instâncias recursais, evitando-se que os órgãos demandados permaneçam inertes ou exerçam ações protelatórias que possam ensejar novos recursos ou a própria judicialização dos casos.

O descumprimento dessas decisões dá ensejo a novos recursos, mesmo que a informação não tenha sido negada pelas instâncias recursais. Ou seja, o direito de recorrer acaba sendo utilizado pelo cidadão para outra finalidade, qual seja, reclamar do órgão demandado que se recusa a fornecer as informações solicitadas em afronta às decisões recursais favoráveis ao seu fornecimento. Nesse contexto, o recurso acaba sendo considerado inadmissível, uma vez que lhe falta a condição necessária para o seu prosseguimento, ou seja, a negativa de acesso pelo órgão demandado. É preciso considerar que o julgamento dos recursos pela CEAI não se presta à apreciação das reclamações relativas aos procedimentos, tempo de resposta ou descumprimento das decisões recursais⁶.

RA: A você foi delegada, pelo coordenador do APESP, a tarefa de dirigir a CEAI. Provavelmente, muitas das demandas que chegam à CEAI trazem problemas referentes à acesso à informação sobre os quais a legislação não responde adequadamente, o que deve se constituir em desafios para esse coletivo que compõe essa Comissão. Fale um pouco sobre a sua experiência à frente dessa instância recursal da LAI em São Paulo e as dificuldades enfrentadas.

Ieda: Inicialmente, é importante registrar o ineditismo dessa iniciativa no cenário nacional. Apenas em São Paulo, a presidência de um órgão colegiado para aplicação da LAI foi delegada a um representante de Arquivo Público.

A CEAI foi criada pelo Decreto n. 60.144/2014 e, desde então, atua como 3ª e última instância recursal no âmbito administrativo, com reuniões ordinárias trimestrais. Cabe à presidência convocar reuniões extraordinárias sempre que necessário para o bom encaminhamento dos trabalhos. Conta também com representantes da Ouvidoria Geral do Estado, Secretaria da Justiça e Cidadania, Procuradoria Geral do Estado e da atual Secretaria da Fazenda e Planejamento. As sessões de julgamento são convocadas com antecedência, tendo sua pauta e distribuição de recursos regularmente publicados no Diário Oficial do Estado; o resultado das sessões, expresso nos votos dos relatores e dos demais membros, são registrados nas atas das sessões, também publicadas no Diário Oficial do Estado.

³ O Serviço de Informações ao Cidadão - SIC é um serviço obrigatório e gratuito instituído pela Lei n. 12.527/2011, art. 9º, responsável pela busca e fornecimento da informação solicitada, de acordo com os procedimentos de acesso e os prazos estabelecidos na LAI. O SIC controla os pedidos de informações e é o único canal de atendimento que prevê a possibilidade de o cidadão interpor recursos nos casos de negativas de acesso. A Lei n. 13.460/2017 define “manifestações” como reclamações, denúncias, sugestões e elogios sobre os serviços públicos ou conduta de agentes públicos que devem ser encaminhados às Ouvidorias.

⁴ Lei n. 12.527/2011, art. 35 e Decreto n. 58.052/2012, art. 71.

⁵ Decreto n. 61.175/2015, art. 32, V.

⁶ Após a aprovação da Deliberação CEAI n. 4-2018, que autoriza a Presidência, por decisão monocrática, a não conhecer de recursos manifestamente inadmissíveis, 305 recursos foram julgados, sendo 110 deles decididos com base na referida Deliberação (36%). Dos 110 recursos decididos com base na Deliberação n.º 4, 57 recursos não foram conhecidos porque a informação já tinha sido concedida na instância recursal anterior.

Fui indicada pelo Coordenador do Arquivo Público do Estado, Fernando Padula, e designada em maio de 2016, para exercer a Presidência da CEAI. O trabalho na CEAI têm sido um grande desafio e uma oportunidade singular de aprendizado⁷. A atuação nesse colegiado nos permite subir à montanha e enxergar a planície, com uma visão ampla de todo o processo de acesso à informação, que se inicia com o registro do pedido pelo interessado e segue com todas as providências necessárias para o fornecimento da informação ou para a sua negativa, passando por três instâncias recursais, em âmbito administrativo. A dificuldade para se elaborar critérios uniformes, as resistências culturais e as deficiências operacionais ficam muito visíveis ao longo do processo, o que nos permite atuar de forma mais preventiva e pedagógica e, também, propor medidas corretivas e de aprimoramento da política de acesso.

As dúvidas decorrentes da aplicação da LAI e das normativas estaduais nos levaram, ainda, a provocar a Procuradoria Geral do Estado que passou a desenvolver estudos mais aprofundados sobre o tema, a fim de se uniformizar o entendimento sobre as matérias e de se evitarem os danos decorrentes de interpretações divergentes⁸.

A CEAI tem sido um bom exemplo de transparência ativa, pois concede ampla publicidade aos Comunicados e Atas de Reuniões, que são rotineiramente publicadas no Diário Oficial do Estado e que estão disponíveis em página própria no site do Arquivo Público do Estado juntamente com os votos dos relatores⁹.

A criação de instâncias recursais para apreciar os recursos nos casos de negativas de acesso representa, sem dúvida, uma medida profilática contra a judicialização, que ocorre quando o interessado aciona o Poder Judiciário para resolver matéria que julga não ter sido adequadamente resolvida pelo Poder Executivo. Dados do Ministério Público Estadual indicam que em 80% dos casos a decisão do Judiciário é favorável aos interessados. Esse percentual pode ser interpretado como fragilidade da fundamentação legal das negativas de acesso e, talvez, do próprio trabalho de revisão dessas decisões efetuadas pelas instâncias recursais.

“A criação de instâncias recursais para apreciar os recursos nos casos de negativas de acesso representa, sem dúvida, uma medida profilática contra a judicialização”

RA: Como as questões envolvendo a proteção de dados pessoais têm chegado à CEAI e como têm sido encaminhadas?

Ieda: Em primeiro lugar, vale a pena considerar que, de 2012 a 2019, os dados da Central de Atendimento ao Cidadão – CAC, do Arquivo Público do Estado, indicam que, do total de pedidos de acesso à informação registrados no sistema SIC.SP, não chegam a 30% os pedidos de informações pessoais¹⁰. Destes pedidos de informações pessoais, quase que a totalidade foi atendida, o que significa que os pedidos foram realizados pelos próprios titulares dos dados ou por terceiros com sua autorização expressa.

Por outro lado, do total de recursos registrados no período, em decorrência de negativas de acesso, apenas 15% deles referiam-se a dados pessoais, e destes, 60% dos recursos foram deferidos, o que indica que a maioria desses pedidos de dados pessoais se enquadrava nas exceções previstas na LAI¹¹.

⁷ Nesses mais de três anos de trabalho presidi 28 reuniões do colegiado, participei do julgamento de 441 recursos e promovi 115 diligências. No período, propus a edição de 3 Deliberações visando definir procedimentos que pudessem dar maior segurança e celeridade à atuação da CEAI, bem como diminuir os prazos de resposta aos recorrentes: Deliberação CEAI n. 2-2017, que dispõe sobre o registro de informações pessoais nos votos dos membros relatores da CEAI; Deliberação CEAI n. 3-2017, que dispõe sobre o registro das decisões da CEAI no Sistema SIC.SP; Deliberação CEAI n. 4-2018, que dispõe sobre a competência da Presidência da CEAI para proferir decisão monocrática de não conhecimento de recurso.

⁸ Resolução PGE - 41, de 10/10/2018, publicada no D.O de 12/10/2018 - Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de responder aos questionamentos formulados pela Comissão Estadual de Acesso à Informação – CEAI sobre a interpretação da Lei federal 12.527, de 18-11-2011, bem como estabelecer parâmetros e procedimentos para acesso, divulgação e tratamento de informações sigilosas e pessoais.

⁹ No site do Arquivo Público do Estado <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/acesso/comissao:estadual> estão disponíveis as 40 Atas de Reuniões e os 448 votos dos relatores, desde a instalação da CEAI.

¹⁰ De 2012 a maio de 2019 foram registrados no sistema SIC.SP 117.030 mil pedidos de informações ao Governo do Estado de São Paulo (Poder Executivo). Destes, 30.588 mil pedidos (26,14%) foram de dados pessoais e apenas 627 deles foram negados (2,05%).

¹¹ No mesmo período, ingressou um total de 10.206 mil recursos decorrentes de negativas de acesso no sistema SIC.SP. Destes, 1.539 mil recursos (15,08%) foram motivados por negativas de acesso a dados pessoais, dos quais 614 (39,90%) não receberam provimento no âmbito administrativo,

Esses números podem sugerir não haver tanto interesse assim por dados pessoais. Entretanto, trata-se de uma mera impressão. É importante observar que embora os pedidos oficiais de acesso a dados pessoais sejam diminutos, eles são alvos constantes de ataques cibernéticos. Isso, porque as inúmeras e valiosas bases de dados em poder do Estado possuem inquestionável interesse econômico e precisam ser protegidas por meio de eficientes políticas de segurança da informação.

Uma dificuldade recorrente refere-se à análise dos pedidos de acesso a bases de dados governamentais que registram indistintamente informações públicas e dados pessoais. Muitas vezes, a despeito do provável valor informacional dessas bases para a realização de pesquisas e para a produção de conhecimento, a autorização de acesso a elas exigiria esforços desproporcionais para realizar a ocultação manual das informações pessoais, diante de algumas limitações das ferramentas tecnológicas atualmente utilizadas.

É bem verdade que a LAI prevê exceções para o acesso às informações pessoais sem necessidade de consentimento expresso de seu titular¹². Entretanto, ainda assim, as referências a “evidente interesse público ou geral”, “defesa de direitos humanos” e “proteção do interesse público e geral preponderante”, que justificariam o acesso a dados pessoais por terceiros, sem autorização dos titulares, são genéricas e causam insegurança na aplicação da Lei. É preciso assegurar que os parâmetros sejam institucionais e não dependam exclusivamente da avaliação subjetiva de agentes públicos, o que levaria a um elevado grau de discricionariedade, com prováveis prejuízos ao interesse público.

“É preciso assegurar que os parâmetros sejam institucionais e não dependam exclusivamente da avaliação subjetiva de agentes públicos, o que levaria a um elevado grau de discricionariedade, com prováveis prejuízos ao interesse público”

A análise de mérito dos pedidos de acesso a dados pessoais, de forma diversa daqueles que se referem às informações públicas, deve sempre considerar a autoria do pedido e a sua motivação ou finalidade. Nesse sentido, a Lei Geral de Proteção de Dados n. 13.709/2018 (LGPD) deixa claro os direitos do titular dos dados e conceitua “órgão de pesquisa”. Também avança no sentido de determinar que os dados pessoais não podem ser utilizados por razões diversas da finalidade original que justificou a sua coleta.

RA: As chamadas tecnologias de informação são ferramentas hoje imprescindíveis aos arquivos e muito benéficas para a promoção da transparência e acesso à informação. Entretanto, elas colocam problemas ainda não resolvidos, principalmente no que diz respeito ao difícil equilíbrio do antagônico binômio máximo acesso/restricção de acesso, conforme previsão legal. Na sua privilegiada condição de presidente de instância recursal, como vê esse fenômeno?

Ieda: A maioria dos sistemas de informação utilizados pelos órgãos da Administração Pública ainda não foi adaptada às necessidades atuais das políticas de transparência. Em geral, não possuem requisitos de gestão documental, nem de transparência ou de sigilo. Por isso, não permitem a classificação da informação sigilosa no momento de sua produção ou a proteção dos dados pessoais desde sua coleta, durante o seu tratamento e uso.

O acesso à informação, diante disso, fica prejudicado tanto pela impossibilidade técnica de ocultação automática de dados pessoais e informações sigilosas quanto pelo tempo e esforço necessários para sua anonimização ou ocultação manual. Como o dever de garantir o acesso às informações públicas deve ser compatibilizado com o dever de proteger as informações sigilosas e os dados pessoais, torna-se cada vez mais estratégica a concepção, desenvolvimento e uso de sistemas e bases de dados responsáveis por coletar, produzir, armazenar, disponibilizar e proteger documentos, dados e informações.

“... a gestão da informação torna-se mais importante do que as próprias ferramentas tecnológicas...”

Nesse contexto, a gestão da informação torna-se mais importante do que as próprias ferramentas

por não se enquadrarem nas exceções da lei.

¹² A LAI, em seu art. 31, § 3º, indica as exceções em que as informações pessoais podem ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros sem previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

tecnológicas, pois é ela que se ocupa em definir os requisitos, metadados, algoritmos, normas, procedimentos e critérios que constituem a inteligência embutida nas máquinas.

Em São Paulo, o Arquivo Público do Estado tem atuado incansavelmente para utilizar as tecnologias da informação na promoção da gestão documental e da transparência da gestão pública. Experiências exitosas, nesse sentido, foram o desenvolvimento do sistema SPdoc¹³, para a gestão de documentos físicos, em conformidade com os requisitos arquivísticos, e do sistema SIC.SP, para o registro e controle dos pedidos de acesso à informação dirigidos ao Governo paulista, com fundamento na LAI.

Recentemente, foi lançado o *Programa SP Sem Papel* que vem sendo implementado com a participação ativa do Arquivo Público do Estado, com o objetivo de produzir documentos e processos eletrônicos, imprimir maior eficácia e celeridade aos processos administrativos e promover a transparência da gestão pública¹⁴. De nosso ponto de vista, o que importa é transferir para o ambiente digital as normas e requisitos arquivísticos capazes de assegurar a gestão documental, a preservação e segurança dos documentos digitais pelo tempo necessário.

Nesse aspecto, a obsolescência tecnológica, a fragilidade das mídias e os riscos de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão exigem dos Governos a formulação de políticas de segurança da informação e compromissos de longo prazo, com investimentos altos em infraestrutura tecnológica, pesquisa e recursos humanos.

RA: Como você enxerga a situação dessa legislação voltada para a promoção da transparência pública no contexto político atual? Você está otimista?

Ieda: No campo das políticas públicas, é necessário suportar elevados níveis de incertezas, diante de um futuro que se apresenta apenas como mera possibilidade. Mas, otimismo sem esforço é inócuo! O momento atual exige muito trabalho, ação consciente e perseverança. A legislação foi conquistada e fazê-la “pegar” é um desafio, sobretudo, dos Arquivos Públicos e, claro, dos órgãos de fiscalização e controle. A esse respeito, são estratégicas as parcerias que o Arquivo Público do Estado firmou com o Ministério Público Estadual, com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e as ações integradas com a Corregedoria Geral da Administração¹⁵.

“Otimismo sem esforço é inócuo! O momento atual exige muito trabalho, ação consciente e perseverança.”

A partir da Constituição de 1988, o direito de acesso conta com uma ampla legislação voltada para a promoção da transparência pública. A primeira delas foi a própria Lei de Arquivos n. 8.159/1991 que impôs ao Poder Público o dever de promover a gestão e a preservação dos documentos públicos. Outro destaque foi a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000 e a Lei Complementar n. 131/2009, que determinaram a disponibilização em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Mas, em 2011, a LAI ampliou o escopo da transparência, até então voltada para a gestão fiscal, ao assegurar o acesso a todas as informações contidas em registros ou documentos, decorrentes das atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive aquelas relativas à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades, resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas¹⁶.

¹³ SPdoc. Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações

¹⁴ Decreto n. 64.355, de 31 de julho de 2019, que institui o Programa SP Sem Papel, seu Comitê de Governança Digital e dá providências correlatas.

¹⁵ O Termo de Cooperação Técnica com o Ministério Público Estadual foi firmado no ano de 2000 e renovado em 2009. Com a colaboração do MP, vimos implantando o programa de institucionalização de Arquivos Públicos Municipais e de políticas municipais de gestão documental e acesso à informação. O Arquivo Público do Estado vem atuando como órgão técnico consultivo do MP na instrução de Inquéritos Cíveis, Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas, envolvendo a gestão documental e o cumprimento da LAI. A parceria com o Tribunal de Contas do Estado foi celebrada em 29 de janeiro de 2018 e estamos colaborando na definição de índices de efetividade da gestão estadual (IEG-E) e municipal (IEG-M), com a inclusão de indicadores referentes à gestão documental.

¹⁶ LAI, art. 7º.

Importante observar que o Ministério Público tem feito o enquadramento legal do descumprimento da LAI na Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429/1992, por atentar contra os princípios da administração pública e violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Por isso, será necessário, por parte daqueles órgãos públicos que ainda não o fizeram, um grande esforço para se implementar, a um só tempo, a Lei de Arquivos, a Lei da Transparência Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, a fim de se corrigirem eventuais omissões ou negligências do passado.



Importante iniciativa, nesse sentido, foi o trabalho desenvolvido pelo Arquivo Público do Estado em parceria com o Tribunal de Contas visando orientar os municípios paulistas de forma didática sobre a legislação e o passo a passo para a implementação das políticas de gestão documental e acesso à informação, com a institucionalização de Arquivos Públicos, a regulamentação da LAI, estruturação dos SICs e criação dos portais de transparência¹⁷.

RA: A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) surge para corrigir algumas lacunas e omissões da LAI em relação a informações e dados pessoais e à intimidade. Entretanto, ela não pode contrariar e restringir em excesso a ampla publicização das informações?

Ieda: A Lei Geral de Proteção de Dados entrará em vigor em 2020 e a Administração Pública precisa preparar-se para lhe garantir efetividade. Também é preciso desenvolver ações preventivas para evitar que essa importante conquista seja instrumentalizada para enfraquecer a aplicação da Lei de Acesso à Informação.

Ainda que não haja nenhuma incompatibilidade entre a LGPD e a LAI, é prudente reconhecer que, muitas vezes são tênues as fronteiras entre o acesso e o sigilo, entre a informação pública e o dado pessoal, e que as diretrizes traçadas na legislação acabam sendo insuficientes para dirimir as dúvidas que aparecem no cotidiano da Administração. Por essa razão, o tema exige a promoção de estudos e pesquisas que possam contribuir para a elaboração de regulamentos específicos com normas complementares que garantam harmonização na aplicação da LAI e da LGPD.

“o dever de promoção do acesso deve equilibrar-se com o dever de proteção de informações sigilosas e dados pessoais”

O dever de promoção do acesso deve equilibrar-se com o dever de proteção de informações sigilosas e dados pessoais. Os governos precisam assumir o compromisso de exercer tutela legal das informações que produzem ou coletam. Mesmo porque, o fornecimento de dados pessoais aos Governos é um ato involuntário dos cidadãos, obrigados que são a fornecê-los para fazer uso dos serviços públicos, para dar cumprimento às suas obrigações legais e para o exercício regular de seus direitos.

Nesse sentido, a Administração Pública precisa adotar procedimentos para controlar o acesso aos dados pessoais apenas pelos agentes públicos que tenham, de fato, a “necessidade de conhecer” para exercer suas funções e atividades profissionais, mediante credenciais de segurança e assinatura de termos de responsabilidade.

A LGPD definiu com clareza os princípios que devem orientar as atividades de tratamento de dados pessoais e também restringiu o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público e vedou a transferência de dados pessoais constantes de suas bases de dados para as entidades privadas¹⁸.

Entretanto, a ascensão das redes sociais e o poder de empresas transnacionais detentoras de volumes extraordinários de dados pessoais de usuários no mundo todo exercem uma forte pressão sobre os

¹⁷ **Guia técnico de transparência municipal.** São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo/Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/guia:tecnico:de:transparencia:municipal.pdf>. Acesso em: 16/09/2019.

¹⁸ LGPD, artigos 6º e 26. Os princípios para o tratamento dos dados pessoais são: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

Governos para a transferência ou compartilhamento desses dados, em decorrência de seu inquestionável valor comercial. Nesse cenário, os direitos dos titulares dos dados encontram-se em situação de vulnerabilidade, especialmente se eles forem utilizados para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos. A utilização da inteligência artificial e de algoritmos para a reprodução de preconceitos e desigualdades sociais, para a manipulação das vontades e para a produção e comercialização de “pacotes de dados” com fins comerciais é um grande desafio para o qual precisamos nos preparar.

“...os arquivos têm um papel insubstituível para a proteção de documentos autênticos, para a garantia de direitos dos cidadãos e para o fortalecimento de valores éticos e democráticos”

Mas para nosso conforto e esperança, em todos os cenários, especialmente no atual, em que mentiras são amplamente divulgadas como verdades, os arquivos têm um papel insubstituível para a proteção de documentos autênticos, para a garantia de direitos dos cidadãos e para o fortalecimento de valores éticos e democráticos.

Foto: Divulgação/APESP



Vista panorâmica do Arquivo Público do Estado de São Paulo

RA: A *Revista do Arquivo* agradece a disponibilidade de Ieda Pimenta Bernardes para esta entrevista e ressalta a importância para o leitor o acesso às suas palavras.