



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

Centro de Ciências Humanas e Sociais – CCH

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos – PPGARQ

Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos – MPGA

Nelson Alfredo Salomão Neto

A perspectiva arquivística do governo aberto: Um estudo comparativo da participação de Brasil, Estados Unidos, México e Reino Unido na *Open Government Partnership*

Rio de Janeiro

2016

Nelson Alfredo Salomão Neto

A perspectiva arquivística do governo aberto: Um estudo comparativo da participação de Brasil, Estados Unidos, México e Reino Unido na *Open Government Partnership*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio – como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Arquivologia contemporânea

Linha de pesquisa: Arquivos, Arquivologia e sociedade

Orientador: Prof. Dr. José Maria Jardim

Coorientador: Prof. Dr. Paulo Elian

Rio de Janeiro

2016

Ficha Catalográfica

S173p

Salomão Neto, Nelson Alfredo

A perspectiva arquivística do governo aberto: um estudo comparativo da participação de Brasil, Estados Unidos, México e Reino Unido na Open Government Partnership / Nelson Alfredo Salomão Neto. – 2016.

129 f.

Orientador: Prof. Dr. José Maria Jardim

Coorientador: Prof. Dr. Paulo Elian

Dissertação (Mestrado). – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos.

1. Governo aberto. 2. Informação governamental - Acesso livre. 3. Arquivologia - análise comparativa. 4. Arquivos (instituição) - Brasil - Estados Unidos - México - Reino Unido.
I. Título.

CDD: 025.1714

Catálogo na publicação:

Bibliotecária: Andréa da Silva Barboza – CRB 7/6354

Nelson Alfredo Salomão Neto

A perspectiva arquivística do governo aberto: Um estudo comparativo da participação de Brasil, Estados Unidos, México e Reino Unido na *Open Government Partnership*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio – como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Gestão de arquivos na Arquivologia contemporânea.

Linha de pesquisa: Arquivos, Arquivologia e Sociedade

Aprovado em: __/__/2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Maria Jardim
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO
Orientador

Prof. Dr. Paulo Roberto Elian dos Santos
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO
Coorientador

Prof. Dr. Eliezer Pires da Silva
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Profa. Dra. Anna Maria Barcellos Malin
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Profa. Dra. Ana Celeste Indolfo
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO
Suplente

Profa. Dra. Sandra Lúcia Rebel Gomes
Universidade Federal Fluminense – UFF
Suplente

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2016.

AGRADECIMENTOS

À minha família, a melhor que poderia ter.

Aos meus colegas de classe, sempre dispostos a ajudar.

Ao meu orientador prof. Dr. José Maria, por apontar o caminho das pedras e colocar à minha disposição sua enorme experiência e conhecimento (mais uma vez).

Ao meu coorientador prof. Dr. Paulo Elian.

Aos meus amigos e namorada, pelo apoio e paciência na reta final do trabalho.

Aos professores, ex-professores e toda a equipe do PPGARQ, em especial os professores Eliezer, João Marcus e Sérgio Albite, pela paixão com que conduziram suas aulas. Agregaram muito à minha trajetória.

Creio que não seria má ideia telefonar ao ministério a pedir informações sobre como está a decorrer o acto eleitoral aqui e no resto do país, ficaríamos a saber se este corte de energia cívica é geral, ou se somos os únicos a quem os eleitores não vieram iluminar com os seus votos. Indignado, o delegado do p.d.d. levantou-se, Requeiro que fique exarado na acta o meu mais vivo protesto, como representante do partido da direita, contra os termos desrespeitosos e contra o inaceitável tom de chacota com que o senhor secretário acaba de se referir aos eleitores, esses que são os supremos valedores da democracia, esses sem os quais a tirania, qualquer das que existem no mundo, e são tantas, já se teria apoderado da pátria que nos deu o ser. O secretário encolheu os ombros e perguntou, Tomo nota do requerimento do senhor representante do p.d.d., senhor presidente [...]

(Ensaio sobre a lucidez, José Saramago)

RESUMO

São analisadas neste trabalho as participações de Brasil, EUA, México e Reino Unido na *Open Government Partnership*, ou Parceria para Governo Aberto. Discute-se a presença das questões arquivísticas nos planos de ação de cada país bem como a inserção das respectivas instituições arquivísticas nacionais neste processo. Para tanto, foram mapeados os aspectos estruturais, econômicos e sociais que as contextualizam. Constatou-se que o entendimento das relações entre governo aberto, dados abertos e arquivos pouco se expressa nos planos de ação da Parceria nos casos de Brasil, México e Reino Unido. E que há um grande distanciamento da participação dos arquivos nacionais de EUA/Reino Unido para a dos arquivos nacionais de Brasil/México. Também verificou-se que os países latinos enfrentam obstáculos estruturais e culturais não percebidos nos anglo-saxões. Assim, os próprios princípios de governo aberto tendem a encontrar mais resistência nesses países.

Palavras-chaves: Governo Aberto. Dados Abertos Governamentais. Instituições arquivísticas nacionais. Arquivologia comparada.

ABSTRACT

This paper analyzes the participation of Brazil, USA and Mexico and the United Kingdom in the Open Government Partnership. Discusses the presence of archival issues in the action plans of each country as well as the insertion of the national archives in this process. For that matter, structural, economic and social aspects that contextualize them have been tracked. The structural, economic and social aspects that contextualize these institutions were analyzed. In Brazil, Mexico and United Kingdom, the government understanding of relations between open government, open data and archives has little expressivity in the Partnership action plans. This appears to be the reason why there is a large gap between the participation of the National Archives of Brazil / Mexico and US National Archives / UK. Brazil and Mexico faces structural and cultural obstacles that are not strongly present in the case of the US and the UK which makes the open government principles find more resistance in these countries.

Key-words: Open Government. Open Government Data. National Archives. Comparative Archival Science.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Conceitos de dados	32
Figura 2 – Fluxograma dos dados abertos	32
Figura 3 – Simulação de faixa salarial no “ <i>Where does my money go?</i> ”	38
Figura 4 – Simulação de votos no “Quem me representa?”	38
Figura 5 – Mapa de adesão a OGP	42
Figura 6 – Mapa de abertura política por <i>Freedom House</i>	42
Figura 7 – Arrecadação da OGP	46
Figura 8 – Evolução do orçamento do Arquivo Nacional	51
Figura 9 – Projeto de <i>crowdsourcing</i> do Nara	54
Figura 10 – Organograma do NARA	55
Figura 11 – Organograma <i>Office of Innovation</i>	56
Figura 12 – Evolução de orçamento NARA	56
Figura 13 – Últimos orçamentos AGN	59
Figura 14 – Orçamento <i>The National Archives</i>	62
Figura 15 – Política de Acesso e Modelo de Gestão da Informação	87
Figura 16 – Frequência de cursos de gestão para servidores públicos	89
Figura 17 – Classificações derivativas 1996-2014	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios x desafios da OGP	43
Quadro 2 – Comparação PIB e renda <i>per capita</i>	74
Quadro 3 – Índices de Desenvolvimento Humano	75
Quadro 4 – Usuários de internet	76
Quadro 5 – Servidores seguros de internet	76
Quadro 6 – Velocidade média de internet e pacotes de banda larga.....	77
Quadro 7 – Ranking <i>Freedom House</i>	79
Quadro 8 – Parâmetros de avaliação FOTN	80
Quadro 9 – Resultados FOTN 2015	80
Quadro 10 – Resultados FOTP 2015	81
Quadro 11 – Prestação de contas WGI.....	82
Quadro 12 – Classificação <i>Democracy Index 2015</i>	83
Quadro 13 – Presença de termos-chave no 1º PDA brasileiro	92
Quadro 14 – Levantamento dos tipos de compromissos	113

LISTA DE SIGLAS

AN	Arquivo Nacional
BDMx	Biblioteca Digital Mexicana
CGU	Controladoria-Geral da União
CSC	Independent Civil Society Coordination
FH	Freedom House
FOIA	Freedom of Information Act
HMC	Historical Manuscripts Commission
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IRM	Independent Reporting Mechanism
OGP	Open Government Partnership
ONU	Organização das Nações Unidas
PBAI	Política Brasileira de Acesso à Informações Públicas
PEFB	Poder Executivo Federal Brasileiro
PGA	Parceria para Governo Aberto
PRA	Public Records Act
PRO	Public Record Office
NARA	National Archives and Records Administration
NDC	National Declassification Center
NHPRC	National Historical Publications and Records Commission
SIGA	Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos
TNA	The National Archives
UNESCO	United Nations Organization for Education, Science and Culture
WGI	Worldwide Governance Indicators

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. DA DEMOCRACIA AO GOVERNO ABERTO	18
2.1 O CONCEITO DE GOVERNO ABERTO	18
2.2 <i>ACCOUNTABILITY</i> E TRANSPARÊNCIA.....	21
2.3 DEMOCRACIA E DIREITO À INFORMAÇÃO	24
2.4 INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS, INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS NACIONAIS	27
3. DOCUMENTOS E ARQUIVOS NAS TEIAS DO GOVERNO ABERTO	31
3.1 DADOS, DOCUMENTOS E ARQUIVOS: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA	31
3.2 DADOS ABERTOS: O PILAR DA OGP	36
4. O CAMPO EMPÍRICO: A <i>OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP</i> E AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS NACIONAIS	40
4.1 A PARCERIA	40
4.2 AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS NACIONAIS	48
4.2.1 Arquivo Nacional (Brasil)	49
4.2.2 <i>National Archives and Records Administration (EUA)</i>	51
4.2.3 <i>Archivo General de la Nación (México)</i>	57
4.2.4 <i>National Archives (Reino Unido)</i>	60
5. METODOLOGIA	64
5.1 O MÉTODO COMPARATIVO EM CIÊNCIAS SOCIAIS	65
5.2 POR QUE MAPEAR AS DIFERENÇAS NA TORRE DE BABEL DOS ARQUIVOS?	66
5.3 OS CRITÉRIOS DE COMPARAÇÃO NA OGP	68
5.4 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS E POLÍTICAS DOS RANKINGS DEMOCRÁTICOS.....	70
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, POLÍTICOS E ESTRUTURAIS DOS PAÍSES SELECIONADOS.....	73
6.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL E ESTRUTURAL	73
6.1.1 A estrutura de internet	75
6.2 DIREITOS CIVIS E LIBERDADE POLÍTICA	78
7. OS PLANOS DE AÇÃO NA OGP	84

7.1 OS PLANOS DE AÇÃO DO BRASIL	85
7.2 OS PLANOS DE AÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS	98
7.3 OS PLANOS DE AÇÃO DO MÉXICO.....	106
7.4 OS PLANOS DE AÇÃO DO REINO UNIDO	110
7.5 O QUADRO COMPARATIVO	114
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	119

1 INTRODUÇÃO

Open Government Partnership (OGP) ou Parceria para Governo Aberto consiste numa iniciativa de caráter internacional lançada em 2011 por oito chefes de Estado em uma reunião na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. A Parceria - formada inicialmente por Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, África do Sul, México, Filipinas e Noruega - visa à promoção de uma plataforma de ações destinadas ao aumento da transparência governamental e à maior participação popular nos processos decisórios de seus respectivos países. A expectativa dos países participantes é de que a OGP torne-se um importante veículo no combate à corrupção, no fortalecimento da democracia, dos direitos humanos e na transformação da governança como conhecemos hoje.

A iniciativa se desenvolve e ganha força em um momento conturbado para a diplomacia internacional. Nos últimos anos, dois grandes vazamentos de documentos governamentais motivaram uma crescente desconfiança entre os países envolvidos direta e indiretamente. Em um primeiro momento (final de 2010), Chelsea Manning – então analista de inteligência do exército americano – entregou centenas de milhares de telegramas diplomáticos à plataforma *WikiLeaks*¹, no caso que ficou conhecido como “*Cablegate*”.

Em um segundo momento (em meados de 2013), Edward Snowden - ex-técnico de inteligência da *National Security Agency* – tornou públicos documentos da NSA que revelaram a existência de programas não só de espionagem econômica e entre governos, mas também espionagem doméstica em massa². Os documentos apontavam que órgãos de inteligência dos governos americanos e aliados³ coletam regularmente – e extrajudicialmente – dados pessoais de seus próprios cidadãos. A coleta inclui (não se limitando a): conteúdo e metadados de e-mails, histórico de navegação na internet, telefonemas, mensagens *SMS* e até dados bancários.

Deflagrados em um curto espaço de tempo, os citados episódios colaboraram para trazer novamente à tona temas como segurança da informação, direito à informação, privacidade e soberania. A dinâmica entre a política sistemática de violação

¹ Plataforma *online* sediada na Suécia para divulgação de documentos sigilosos governamentais.

² Um dos principais programas, denominado PRISM, permitia (ou permite) a funcionários da NSA ter acesso a vários tipos de dados armazenados por serviços de internet, como chamadas de voz e vídeo, histórico de pesquisas, conteúdos de *e-mails*, transferências de vídeos, fotos, etc.

³ Estados Unidos, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido compõem uma aliança de inteligência denominada *Five Eyes*.

de privacidade e a falta de mecanismos de controle independentes levou não só os americanos, mas o mundo democrático a, mais uma vez, questionar se a transparência administrativa tem espaço nas agendas governamentais.

No âmbito governamental, a OGP - formada inicialmente por Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, África do Sul, México, Filipinas e Noruega - cresce rapidamente e hoje já conta com a adesão de 70 países, expondo ao mundo os compromissos assumidos por cada um e atualizando periodicamente seus progressos. Situado ao centro da Parceria encontra-se o Brasil, membro-fundador que exerceu a copresidência - junto aos Estados Unidos em 2012 e Reino Unido em 2013 - através do então ministro-chefe da Controladoria-Geral da União⁴.

Por toda a estrutura mobilizada, pela dinâmica necessária ao cumprimento das metas e pela participação ativa de atores políticos da sociedade civil, a *Open Government Partnership* pode ser vista como um marco internacional no que tange o acesso à informação, desenhado para atender à crescente demanda social por documentos e dados abertos. Neste cenário, discutir os aspectos de governo aberto que afetam e são afetados pelos documentos faz-se cada vez mais necessário.

Em meio a esta movimentação internacional direcionada à transparência, ao governo aberto e conseqüentemente à OGP, as instituições arquivísticas nacionais também se deparam com uma oportunidade a ser explorada. Introduzir na OGP e em iniciativas similares os tópicos de interesse arquivístico pode ampliar as ações de transparência governamental, ampliar o direito de acesso à informação governamental, reforçar o vínculo dos cidadãos com os arquivos e contribuir para a solidificação das metas de governo aberto. Além disso, os planos analisados da OGP mostraram-se um campo fértil para ações interinstitucionais. Podem oferecer aos arquivos as melhores práticas de outras agências. Por outro lado, ajudam a disseminar as melhores práticas das instituições arquivísticas.

Como pudemos observar ao longo da pesquisa, metas voltadas para a participação pública que envolvem os arquivos nacionais tendem a aumentar o vínculo dos usuários habituais com as instituições, trazendo também novos usuários a reboque. Dependendo do projeto, pode-se inclusive mobilizar a força de trabalho de usuários e voluntários para benefício do Arquivo. Experiências que aproximam os arquivos de seu lugar na sociedade da informação.

⁴ Órgão extinto em 2016. Suas funções foram assumidas pelo recém-criado Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle.

Sob esta ótica e buscando aproximação com os aspectos teóricos do governo aberto, foram abordadas as participações de Brasil, Estados Unidos, México e Reino Unido na OGP em seus dois primeiros ciclos de planos de ação (2011–2015). Investigou-se em que medida os compromissos assumidos remetem a questões arquivísticas e as relacionam com o sucesso das políticas de governo aberto. Da mesma forma, situou-se a participação das instituições nacionais de arquivo nos planos de ação. Também foi objetivo deste trabalho caracterizar as implicações conceituais do movimento internacional para o governo aberto.

Num primeiro momento, a pesquisa busca uma comparação em nível macro dos índices econômicos, sociais e de liberdades civis em cada país para em seguida analisar os dados e o panorama referente aos respectivos arquivos nacionais. A partir da contextualização, a participação na OGP é comparada através dos planos de ação e dos relatórios de progresso da parceria.

A escolha do número de países levou em conta o tempo disponível para realizar a pesquisa, sem prejudicar a amostra de dados para realizar as comparações necessárias. Já a escolha dos países privilegiou o grupo de fundadores da OGP, dado que estes haviam ingressado simultaneamente na parceria, tendo apresentado ao menos dois planos de ação, balanços próprios, além de terem sido analisados pelos mecanismos da Parceria; elementos facilitadores de um estudo comparado.

A escolha de Estados Unidos e Reino Unido, por sua vez, entre os fundadores, deu-se pela relevância de ambos no cenário político global enquanto democracias estáveis, economias desenvolvidas, com índices de desenvolvimento humano entre os maiores do mundo e um grande poder de influência sobre outros países. Brasil e México, nesta perspectiva, foram escolhidos por, além de serem lideranças regionais, representarem outra realidade: de países ainda em desenvolvimento, cuja democracia enfrenta ainda grandes desafios.

A configuração dos quatro países escolhidos também mostrou-se importante na medida em que permitiu uma comparação entre as duplas, investigando em que ponto condições econômicas, políticas e estruturais dos arquivos nacionais favorecem uma participação relevante na OGP no tocante a metas arquivísticas.

No tocante à estrutura da dissertação, além desta introdução, são apresentadas duas seções de base teórica, uma para o campo empírico, uma para a metodologia e outras duas para análise dos dados coletados.

Na seção 2, são apresentados os conceitos de governo aberto, *accountability* e transparência. E por meio de Habermas, demonstrados os pontos de aderência do direito à informação e dos princípios de governo aberto às democracias modernas ocidentais. Por fim, contextualizam-se as “instituições arquivísticas nacionais”, visando delimitar as instituições aqui analisadas.

Na seção 3, são apresentadas as relações entre dados, documentos e informação arquivística. As relações apresentadas fundamentam toda a análise acerca das questões arquivísticas nos planos de ação da OGP.

Na seção 4, uma contextualização do campo empírico através da OGP e das quatro instituições nacionais de arquivo escolhidas: o Arquivo Nacional, o *Archivo General de la Nación*, o *National Archives and Records Administration* e o *National Archives*. A contextualização se dá em nível de estrutura, orçamento, projetos e representatividade internacional.

A seção 5, por sua vez, guia a compreensão da metodologia, explicitando a forma com que os caminhos foram percorridos neste trabalho. Será discutido o método comparativo nas Ciências Sociais, os critérios de comparação aqui adotados, bem como suas limitações metodológicas.

A seção 6 contextualiza as questões econômicas, sociais e estruturais em que os países selecionados estão imersos, iluminando o entendimento acerca da participação individual dos países.

A seção 7 aborda as participações de cada país na OGP por meio de seus planos de ação, relatórios de autoavaliação e relatórios da Parceria. São observadas as metas de mote arquivístico nos planos, assim como a inserção dos arquivos nacionais neste processo.

Por fim, a seção 8 dedica-se a fazer um balanço desta pesquisa, explorando os desafios enfrentados, as conclusões resultantes da análise de dados e sugerindo possibilidades de aprofundamento do estudo, de modo a incentivar que mais pesquisas investiguem o movimento internacional para governo aberto sob uma perspectiva arquivística.

2 DA DEMOCRACIA AO GOVERNO ABERTO

If people put data on the Web – government data, scientific data, community data – whatever it is, it will be used by other people to do wonderful things in ways they never could have imagined.

(TIM BERNERS-LEE, 2010).

Na presente seção, serão apresentados os conceitos de governo e dados abertos. Posteriormente, as formas como se relacionam com os conceitos de democracia e direito à informação. A seguir, serão introduzidos os contornos conceituais necessários para a abordagem das instituições arquivísticas nacionais.

2.1 O CONCEITO DE GOVERNO ABERTO

A ideia de “governo aberto” remete a um ideal de administração pública para governos democráticos em que a sociedade possui mecanismos de controle, participação e avaliação das tomadas de decisão. Sua origem, no período subsequente ao fim da II Guerra nos EUA, confrontou a opacidade das agências federais americanas, que à época relutavam em abandonar as restrições de informação adotadas no período de guerra.

Com grande pressão da ASNE (*American Society of Newspaper Editors*), os dez anos que se seguiram foram cruciais para abrir o debate sobre governo aberto. Em 1953, a ASNE autorizou a produção de um relatório intitulado *The People’s Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*. O relatório é apontado como um dos primeiros usos da expressão “*open government*”.

Dois anos depois, o Congresso Americano criou um comitê especial para debater a informação governamental⁵ e, em 1957, a expressão aparece novamente no artigo de Wallace Parks, conselheiro do comitê. O artigo⁶, embora não defina “*open government*”, apresenta a expressão como diretriz governamental, próxima ao sentido de *accountability* e de acesso à informação (ROBINSON; YU, 2012, p. 185).

⁵ O comitê - *Special Subcommittee on Government Information* – também conhecido como *Moss Committee* criou o embrião legislativo que resultou no *Freedom of Information Act*, de 1966.

⁶ *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*.

Ao longo das décadas seguintes, pouca verticalização foi feita e a expressão ainda carece de aprofundamento. Para Calderón e Lorenzo (2010), o conceito de governo aberto nos últimos anos encontra-se em “plena expansão” e constante ressignificação, assertiva que parece explicar a carência de definições na literatura. No âmbito das tecnologias de informação – especialmente após os anos 2000 - tem sido mobilizada de forma genérica e por vezes imprecisa, convergindo em finalidades com o conceito de *open data*.

Conforme avaliam Robinson e Yu (2012, p. 208), embora a convergência agregue alguns benefícios - especialmente a promoção de vários termos correlatos sob um mesmo “rótulo” - essa mescla tem criado obstáculos para a delimitação entre os programas voltados aos princípios da inovação tecnológica e os programas cujo foco é a promoção de abertura política e participação cidadã – onde se encontra a Parceria para Governo Aberto.

Apesar da falta de consenso, no que tange a uma definição de um governo aberto, há palavras que recorrentemente orbitam o sentido da expressão na literatura do tema. Algumas delas são:

- Democracia
- Diálogo
- Governo
- Informação
- Participação
- Tecnologia
- Transparência

No que tange aos princípios de governo aberto, há um maior consenso. Assim como Insulza (2013), Calderón e Lorenzo (2010) também percebem como eixo central de uma política de governo aberto o tripé formado por transparência, participação e colaboração. Para a OGP, os pilares que baseiam a definição de metas (através dos quais os objetivos serão alcançados⁷) são: a transparência, a *accountability*, a participação social e as inovações tecnológicas (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011a):

⁷ Os quatro princípios e sua relação com a parceria são brevemente explicados no guia dos planos de ação. Disponíveis em:

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_actionplan_guide%20FINAL_0.pdf.

1. **Transparência:** característica de gestões em que há registro, organização e disponibilização de informações confiáveis e relevantes sobre as atividades administrativas.
2. **Accountability**⁸: termo que ainda não encontrou equivalente no Brasil. Se direcionado para a gestão pública, como na Parceria e nesta pesquisa, trata da existência de ferramentas que possibilitem a prestação de contas pelos governos, bem como identificação e responsabilização de servidores públicos por seus atos.
3. **Participação social:** princípio que mobiliza os governos a fomentarem a participação cidadã, desenvolvendo mecanismos de identificação das demandas da população e levando-as em conta na formulação e execução das políticas públicas.
4. **Tecnologia e inovação:** princípio que estimula os governos a abraçar o papel das novas tecnologias na inovação bem como prover capacitação aos cidadãos para que possam desfrutar das mesmas.

De acordo a Declaração de Governo Aberto⁹, enviada pelos membros fundadores para a Parceria em Setembro de 2011, o governo que desejar assim ser considerado deve procurar alcançar quatro objetivos:

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais;
- Apoiar a participação social;
- Implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração;
- Aumentar o acesso a novas tecnologias que promovam a transparência e *accountability*.

Para o presente estudo, será utilizada uma aproximação de Insulza, segundo a qual governo aberto é uma política pública. Política essa que “agrupa os conceitos de transparência, participação e colaboração dos cidadãos nas políticas públicas nas quais a informação e os dados governamentais têm papel essencial” (INSULZA, 2013, p. 9, tradução nossa).

⁸ Em Calderón e Lorenzo (2010, p. 18), *accountability* é entendida dentro do princípio da transparência, sendo definida como uma transparência “radical” nas ações de governo.

⁹ Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>>. Acesso em: 23 out. 2013.

2.2 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

Abordar *accountability* no Brasil ainda não é fácil. *Accountability* é um conceito que carrega uma carga de valores culturais e políticos muito singulares, inspirados, sobretudo, nas democracias mais sólidas e nos governos menos “tutores”. Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1360), cultura política é o “conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, evidenciando as regras e pressupostos que orientam o comportamento de seus atores”.

Accountability, então, diz respeito a uma responsabilização da má conduta administrativa, bem como às ferramentas que possibilitam o acompanhamento do exercício dessas funções. Em Jardim (1999, p. 57):

Considera-se *accountability* o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente.

Accountability pode se aplicar a incontáveis cenários, estando ou não presente nas relações entre governo e cidadãos, empresas e acionistas, ONGs e doadores, clubes esportivos e sócios torcedores. Para o presente trabalho, consideraremos a *accountability* aplicada à administração pública, que pode fortalecer o diálogo entre governo e sociedade, bem como reforçar a condição de cidadania.

Vinte e cinco anos atrás, Anna Maria Campos já havia notado que não só não temos um termo equivalente no Brasil, como o significado não tem eco em nossa realidade. Para a autora, a *accountability* governamental acompanha o avanço dos valores democráticos como igualdade, representatividade e participação (CAMPOS, 1990, p. 4). E isso explicaria um maior interesse e preocupação com *accountability* na democracia americana, enquanto na democracia brasileira, o conceito é virtualmente ausente:

[...] há uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público. Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público. Portanto, não surpreende que, nos países menos desenvolvidos, não haja tal preocupação. Nem mesmo sente-se falta de palavra que traduza *accountability*. Quando a indigência política for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja a palavra para traduzi-lo. Por enquanto, qualquer tentativa

apressada de cunhar uma palavra seria desprovida de significado, pois não faria parte da nossa realidade. (CAMPOS, 1990, p.17)

Dezenove anos mais tarde, Pinho e Sacramento (2009) decidiram revisitar o trabalho de Anna Maria Campos, intitulado “*Accountability*, quando poderemos traduzi-la para o português?” e estabeleceram nova pergunta: “Já podemos traduzi-la para o português?”.

Analisando o contexto cultural e político, os autores identificaram uma notória mudança dos anos 1990 para o fim dos primeiros 10 anos do século XXI. A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios receberam mais autonomia e passaram a ser reconhecidos como entes da federação, culminando em um movimento de descentralização de governo e movendo atribuições do poder central para o local.

Para Pinho e Sacramento (2009), outros elementos colaboraram para a abertura da cultura política brasileira a novos valores, como a criação da Controladoria-Geral da União, ONGs de transparência, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e uma imprensa mais atuante. Pós-2009, a entrada do Brasil na Parceria para Governo Aberto como membro-fundador também é um marco relevante, na medida em que promove valores como transparência e *accountability* e põe o Brasil em contato com diversos países democráticos em seus mais variados estágios de desenvolvimento.

Em que pese todo o avanço percebido, o diagnóstico final dos autores indica que as mudanças não foram suficientes para que o significado de *accountability* prosperasse na democracia brasileira:

[...] a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional. Parece haver uma impressionante capacidade de superação da ordem legal muitas vezes, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. O autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Os valores que permeiam o termo *accountability* têm muito em comum com a ideia de transparência. Para Schauer (2011, p.2, tradução nossa), “ser transparente é ter a capacidade de ser visto sem distorção. Assim, para que algum fato, informação ou processo seja transparente, é preciso que ele seja aberto e disponível para exame e investigação”. A metáfora da transparência levada ao contexto da administração pública está intimamente ligada ao estabelecimento dos princípios democráticos de governo;

entretanto, adquiriu um *status* ainda pouco debatido de ideal político/cultural a ser perseguido a qualquer custo.

Em polo oposto à transparência, o segredo administrativo encontraria sua justificativa na “sacralização do interesse geral” e sua monopolização pelo Estado. Com a finalidade de consolidar a administração pública e protegê-la das pressões externas, o segredo favorece a tomada de decisões em níveis elevados (JARDIM, 1999, p. 50). Entretanto, sob uma perspectiva weberiana¹⁰, Jardim entende que o segredo revelaria, sobretudo:

[...] a sobrevivência de um autoritarismo administrativo, totalmente incompatível com uma construção democrática que implica no debate público e na possibilidade do cidadão ter acesso à informação. A informação “confiscada” pelos governantes e os funcionários seria o indicador de uma democracia “podada”, na qual os cidadãos “considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos”, permanecem “administrados”, sem verdadeiramente adquirir a cidadania (JARDIM, 1999, p. 52).

Como alegada ponte para a eficiência, a troca de informações governamentais com a sociedade é vista como um meio de amplificar os debates em políticas públicas, atrair sugestões de melhorias e conseqüentemente aperfeiçoar o processo decisório. A obrigação de disponibilizar informações administrativas também é uma forma de impulsionar os registros dessas informações, em primeiro lugar. Mais informação registrada incorre em mais subsídios para tomadas de decisão, que, por sua vez, aumentam as chances de melhores decisões.

Outra face da eficiência comumente associada à transparência é a imposição de obstáculos à corrupção. A supressão de uma cultura de segredo tende a dificultar uma administração mal intencionada. É mais difícil para agentes do governo engajar em atos de corrupção quando indícios de suas ações estão disponíveis ao julgamento público.

Enxergada sob o prisma democrático, transparência remete à necessidade de controle (ou sensação de) da sociedade ante seus governantes. Essa necessidade relaciona-se a uma mudança de mentalidade que entende não existir mais um *locus* privilegiado para sabedoria oficial, de Estado, em oposição à sabedoria coletiva. Esta mudança foi captada por Douglas Carswell (apud ROONEY, 2013), parlamentar do Reino Unido, que pôs em xeque o papel do governo na prestação de serviços públicos. Para Douglas, uma das razões da existência de um governo é justamente porque, na

¹⁰ A perspectiva weberiana refere-se à teoria da burocracia na administração pública. Para Weber, a burocracia enquanto aparato técnico-administrativo do Estado corresponde em sua forma mais pura a uma das formas de legitimação e dominação social e política do Estado.

prestação destes serviços, assume-se existir uma maior sabedoria no corpo oficial do que existe em qualquer outro lugar. Quando essa percepção começa a se enfraquecer, os governos precisam considerar que não devem decidir à revelia da sociedade.

Um governo transparente, em suma, reconhece a obrigação de prestar contas e a efetiva, transpondo barreiras não só políticas, mas tecnológicas; abrindo cada vez mais canais de comunicação com seus usuários, clientes, cidadãos.

2.3 DEMOCRACIA E DIREITO À INFORMAÇÃO

Neste ponto, faz-se necessário apontar o conceito de Estado Democrático de Direito utilizado neste trabalho. Limitado e regulado por normas jurídicas, o Estado Democrático é caracterizado pelo reconhecimento do povo em posição de privilégio. Um Estado, que conforme Silva assinala, é fundado:

[...] no princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento. (SILVA, 1988, p. 66)

Democracia, por sua vez, é uma forma de governo entendida como um governo de muitos ou da maioria, em que o poder político é exercido pelos cidadãos elegíveis de forma direta ou representativa. Nas palavras de Bobbio (2000, p.7), democracia define-se como “uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia”.

As raízes de suas primeiras experimentações conscientes apontam para a Grécia antiga, tomada por uma iniciativa de governo exercido diretamente pela massa (*pléthos*) por meio de assembleias. Muito embora a noção de “cidadão” fosse muito mais restrita para os gregos à época do que hoje nas democracias modernas do ocidente, a política era tema presente na vida de boa parte do corpo social. Em geral, o “povo” grego que gozava de direitos políticos era formado por homens, atenienses e maiores de 21 anos. Mulheres, escravos e estrangeiros, portanto, não eram considerados cidadãos e se encontravam à margem do sufrágio e da tomada de decisões.

Ao longo do tempo, o conceito de democracia deixou as formas exclusivamente políticas e passou a abarcar também tanto o aspecto ético/moral da sociedade quanto o

econômico. Pelo menos dois significados distintos de democracia são percebidos por Bobbio: democracia formal e democracia substancial. A democracia formal seria um governo do povo, sobretudo na forma de atuação política, ao passo que a democracia substancial seria um governo para o povo, estendendo sua atuação e perseguindo a igualdade também na esfera econômica (BOBBIO, 2000, p. 38).

O primeiro conceito está ligado à criação do Estado liberal e também mais próximo do ideal de Estado mínimo, Estado cujas funções seriam tão limitadas quanto o mínimo necessário para a convivência ordenada em sociedade. Para economistas como Adam Smith, as atribuições do Estado mínimo seriam somente três: manutenção da ordem interna, manutenção da ordem externa e obras de infraestrutura.

Já a democracia substancial estaria mais próxima da chamada “democracia social”, que deu origem ao “Estado de bem-estar social” (“Estado assistencial” ou “Estado de Serviços”). Nessa concepção, o governo é agente que promove a regulamentação e organização econômica da sociedade, garante serviços públicos e proteção à população.

Para Jurgen Habermas, filósofo alemão, a emancipação humana deve se dar pela via racional do debate, argumentação e comunicação. Em um modelo democrático, entende que os problemas derivem das formas de decisão e deliberação (no sentido de ponderação/reflexão).

Em seu texto “*Três modelos normativos de democracia*”, o autor identifica inicialmente dois modelos de democracia distintos: um de concepção liberal e um de concepção republicana. Em uma democracia liberal, as decisões possuem limitações na medida em que não necessitam ser justificadas racionalmente. Basta que as decisões atendam a interesses de grupos majoritários da sociedade que estrategicamente se posicionam em benefício próprio. A concepção republicana, por sua vez, estreita os discursos políticos através dos valores éticos, que também não conseguem se enquadrar em uma discussão racional que delibere e legitime uma ação na esfera pública. (HABERMAS, 1995)

Como alternativa, um terceiro modelo é proposto por Habermas: a democracia deliberativa. Essa democracia preocupa-se essencialmente com as formas pelas quais os cidadãos podem participar e legitimar as tomadas de decisão em um sistema de governo baseado na racionalidade. A vontade coletiva não é suficientemente contemplada nos processos eleitorais. É preciso, desta forma, estabelecer e ampliar fluxos de comunicação que conectem o sistema político à sociedade.

A sociedade civil, base social da esfera pública autônoma, constituída por associações, organizações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas societários nas esferas da vida privada, absorve e transmite as questões ali tematizadas de forma amplificada para a esfera pública. [...] Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas. (FARIA, 2000, p. 53)

Na esteira das mudanças e de reivindicações populares, os direitos humanos se expandiram para diversos aspectos da vida em sociedade. Em um contexto recente de valorização da transparência, o direito à informação se estabeleceu em quase todos os países sob a égide democrática. Cepik (2000, p.7) sustenta a visão do direito à informação como simultaneamente possuidor de caráter civil, social e político. Por meio desses, pretende-se abordar as perspectivas de mudanças sociais nas três dimensões.

Como pertencente aos “direitos de solidariedade”, ou direitos humanos de quarta geração, o direito à informação une-se ao direito ao pluralismo e ao direito à democracia. E mais uma vez, consolida a posição de soberania dos cidadãos sobre o Estado:

Enquanto direito de quarta geração, a democracia positivada deve caminhar para uma democracia direta, possibilitada pelos avanços tecnológicos dos meios de comunicação, e sustentada legitimamente pela informação correta e aberturas pluralistas do sistema (BONAVIDES, 2004 *apud* ARDENGHI, 2012, p. 233).

No Brasil, a liberdade de informação compreende tanto o direito de manifestar pensamento, como o direito de ser informado, que seria o direito coletivo de receber informação. Ambos são protegidos pelo art. 5º, IV, da Constituição Federal brasileira. O direito de ser informado atende, de antemão, à imperiosa necessidade de exigir do Estado mecanismos de controle e disseminação das informações arquivísticas produzidas e recebidas no âmbito de suas atividades institucionais.

Entre os benefícios associados à democratização da informação por Alberch i Fugueras (2000, p. 8, tradução nossa), destacam-se:

- Fomento ao acesso dos cidadãos à informação enquanto direito democrático
- Potencialização do controle civil em sintonia com os princípios de transparência administrativa e participação social
- Organização adequada da documentação de conservação permanente sob a perspectiva de reafirmação da identidade e recuperação da memória histórica
- Defesa dos direitos nos processos de transição democrática e restituição de direitos civis e econômicos

Disseminar informação é garantia de direitos, prova e lembrança. Promover a abertura de documentos de regimes anteriores devolve identidade, esclarecimento e prova direitos a quem deles precisa. Diversos exemplos acontecem hoje ao redor do mundo, sobretudo na América Latina. Chile, Argentina e Brasil atravessaram recentemente períodos ditatoriais que deixaram marcas profundas na sociedade¹¹.

Para além disso, é também fomentar conhecimento, munir a sociedade de matéria-prima para pesquisas, análises, comparações; desenvolver a indústria, atrair investimentos. Quanto mais informações sistematizadas, organizadas e disponíveis, maior o potencial de reutilização.

2.4 INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS, INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS NACIONAIS

No contexto da presente pesquisa, foi necessário também explorar as instituições arquivísticas enquanto categorias teóricas. Conforme Jardim (2011a), a formação de instituições arquivísticas nacionais (junto a museus e bibliotecas) atendeu a uma lógica de construção de patrimônio e identidade comum aos projetos de Estado-Nação do século XIX.

O termo “arquivo” é polissêmico, possuindo ao menos três sentidos diferentes¹². De acordo com o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005), “arquivo” pode significar:

- 1. Conjunto de documentos** produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte.
- 2. Instituição** ou serviço que tem por finalidade a custódia, o processamento técnico, a conservação e o acesso a documentos.
- 3. Instalações** em que funcionam arquivos.
- 4. Móvel** destinado à guarda de documentos.

¹¹ No caso brasileiro, a Comissão Nacional da Verdade é o organismo oficial temporário criado para apurar violações de direitos humanos no período de 1946 a 1988. Em que pese às acusações de uso político da comissão, é notável a quantidade de informações que se conseguiu reunir sobre o período mergulhando nos documentos oficiais do poder público: solução de casos de desaparecimento, nomes de torturados, torturadores, mandantes, locais de crime e toda sorte de detalhes que iluminou acontecimentos até então nebulosos. Estes documentos hoje se encontram, em sua maioria, disponíveis ao público.

¹² Há, por exemplo, seis sentidos expressos no *Glossary of Archival and Records Terminology* para o termo “archives”, notando-se que o termo “archive”, sem o “s”, é menos usual nos Estados Unidos e Canadá.

Arquivos - enquanto depósitos de documentos – possuem origem remota, havendo indícios de sua existência que remetem ao mundo antigo. Na Grécia, como no Império Romano, havia repositórios de documentos que não resistiram às grandes invasões bárbaras dos séculos V e VI, deixando apenas uma vaga tradição no fazer arquivístico para os novos reinos que surgiam do colapso do Império Romano (DUCHEIN, 1992 p. 15).

Somente nos séculos XI e XII os arquivos europeus começam a ressurgir através das novas monarquias, dos grandes poderes feudais e da Igreja, agindo independentemente para preservarem seus registros e dar início, aos poucos, a novas tradições para a guarda e preservação de documentos. Nos séculos XIII e XIV, arquivos administrativos de caráter local e nacional começam a operar enquanto “lugares públicos onde há a guarda de documentos legais” (SANDRI apud DUCHEIN, 1992, p.15, tradução nossa).

A partir do século XVI, começam-se a esboçar os arquivos nacionais por meio de um processo de centralização dos documentos públicos, cortes, secretarias, tesouro, etc. Administrados por arquivistas que, gradualmente, passam a ser especializados e galgar degraus de reconhecimento que, mais tarde, culminariam no surgimento da ciência arquivística.

As instituições arquivísticas nacionais como hoje conhecemos, entretanto, têm em seu marco inaugural o período turbulento que se iniciou na Revolução Francesa de 1789, que culmina na criação de um arquivo que, em 1794, passa a reunir sob sua tutela os depósitos provincianos já existentes (JARDIM, 2011a). Além disso, houve o reconhecimento do papel do Estado em preservar a herança documental de regimes anteriores, abrindo caminho para uma visão que coloca os arquivos, em teoria, em posição de independência acerca das mudanças de administração, governos e regimes. Com a criação do Arquivo Nacional da França, muda-se também o caráter restritivo do acesso aos documentos. Pela primeira vez, há uma abertura legal para o uso público dos documentos através do decreto de Messidor: “Todo cidadão tem o direito de pedir, em cada depósito [...] a exibição dos documentos ali contidos” (POSNER, 2013, p. 276).

Ressalta Jardim (2011a, p. 4) que, no pós-Segunda Guerra, com uma produção de documentos crescendo apressadamente, amplia-se a concepção de instituição arquivística com preceitos da **gestão de documentos**, surgida a partir de reformas administrativas nos EUA e no Canadá para lidar com massas documentais cada vez maiores. No pós-guerra, a ideia de ciclo documental e a intervenção arquivística em

diferentes etapas do mesmo são absorvidas pelas instituições de arquivo, que agora passam a exercer liderança na execução de políticas públicas voltadas para gestão de documentos.

Entretanto, as instituições arquivísticas - enquanto reflexos de experiências do Estado ao longo do tempo – não se desenvolveram de forma universal. Formaram-se algumas tradições em países que partilham de semelhanças culturais, linguísticas e históricas. Entre as instituições analisadas por este estudo, pode-se dizer que duas se aproximam de uma tradição ibero-americana¹³ e outras duas se aproximam de uma anglo-saxônica.

Isso implica dizer que o NARA e o *National Archives* estão inseridos em uma cultura organizacional partilhada por EUA, Reino Unido, Canadá, Austrália e outros países de língua inglesa, em que a maioria fez parte do Império Britânico. A essa tradição estão relacionados, por exemplo, os conceitos de *accountability*, transparência e o próprio conceito de gestão de documentos (*records management*), surgido no pós-Segunda Guerra. Os governos anglo-saxônicos foram também os primeiros a adotarem o modelo de dados abertos¹⁴.

O Arquivo Nacional do Brasil e o *Archivo General de la Nación* do México, por sua vez, além de estarem inseridos no mundo ibero-americano, integram o contexto dos arquivos latino-americanos, que, conforme Jardim (2012, p. 8-9), ainda sofrem com problemas estruturais detectados no fim da década de 80, como escassez de recursos humanos e espaços físicos insuficientes¹⁵. Outra característica relevante é o caráter “histórico” das instituições, que privilegiam os documentos permanentes.

Atualmente, há ao menos uma iniciativa formal de cooperação entre os arquivos ibero-americanos. A *Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos* (RADI), constituída em 1998, reúne 21 países com o intuito de modernizar as práticas de conservação, organização e utilização dos sistemas de arquivos das chancelarias ibero-

¹³ A Universidade Rey Juan Carlos, de Madrid, define iberoamérica como “un espacio interregional, complejo y multidimensional, con unas señas de identidad propias, de orden principalmente histórico, cultural y lingüístico, basado en unos valores y un código de conducta, y escasamente articulado a nivel intergubernamental, que responde, cada vez en mayor medida, a la existencia de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de naturaleza política, económica, social y cultural a los que trata de responder y que se proyecta en el escenario mundial” (*apud* JARDIM, 2010, p. 1). E espaço inter-regional compreende Portugal, Espanha e suas ex-colônias na América Latina incluindo Brasil e México.

¹⁴ EUA, Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia.

¹⁵ Refere-se a diagnóstico dos arquivos latino-americanos realizado em 1988 com apoio da *Asociación Latino-Americana de Archivos* (ALA) e do *Instituto Pan-Americano de Geografía e Historia* (IPGH). Apesar de o diagnóstico não ter incluído Brasil nem México, reuniu seis países, a saber: Argentina, Chile, Colômbia, Guatemala, Uruguai e Venezuela.

americanas, beneficiando não só os arquivos diplomáticos e as chancelarias, mas as práticas de gestão documental como um todo. Desde 2010, a RADI financia projetos arquivísticos de países-membros e atua na publicação de livros que abordem métodos e técnicas arquivísticas.

De volta ao termo “instituição arquivística”, Jardim (2011a, p. 5) sinaliza que:

Em alguns glossários e terminologias de Arquivologia, a ausência do termo “instituição arquivística” parece encontrar explicação na pouca discussão teórica a respeito. Ainda que possa ser identificado com frequência na literatura arquivística, a noção de instituição arquivística carece de maior densidade como categoria teórica. De outro lado, tende-se a associar “instituição arquivística” e “arquivo público” como termos sinônimos, privilegiando-se o segundo.

Dado que o termo não figura nos principais dicionários e glossários analisados¹⁶, será utilizada neste trabalho a categoria operacional¹⁷, que considera instituições arquivísticas públicas como aquelas “cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma dada esfera governamental” (JARDIM, 2011a, p.7). Esfera que, nesse trabalho, será restrita ao âmbito nacional.

Nesta seção foram apresentados alguns dos conceitos que norteiam uma nova realidade no campo informacional. Manifestada na constante evolução tecnológica, na crescente demanda por acesso, nas políticas de governo aberto, transparência e *accountability*, essas mudanças impõem às instituições arquivísticas originárias da Revolução Francesa uma necessidade de reinvenção. Faz-se necessário um caráter cada vez mais proativo na condução dos arquivos nacionais, antecipando as novas configurações no cenário informacional, reduzindo o tempo de resposta às mudanças tecnológicas e, mais do que isso, participando no direcionamento das mesmas quando envolverem informações arquivísticas de governo.

¹⁶ Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (2005), *Glossary of archival and records terminology* (Society of American Archivists), *Glossario de Preservación Archivística Digital*. No glossário americano, há o termo *archival agency*, com remissiva para *archives*.

¹⁷ Apresentada pelo autor com vistas a aproximar o objeto da pesquisa.

3 DOCUMENTOS E ARQUIVOS NAS TEIAS DO GOVERNO ABERTO

There has been an assumption that reliable public information exists and can be opened to the public through these initiatives. However, as demonstrated by regular warnings about the poor state of public sector records [...], this assumption needs to be challenged.

(LEMIEUX; THURSTON, 2016)

Nesta seção encontram-se delimitados os terrenos comuns a dados, documentos e informação arquivística. Somente a partir do estabelecimento destas conexões, a análise dos planos de ação da OGP pode ser feita sob um olhar arquivístico.

Pretende-se demonstrar que os ideais de governo aberto, bem como a própria OGP, dependem das políticas de dados abertos e estes, por sua vez, dependem de políticas e estratégias de gestão documental que garantam sua integridade, autenticidade, preservação e, em última análise, sua confiabilidade. Esse entendimento encontra eco, sobretudo em Thurston e Duranti. Ambas entendem que a preservação de dados se reporta, na verdade, à preservação de documentos arquivísticos.

3.1 DADOS, DOCUMENTOS E ARQUIVOS: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

Embora o termo **dado** apresente algumas diferenças conceituais de acordo com a disciplina que o aborda, há muito mais convergência em suas descrições. Sobretudo no entendimento de que um dado é um conjunto/sequência de símbolos (alfabéticos, numéricos etc) e que representa - embora não se constitua de - uma informação (OLIVEIRA, 2015, p. 26-27).

No intuito de ilustrar os pontos em que as definições se assemelham, Oliveira (2015, p.28) apresenta algumas construções mobilizadas pela Arquivística ou Arquivologia, pela Ciência da Informação e também pelas disciplinas das Ciências Exatas (Ciência da Computação, Informática, Engenharia Eletrônica), no quadro abaixo:

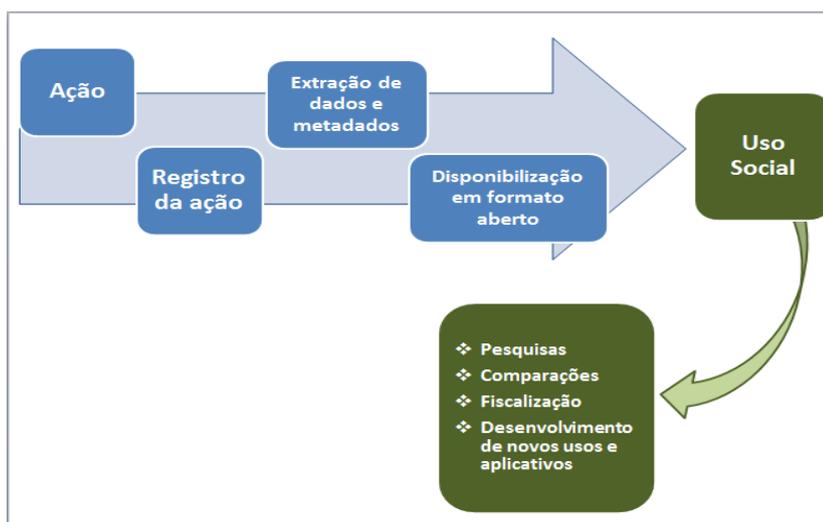
Figura 1 – Conceitos de dados

Autor	Definição	Semelhanças
Duranti (arquivista)	Dado é a unidade elementar de determinado conteúdo, isto é, sua menor parte com significado, uma indivisível unidade de informação.	- Conjunto de símbolos - Quantificados - Representação da informação - Com significado
Rousseau e Couture (arquivistas)	Representação convencional e fundamental de uma informação (facto, noção, objecto, nome próprio, número, estatística, etc.).	
Setzer (engenheiro eletrônico)	Sequência de <i>símbolos quantificados</i> ou quantificáveis; entidade matemática.	
Aldo Barreto (cientista da informação)	Conjunto de <i>símbolos quantificados</i> e/ou qualificados.	
Meadow e Yuan (cientista da informação)	Conjunto de <i>símbolos</i> com pouco ou nenhum significado para o receptor	
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (cientista da computação/informática)	Sequência de <i>símbolos</i> ou valores, representados em algum meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial	
Alves (cientista da computação/informática)	Dado é a representação da informação (fato ou conhecimento do mundo real e que pode ou não ser registrado/armazenado), que pode estar registrado em papel, num quadro de aviso ou no disco rígido do computador.	

Fonte: Oliveira (2015, p. 28).

É preciso compreender o fluxo informacional ao qual a informações, os dados e os documentos estão submetidos. Dados que, produzidos, recebidos e acumulados atendem a um fluxo que começa no registro de uma tomada de decisão. Antes de serem compartilhados com a comunidade, foram, na maior parte das vezes, extraídos de documentos que precisam manter seu contexto, autenticidade e integridade asseguradas:

Figura 2 – Fluxograma dos dados abertos.



Fonte: Elaborado pelo autor

Para que os dados produzidos pelo governo estejam prontos para disseminação, faz-se necessária uma gestão documental que contemple desde a tomada de decisão até o compartilhamento com a comunidade. Não é possível acessar uma informação se, em primeiro lugar, os agentes públicos não a documentam. Somente quando uma informação é registrada e documentada, podemos extrair os dados e metadados¹⁸ que serão disponibilizados em formato aberto.

No que toca à preservação, Duranti (2005, p. 109, tradução nossa, grifos nossos) entende que não é possível desvincular a preservação de dados da preservação de documentos arquivísticos:

Cientistas falam principalmente de dados, enquanto arquivistas preservam documentos. Entretanto, de um ponto de vista arquivístico, **dados** são a menor parte do conteúdo de um documento. São geridos, comunicados e mantidos no contexto de outros dados, tornando-se, dessa forma, uma **informação** que, manifestada de certa forma e fixada a um suporte, constitui um **documento**. Assim, quando cientistas abordam a preservação de dados, se referem, na realidade, à preservação de documentos, visto que não há outra forma de preservar os dados que não seja preservando os documentos; não havendo, portanto, conflito algum entre os objetivos de preservação de um arquivista e de um cientista.

Para Duranti os dados estão vinculados de maneira indissociável aos documentos. Preservá-los inclui manter suas características fundamentais, garantindo, para além de sua existência, sua autenticidade¹⁹. Dessa forma, é possível identificar dois níveis em que a preservação deve se dar: **1)** a preservação que ateste que um documento não foi corrompido e **2)** a preservação que consiga conectar os dados às suas fontes (documentos) de origem.

Como uma provável fonte de dados e evidência de que os dados se baseiam em decisões e registros oficiais, os documentos precisam de mecanismos e políticas que resguardem suas características. Uma vez que a autenticidade de um documento for comprometida, todos os dados que nele se apoiam estarão em xeque.

Ao mesmo tempo, em ordem para serem reconhecidos como autênticos, os conjuntos de dados precisam disponibilizar uma trilha de auditoria que os conectem aos documentos dos quais foram gerados. Uma trilha de auditoria, conforme o E-Arq Brasil (2009, p. 32), “é o conjunto de informações registradas que permite o rastreamento de

¹⁸ Dados que acompanham o documento digital e trazem informações sobre ele: data e hora de criação, modificação, tamanho, autor etc.

¹⁹ Qualidade de um documento que atesta estar o mesmo livre de manipulação ou qualquer tipo de adulteração.

intervenções ou tentativas de intervenção no documento arquivístico digital”. Uma vez perdida essa trilha, o contexto também está (THURSTON, 2012).

No que tange às iniciativas de governo aberto, como a OGP, e aos desafios operacionais e tecnológicos, somam-se os desafios estratégicos e políticos. Colocar em pauta questões que muitas vezes não estão evidentes para as instâncias de decisão²⁰ demanda esforço político de convencimento. No mundo todo, o papel dos serviços e instituições arquivísticas enquanto responsáveis pela gestão desses documentos tende a ser pouco compreendido pelo Estado, e também, pouco difundido entre os cidadãos. Beatriz Macedo, coordenadora do curso de Gestão da Informação, Biblioteconomia e Arquivística, na Universidade Alberto Hurtado do Chile, nos oferece sua visão:

[...] com muita frequência não se associam arquivos a dados. Os arquivos armazenam documentos, mas esses documentos contêm dados. Mantenho a percepção de que, de maneira geral, os cidadãos veem os arquivos como entidades de papéis velhos, depositários; e que a importância da informação está só relacionada ao uso de ferramentas tecnológicas e não conseguem estabelecer o vínculo com as instituições arquivísticas (MERCADO *apud* DIBAM, 2012, p. 57, tradução nossa).

Para Thurston (2012), há cinco desafios relacionados aos arquivos que, se não enfrentados, podem minar o movimento para dados abertos a longo prazo.

Os **primeiros** desafios dizem respeito à autenticidade e à importância da gestão de documentos para confiabilidade dos dados. Os usuários precisam acima de tudo confiar que os dados fornecidos pelo governo são íntegros, completos e não estão suscetíveis à manipulação. Quebrada essa confiança, o engajamento comunitário na agenda de governo aberto está em risco. Sem uma gestão adequada dos documentos, em conformidade com os parâmetros internacionais, não há garantia de autenticidade e, conseqüentemente, perde-se a confiança da comunidade.

O **terceiro** desafio diz respeito ao caráter dinâmico do ambiente digital. As constantes mudanças no quadro de *hardwares* e *softwares* exigem do profissional arquivista um acompanhamento contínuo dos parâmetros de metadados, dos sistemas, dos repositórios digitais e das constantes migrações de documentos.

Nesse sentido, adicionando uma nova camada às considerações de Thruston quanto ao ambiente digital, o profissional arquivista e seus cursos de formação também precisarão de constante atualização teórica e prática para responder a esse desafio. Se é possível perceber uma sub-representação das questões arquivísticas nas abordagens de

²⁰ No caso brasileiro, o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA) é o responsável por orientar a implementação e elaboração dos planos de ação da OGP.

governo/dados abertos – comumente analisadas a partir da Tecnologia da Informação -, uma formação atenta a essas questões pode ajudar a modificar este quadro.

O **quarto** desafio diz respeito aos RDCs (Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis)²¹. Apesar da relevância dos repositórios seguirem os padrões internacionais para construir confiança em seus dados e documentos, Thurston (2012) pontua que há poucos RDCs para além da Europa, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia. Em seu entendimento, os arquivos nacionais devem desempenhar papel chave na construção e introdução de RDCs em cada país.

O **quinto** e último desafio diz respeito à necessidade de se criar uma comunidade atuante na disseminação de boas práticas que relacionem documentos a dados abertos. Estrategicamente, um dos caminhos propostos passa, novamente, pela atuação dos arquivos nacionais. Como agências governamentais, os arquivos (sobretudo seus diretores) precisam trabalhar na direção de introduzir as questões que se conectam à gestão de documentos.

Dentro da OGP, as formas de inserção de ações que privilegiem a gestão de documentos são diversas, podendo se dar (não se limitando a) na proposição de mecanismos legais; na inclusão de critérios arquivísticos em sistemas de tecnologia da informação; na capacitação de profissionais; no estabelecimento um RDC central; e na definição de requerimentos para a gestão de documentos digitais e metadados em conformidade com os padrões internacionais (LEMIEUX; THURSTON, 2016). Entre as proposições citadas, cabe ressaltar, apenas a aprovação de leis não está ao alcance de execução dos arquivos nacionais (embora a proposição esteja).

Há, portanto, do ponto de vista técnico, muito a ser explorado pelos arquivos na OGP e iniciativas similares. Mais do que isso, os arquivos nacionais podem e devem atuar também de forma independente de iniciativas de governo aberto, apresentando seus próprios programas e metas vinculadas ao tema, como já faz o NARA. Nesse aspecto, são importantes as palavras de seu atual arquivista-chefe²², reproduzidas posteriormente em memorando presidencial e no 1º Plano de Ação norte-americano:

Documentos são a base do governo aberto, apoiando os princípios da transparência, participação e colaboração. Documentos bem geridos podem

²¹ Repositórios Arquivísticos Digitais confiáveis são repositórios de documentos digitais que atendem aos padrões arquivísticos internacionais construídos para preservação de longo prazo. Atualmente, o modelo de referência mais difundido é a ISO 14721:2012: “*Space data and information transfer systems -- Open archival information system (OAIS)*”.

²² No *National Archives and Records Administration*, o cargo de direção-geral intitula-se *The Archivist* (o Aquivista).

ser usados para avaliar o impacto de políticas, melhorar os processos de negócio e compartilhar conhecimento entre os órgãos de governo. Documentos protegem os direitos e os interesses das pessoas e mantêm os servidores responsáveis por suas ações. Documentos permanentes atestam a nossa história (ESTADOS UNIDOS, 2012, tradução nossa).

Por todos os aspectos abordados aqui, pode-se afirmar que o sucesso das iniciativas de governo e dados abertos passam necessariamente pela discussão de suas relações com a gestão de documentos tanto no plano teórico como no prático (político e estratégico), bem como pela atuação dos arquivos nacionais em cada país. Somente a partir desse entendimento será possível desenvolver ferramentas para que os projetos de governo aberto atendam às expectativas que sobre ele se colocam.

3.2 DADOS ABERTOS: O PILAR DA OGP

A velocidade com que avançam as tecnologias de informação, aliadas a uma crescente pressão para a divulgação de dados governamentais, faz com que os dados estejam no centro das políticas de governo aberto. Hoje é possível, a partir dos dados abertos, monitorar as atividades e políticas públicas, subsidiar decisões estratégicas para empresas, investimentos privados, atividade jornalística e fomentar cada vez mais novos usos. Um **dado aberto**, segundo a *Open Definition*:

[...] é aquele que pode ser livremente usado, modificado e compartilhado por qualquer pessoa a qualquer propósito. Deve, no máximo, se submeter às exigências que preservem a proveniência e as licenças de abertura. (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2005, tradução nossa).

Isso indica que não basta ao governo disponibilizar dados. É necessário que esses atendam a alguns requerimentos para que possam ser alcançados e utilizados pelo maior número de pessoas possível. De acordo com *Open Government Working Group* (2007, tradução nossa)²³, oito requisitos são imperativos para considerarmos um dado aberto. Sintetizados abaixo²⁴:

- 1. Completos.** Todos os dados públicos são disponibilizados.
- 2. Primários.** Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
- 3. Atuais.** Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário

²³ O *Open Government Working Group*, é um grupo de trabalho que atua dentro da estrutura da *Open Knowledge Foundation*. Entre outras atribuições, o grupo busca ser referência para interessados em governo aberto bem como desenvolver princípios para tornar a informação governamental legal e tecnicamente aberta.

²⁴ Princípios disponíveis em: https://public.resource.org/8_principles.html.

para preservar o seu valor.

4. Acessíveis. Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.

5. Processáveis por máquina. Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.

6. Acesso não discriminatório. Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

7. Formatos não proprietários. Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

8. Livres de licenças. Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial.

Um dado primário, de licença aberta²⁵, e capaz de ser lido por computadores, pode gerar infinitas formas de manuseio por meio de *softwares* desenvolvidos por qualquer cidadão. O potencial de utilização pela sociedade civil começa a ser explorado ao redor do mundo, já existindo aplicativos que monitoram desde números de acidentes nas estradas até a medição da qualidade do ar, emitindo alertas sempre que os dados indicarem piora em cidades próximas. É comum encontrar nestes aplicativos uma seção que indique a fonte e a data de atualização dos dados²⁶.

Entre os novos usos mais intuitivos, o portal britânico “*Where does my money go*” disponibiliza uma simulação discriminada de como o governo gasta seus impostos diariamente de acordo com sua faixa salarial. Um cidadão cujo salário anual seja de aproximadamente 30.000 libras, por exemplo, consegue visualizar que todos os dias destina 1,43 libras para o orçamento de defesa - mais do que para a educação (1,29) e bem menos do que para saúde (4,93). Os dados podem ser ainda mais detalhados conforme a interface é explorada. Das 2,71 libras diárias destinadas a financiar os custos de funcionamento do governo britânico, é possível saber que aproximadamente 62% (1,71) são aplicadas na gestão da dívida pública.

²⁵ Um dado de licença aberta significa que ao usuário é permitido todos os tipos de uso, cópia e reprodução, incluindo as que visam exploração comercial.

²⁶ Para acessar o projeto desenvolvido para rodovias brasileiras a partir de dados da Polícia Rodoviária Federal, acessar: <http://analyticsmj.github.io/prf/>. Já o portal holandês que abriga o programa de monitoramento da qualidade do ar, “Vervuilings Alarm”, encontra-se, atualmente, indisponível.

Figura 3 – Simulação de faixa salarial no “Where does my money go ?”



Fonte: *print screen* do site Where Does My Money Go²⁷.

Em um exemplo brasileiro, a ferramenta “Quem me representa” disponibiliza um painel das votações de maior interesse da população (na ótica do aplicativo), conduzidas no Congresso Nacional. Os dados são providos de forma que possibilitem ao usuário fazer uma simulação de proximidade com os deputados e partidos a partir de uma hipotética votação nas mesmas pautas. Primeiro, o usuário opina sobre diversos temas já votados; depois, são selecionados na base de dados somente os temas em que o usuário opinou; por último, é calculada a proporção de opiniões convergentes entre o usuário e cada deputado, podendo-se fazer um filtro por estados ou por partidos.

Figura 4 – Simulação de votos no “Quem me representa ?”

Quem me representa?

Seiba quais deputados se parecem com você de acordo com as votações da câmara. Dê sua opinião nos temas listados e os deputados serão ordenados pela semelhança com a sua opinião dada. Você pode também selecionar seu estado ou filtrar pelo nome.

Você é a favor de(a):

redução da maioria penal (1ª votação)? Sim Não Não sei

redução da maioria penal (2ª votação - excluindo tráfico de drogas e roubo qualificado)? Sim Não Não sei

financiamento privado de campanhas só para partidos políticos? Sim Não Não sei

financiamento privado de campanhas para partidos políticos e candidatos? Sim Não Não sei

emenda da terceirização? Sim Não Não sei

sistema de voto Distritão? Sim Não Não sei

retirada das embalagens o aviso de produto transgênico? Sim Não Não sei

Deputados Partidos

Estado: TODOS Partido: TODOS

Nome: Deputados : 517

Mostrar deputados com poucas votações.

PDT/RR	Abel Mesquita Jr.	Sem Valor
PHS/CE	Adail Carneiro	Sem Valor
PTB/PE	Adalberto Cavalcanti	Sem Valor
PT/MG	Adelmo Carneiro Leão	Sem Valor
PTB/SE	Adelson Barreto	Sem Valor
PROS/MG	Ademir Camilo	Sem Valor
PSB/MT	Adilton Sachetti	Sem Valor
PR/MG	Aelton Freitas	Sem Valor
PT/BA	Afonso Florence	Sem Valor
PP/RS	Afonso Hamm	Sem Valor

Fonte: *print screen* da página “Quem me representa?”.

²⁷ Simulação disponível em: <http://wheredoesmymoneygo.org/dailybread.html>.

O “Quem me representa” se alimenta de dados oficiais, fornecidos pela Câmara dos Deputados em seu site. Regularmente, o aplicativo busca dados das votações por meio de um *script* de programação, baixando o conteúdo para depois filtrá-lo e revisá-lo, destrinchando eventuais abreviações e códigos²⁸.

Essa dinâmica, que busca novos usos para dados oficiais, confere aos chamados “aplicativos cívicos” a possibilidade de estimular o engajamento social apoiado nos dados abertos e na informação de qualidade, ressignificando os fluxos informacionais entre estado e sociedade.

A presente seção teve por objetivo demonstrar como dados compõem o centro da OGP e como dados, documentos e arquivos são fios indissociáveis nas grandes teias do governo aberto. Em que pese esta relação ser ainda pouco compreendida por atores políticos e pouco explorada pelos acadêmicos, é de fundamental importância para que as iniciativas de governo aberto prosperem.

²⁸ Simulação disponível em: <http://qmrepresenta.com.br/#>

4. O CAMPO EMPÍRICO: A *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP* E AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS NACIONAIS

Nesta seção foram analisadas as características da OGP enquanto organização, em seus aspectos estruturais, financeiros, seus valores e métodos. Igualmente, as instituições arquivísticas nacionais foram exploradas de forma que suas participações na Parceria pudessem ser contextualizadas.

4.1 A PARCERIA

A missão da OGP, de acordo com seu site²⁹, é ajudar governos a se tornarem gradualmente mais transparentes, mais abertos à fiscalização e mais responsáveis com seus cidadãos, tendo como objetivo final a melhora da qualidade de governança e de serviços prestados à sociedade. Para alcançar esses objetivos, a OGP atua garantindo que os países-membros assumam compromissos em parceria com a sociedade civil. O principal deles é o plano de ação nacional, no qual um conjunto de compromissos é registrado e renovado em ciclos de dois anos.

A entrada de um país na Parceria pode ser sintetizada em três passos: atingir elegibilidade, enviar carta de intenções para a OGP e designar um ministro ou órgão nacional para desenvolver o primeiro plano de ação. Nos planos, que se renovam em ciclos de dois anos, cada compromisso³⁰ é descrito brevemente, recebe um prazo para implementação e é atribuído como responsabilidade de um órgão do governo (se for o caso).

a) Os critérios de elegibilidade

Nem todos os países estão aptos a participar da OGP. A Parceria possui um mecanismo que monitora e avalia cada país em aspectos pré-definidos (como transparência fiscal, acesso à informação e participação pública). Assim, somente os países que atingem os critérios determinados estão aptos a participar.

Os países que participam da OGP concentram-se majoritariamente nas Américas, Oceania e Europa, tendo esta última notáveis exceções como a Alemanha

²⁹ <http://www.opengovpartnership.org/>. Acesso em: 27 jul 2016.

³⁰ Um compromisso é uma obrigação assumida no plano de ação do país. Cada compromisso possui ações a serem executadas, objetivos, prazos e métodos próprios. E cada plano de ação possui um conjunto de compromissos.

(que negocia entrada para os próximos anos), Suíça, Portugal e Polônia. Nas Américas - de acordo com relatório divulgado pela OGP³¹ - Bolívia e Equador ainda não atingiram os parâmetros mínimos exigidos, embora estejam próximos. Ainda de acordo com o relatório, Nicarágua e Venezuela, por sua vez, já estão aptas ao ingresso, mas não o fizeram. Guiana, Suriname, Paraguai e Cuba ainda estão distantes de serem classificados como elegíveis.

Já na África e na Ásia/Pacífico a maior parte dos países não participa, seja porque ainda não alcançaram os critérios mínimos, seja porque não demonstraram interesse. Oito países africanos já entraram no mapa da OGP, sendo a África do Sul um dos membros fundadores da Parceria. Outros sete estão aptos, mas ainda não ingressaram. São os casos de Angola, Butão, Cabo Verde, Etiópia, Namíbia, Nigéria e Uganda. A grande maioria não se classificou como elegível.

Na Ásia/Pacífico, Coreia do Sul, Filipinas, Mongólia, Indonésia e Israel são alguns dos poucos participantes. Entre os elegíveis que optaram por não ingressar, destacam-se Japão e Rússia.

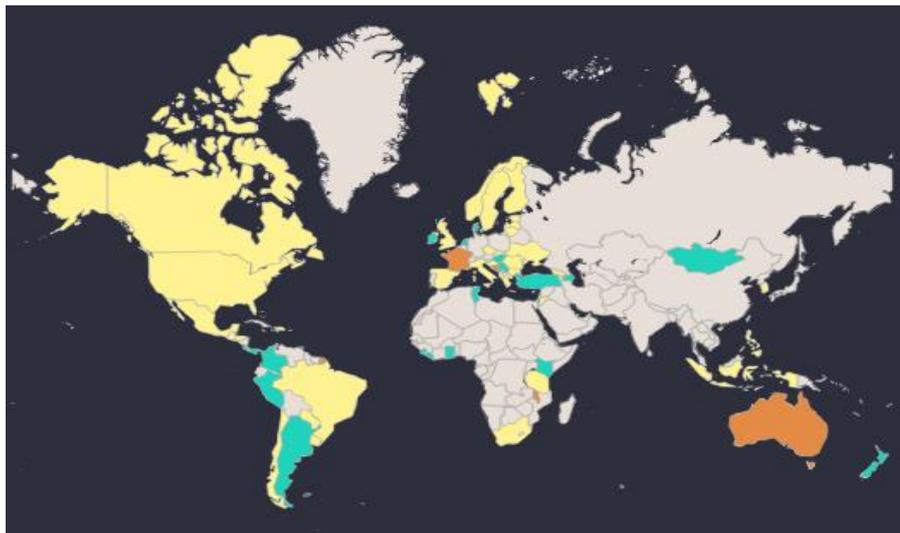
Essa configuração de países elegíveis e ingressantes na OGP segue lógica muito próxima à classificação de abertura política da *Freedom House*³² em seu mapa de 2015, o que significa que seus critérios são próximos. A semelhança pode ser notada ao confrontarmos os mapas:

³¹ 2010-2015 *Eligibility Master*. Disponível em:

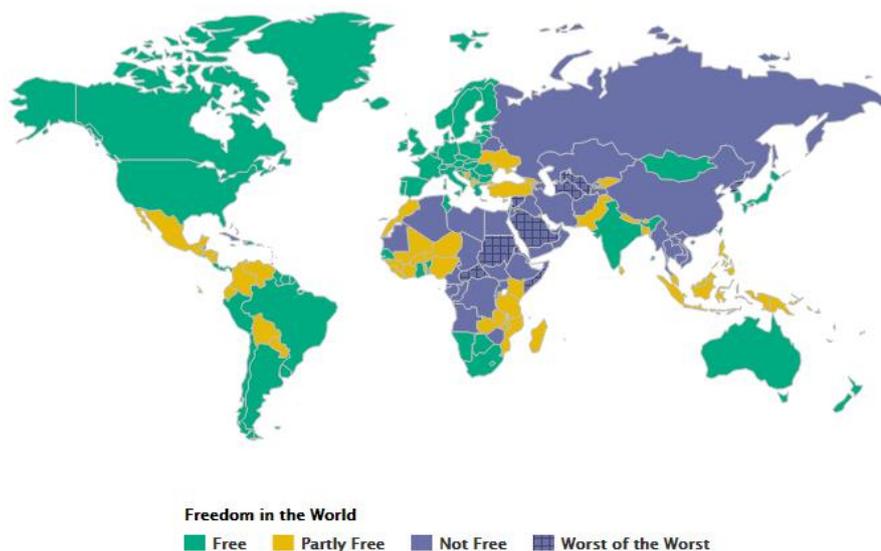
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1HG66aDuf16BK0RnG-gOruWR8Lz-oVzwZde-tsTaZHRw/edit?pref=2&pli=1#gid=869039115>. Acesso em: 15 jun.2016

³² A publicação *Freedom in the world*, da *Freedom House*, avalia anualmente o grau de liberdades civis e direitos políticos atingidos em 195 países e “territórios em disputa” ao redor do globo. Em uma escala que vai de 1 a 7 (dos “mais livres” aos “menos livres”), os países são classificados em ranking. O ranking é mobilizado e mais explorado na subseção 6.2, que compara direitos civis e liberdade política nos quatro países.

Figura 5 – Mapa de adesão a OGP



Fonte: Portal da OGP³³

Figura 6: Mapa de abertura política por *Freedom House*

Freedom in the World
 Free Partly Free Not Free Worst of the Worst

Fonte: Página da organização *Freedom House* Disponível em:

https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.VVT_ro5Viko. Acesso em: 15 abr.

2015.

No primeiro, mapa de adesão à OGP de 2015, os países de cor verde desenvolviam seu 1º plano de ação, os de cor amarela, o 2º e os de cor cinza ainda não haviam ingressado. Já o segundo mapa, o índice *Freedom in the World*, utiliza-se de quatro nomenclaturas para classificação de países: livres (cor verde no mapa), parcialmente livres (cor amarela), não-livres (cor roxa) e piores do globo (roxo com

³³ Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/countries>. Acesso em: 15 abr. 2015.

listras)³⁴. Dentre todos os países listados “não-livres” e “piores do globo”, apenas Jordânia e Azerbaijão estão hoje inclusos na OGP.

b) Os planos de ação

Para que um compromisso seja submetido é necessário que atenda a dois requisitos. Primeiro, obedecer aos quatro princípios gerais da Parceria, e em seguida se identificar com pelo menos um dos cinco desafios propostos, conforme tabela abaixo:

Quadro 1 – Princípios x desafios da OGP

Princípios	Desafios
Transparência	Aumento de integridade pública
<i>Accountability</i>	Melhoria dos serviços públicos
Participação cidadã	Aumento da responsabilidade corporativa
Tecnologia e inovação	Criação de comunidades mais seguras
	Gestão mais efetiva dos recursos públicos

Fonte: Elaborada pelo autor

A elaboração dos planos de ação nacionais contém uma estrutura de quatro partes: 1) introdução; 2) histórico dos esforços empreendidos pelo governo no que tange aos valores de governo aberto; 3) descrição do processo de elaboração do plano de ação, incluindo as consultas públicas; 4) Lista de compromissos voluntariamente assumidos.

Os planos de ação devem ser seguidos de balanços anuais publicados pelo governo proponente, contemplando uma análise acerca da execução dos compromissos. Paralelamente, o Mecanismo Independente de Avaliação (IRM)³⁵ também examina a implantação dos planos e publica regularmente seus relatórios.

Os relatórios de autoavaliações são produzidos pelo governo de cada país anualmente, contemplando um balanço da evolução das metas, das consultas públicas, do cumprimento dos cronogramas e das dificuldades encontradas. Há um guia

³⁴ Os países considerados livres são os que atingiram média igual ou inferior a 2,5 nos quesitos “liberdades civis” e “direitos políticos”, em escala de 1 a 7. No relatório de 2015 foram 85, o equivalente a 46% do total de países avaliados. A maior parte se concentra nas Américas e Europa. Consideram-se países “parcialmente livres” os que somam média entre 2,51 e 5,5. Foram 55 - ou 28% - em 2015. Já a classificação “não-livres”, reúne os países cuja pontuação média oscila entre 5,51 e 7. Entre os 51 países e territórios considerados “não-livres” em 2015 (26%), 12 atingiram a pior pontuação possível, com nota 7 em “liberdades civis”, e 7 em “direitos políticos”. Estes foram subclassificados no relatório como “piores do globo”.

³⁵ Um dos pilares de sustentação da OGP, O Mecanismo de Avaliação Independente (*Independent Reporting Mechanism* - IRM) é a ferramenta de avaliação da Parceria, que acompanha o progresso e execução dos planos de ação, bem como o impacto da OGP dentro dos países participantes. O IRM, portanto, exerce papel fundamental ao dar credibilidade, continuidade e legitimidade a OGP.

disponibilizado pela OGP para que os relatórios não difiram muito de ano para ano e de país para país³⁶.

Os relatórios periódicos de progresso (*Progress Reports*), por sua vez, são produzidos pelo IRM, mecanismo independente da Parceria, que avalia cada um dos países participantes em cada Plano de Ação Nacional. Para a divulgação e acompanhamento de todo o material produzido ao longo dos ciclos pelos países e pela própria OGP, há um portal³⁷ que centraliza todas as guias, diretrizes, planos, relatórios, mapas, etc. A ideia é associar os documentos relevantes sobre a participação de cada país, para que qualquer cidadão possa acompanhar, não só o planejamento e a entrega das metas, como a execução, consultando status parciais, feedbacks, calendários e prazos³⁸.

c) A estrutura de apoio

Embora os núcleos da OGP se estabeleçam a níveis nacionais, sua estrutura internacional de apoio conta com três pilares, além do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM), já mencionado na página anterior:

- A **Unidade de Apoio** (*Support Unit*) – atua como uma pequena secretaria permanente para a OGP, apoiando o Comitê Gestor (*Steering Committee*) – formado por representantes do governo e da sociedade civil – na promoção das metas da parceria e execução das suas operações.
- O **Mecanismo de Networking** (*Networking Mechanism*) - conecta governos da OGP com especialistas em governo aberto para ajudá-los a desenvolver e implementar seus compromissos. Uma de suas ações mais visíveis são os chamados *webinars* - conferências via web - que são gravadas e posteriormente disponibilizadas *online*.

³⁶ *Government Point of Contact Manual*. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/ogp_2016_poc_manual.pdf. Acesso em: 20 jul. 2016.

³⁷ <http://www.opengovpartnership.org/>.

³⁸ Ainda que a navegação seja restrita apenas a inglês e espanhol, não há qualquer tipo de restrição à busca por países, o que possibilita a um cidadão brasileiro, por exemplo, consultar documentos referentes à participação dos Estados Unidos, do Uruguai ou da Romênia.

- A **Coordenação da Sociedade Civil** (*Independent Civil Society Coordination – CSC*) trabalha para ampliar e fortalecer a participação de atores políticos da sociedade civil, tanto a nível nacional quanto internacional, em torno da OGP. Apoiando estrategicamente as dinâmicas de relacionamento dentro dos países, visa a ajudar os atores civis a fazerem o melhor uso da OGP para atingir seus objetivos.

Como órgão independente, o IRM é guiado pelo Comitê Gestor (*Steering Committee*), ainda que não diretamente subordinado; e supervisionado por um grupo de peritos internacionais (*International Experts Panel – IEP*). Esse grupo de supervisão é constituído por membros de segundo-ano do IEP, enquanto o grupo mais novo de membros do IEP desempenha um papel mais focado no controle de qualidade.

Todos os membros do IEP são especialistas considerados “de renome” (pela Parceria) em assuntos que tangem à transparência, participação e prestação de contas, e desempenham o papel de desenvolver e garantir a qualidade dos relatórios emitidos pelo IRM.

Para além dos órgãos descritos, a OGP conta ainda com parcerias de instituições globais e regionais para mobilizar novos investimentos e apoio técnico. Entre as instituições estão o Banco Mundial (GBM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD).

De acordo com a própria OGP, em seu site, essas são parcerias fundamentais para aumentar os recursos disponíveis e para apoiar os países participantes a implementar seus compromissos de governo aberto. Os parceiros multilaterais, ainda segundo a OGP, também estão trabalhando para expandir o número de países-membros, ajudando países que queiram participar a tornarem-se elegíveis.

d) O financiamento

Para manter sua estrutura em funcionamento, a OGP conta com três fontes de recursos: 1) taxa de contribuição dos países-membro; 2) doações de agências de governo e 3) doações de organizações privadas que atuam globalmente³⁹. Cabe destacar

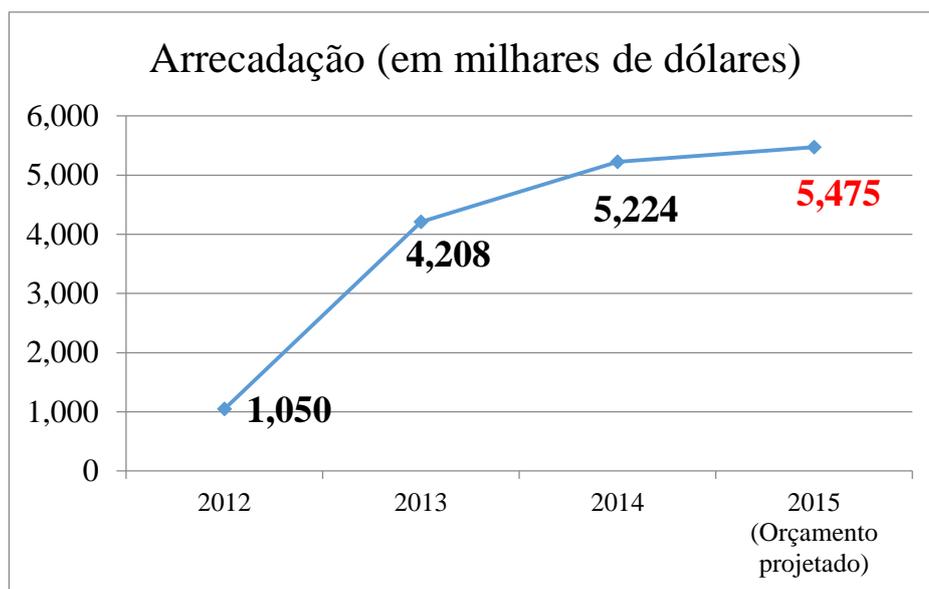
³⁹ Entre as fundações privadas que doam mais e com maior frequência: *Hivos, Ford Foundation, Omydiar Network, Open Society Foundations* e *Hewlett Foundation*.

que as doações de agências de governo vêm, sobretudo, dos EUA e do Reino Unido, enquanto as fundações privadas vêm sobretudo dos EUA.

Até 2014, apenas o grupo de países que participava do Comitê Gestor (*Steering Committee*) era incentivado a contribuir financeiramente com a OGP. Respeitando critérios que levavam em conta a situação econômica de cada país, havia dois níveis de contribuição definidos pela OGP: o nível mínimo e o nível recomendado. Caso os membros não contribuíssem com pelo menos a quantia mínima, sofriam sanções que incluíam a expulsão do Comitê.

A partir de 2014, a OGP passou a incentivar a doação de todos os países (também observados os critérios econômicos). Países que atualmente não contribuem com a quantia mínima são impedidos de exercer qualquer tipo de voto no funcionamento da Parceria, além de não poderem eleger-se para vagas no Comitê Gestor. Como resultado, o número de países que contribuiu com a OGP em 2015 saltou de dez (em 2014) para 25. Em valores, a OGP arrecadou:

Figura 7 – Arrecadação da OGP



Fonte: Portal OGP. Elaborado pelo autor. Disponível em:

<http://www.opengovpartnership.org/finances-and-budget>. Acesso: 27 jul. 2016.

Desde sua criação, a OGP vem aumentando sua arrecadação na medida em que aumentam também o número de países-membros, que saíram de oito em 2011 para 70 em 2016. Entretanto, a maior parte do que a Parceria arrecada não vem diretamente dos países que dela participam.

De 2013 em diante, as doações de fundações privadas foram maiores que as quantias recebidas de agências de governo e que as taxas pagas pelos países-membros. Somente a *Omidyar Network* e a *Hewlett Foundation* doaram cerca de 10 milhões de dólares, para serem usados até 2019⁴⁰. Já as doações de agências de governo envolveram agências do Reino Unido e dos EUA voltadas a desenvolvimento internacional, totalizando (de 2012 a 2018) cerca de 4,8 milhões de dólares⁴¹. Há ainda que se destacar que, dentre as taxas pagas pelos países-membros, as pagas por EUA e Reino Unido são, desde 2012, as duas maiores.

Assim, nota-se pelos dados aqui expostos que apesar do caráter global da Parceria, seu funcionamento em muito depende do eixo EUA-Reino Unido (no que diz respeito aos governos nacionais) e de organizações americanas (no que diz respeito a doações privadas).

e) Críticas à Parceria

Desde sua criação, por oito países, a OGP vem crescendo substancialmente ano após ano, chegando a 2016 com 70 países-membros. Embora os valores da Parceria estejam ganhando mais visibilidade e atraindo mais investimentos (conforme demonstrado anteriormente), para alguns observadores seus métodos já demonstram sinais de esgotamento.

Adler (2015) entende que as filiações à Parceria crescem em um ritmo muito acelerado, ao passo que as melhorias nos países-membros não acontecem de forma substancial. Para Adler (2015, s.p., tradução nossa):

A estrutura de um sistema produz o seu próprio comportamento. A OGP precisa de uma nova estrutura organizacional com novos métodos para avaliar os compromissos nacionais. Devemos ser capazes de perceber que a atual estrutura está sucumbindo devido à rápida expansão da Parceria. Não há recursos suficientes nem unidades de apoio para gerenciar essa expansão. Temos que repensar a forma como gerimos os compromissos nacionais e como podemos avaliar o que significa ser um governo aberto. Não é certo que os países possam comemorar “passos de bebês” em eventos da OGP ao mesmo tempo em que aprovam legislações odiosas, contornando as realizações da OGP, aderindo à corrupção e reprimindo jornalistas.

⁴⁰ *Omidyar Network* é uma organização sem fins lucrativos fundada pelo francês Pierre Omidyar, criador da plataforma *e-Bay*. Também sem fins lucrativos e voltada para filantropia, investimentos em educação e desenvolvimento global, a *Hewlett Foundation* pertence aos fundadores da gigante de tecnologia *Hewlett-Packard Company*, mais conhecida pela sigla HP.

⁴¹ Entre as agências de governo, *United States Agency for International Development (USAID)*, *Department for International Development* (Reino Unido) e *Foreign and Commonwealth Office* (Reino Unido).

Entre os graves problemas em seu *modus operandi*, a OGP carece, sobretudo, de mecanismos e critérios para expulsão de seus membros. Cada vez mais países filiam-se à Parceria sem de fato mudar suas políticas de governo. A esse respeito, Dimba(2016) acrescenta que alguns países-membros estão a sufocar a sociedade civil atacando, sobretudo, as organizações não governamentais. Ao referir-se a países como Quênia, Nigéria e África do Sul (todos membros da OGP, sendo o último um membro-fundador), Dimba (2016, s.p., tradução nossa) atesta que:

A conduta de alguns países filiados em relação à sociedade civil revela uma verdade inconveniente sobre a OGP; que apesar de todo o discurso sobre parceria, a relação entre governos e sociedade é, em essência, uma relação desigual. A capacidade de formular políticas e leis mostra que o governo não é somente um jogador, mas também o juiz e o criador das regras do jogo. Os países-membros não podem afiliar-se à OGP e continuarem com as mesmas práticas de governo. [...] Filiar-se exige uma mudança de perspectiva e uma mudança de práticas. Enxergar a sociedade civil como inimiga é um claro sinal de que talvez o país não esteja pronto para iniciar a jornada rumo ao governo aberto.

Para Adler (2015), a solução passa por adotar meios mais transparentes e democráticos na eleição no Comitê Gestor; adotar critérios de expulsão automática de membros que não alcancem determinadas metas e criar uma fundação para a OGP que forneça bolsas e doações para organizações da sociedade civil que promovam os valores de governo aberto.

As críticas acima refletem algumas preocupações com o presente e com os próximos anos da Parceria. De fato, no tocante aos planos de ação, muitos dos compromissos assumidos não estão sendo entregues ou são classificados pela OGP como pouco ambiciosos⁴². E no que tange à conduta dos países fora dos muros da OGP, a Parceria parece ainda não ter encontrado uma forma de avaliar e condenar práticas não alinhadas aos seus valores.

4.2 AS INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS NACIONAIS

Nesta etapa, analisam-se as instituições arquivísticas nacionais selecionadas para o estudo. Foram apresentadas suas iniciativas mais relevantes, estrutura orgânica,

⁴² De acordo com Adler (2015), apenas cerca de 25% de todos os compromissos assumidos haviam sido entregues em Dezembro de 2015.

histórico e orçamento para que se contextualizem as participações de cada uma na *Open Government Partnership*.

4.2.1 Arquivo Nacional (Brasil)

O Arquivo Nacional, com sede no Rio de Janeiro, é a mais importante e antiga instituição arquivística do Brasil, e tem como finalidade recolher e gerir os documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como implementar e acompanhar a Política Nacional de Arquivos. Sua criação remete ao antigo Arquivo Público do Império, que, em 1838, foi idealizado para cumprir com o previsto na legislação de 1824.

Foi estabelecido, provisoriamente, na Secretaria de Estado dos Negócios do Império com o objetivo de guardar os documentos públicos e era organizado em três seções: Legislativa, incumbida da guarda dos documentos produzidos pelo Poder Legislativo; Administrativa, responsável pelos documentos dos poderes Executivo e Moderador; e Histórica. Sua primeira sede situava-se no edifício do Ministério do Império. Em 1893, o Arquivo Público do Império passa a denominar-se Arquivo Público Nacional e, só em 1911, adota o nome atual, Arquivo Nacional.

Em Setembro de 1978, o Decreto nº 82.308 institui o Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, com vista a assegurar a preservação de documentos do Poder Público. O AN foi definido como o Órgão Central do SINAR, com atribuições específicas a serem desempenhadas. Já em 1991, é promulgada a Lei nº 8159, ou Lei de Arquivos, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Por meio da Lei, ficaram estabelecidos os deveres do Poder Público e a gestão documental como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico. Cria-se também o Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, em 1994, como órgão colegiado e vinculado ao AN, que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, além de definir e estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

O Arquivo Nacional foi subordinado ao Ministério da Justiça, transferido em 2000 à estrutura da Casa Civil da Presidência da República e, no ano de 2011, retornou ao antigo ministério.

Nos últimos anos, o Arquivo Nacional tem atuado em projetos de caráter nacional e internacional, em parceria com órgãos como a InterPARES⁴³, UNESCO e a própria *Open Government Partnership*. A parceria com a InterPARES já se encontra em sua quarta etapa, denominada “InterPARES Trust”, um programa que visa a apoiar em diversos países o desenvolvimento de redes integradas no estabelecimento de políticas, regras, leis e padrões destinados aos documentos arquivísticos digitais armazenados na internet. Essa iniciativa conta com a participação do Arquivo Nacional no Brasil, que coordena, sob a supervisão do TEAM América Latina, um estudo de caso em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outra parceria de destaque internacional dá-se com a UNESCO no programa “Memória do Mundo”, que reconhece patrimônios documentais de importância internacional, nacional e regional. O programa tem três objetivos principais: 1) Facilitar a preservação do patrimônio documental mundial mediante as técnicas mais adequadas; 2) Facilitar o acesso universal ao patrimônio documental; 3) Criar uma maior consciência em todo o mundo da existência e importância do patrimônio documental.

Há ainda participação do Arquivo Nacional no Programa ADAI – IBERARCHIVOS⁴⁴, como representante brasileiro. Entre 1999-2015, 85 projetos brasileiros foram aprovados pelo programa, sendo o Arquivo Nacional beneficiário direto de 14 deles (cerca de 16%).

Entre as parcerias nacionais/interinstitucionais, destaca-se o “Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil” (Memórias Reveladas), um polo difusor de registros documentais referentes às lutas políticas do período que compreende a ditadura militar brasileira (1964-1985). Nos últimos três anos, a rede de parceiros do Memórias Reveladas saltou de 40 para 96 instituições, de arquivos e centros de documentação à sindicatos, universidades e centros de pesquisa.

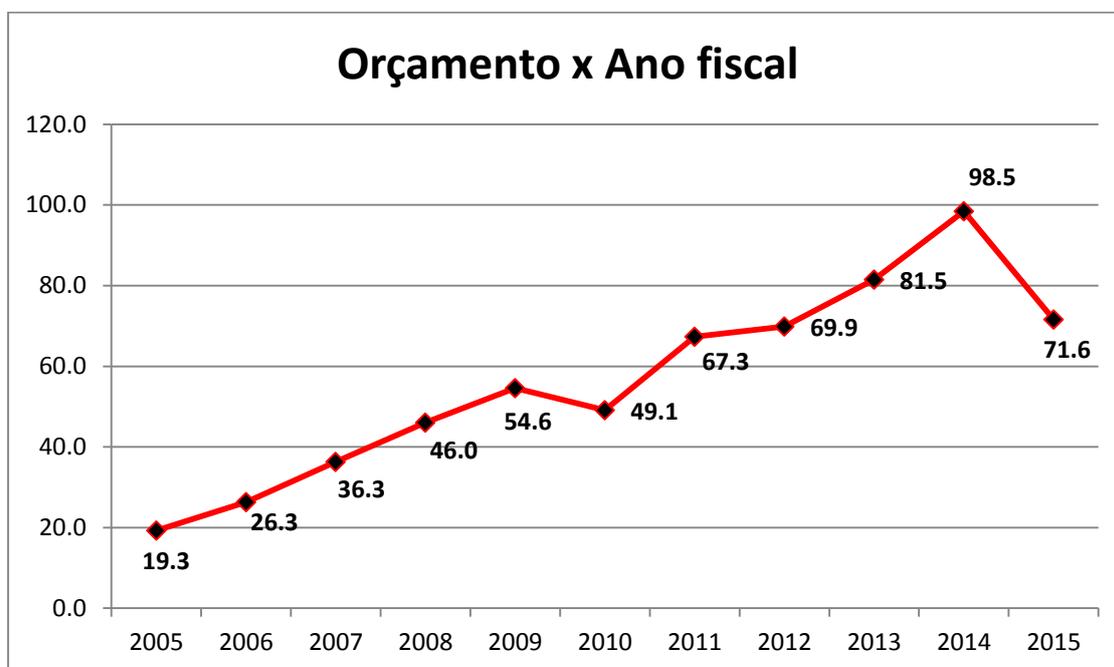
Para além dos projetos especiais, há a condução das atividades de rotina, como as atuações nas câmaras técnicas e setoriais do CONARQ; promoção de atividades do

⁴³ O projeto InterPARES, ou *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems* (Pesquisa Internacional sobre Documentos Arquivísticos Autênticos Permanentes em Sistemas Eletrônicos), coordenado pela Universidade de *British Columbia*, no Canadá, objetiva desenvolver padrões e modelos que permitam a preservação de longo prazo de documentos digitais.

⁴⁴ O programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Arquivos Ibero-americanos (ADAI) é um programa criado no âmbito das Conferências Ibero-americanas de Chefes de Estado e de Governo em 1998. Objetiva a cooperação e solidariedade entre todos os países integrantes, promovendo a proteção e a difusão do patrimônio documental ibero-americano através da concessão de ajudas a projetos arquivísticos. Fonte: Site Iberarchivos. Disponível em: <http://www.iberarchivos.org/>. Acesso em: 20 mai.2016.

SIGA, como seminários de gestão e encontros entre seus integrantes. Para tanto, o Arquivo Nacional conta com um orçamento que experimentou seguidos aumentos nos últimos 10 anos, passando de cerca de 19 milhões de reais em 2005 para mais de 98 milhões de reais em 2014, conforme gráfico abaixo (em milhões de reais):

Figura 8 – Evolução do orçamento do Arquivo Nacional



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Após sucessivos aumentos de orçamento, com queda apenas de 2009 para 2010 e de 2014 para 2015 (saindo de cerca de R\$ 98 milhões para cerca de R\$ 71 milhões de reais, já em um cenário nacional de crise econômica), o Arquivo Nacional posiciona-se melhor em termos de autonomia e representação no governo. O cenário financeiro certamente contribuiu para a adoção de novas políticas, parcerias e projetos, sobretudo os internacionais.

4.2.2 *National Archives and Records Administration (EUA)*

O NARA, como se conhece hoje, tem origem no *Public Buildings Act* de 1926. O estatuto previa a construção de edifícios federais nos Estados Unidos, bem como a alocação de fundos para as construções. No caminho até o ato houve grandes perdas documentais ao longo dos séculos XIX e início do XX devido a roubos e incêndios, destacando-se o incêndio ocorrido em Março de 1896 no *Commerce Building*, que destruiu censos de mais de 100 anos, arquivados no porão do edifício.

A sucessão de infortúnios foi sedimentando aos poucos o discurso de que era necessário um edifício próprio, dotado de condições mínimas para salvaguardar o patrimônio documental americano. Nesse contexto, o *Public Buildings Act* ganhou força e, modificado por uma emenda em 1930, autorizou a construção, dentre outros edifícios, do *National Archives*. Após algumas mudanças de local dentro da cidade de Washington, no Distrito de Columbia, a área foi estabelecida e as obras começaram no fim de 1931, terminando em 1937.

No aspecto legal, o NARA está amparado, sobretudo, pelo 44º título do código de estatutos federais dos Estados Unidos⁴⁵, cujo título se refere à “impressão publica e documentos”, tratando, entre outros temas, de agências como o NARA e a GPO (*United States Government Publishing Office*⁴⁶). No capítulo 21, de mesmo nome do Arquivo, as seções definem os parâmetros legais de reporte ao Congresso, de acordos de cooperação, preservação, arranjo, exibição dos documentos, custo de cópias e reproduções, entre outros, atribuindo e concentrando as responsabilidades diretamente à figura do *Archivist* – Arquivista - autoridade máxima do NARA. O cargo deve ser ocupado com base na indicação do presidente americano (em consenso com o Senado) e de acordo com a seção §2013, que estabelece que o apontamento deve ser feito à margem de filiações políticas e exclusivamente com base nas qualificações profissionais exigidas para o exercício do cargo.

Além do capítulo 21, no qual o Arquivo é tratado, outros temas são importantes para balizar o exercício das atividades da agência. São eles:

- Documentos federais (44º título, capítulo 15)
- Arquivos Presidenciais (44º título, capítulo 22)
- NARA *Trust Fund* (44º título, capítulo 23)
- *National Historical Publications and Records Commission* (NHPRC) (44º título, capítulo 25)
- Arquivos do Congresso (44º título, capítulo 27)
- Gestão de documentos/NARA (44º título, capítulo 29)
- Gestão de documentos/Agências Federais (44º título, capítulo 31)
- Disposição dos documentos (44º título, capítulo 33)

⁴⁵ O código de leis dos EUA é uma compilação codificada das leis federais e permanentes do país. Contém 54 títulos divididos em capítulos, partes, seções etc.

⁴⁶ *United States Government Publishing Office* (GPO) é uma agência do poder legislativo do governo federal dos Estados Unidos. Realiza impressões de documentos produzidos por e para o governo federal, incluindo a Suprema Corte, o Congresso, o Escritório Executivo do Presidente, departamentos executivos e agências independentes.

O capítulo 23 trata do conselho que administra os fundos da instituição, sendo este formado pelo diretor do Arquivo, como presidente, pelo Secretário do Tesouro americano e pelo presidente do *National Endowment for the Humanities*⁴⁷. O fundo dá suporte às atividades do NARA por meio de uma série de atividades, recuperando o custo de disponibilização dos documentos acrescido de uma média de dez por cento para financiar publicações, artigos das lojas de museu e outros materiais. O dinheiro da venda destes materiais é pago ao fundo e usado para desenvolver novos produtos ou financiar outras atividades patrocinadas. Dessa forma, o fundo configura-se e define-se como autossustentável.

Outro organismo presidido pelo diretor do NARA, e tratado no capítulo 25, o serviço de publicações históricas *National Historical Publications and Records Commission* (NHPRC), apoia uma ampla gama de atividades para preservar, publicar e incentivar o uso de fontes documentais relacionadas à história dos Estados Unidos. O NHPRC é formado por 15 membros, possui representantes dos três poderes do governo federal e associações profissionais de gestores de documentos, historiadores, arquivistas e editores de documentários⁴⁸.

Estruturalmente, cabe chamar a atenção também para o *Office of Innovation*, departamento cujas competências são voltadas para inovação, tecnologia, economia de recursos e soluções criativas para as questões enfrentadas pelo Arquivo. O departamento foi criado ao fim de 2012 para fomentar, sobretudo, ações colaborativas com usuários, pesquisadores, bem como parcerias com a comunidade arquivística, com a indústria e com as instituições acadêmicas.

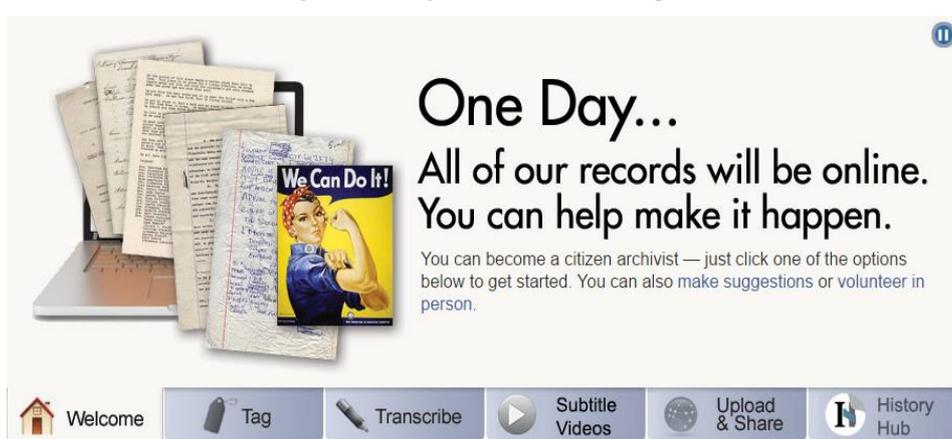
A criação de um departamento específico para inovação acompanhou um momento de crescente atenção ao tema. O Arquivo possui, desde 2012, um projeto bem

⁴⁷ *National Endowment for the Humanities* (NEH), é uma agência independente dedicada a apoiar a investigação, educação, preservação e programas públicos na área de humanas (línguas, história, jurisprudência, literatura, filosofia, teoria das artes etc).

⁴⁸ Nos Estados Unidos há uma distinção entre as profissões “archivist” e “records manager” ou “records administrator”. O arquivista seria o indivíduo responsável pela avaliação, aquisição, organização, descrição e preservação de documentos de valor permanente de acordo com os princípios da proveniência, da ordem original e da proteção de autenticidade e contexto. O gestor de documentos por sua vez seria o indivíduo responsável pela administração eficiente e econômica de programas para proteção e disposição dos documentos ao longo de seu ciclo vital. A tradição americana tende a associar arquivistas aos documentos de valor permanente e diferencia-se, portanto da tradição europeia (e brasileira). Fonte: *A glossary of archival and records terminology* (Society of American Archivists). Disponível em: <http://www2.archivists.org/glossary/terms/a/archivist#.V2McSfkrLIU> e <http://www2.archivists.org/glossary/terms/t/records-manager#.V2Md4fkrLIV>. Acesso em: 15 jun. 2016.

sucedido⁴⁹ de *crowdsourcing* denominado *Citizen Archivist*, através do qual canaliza-se o interesse público para a execução de serviços que exigiriam grandes investimentos em recursos humanos e infraestrutura. O projeto consiste em oferecer, por meio de ferramentas online, a possibilidade de adicionar palavras-chave aos documentos, transcrevê-los, editar artigos da *Wikipedia*⁵⁰ e indexar observações meteorológicas de diários de bordo. Abaixo, imagem retirada do site em que cada aba direciona a um tipo de participação voluntária:

Figura 9 – Projeto de *crowdsourcing* do NARA



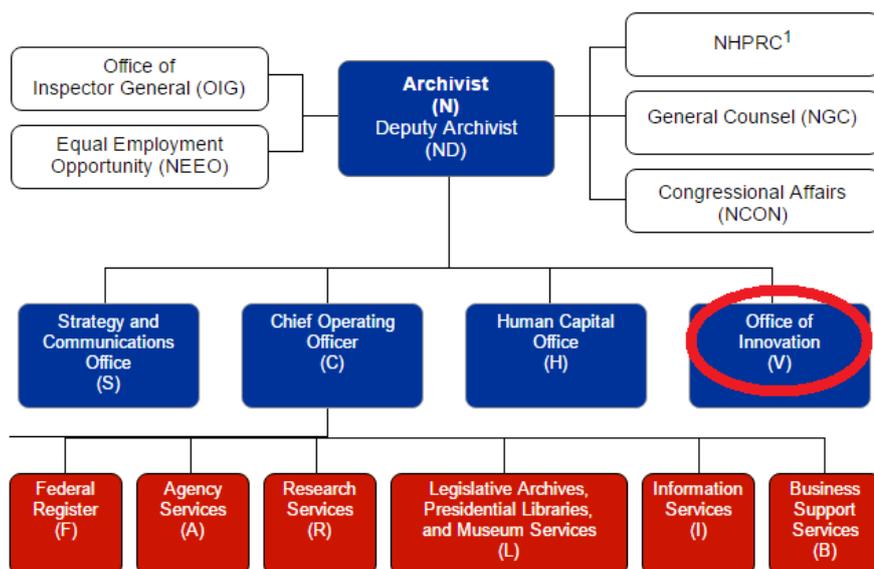
Fonte: *Citizen Archivist Dashboard*.

Ao fim de 2012, é criado o *Office of Innovation* em posição privilegiada na estrutura do NARA, mantendo subordinação direta ao Arquivista:

⁴⁹ A iniciativa *Citizen Archivist* foi reconhecida pela *Administrative Conference of the United States* (ACUS) com o prêmio *Walter Gellhorn Innovation Award* em 2012. O prêmio é dedicado a reconhecer a inovação e as melhores práticas em agências de governo. Fonte: Portal NARA. Disponível em: <http://www.archives.gov/press/press-releases/2013/nr13-35.html>. Acesso em: 10 jun. 2016.

⁵⁰ *The National Archives Wikiproject* é uma das possibilidades de colaboração do projeto *crowdsourcing*. Remete à parceria com a *Wikipedia*, enciclopédia online cujo conteúdo conta com a colaboração de milhares de internautas ao redor do mundo. Até 2015, já haviam sido incorporados documentos do Arquivo a mais de 4.000 artigos da enciclopédia. Fonte: *Citizen Archivist Dashboard: Improving Access to Historical Records Through Crowdsourcing*. Disponível em: <https://crowdsourcing-toolkit.sites.usa.gov/citizen-archivist/>. Acesso em: 28 mar. 2016.

Figura 10 – Organograma do NARA

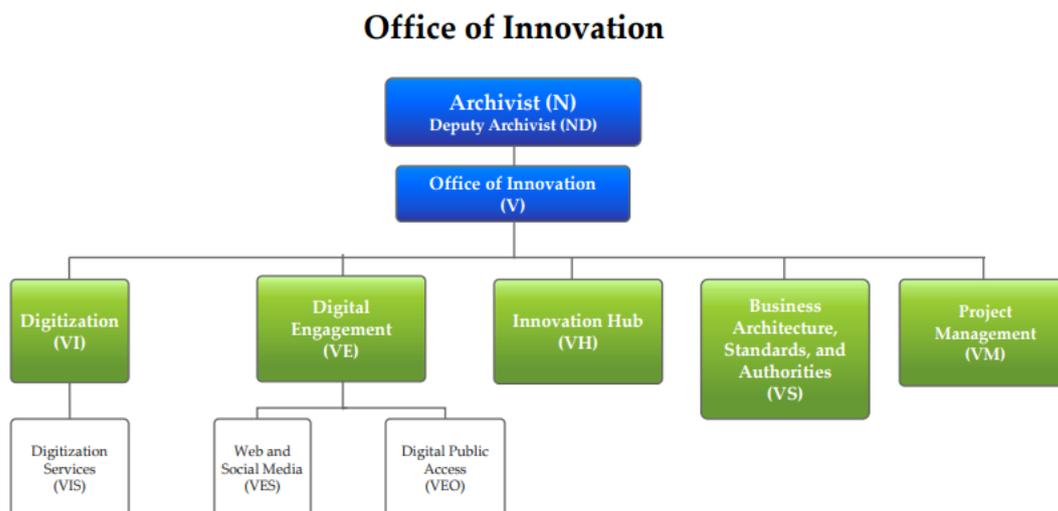


¹National Historical Publications and Records Commission

Fonte: Portal do NARA. Disponível em: <https://www.archives.gov/about/organization/>. Acesso em: 10 jun. 2016.

A estrutura do departamento foi pensada para abranger digitalização, mídias sociais, descrição online e engajamento público. Como peça importante na engrenagem da participação pública, o *Innovation Hub* disponibiliza meios para o público transcrever, *taggear* e digitalizar documentos nas dependências do Arquivo. Além do *Citizen Archivist Dashboard*, agora de responsabilidade do *Innovation Hub*, há outros projetos de envolvimento da comunidade nas atividades do Arquivo. No projeto denominado *Citizen Scanning*, por exemplo, o usuário cadastrado que - ao digitalizar os documentos de sua pesquisa - alimentar a base do *National Archives Catalog*⁵¹, recebe cópias digitais gratuitas dos documentos. Assim, mobiliza-se a mão de obra dos próprios pesquisadores a serviço do NARA, reduzindo custos e aumentando o senso participativo dos usuários. No organograma, *Office Hub* liga-se diretamente ao *Office of Innovation*, que por sua vez responde ao Arquivista:

⁵¹ Catálogo de documentos online disponibilizado pelo NARA.

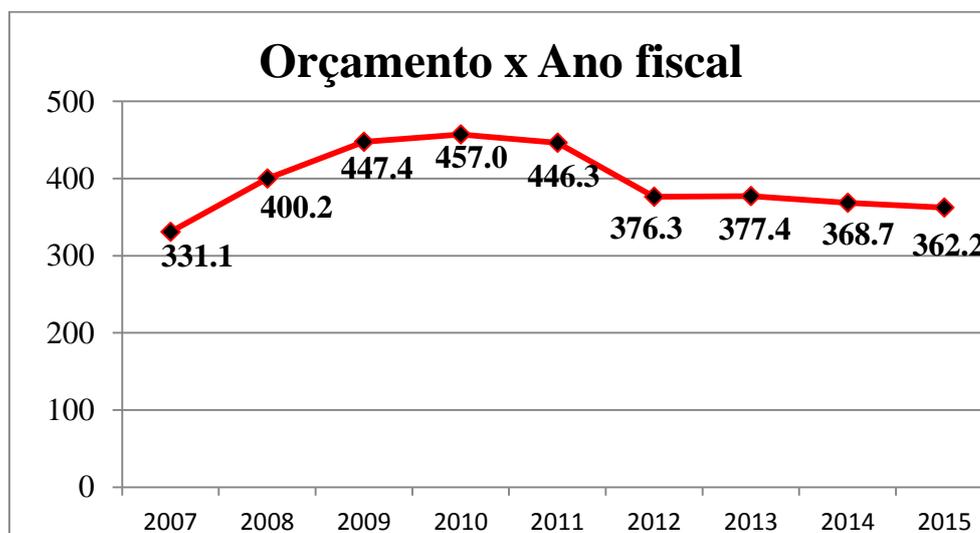
Figura 11 – Organograma *Office of Innovation*

Fonte: Portal do NARA. Disponível em:

http://www.archives.gov/about/organization/nara101_charts_V.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

Do ponto de vista orçamentário, o NARA está em um patamar bastante elevado em comparação ao brasileiro. Nos últimos anos, o orçamento destinado ao Arquivo oscilou consideravelmente, tendo nos anos 2009, 2010 e 2011 os maiores valores aprovados pelo Congresso. Ainda que estável nos últimos quatro anos, houve aumento no orçamento no período analisado, passando aproximadamente de 330 milhões de dólares em 2007 para 390 milhões de dólares em 2015. O gráfico abaixo está na escala de milhões de dólares:

Figura 12 – Evolução de orçamento NARA



Fonte: Relatórios de orçamento NARA. Elaborado pelo autor. Disponível em:

<https://www.archives.gov/about/plans-reports/performance-budget/>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Dos valores assinalados na tabela, já descontam-se os pagamentos obrigatórios feitos anualmente pelo NARA para quitar a dívida originada em 1994 na construção de sua segunda unidade na cidade de College Park, no estado de Maryland.

4.2.3 *Archivo General de la Nación* (México)

A história do AGN - maior instituição arquivística do México - começa a se desenhar em 1790, na elaboração do projeto de criação do *Archivo General de la Nueva España* como parte de um plano de reorganização da *Secretaría de Cámara del Virreinato*⁵². Para o pesquisador Tallafigo, a criação de um Arquivo Geral dos documentos da capital da Nova Espanha não se restringia a uma iniciativa cultural; era um sinal do convencimento da utilidade de documentos antigos. No preâmbulo do projeto, justifica-se que “são imponderáveis os benefícios de um Arquivo Geral bem organizado, gerido por pessoas inteligentes. Só o tempo poderá mostrar sua utilidade a serviço do Rei e do público” (ROMERO TALLAFIGO, 1994, p. 88, tradução nossa).

Após a independência mexicana (1810), mudanças estruturais na administração pública fizeram com que muitos arquivos da época da Nova Espanha fossem deixados em segundo plano; até que, em 1823, cria-se o *Archivo General y Público de la Nación*, já sinalizando em seu nome uma mudança de paradigma. O Arquivo, que antes se voltava para a administração pública, agora servia a qualquer interessado nos acervos da instituição.

Em 1918, o Arquivo ganha a designação atual e passa a chamar-se de *Archivo General de la Nación*, cuja sede atual fica na Cidade do México, Distrito Federal. O local escolhido - onde funcionava a antiga penitenciária conhecida como Palácio de Lecumberri - passou por cinco anos de reformas (1977-1982) antes de abrigar o AGN. Atuando como órgão vinculado à *Secretaría de Gobernación*⁵³, seus cinco objetivos estratégicos são⁵⁴:

⁵² Em 1790, o território hoje conhecido como México fazia parte do Vice-Reino da Nova Espanha, reino espanhol durante o período colonial (1521-1810). Tinha como capital a Cidade do México e sua extensão compreendia países da América Central, Antilhas e territórios que hoje formam alguns estados dos EUA. Era governada pelos *virreyes*, ou vice-reis.

⁵³ Secretaria responsável por monitorar o cumprimento das disposições constitucionais, abordar as questões da política interna e coordenar as ações de segurança nacional.

⁵⁴ Fonte: site do AGN. Tradução nossa. Disponível em: <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/quienesomos/objetivose.html>. Acesso em: 20 abr. 2016.

- Garantir a gestão eficaz do ciclo de vida do patrimônio documental nacional.
- Preservar o patrimônio documental.
- Promover a gestão eficiente de registros públicos.
- Difundir o acervo documental mexicano.
- Fomentar a pesquisa na área Arquivística.

Já a forma com que o AGN atingirá tais objetivos é regida pela Lei Federal de Arquivos (*Ley Federal de Archivos*) e pelo estatuto orgânico da instituição. A Lei Federal, de 2012, tem por objetivo: “estabelecer as disposições relativas à organização e conservação dos arquivos em posse dos Poderes da União, órgãos e agências”; além de “estabelecer mecanismos de coordenação entre a Federação, Estados, Distrito Federal e municípios para a preservação do patrimônio documental da nação”⁵⁵.

Entre os pontos importantes do documento, sinaliza-se a criação de um órgão colegiado – denominado *Consejo Nacional de Archivos* (CONARCH) – que, assim como o CONARQ brasileiro, tem por finalidade estabelecer uma política nacional de arquivo. Ainda na Lei, definem-se o *Sistema Nacional de Archivos* (Sistema Nacional de Arquivos) e os parâmetros de atuação do AGN.

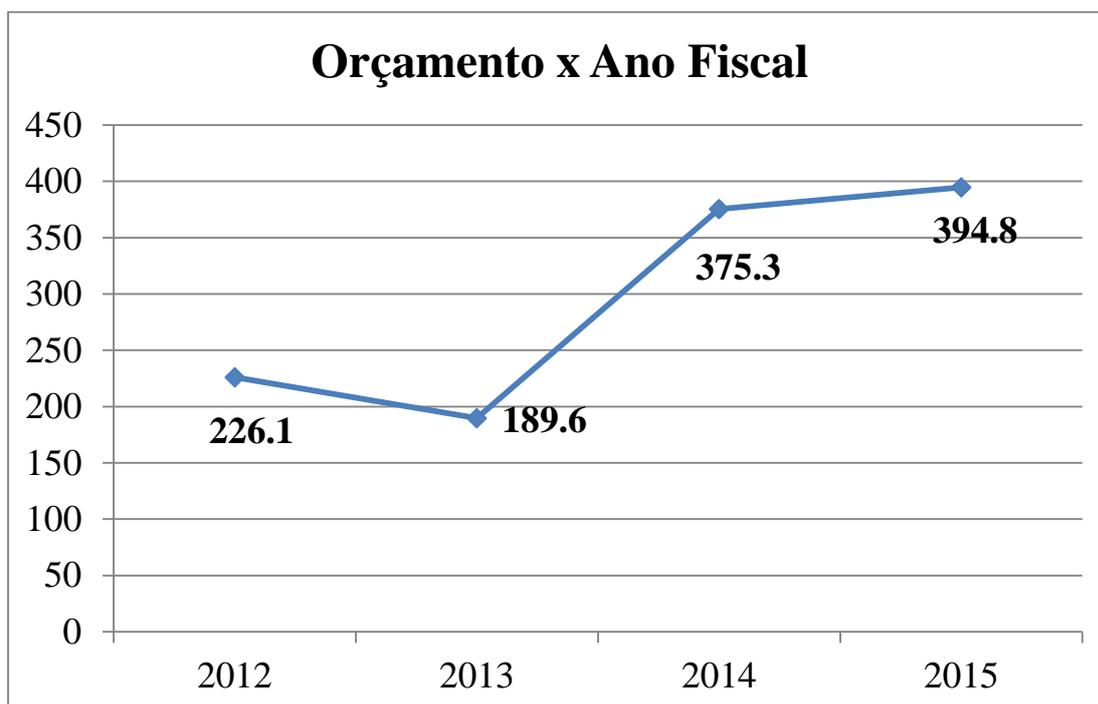
As atividades institucionais são conduzidas de acordo com o organograma, que liga à direção geral oito diretorias, a saber: 1) *Administración*; 2) *Asuntos Jurídicos y Archivísticos*; 3) *Desarrollo y Normatividad Archivística*; 4) *Publicaciones y Difusión*; 5) *Tecnologías de la Información* (desenvolvimento de sistemas, inovação e qualidade); 6) *Sistema Nacional de Archivos* (arquivos do governo federal; arquivos estatais e municipais) 7) *Administración de Acervos Históricos* e 8) *Archivo Histórico Central* (controle de acervos, restauração, conservação, organização, descrição). Há ainda um órgão interno de controle, três departamentos e uma subdiretoria vinculados diretamente ao diretor-geral do AGN⁵⁶.

No quesito finanças, as buscas por orçamentos anteriores a 2012 foram infrutíferas. Os dados referentes a 2012, 2013, 2014 e 2015 foram extraídos do site da *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* e estão em milhões de pesos:

⁵⁵ *Ley Federal de Archivos* do México, de 23 de Janeiro de 2012.

⁵⁶ Departamentos: *Acervos Históricos Confidenciales*; *Certificaciones Paleografía y Diplomática*; *Estudios Jurídicos e Archivísticos*. Subdiretoria: *Infraestructura Tecnológica y Archivos electrónicos*. Fonte: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama& idD ependencia=04950>. Acesso em: 25 jun. 2016.

Figura 13 – Últimos orçamentos AGN



Fonte: *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Disponível em: <http://www.gob.mx/hacienda>. Acesso em: 26 jul. 2016.

No que tange às atividades interinstitucionais e internacionais, o AGN registra em seus relatórios anuais parcerias que vem desde os anos 1990. Entre as colaborações de maior destaque com organismos internacionais, o AGN tem atuado como representante do México no Programa ADAI – IBERARCHIVOS, apresentando projetos em busca de aportes financeiros, bem como operando os projetos já aprovados pelo programa em outras instituições como o *Instituto Nacional de Antropología e Historia* (INAH), Universidades, etc.

O projeto ADAI já aprovou, desde 1999, 1.162 projetos em 22 países ibero-americanos. A atuação do AGN no ADAI posiciona o México entre os maiores beneficiários do programa, sendo um dos únicos países a ter projetos apresentados e aprovados em todos os anos desde 1999⁵⁷. O México é também um dos países que mais aprovou projetos, com 104 no período 1999-2015. Neste quesito, perde somente para Colômbia (137), Costa Rica (146) e Cuba (216)⁵⁸. Dos 104 projetos, 13 possuem o *Archivo General de La Nación* como beneficiário (cerca de 12,5%).

⁵⁷ Junto a Brasil, Costa Rica e Colômbia.

⁵⁸ Fonte: Gráfico de projetos no site *Iberarchivos*. Disponível em: <http://www.iberarchivos.org/>. Acesso em: 20 mai.2016.

Além do programa ibero-americano, outra parceria internacional de destaque foi iniciada nos últimos anos. O AGN associou-se à Biblioteca Digital Mundial, projeto cujos objetivos incluem expandir o volume e variedade de conteúdo cultural na internet e diminuir a lacuna digital entre (e dentro) dos países por meio de capacitação das instituições parceiras.

Esta parceria, iniciada em 2009, deu origem em 2010 à Biblioteca Digital Mexicana, uma biblioteca multi-institucional que reúne imagens de documentos produzidos desde o século XII, de códices a litografia. Também participam da BDMx, além do AGN, a Biblioteca Nacional de Antropologia e História (INAH) e o Centro de Estudos de História do México (CEHM)⁵⁹.

Também vale ressaltar que o AGN (junto a outras instituições mexicanas como bibliotecas, museus, filмотecas, universidades) participa do programa Memória do Mundo da UNESCO – assim como o Arquivo Nacional do Brasil - inscrevendo projetos que podem vir a ser reconhecidos como patrimônios documentais.

Entretanto, ainda que o México seja o primeiro país das Américas e o sexto geral em número de registros no Memória do Mundo (em nível mundial), o AGN respondeu a uma pequena parcela dos mesmos. Entre registros de nível nacional (13), regional (14) e mundial (12), são 39 registros dos quais o AGN inscreveu apenas três (cerca de 7,5%). Em perspectiva de comparação com o Brasil, o Arquivo Nacional teve participação um pouco mais incisiva, colaborando para o registro de 10 dos 109 projetos nos três níveis (cerca de 9%). Há também uma maior participação de instituições arquivísticas municipais e estaduais nos projetos do Brasil (nove projetos que contaram com a proposição de arquivos municipais e 14 de arquivos estaduais).

4.2.4 National Archives (Reino Unido)

The National Archives é o arquivo oficial do governo do Reino Unido e dos governos da Inglaterra e País de Gales⁶⁰. Foi criado em 2003 a partir da junção de dois órgãos de governo do Reino Unido: *Public Record Office* e *Royal Commission on*

⁵⁹ Biblioteca Nacional de Antropología e Historia (INAH) e Centro de Estudios de Historia de México CEHM

⁶⁰ Existem arquivos nacionais para a Escócia e Irlanda do Norte. O Arquivo Nacional da Escócia (*Scottish Record Office* e posteriormente *National Archives of Scotland*) mantém registros dos órgãos que são total ou principalmente voltados para a administração escocesa, para os tribunais escoceses ou de indivíduos e organizações privadas. O *Public Record Office of Northern Ireland* (PRONI), por sua vez, foi criado em 1923 como o arquivo para a província, e contém os registros dos tribunais e órgãos da Irlanda do Norte, dos governos locais, registros privados e empresariais.

Historical Manuscripts. Antes da junção, o PRO era o órgão que detinha a guarda de documentos públicos ao longo dos séculos XIX e XX. A promulgação do *Public Record Office Act* em 1838 estabeleceu a reforma nos processos de guarda dos documentos existentes nos tribunais de justiça e organizou o PRO para esse fim.

Em 2006, dois outros órgãos e suas respectivas atribuições foram absorvidos (*Office of Public Sector Information* e *Her Majesty's Stationery Office*), permanecendo o nome *The National Archives*. Cada órgão perseguia uma missão particular até as reorganizações de 2003 e 2006, sendo elas:

- *Public Record Office* – Arquivo nacional da Inglaterra, do País de Gales e do Reino Unido, dedicava-se à preservação de documentos públicos, buscando torna-los acessíveis para pesquisadores.
- *Her Majesty's Stationery Office* - fundado em 1786, detentor dos direitos autorais da Coroa e impressor de todos os atos do parlamento desde 1889.
- *Office of Public Sector Information* - criado em 2005 segundo diretiva da União Europeia para promover o reuso das informações produzidas e coletadas por órgãos do setor público.
- *Royal Commission on Historical Manuscripts* - como órgão independente até a fusão com o PRO, atuou mapeando acervos privados de interesse para a história britânica e tornando-os acessíveis.

Convém ressaltar que o último ainda existe formalmente na estrutura do TNA como *Historical Manuscripts Commission* (HMC), dentro da estrutura do *Archives Sector Development*, um setor criado em 2005 para abrigar as novas funções advindas da absorção do PRO e da própria *Royal Commission*. O novo departamento responde hierarquicamente ao setor de Pesquisa e Coleções (*Research and Collections*), que por sua vez está ligado diretamente ao *Chief Executive and Keeper*, posto mais alto de direção do arquivo. Além de *Research and Collections*, seis diretorias respondem diretamente à chefia do TNA: *Public Engagement, Digital, Finance and Commercial, Operations, Information Policy and Services*.

Do ponto de vista legal, o TNA opera de acordo com os parâmetros do *Freedom of Information Act*, com o *Public Records Act* (de 1958 e 1967), com o *Data Protection*

Act e com as regulações de reuso de informações (legislação europeia), além de outras de menor impacto.

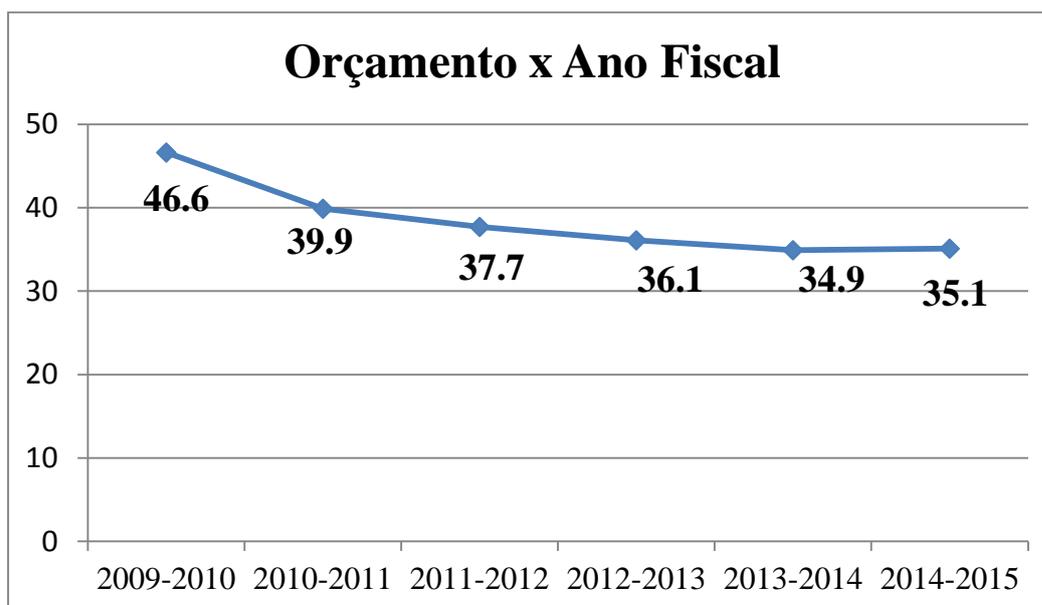
No que tange ao acesso de documentos públicos, o *Freedom of Information Act* (2000) substituiu o PRA de 1958-67 e foi além em alguns pontos determinando, por exemplo, quando os documentos devem ser liberados para acesso público, além de assegurar dois direitos civis: 1) direito de ser informado se a informação é mantida pela instituição; e 2) direito de acessar essa informação, salvo casos de exceções previstas na própria lei.

Ainda vale lembrar que tanto o PRA quanto o FOIA tratam de forma especial documentos da Irlanda do Norte, da Escócia e do País de Gales, de acordo com as determinações de cada país. No caso de Irlanda do Norte e Escócia, há um dispositivo (no PRA) que possibilita a transferência de documentos relacionados aos países para seus territórios.

Já no caso de Gales, uma concordata de 2006 especifica que os documentos públicos galeses não são considerados documentos públicos para os efeitos do PRA de 1958; estando, entretanto, sob seus efeitos até que seja emitida uma ordem de transferência de responsabilidades para o governo de Gales.

No que diz respeito ao aspecto financeiro, o TNA apresentou um orçamento estável nos últimos seis anos, girando em torno de 40 milhões de Libras:

Figura 14 – Orçamento *The National Archives*



Fonte: Relatórios anuais TNA. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents>. Acesso em: 25 jul. 2016

Entre os programas do TNA, destaca-se no portal da instituição uma seção inteiramente voltada para a educação. Ali, são oferecidas ferramentas para auxiliar as aulas de crianças de cinco a dezoito anos, abordando desde o período medieval até os dias atuais. Entre as opções de auxílio estão: jogos, vídeos e até *workshops*, sustentados com documentos históricos sob guarda do TNA. Os materiais criam um ambiente lúdico para o ensino de história nas salas de aula e, ao mesmo tempo, desenvolvem a percepção nos estudantes acerca do papel dos arquivos na sociedade.

Também merecem menção os programas de recrutamento de voluntários, de treinamento em captação de recursos para o setor de arquivos e o arquivo *web* mantido pelo TNA. O arquivo – *UK Government Web Archive* – armazena informações governamentais publicadas na internet, capturando e mantendo-as acessíveis.

Nesta seção foram apresentadas as características organizacionais da *Open Government Partnership*, além das instituições arquivísticas nacionais selecionadas. Sem a análise do empírico, seriam infrutíferas as tentativas de comparação e aproximação dos objetos de estudo.

5 METODOLOGIA

De acordo com os objetivos deste estudo, optou-se pelo levantamento e análise de dados quantitativa e qualitativamente, a fim de instrumentalizar o desenvolvimento da pesquisa. Entretanto, para compreender a participação de cada país na OGP, foi preciso antes analisar as estruturas sociais, econômicas e políticas em que os mesmos se inserem.

Foi necessário contextualizar os níveis de abertura política, econômica e eficiência dos governos selecionados, sendo comparados os últimos *rankings*⁶¹: *Democracy Index*, anualmente elaborado pela *The Economist*; *Freedom in the World*, *Freedom of the Net* e *Freedom of the Press* pela *Freedom House* e *Worldwide Governance Indicators*, pelo Banco Mundial.

No que tange às instituições arquivísticas, as informações de relevância referentes a orçamentos, parcerias internacionais/interinstitucionais e estrutura organizacional foram comparadas com base nas informações disponibilizadas nos *sites* das instituições ou acessadas via requerimento (caso do Arquivo Nacional do Brasil). Por meio dessas informações, foi possível contextualizar o envolvimento das instituições com a OGP.

Mirando a análise dos compromissos assumidos, foram utilizados os planos de ação disponíveis nos portais da OGP e dos órgãos responsáveis em cada país. Através dos planos, pudemos comparar o nível de inserção das instituições arquivísticas nacionais em cada país no processo de abertura governamental. Já para a verificação do andamento das metas foram utilizadas as autoavaliações, os relatórios periódicos de progresso disponíveis no portal e também os documentos correlatos disponibilizados pelos sites das instituições arquivísticas estudadas.

Por estas fontes obtiveram-se os dados necessários para compreender a participação, o respaldo e a relevância das instituições arquivísticas nacionais dos países selecionados no contexto da OGP.

⁶¹ Os rankings selecionados elaboram anualmente alguns índices, como nível de abertura política, eficiência governamental, liberdades civis e liberdade de imprensa entre todos os países do globo e os compara.

5.1 O MÉTODO COMPARATIVO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Conforme o aforismo de Thomas Fuller, “nada é bom ou mau se não for por comparação”. Estabelecer comparações, observar outras pessoas, outros países, outras culturas, é algo natural à vida social da humanidade. Por meio de comparações, referenciais são postos em xeque, e é possível avaliar uma gama de fatores que somente se tornam visíveis a partir de outro referencial.

Em um mundo conectado, cujo desenvolvimento tecnológico possibilita a melhor compreensão de outros povos, torna-se ainda mais evidente a utilidade de confrontar projetos, governos, políticas públicas, níveis de desenvolvimento econômico, político e social. Há muito que se beneficiar de experiências realizadas por outros países, sendo mais fácil perceber as razões de seus sucessos ou fracassos através da perspectiva comparativa.

Há que se perceber, entretanto, que a complexidade de relações locais não pode ser posta sob uma ótica evolutiva. E atentar para os perigos de idealizar alguns modelos em detrimento de outros, sistematizando uma escala evolutiva, global e invariável. Franco, utilizando-se do método comparativo no campo da educação, sinaliza que:

Tanto o pensamento positivista de uma ciência social neutra e objetiva quanto a defesa pós-moderna da subjetividade como critério de verdade são aproximações metafísicas de problemas que têm uma materialidade contundente na vida e na educação de milhões de pessoas. São condições econômicas, sociais e políticas que balizam a vida dos povos e que devem constar dos critérios teórico-práticos da produção do conhecimento e dos estudos comparados nas ciências sociais e na educação. (FRANCO, 2009, p. 138)

Assim, iluminar as condições estruturais em que se encontram as raízes dos problemas pode nos aproximar de suas possíveis explicações; e, mais que isso, dismantlar a objetividade em torno da busca pela “verdade”. Destacar o contexto local como pano de fundo das análises comparadas significa romper com o paradigma da verdade universal.

Diferentemente das ciências ditas “experimentais”, as ciências sociais não possuem mecanismos para produção de conhecimento científico a partir apenas da simples demonstração. Seus fenômenos-objeto são complexos demais para que se desenvolvam explicações generalizáveis e leis universais. Desligar os objetos de suas causas é simplificar o papel da sociologia enquanto ciência e restringir o conhecimento produzido a meras deduções filosóficas (SCHNEIDER, 1998). Nesta linha de

pensamento, Durkheim despontou na década de 80 ao propor a determinação causal como princípio de metodologia. Em “*As regras do método sociológico*”, o autor expõe a proposição que deve servir tanto aos fenômenos materiais como aos fenômenos imateriais, objetos da sociologia:

Mostrar em que um fato é útil não é explicar como ele surgiu nem como ele é o que é. Pois os usos a que serve supõem as propriedades específicas que o caracterizam, mas não o criam. A necessidade que temos das coisas não pode fazer que elas sejam deste ou daquele jeito e, conseqüentemente, não é essa necessidade que pode tirá-las do nada e conferir-lhes o ser. É a causas de um outro gênero que elas devem sua existência. (DURKHEIM, 2007, p. 100)

Enquanto método, a comparação é definida por Boudon et al (1990, p. 45) como um “processo cognitivo pelo qual nos esforçamos por compreender um fenômeno pela confrontação de situações diferentes em que ele aparece”. Já Para Durozoi e Roussel (2005, p. 89), “é a operação pela qual se arrola as semelhanças e as diferenças entre dois ou vários conceitos ou objetos”. Aplicada às ciências sociais, a abordagem comparativa pode assumir duas formas distintas.

A primeira, denominada experimentação indireta, dá-se através da comparação de situações concretas, analisando as diferenças e procurando elementos constantes. A este quadro pertencem as comparações históricas, municipais, estaduais e internacionais (como é o caso deste trabalho). Uma segunda experimentação também é possível, confrontando a realidade observada com um modelo teórico.

5.2 POR QUE MAPEAR AS DIFERENÇAS NA TORRE DE BABEL DOS ARQUIVOS ?⁶²

História, Antropologia, Direito, Ciência Política, entre outras disciplinas também desenvolveram métodos comparativos e frequentemente deles se utilizam. A Arquivologia, por sua vez, ainda não tem na comparação uma metodologia consolidada e usual. O potencial de uma “Arquivologia Comparada”, entretanto, é grande. O método pode ser aplicado em diversos temas, posicionando países/estados/municípios ante seus pares a respeito de: instituições arquivísticas, aparato legal, mercado de trabalho,

⁶² Analogia de Eric Ketelaar, em “*The Difference Best postponed? Cultures and comparative archival science*” *Archivaria* 44: 142-148. Para o autor, quando se trata de Arquivística, temos notáveis diferenças ao redor do mundo que dizem respeito não só à língua, mas também à história, cultura e desenvolvimento. “*When an American talks about “records” and an Englishman about ‘archives’, should the difference best be postponed?*”(p.142).

formação profissional, terminologia, políticas públicas, etc.

No Brasil, identificamos em Jardim (2011) a mobilização da perspectiva comparativa na Arquivologia ao confrontar os obstáculos à construção de políticas nacionais no Brasil e na Espanha. Para o autor, a comparação seria “um momento do método, não o método em si” (2011, p. 201).

Na Ciência da Informação e na Arquivologia o método comparativo não é um recurso frequente nas pesquisas. Assim, um dos objetivos desta investigação é também favorecer reflexões sobre a abordagem comparativa nesses campos do conhecimento. (JARDIM, 2011 p. 202)

O autor destaca ainda o pioneirismo de Ketelaar para o desenvolvimento de pesquisas que o autor holandês identifica como Arquivologia Comparada. Eric Ketelaar, desde 1997, aborda a necessidade metodológica de desenvolver uma Arquivologia Comparada ao observar as grandes diferenças terminológicas ao redor do mundo, notavelmente entre europeus e australianos/norte-americanos. Para o autor, tanto os documentos quanto o próprio fazer arquivístico estão inseridos em contextos cuja dimensão não pode ser ignorada. Com base no trabalho de Greer⁶³, Ketelaar (2000) expôs sete fatores contextuais que podem influenciar os arquivos e os arquivistas. São eles:

- 1) Cultura
- 2) Geografia
- 3) Estrutura política
- 4) Legislação e regulação
- 5) Sistema econômico
- 6) Tecnologia
- 7) Políticas de informação

Sob a perspectiva de uma Arquivologia comparada, analisar sistemas ou métodos está além de simplesmente pô-los lado a lado. Para Ketelaar (1997, p.147):

Comparative archival science goes one step further in trying to explain or at least to discuss observed similarities and differences, including cultural differences. The main question is: Why does a particular archival system or strategy or methodology work well in a particular social and cultural and economic environment, and not well in others?

⁶³ “A model for the Discipline of Information Science”, de 1987 e “The Cross-Disciplinary Imperative of LIS Research”, de 1991.

Buscando aproximação com essa ótica, conduziram-se as necessárias comparações ao longo da pesquisa.

5.3 OS CRITÉRIOS DE COMPARAÇÃO NA OGP

De caráter internacional e voluntário, a OGP oferece uma oportunidade ímpar de analisar países em diferentes estágios de desenvolvimento, com diferentes graus de abertura democrática. Comparar a participação dos arquivos nacionais de Brasil, México, Estados Unidos e Reino Unido nos compromissos da PGA exige, portanto, um traçado histórico-estrutural que possibilite não só compreender o caminho percorrido pelas instituições até os dias atuais como as condições estruturais que os cercam em seus países. Isso se torna especialmente importante ao observar os diferentes orçamentos, visibilidade, organogramas, parcerias com a sociedade, recursos humanos e materiais, etc.

Essa pesquisa, direcionada para questões de “como” e “por que”, e focada em uma abordagem que contemple a participação dos arquivos nacionais nos planos de ação da OGP, necessita identificar o contexto em que estão inseridos: econômicos, sociais e políticos.

Estados Unidos, Reino Unido, Brasil e México figuram entre as maiores economias do planeta, ocupando respectivamente a 1^a, 6^a, 7^a e 14^a posições no *ranking* de Produtos Internos Brutos. Entretanto, há uma considerável distância entre os indicadores sociais e políticos do primeiro grupo (EUA e Reino Unido) para o segundo (Brasil e México). Sob esta linha de pensamento, uma análise comparada dos casos selecionados demanda critérios pré-estabelecidos que sejam capazes de dar conta da complexidade estrutural que envolve e impacta diretamente os arquivos nacionais de cada país.

Conforme Espírito Santo (1992), é considerada variável a característica que muda de objeto para objeto; enquanto uma constante, por oposição, representa uma característica que é comum a todos os objetos do estudo. As variáveis categorizam-se em dois grupos: variáveis independentes e variáveis dependentes. Enquanto as independentes influenciam, determinam ou afetam outras variáveis, as dependentes são influenciadas, determinadas ou afetadas por outras variáveis. Para enfrentar este desafio metodológico serão consideradas como variáveis independentes (de ordem

estrutural/causal):

- **Desenvolvimento econômico/social** – Indicadores econômicos: Produto Interno Bruto, renda per capita. Indicadores sociais: índices de desenvolvimento humano, qualidade de vida, distribuição de renda, educação, longevidade.
- **Modelo político** – Grau de liberdades civis, direitos políticos, eficiência governamental e participação pública. Serão considerados os últimos: *Democracy Index*, ranking anualmente elaborado pela *The Economist*; *Global Democracy Index*, organizados pela *Democracy Rankings Association*; *Freedom in the World*, pela *Freedom House* e *Worldwide Governance Indicators*, pelo Banco Mundial.
- **Estrutura dos Arquivos Nacionais** – Abordagem histórica das instituições arquivísticas nacionais enquanto engrenagens do poder público e suas relações com a sociedade civil. Serão comparadas informações disponíveis, como organogramas, orçamentos e o aparato legislativo arquivístico. Arquivo Nacional (Brasil), *National Archives and Records Administration* (EUA), *Archivo General de la Nación* (México) e o *National Archives* (UK) serão os órgãos analisados.

Já as variáveis dependentes a serem analisadas serão:

- **A presença dos arquivos nos planos de ação da OGP** – Análise das metas voltadas para a gestão de documentos da administração pública e para a promoção dos arquivos públicos, a serem medidas por sua clareza, alcance e detalhamento.
- **Inserção e formas de atuação dos Arquivos Nacionais** – Assunção de responsabilidades sobre metas arquivísticas, com incumbência direta sobre a execução ou em colaboração com outros órgãos. Mensuração do percentual de metas arquivísticas efetivamente ou parcialmente cumpridas.

- **Iniciativas arquivísticas voltadas para a plataforma de Governo Aberto** – Análise de iniciativas dos arquivos nacionais independentes ou complementares a OGP que contemplem os ideais de Governo Aberto.

No que tange aos planos de ação, foram classificadas como “metas arquivísticas” apenas aquelas cuja finalidade seja implantar ou aperfeiçoar a gestão de documentos e arquivos, ainda que as finalidades de outras metas possam favorecer uma gestão de documentos adequada e eficiente.

5.4 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS E POLÍTICAS DOS *RANKINGS* DEMOCRÁTICOS

Contextualizar o nível de abertura democrática em cada país é de suma importância para a pesquisa. Para que uma iniciativa como a OGP ganhe corpo e alavanche ações de grande impacto, é preciso que haja, em primeiro lugar, algum grau de compatibilidade entre os valores da parceria e a cultura local. Nesse sentido, investigar em que países da amostra há uma maior ou menor abertura democrática pode ajudar a contextualizar tanto as aspirações dos compromissos como o nível de resistência às suas execuções.

Entretanto, lidar com classificações dessa natureza exige uma grande dose de cautela e sensibilidade no que se refere à hierarquização dos modelos mais ou menos compatíveis com a OGP, sendo necessário sublinhar aqui alguns pontos relevantes para a condução da pesquisa.

Cada indicador analisado utiliza uma metodologia própria que, por consequência, resulta em classificações diferentes. Essa complexidade em mapear dados no mundo inteiro faz com que cada metodologia tenha seus pontos fortes e outros pontos mais passíveis de imprecisões. Para Gugliano (2013, p.235):

[...] são tão diversas as formas de classificação dos regimes políticos – entenda-se nesse universo a democracia –, quanto os problemas que as mesmas possuem. [...] poderíamos dizer que essas pesquisas apresentam dificuldades principalmente em termos da seleção e uso de indicadores, como também no que diz respeito à articulação entre os mesmos e seus referenciais conceituais.

Para além do método e das possíveis falhas de apuração das pesquisas, determinadas classificações podem ainda suscitar questões mais delicadas, como a

influência de agendas políticas na atuação das organizações. O caso mais emblemático é o da ONG americana *Freedom House*, que hoje responde pelo *ranking* anual mais difundido no mundo. Sua metodologia já foi alvo de diversos estudos e críticas⁶⁴ e é interessante, portanto, sinalizar algumas dessas críticas direcionadas não só à FH, mas a todas as pesquisas desse gênero, que alertam para o aspecto subjetivo da medição da qualidade democrática. Observa Gugliano que:

A existência de indicadores de qualidade de democracia é algo polêmico. Não são poucos aqueles que acentuam a parcialidade de grande parte desses sistemas classificatórios que, algumas vezes, reduzem a compreensão de o que é a democracia a critérios eleitorais ou institucionais. Há muitas críticas à metodologia dessas pesquisas, assim como desconfiança sobre a objetividade das mesmas frente à necessidade de avaliar especialmente governos abertamente de esquerda. (GUGLIANO, 2013, p. 230)

No caso da FH, Giannone entende que a metodologia foi afetada ao longo dos anos pelo paradigma neoliberal em ascensão nos anos 1990. Aponta ainda uma grande coincidência entre as mudanças de parâmetros na política externa americana e a mudança de critérios de avaliação da ONG, especialmente na administração George Bush no pós-ataques de 11 de Setembro (2010, p. 89). Para o autor, cinco pontos da metodologia sustentam essa hipótese (2010, p. 78):

- Centralidade do valor de liberdade
- Primazia dos direitos políticos e civis em detrimento de direitos socioeconômicos
- Tendência para o formal ante o reconhecimento real de direitos
- Foco na liberdade individual e de empresas (sobretudo na esfera mercadológica e propriedade privada)
- Gradual diluição e quase desaparecimento do valor de igualdade

Outro ponto questionável é a ausência de indicadores que repercutam a política externa dos países que interferem nas liberdades civis de terceiros. Gugliano (2013, p. 238) sinaliza que os excessos americanos na ocupação do Iraque e a detenção ilegal de presos em Guantánamo são exemplos de violações que não ecoam nos relatórios da *Freedom House*.

Mais ou menos explícitas, todas essas questões podem influir nas classificações

⁶⁴ Giannone (2010), Gugliano (2013) e Munck (2002), dentre outros.

finais e induzir os pesquisadores a conclusões precipitadas. Diante desse quadro e, visando minimizar essas interferências, optou-se aqui por utilizar quatro dos mais confiáveis índices da atualidade dentre os que possuem melhor divulgação e acessibilidade. Além do *Freedom in the World*, da *Freedom House*, serão utilizados os últimos: *Democracy Index, ranking* da revista *The Economist*; *Global Democracy Index*, organizado pela *Democracy Rankings Association* e o *Worldwide Governance Indicators*, pelo Banco Mundial.

De outro lado, operar conceitos como governo aberto, transparência e *accountability* também implica reconhecer alguns limites. O principal deles nos conduz a trabalhar quase que exclusivamente com países de regime mais aberto, nos moldes dos governos democráticos contemporâneos. Os valores político-culturais em ascensão reconhecem no Estado a obrigação de prestar contas à sociedade, e acabam por afastar o interesse de países sob regimes menos abertos a ingressar na Parceria. Muitos não alcançam sequer os critérios mínimos para se tornarem elegíveis ao projeto.

No que tange às limitações de ordem arquivística, o desafio consistiu em selecionar as metas de interesse do estudo, dado que, além de não serem apresentadas pelos países participantes de forma específica para este fim, nem todas estão sob responsabilidade dos arquivos nacionais.

Além disso, as metas podem estar relacionadas apenas de forma indireta com a gestão de documentos públicos e com os arquivos, impondo outro nível de análise e seleção. Compromissos como, por exemplo, ofertar cursos sobre leis de acesso à informação – ainda que não conduzidos por arquivos nacionais - podem auxiliar na sensibilização de servidores públicos para vários temas, incluindo a gestão de documentos.

Assim, ainda que outras metas possam favorecer uma gestão adequada e eficiente de documentos, serão consideradas como **metas arquivísticas** apenas aquelas que atuem diretamente na implantação ou aperfeiçoamento da gestão de documentos e arquivos.

6 ANÁLISE DOS ELEMENTOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, POLÍTICOS E ESTRUTURAIS DOS PAÍSES SELECIONADOS

I strongly believe that we should not postpone the differences, but instead bring them to light, and describe, investigate, and test them.

(ERIC KETELAAR, 1997)

No presente capítulo são abordados os países analisados em termos estruturais, econômicos, políticos e sociais. Para a parte econômica-social foram utilizados os indicadores que nos permitem, ainda que de maneira superficial, formar uma base de comparação de alguns elementos como o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população.

Para a parte política, foram utilizados três dos mais conceituados *rankings* que permitam conhecer a evolução dos direitos sociais em cada país e a qualidade de sua democracia. São eles: *The Worldwide Governance Indicators*, *Freedom House* e *Democracy Index*. Por fim, uma análise das características das instituições arquivísticas nacionais considerando seu histórico, atribuições, projetos e orçamento, quando disponíveis.

A análise sob estes parâmetros ofereceu subsídios para iluminar e responder à pergunta que constitui um dos objetivos da pesquisa: há correlação entre a presença de metas arquivísticas nos planos de ação e a atuação das respectivas instituições arquivísticas nacionais?

6.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E ESTRUTURAL

Como indicador que representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região por um determinado período de tempo, o Produto Interno Bruto (PIB) é amplamente utilizado para medir o grau de riqueza de cada país, bem como seu crescimento anual⁶⁵. Entretanto, como o PIB não

⁶⁵ Por vezes o PIB é substituído pelo PNB, ou Produto Nacional Bruto. A diferença reside na consideração da Renda Líquida Enviada ao Exterior (RLEE) e da Renda Líquida Recebida do Exterior (RLRE). Enquanto o primeiro indicador não as considera, o segundo o faz.

considera a população regional e, conseqüentemente, sua influência, para este fim costuma-se utilizar o PIB *per capita*.

Há ainda uma forma de, além da população, considerar também as variações do custo de vida em cada país, visando tornar mais acurada uma comparação de dados. A paridade do poder de compra (PPC) é um método alternativo de cálculo que compara o valor dos mesmos produtos pré-determinados em dólar em cada um dos países⁶⁶.

Se equiparados em dólar e ranqueados, os quatro países estudados figuram entre as 15 maiores economias do mundo e apresentam os seguintes dados:

Quadro 2 – Comparação PIB e renda per capita

Referência – 2014	<u>EUA</u>	<u>REINO UNIDO</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
Posição do PIB no ranking mundial	1º	5º	7º	14º
PIB*	17,348	2,991	2,417	1,297
PIB per capita	54.360,49	46.313,32	11.920,75	10.350,85
PIB per capita (método PPC)	54.360,49	40.163,29	16.211,56	17.149,56

*Em trilhões de dólares

Fonte: FMI, *World Economic Outlook Database*, Abril de 2016. Elaborado pelo autor.

Como podemos observar na tabela, Brasil e Reino Unido estão próximos no quesito PIB, com o México razoavelmente abaixo enquanto os EUA figuram muito distantes na primeira posição. Entretanto, observando os indicadores que consideram a população de cada país e medem a riqueza média dessa população, EUA e Reino Unido se mantêm próximos na faixa que vai de 46 a 54 mil dólares, enquanto Brasil e México figuram muito abaixo, próximos entre 10 e 12 mil dólares (*PIB per capita*). Via método PPC, a diferença do *PIB per capita* diminui entre os dois grupos, mas ainda prevalece uma grande distância de Brasil e México para EUA e Reino Unido.

A mesma configuração de proximidade pode ser constatada ao analisarmos índices sociais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado de acordo com base em três dimensões (educação, saúde e renda) para medir a qualidade de vida

⁶⁶ O poder de paridade de compra é aplicável tanto ao PIB quanto ao PIB *per capita*. O método consiste em, considerando duas ou mais economias, escolher alguns produtos para formar uma “cesta internacional”. O preço da cesta em cada país (em moeda local) é comparado ao preço da cesta nos EUA em dólares, país referência para o método.

de uma região. O índice varia de 0 a 1 e quanto mais alto o valor, maior a qualidade de vida. Nesse quesito, temos o seguinte quadro:

Quadro 3 – Índices de Desenvolvimento Humano

Referência – 2015	<u>EUA</u>	<u>REINO UNIDO</u>	<u>MÉXICO</u>	<u>BRASIL</u>
Posição no Ranking Mundial	8º	14º	74º	75º
IDH	0,915	0,907	0,758	0,755

Fonte: Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Elaborado pelo autor

Percebe-se que Estados Unidos e Reino Unido - entre os 15 melhores IDHs do mundo - possuem sensível diferença para a dupla México e Brasil, localizadas na 74ª e 75ª posição, respectivamente. Na escala de valores, quase 0,15 pontos separam os dois grupos. É importante não perder de vista a exposta discrepância de conjuntura econômica e social, porque esta pode indicar/explicar um possível protagonismo de políticas públicas voltadas para questões mais básicas e emergenciais, mantendo na coadjuvância tanto as agendas de transparência e acesso à informação quanto as políticas de fortalecimento da gestão documental e dos arquivos.

6.1.1 A estrutura de internet

Um terceiro espectro de dados, que juntos fornecem um quadro sobre a penetração regional da internet e sobre a maturidade das questões relacionadas, mostra-se fundamental na medida em que ajuda a problematizar a demanda e a relevância dos dados abertos em cada país.

Os conceitos de dados abertos e de governo aberto têm na internet condição *sine qua non* de sua existência, visto que dela dependem tanto para a comunicação governo-cidadãos como para a via oposta. Não há sentido em disponibilizar dados governamentais se não houver amplo acesso populacional à internet, que, em última análise, é a ferramenta que possibilitará a formação do corpo de usuários dos dados.

Mais do que isso, a forma como os governos e as respectivas populações lidam com a internet nos dias atuais representa um grande termômetro do acesso à informação

e da liberdade de expressão, tão caros aos princípios de governo aberto⁶⁷. Vislumbrando este cenário, a tabela X compara o estado e a evolução entre o número de usuários de internet (para cada 100 habitantes)⁶⁸ em cada país:

Quadro 4 – Usuários de internet

	<u>REINO UNIDO</u>	<u>EUA</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
2011	85.4	69.7	45.7	37.2
2012	87.5	79.3	48.6	39.8
2013	89.8	84.2	51.0	43.5
2014	91.6	87.4	57.6	44.4

Fonte: Base de dados do Banco Mundial. Elaborado pelo autor.

A tabela mostra que, apesar de os quatro países possuírem razoável penetração, apresentando crescimento nos últimos anos, Brasil e México (Grupo 2) estão em patamar muito abaixo de EUA e Reino Unido (Grupo 1). Outra face do mesmo objeto remete à qualidade dos serviços de internet disponíveis e ao número de servidores seguros de internet⁶⁹, que dão dimensão da maturidade estrutural dos serviços em cada país.

Quadro 5 – Servidores seguros de internet

Servidores seguros de internet*	<u>EUA</u>	<u>REINO UNIDO</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
2012	1.473	1.467	53	28
2013	1.304	1.193	56	26
2014	1.548	1.290	69	34
2015	1.651	1.386	77	39

*Para cada milhão de habitantes.

Fonte: Base de dados do Banco Mundial. Elaborado pelo autor.

⁶⁷ Esta discussão também está presente na comparação de *rankings* de liberdade política e direitos civis.

⁶⁸ Segundo os critérios do Banco Mundial, são considerados **usuários de internet** os indivíduos que acessaram a internet de qualquer localidade nos últimos 12 meses, não importando o dispositivo utilizado (telefonia móvel, computador, TV digital, videogame etc). Fonte:

http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc. Acesso em: 17 abr. 2016.

⁶⁹ Em informática, servidor de internet é um sistema de computação que fornece serviço a uma rede de computadores de forma centralizada. Pode oferecer serviços distintos como páginas *web*, correio eletrônico, acesso remoto, transferências de arquivos etc. **Servidores seguros de internet**, por sua vez, são os servidores que utilizam tecnologia criptográfica em suas transações.

Quadro 6 – Velocidade média de internet e pacotes de banda larga

	EUA	REINO UNIDO	BRASIL	MÉXICO
Velocidade média de conexão em Mbps ⁷⁰	12.6	13.0	3.6	5.5
% Acima de 4 Mbps	80	87	32	64
% Acima de 10 Mbps	46	46	2.2	6.4
% Acima de 15 Mbps	24	28	0.6	1.7

*Dados referentes ao terceiro trimestre de 2015

Fonte: *Akamai's State of the Internet – Q3 2015 Report*⁷¹. Elaborado pelo autor.

Com velocidade média de conexão em 5.5 Mbps, O México encontra-se em 68º no *ranking* mundial - pouco acima da média de 5.1 Mbps - enquanto o Brasil (93º) encontra-se abaixo da média, com 3.6 Mbps. Ambos estão, novamente, muito distantes do Grupo 1, cuja velocidade média de internet beira 13 Mbps. Estados Unidos (16º) e Reino Unido (14º) possuem também uma expansão muito maior das redes de conexão acima de 4, de 10 e de 15 Mbps, o que indica que além de terem uma proporção maior de usuários, tem uma infraestrutura de serviços de internet mais desenvolvida.

Oportuno ressaltar que expansão dos usuários e qualidade de serviço frequentemente caminham na mesma direção, uma vez que o custo é um grande obstáculo para a democratização da internet. Uma infraestrutura mais robusta, com maiores investimentos em redes de fibra ótica leva a uma maior capacidade de atendimento, o que acarreta em menor custo para o usuário e maior democratização do serviço.

Outro ponto que complementa a análise é demonstrado pela tabela 4. Servidores seguros são fundamentais para garantir transações na internet de forma a preservar o sigilo e a segurança de suas informações. Para isso, os servidores seguros se utilizam de criptografia⁷² em seus protocolos de comunicação, de forma a tornar as informações trocadas entre as partes virtualmente invioláveis.

A proliferação de servidores seguros pode ser analisada em dois âmbitos: o mundial e o local. O mundial está em sintonia com o contexto global de combate aos

⁷⁰ *Megabit per second* ou Megabit por segundo é uma unidade de medida de transferência de dados. Equivale a 1.000 Kbps, ou *kilobits* por segundo.

⁷¹ Disponível em: <https://www.akamai.com/us/en/multimedia/documents/state-of-the-internet/akamai-state-of-the-internet-report-q3-2015.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2016.

⁷² Criptografia é um conjunto de técnicas e regras utilizado para codificar a escrita de forma que essa se torne desprovida de sentido para quem não possui autorização para acessá-la. Fonte: Dicionário *online* de português. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/criptografia/>. Acesso em: 14 mai. 2016

crimes cibernéticos, bem como o crescimento dos debates em torno das questões relacionadas ao sigilo, à privacidade e à vigilância. O aspecto local está relacionado à maturidade dos serviços de internet no país.

Pelos dados apresentados nesta subseção, pode-se entender que Brasil/México enfrentam mais obstáculos para o sucesso das iniciativas de dados abertos e governo aberto que EUA/Reino Unido. Não somente pelo aspecto econômico-social, que limita a velocidade e a ambição das mudanças, mas pelo caráter restritivo que a internet ainda possui para a população destes países.

6.2 DIREITOS CIVIS E LIBERDADE POLÍTICA

Para situar os diferentes graus de liberdades civis, direitos políticos, eficiência governamental e participação pública, é comum na literatura o uso de *rankings* que, cada um à sua forma, comparam aspectos da vida política de cada país. É pertinente manter em vista esses aspectos na medida em que “governo aberto” e “dados abertos” são conceitos intimamente ligados à qualidade da democracia, à participação popular e à garantia de direitos como o direito à informação e à liberdade de expressão.

Assim, a maneira com que esses direitos se desenham em cada país pode ser um indicativo não apenas de que há um terreno mais ou menos fértil para os princípios de governo aberto como também para o entendimento das instituições arquivísticas nacionais como parte deste processo. Governos que operam contra a liberdade de expressão e de imprensa, no controle da internet e do acesso à informação, tendem a formar mais resistência contra a cultura do governo aberto.

a) Os *rankings Freedom in the World, Freedom of the Net e Freedom of the Press*, da *Freedom House*

No ranking FH, a metodologia que determina se um país é considerado “livre”, “parcialmente livre” ou “não-livre” reside em um *checklist* dividido em duas seções: liberdades civis e direitos políticos⁷³. No *ranking* de 2015, tivemos:

⁷³ Em direitos políticos constam questões referentes ao: 1) processo eleitoral; 2) pluralismo e participação política; 3) funcionamento do governo. Em liberdades civis constam: 1) liberdade de expressão e credo; 2) direito à livre associação e organização; 3) Estado de direito; 4) autonomia pessoal e direitos individuais. Fonte: *Freedom House*. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/checklist-questions-and-guidelines>. Acesso em: 22 mai. 2016.

Quadro 7 – Ranking *Freedom House*

	REINO UNIDO	EUA	BRASIL	MÉXICO
Liberdades civis	1	1	2	3
Direitos políticos	1	1	2	3
Média	1	1	2	3
Classificação	Livre	Livre	Livre	Parcialmente Livre

Fonte: *Freedom in the World*. Elaborado pelo autor.

Dos países analisados, apenas o México não obteve classificação de país “livre”, obtendo notas 3 em liberdades civis e 3 em direitos políticos⁷⁴, conforme tabela 6. De acordo com o relatório, um dos fatos que pesou em sua avaliação foi o desaparecimento de 43 estudantes na cidade de Iguala⁷⁵.

O Brasil obteve nota 2 nas duas categorias, destacando-se positivamente em suas pontuações a condução das eleições de 2014 e a assinatura do Marco Civil da Internet⁷⁶, que, de acordo com o relatório, garantiu o direito de acesso à internet e uma “forte proteção” à privacidade dos usuários brasileiros (REF). EUA e Reino Unido alcançaram nota máxima (1) em ambos os quesitos.

Buscando aprofundar a questão das liberdades civis, a organização *Freedom House* publica dois relatórios complementares que analisam a liberdade da internet (*Freedom of the Net* ou FOTN) e a liberdade de imprensa (*Freedom of the Press* ou FOTP). As duas questões estão intimamente ligadas, respectivamente, ao acesso à informação e à liberdade de expressão. Para avaliar a liberdade da internet, são considerados os obstáculos para o acesso (alguns abordados na primeira parte deste capítulo), a limitação de conteúdo e a violação dos direitos civis nos termos abaixo:

⁷⁴ As notas vão de 1 a 7, sendo 1 a melhor possível e 7, a pior.

⁷⁵ O desaparecimento dos estudantes pode ter motivações políticas, segundo a investigação; e há suspeitas de participação de autoridades locais, como o prefeito da cidade.

⁷⁶ O Marco Civil da Internet é a lei que regula o uso da internet no Brasil, prevendo princípios, direitos e deveres do usuário, bem como as diretrizes para atuação do Estado. Também conhecida como Lei N° 12.965/14.

Quadro 8 – Parâmetros de avaliação FOTN



Fonte: *Freedom of the Net Report 2015*. Elaborado pelo autor.

Sob a égide destes parâmetros, os resultados foram:

Quadro 9 – Resultados FOTN 2015

	<u>REINO UNIDO</u>	<u>EUA</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
Obstáculos para o acesso (0-25)	2	14	7	9
Limitações de conteúdo (0-35)	6	3	6	10
Violação de direitos dos usuários (0-40)	16	2	16	20
Total (0-100)	24	19	29	39

Fonte: *Freedom of the Net 2015*. Elaborado pelo autor.

Os EUA marcaram no relatório 19 pontos, seguidos por Reino Unido (24) e Brasil (29), em uma escala de 0 a 100, na qual quanto menor o número, mais livre é a internet. O México, com 39 pontos⁷⁷, teve contra si ataques a jornalistas/blogueiros e manipulações de discussões online, direcionando-as pró-governo. Foi o único país a ultrapassar a marca dos 30 pontos e ter a internet considerada como “parcialmente livre”.

⁷⁷ Acima de 30 pontos considera-se a internet do país parcialmente livre.

O relatório aponta ainda tópicos passíveis de censura em cada país. Dentre os tópicos monitorados, Brasil e México tiveram dois em comum: “corrupção” e “críticas às autoridades”. Ao Brasil soma-se um terceiro (“sátiras”), enquanto no Reino Unido apenas o tópico referente a “conflitos” é denunciado. EUA não obtiveram nenhuma marcação neste aspecto.

Já para avaliar a liberdade de imprensa, o FOTP 2015 considera o ambiente político, o legal e o econômico. O ambiente legal pondera os aspectos positivos e negativos das leis e regulações que podem influenciar no conteúdo de mídia e de que forma elas são usadas na prática. Outros aspectos também são englobados como independência do judiciário e de órgãos reguladores; e as penalidades por calúnia e difamação.

O ambiente político averigua o grau de controle político sobre o conteúdo de notícias. Isso inclui a análise dos editoriais (seja de mídia privada ou pública); o acesso à informação e fontes; censura oficial e autocensura; diversidade e pluralidade de mídia existente; a capacidade de jornalistas cobrirem a notícia sem obstáculos e assédios; represálias contra jornalistas/blogueiros.

O ambiente econômico examina a estrutura de propriedade de mídia, transparência e concentração; custos de estabelecimento de um meio de comunicação e os impedimentos para distribuição; impactos da corrupção e suborno no conteúdo de notícias. Ponderando estes aspectos, o relatório trouxe os seguintes resultados:

Quadro 10 – Resultados FOTP 2015

	REINO UNIDO	EUA	BRASIL	MÉXICO
Pontos (0-100)	24	22	43	63
Classificação	Livre	Livre	Parcialmente livre	Não-livre

Fonte: *Freedom of the Press 2015*. Elaborado pelo autor

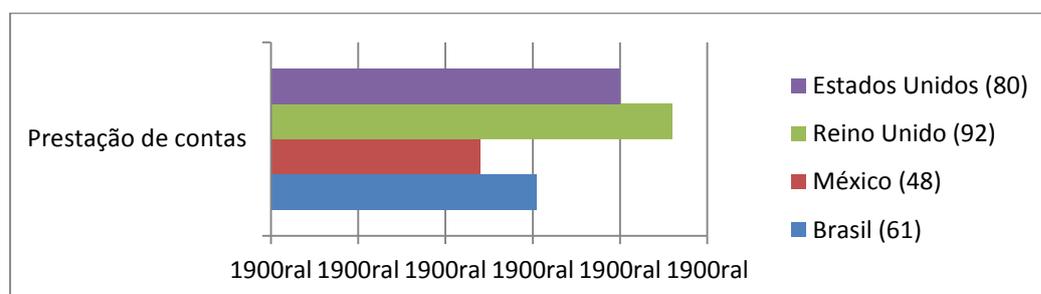
Estados Unidos com 22 e Reino Unido com 24 tiveram a imprensa considerada livre. Brasil, com 43, já é considerado pelos parâmetros “parcialmente livre”, enquanto o México (63) foi considerado um país de imprensa “não-livre”. Essa conjuntura é particularmente significativa, pois dá dimensão de como a liberdade de expressão é respeitada e quão sujeito a controle está o fluxo de informação no país. Além disso, jornalistas compõem um segmento frequentemente engajado na abertura de dados governamentais, visto que dependem de informações fidedignas para exercer seu ofício.

b) Os rankings *World Governance Indicators* e *Democracy Index*

No *ranking* WGI, a metodologia se baseia em seis dimensões independentes: 1) prestação de contas; 2) estabilidade política e ausência de terrorismo; 3) eficácia governamental; 4) qualidade regulatória; 5) estado de direito e 6) controle da corrupção. Não há um indicador final agregado dos seis resultados que possibilite um *ranking* geral e classificações dele derivadas, como no *ranking Freedom House*. Assim, a exposição será feita individualmente.

No quesito prestação de contas, que considera a participação popular na escolha dos governantes, a liberdade de expressão, de associação e da mídia, temos o seguinte⁷⁸:

Quadro 11 – Prestação de contas WGI



Fonte: *Worldwide Governance Indicators*. Elaborado pelo autor.

A mesma configuração persiste nos outros critérios, sendo a maior diferença entre os grupos o “controle da corrupção”. Já para o *ranking Democracy Index* são considerados cinco critérios⁷⁹ que, balanceados, levam a uma pontuação geral, que vai de zero a dez e obedece à seguinte configuração: zero a quatro – regime autoritário; quatro a seis – regime híbrido; seis a oito – democracia falha; e oito em diante – democracia completa. Na classificação do *ranking* geral, Brasil e México são “democracias falhas”, enquanto EUA e Reino Unido são “democracias completas”, conforme tabela abaixo:

⁷⁸ Números expressos em percentil. Percentil é uma medida que divide a amostra ordenada em 100 partes. Um percentil 92 para o Reino Unido significa que 92% dos países da amostra possuem índices menores ou iguais.

⁷⁹ Liberdades civis, cultura política, participação política, funcionamento do governo e processo eleitoral e pluralismo.

Quadro 12 – Classificação *Democracy Index* 2015

	<u>REINO UNIDO</u>	<u>EUA</u>	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>
Pontos (0-10)	8.31	8.05	6.96	6.55
Classificação	Democracia completa	Democracia completa	Democracia falha	Democracia falha

Fonte: *Democracy Index* 2015. Elaborado pelo autor.

Assim como nos relatórios FITW e FOTP, há uma diferença significativa de Estados Unidos e Reino Unido para Brasil e México, e ajuda a reforçar a percepção de que os dois grupos de países apresentam formas muito distintas de lidar com aspectos cruciais de uma cultura de transparência.

À luz de todos os indicadores aqui apresentados, parece seguro afirmar que o ambiente nos dois primeiros países oferece menos resistência não só a iniciativas de governo aberto como a OGP, mas ao próprio entendimento e amadurecimento de princípios que dele fazem parte.

7 OS PLANOS DE AÇÃO NA OGP

Everything's secret. I mean, I got an email saying 'Merry Christmas.' It carried a top secret NSA classification marking. The easy option is to classify everything.

(MICHAEL HAYDEN, 2000)

A OGP demanda dos países participantes que submetam compromissos por meio de planos de ação, que podem ter duração de até dois anos. Nos planos, cada compromisso é descrito brevemente, recebe um prazo para implementação e é atribuído como responsabilidade a um órgão federal. Para que um compromisso seja submetido é necessário que atenda a dois requisitos. Primeiro, deve se identificar com pelo menos um dos cinco desafios propostos pela parceria, que são:

- Aumento de integridade pública
- Melhoria dos serviços públicos
- Aumento da responsabilidade corporativa
- Criação de comunidades mais seguras
- Gestão mais efetiva dos recursos públicos.

Simultaneamente, devem obedecer aos princípios gerais de governo aberto:

- Transparência
- Participação cidadã
- *Accountability*
- Tecnologia e inovação

Os planos de ação devem ser seguidos de balanços anuais publicados pelo governo proponente, contemplando uma análise acerca da execução dos compromissos. Paralelamente, um Mecanismo Independente de Avaliação também examina a implantação dos planos e publica bianualmente seus relatórios.

Considerando essa dinâmica, o objetivo do presente capítulo é apresentar um quadro comparativo entre os planos de ação de Brasil, EUA, México e Reino Unido; assim como o desenrolar de suas ações, expressas nos relatórios de avaliação do IRM e nos de autoavaliação.

7.1 OS PLANOS DE AÇÃO DO BRASIL

a) O 1º plano

Até o presente momento, Julho de 2016, dois planos de ação foram apresentados voluntariamente à Parceria para Governo Aberto, sendo o primeiro ainda de 2011, ano de fundação da parceria, e o segundo de Junho de 2013. O terceiro, que seria apresentado em Junho de 2016, teve sua data de entrega revista para o mês de Outubro.

O 1º plano conta com 32 compromissos voltados à transparência e governo aberto, cujos objetivos se arranjam da seguinte forma: quatro voltados para a melhoria dos serviços públicos, 22 para a melhoria da integridade pública, cinco para a melhor gestão dos recursos públicos, um (01) para o aprimoramento da responsabilidade corporativa e nenhum para a criação de comunidades mais seguras. Cinco órgãos do Governo Federal concentram a responsabilidade sobre os compromissos⁸⁰.

Os compromissos voltados para a melhoria da integridade pública subdividem-se em três blocos: Sistema Federal de Acesso à Informação; Transparência ativa e dados abertos; e Participação social e engajamento cidadão.

O primeiro dos três blocos possui oito medidas e é o que mais se aproxima de temas que cercam o universo dos arquivos e documentos públicos. Ainda assim, nenhuma delas é propriamente uma meta arquivística. Todas as metas são de responsabilidade da CGU em parceria com a UNESCO (à exceção da última, que além dos órgãos citados conta com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). São elas:

- I. Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro: pesquisa qualitativa com autoridades públicas e quantitativa com amostra de servidores públicos.
- II. Estudo diagnóstico sobre o papel das Ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal na Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.
- III. Elaboração de Guia e/ou Cartilha sobre acesso à informação para servidores públicos.
- IV. Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso à informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa.
- V. Desenvolvimento de modelo para a estruturação dos serviços de informações ao cidadão em órgãos e entidades do Poder Executivo

⁸⁰ Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Educação.

- Federal e de procedimentos para o funcionamento do sistema de acesso a informações públicas.
- VI. Elaboração de Curso EaD (educação à distância) para capacitação de servidores públicos no tema Acesso à Informação.
 - VII. Elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes à gestão da informação.
 - VIII. Confecção de catálogo de dados e informações públicas disponibilizados na internet por órgãos e entidades da Administração Pública Federal. (BRASIL, 2011^a, p. 6).

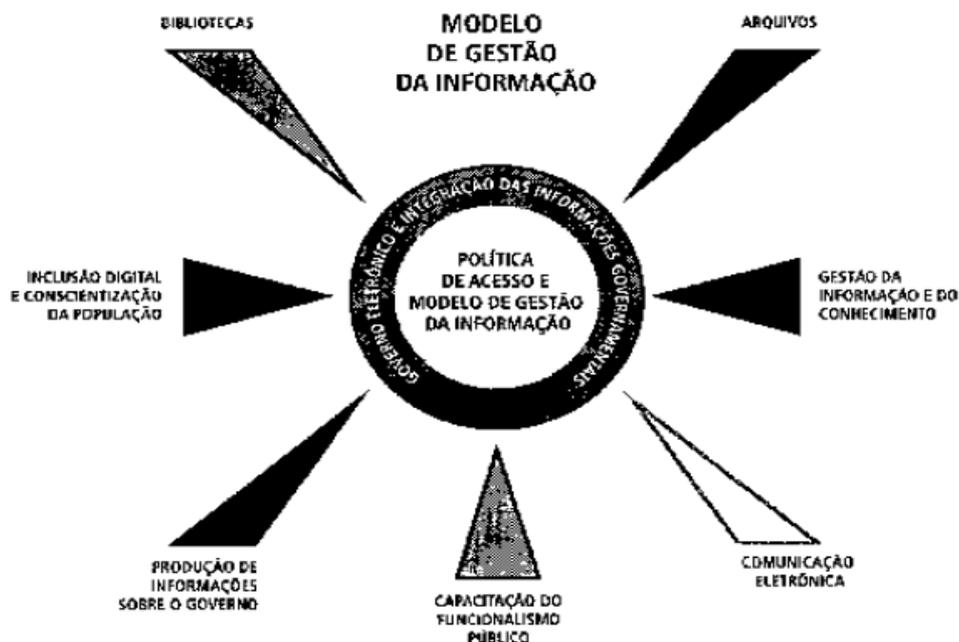
As metas em questão fazem parte do contexto de um projeto anterior a OGP (de cooperação técnica entre a UNESCO e o Poder Executivo Federal) denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”. Os compromissos do bloco alinham-se às diretrizes e objetivos do documento, de forma que será necessário abordá-lo nessa pesquisa.

A cooperação técnica objetiva a construção de mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à Administração Pública Federal brasileira promover e proteger o acesso às informações públicas. Discutindo sobre a perspectiva histórica do direito à informação, a PBAI reforça a importância de adotar medidas que o assegurem, bem como os detalhes, estratégias e beneficiários do projeto. Em sua proposição, admite o papel dos arquivos como parte de uma política de acesso e modelo de gestão de informação⁸¹.

E explora os sete pilares que sustentam essa política, por sua vez representada como o eixo central do modelo abaixo:

⁸¹ A literatura levantada tende a reconhecer a gestão da informação como disciplina que compreende vasta problemática, reunindo elementos de diversos campos e mantendo estreita conexão com gestão de documentos, gerência de recursos informacionais, aprendizagem, inteligência organizacional, entre outros. Para Barbosa (2008), o conceito de gestão da informação tem como fenômeno central a informação e o conhecimento explícito, ou seja, o universo dos documentos. Sua perspectiva da gestão da informação abarca também a gestão de conhecimento (tácito) e, dessa forma, passa a reunir de forma multidisciplinar alguns elementos da Administração (Recursos Humanos, Finanças, Estratégia Empresarial), da Computação (Sistemas de Informação, Redes, Ferramentas de Colaboração) e da Ciência da Informação (Diagnóstico de Necessidades Informacionais, Fontes, Organização e tratamento).

Figura 15 – Política de Acesso e Modelo de Gestão da Informação



Fonte: Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas

Ao abordar o sustentáculo arquivístico, o documento reconhece que:

Não existe política de acesso e transparência sem uma boa política de arquivamento das informações públicas. Para tanto, há atividades específicas de capacitação quanto a esse tema; adicionalmente, é sabido que o Arquivo Nacional, ligado à Casa Civil, desenvolve um trabalho da maior importância nesta área, inclusive por meio de cooperação técnica internacional com a UNESCO. ABC, UNESCO, CGU e Arquivo Nacional deverão trabalhar para aproximar os elementos da cooperação técnica que podem dialogar (BRASIL, 2010, p. 37).

Entretanto, não há maiores detalhamentos nem proposições sobre as atividades específicas de capacitação ou sobre o desenvolvimento da cooperação técnica entre a Agência Brasileira de Cooperação, UNESCO, CGU e o Arquivo Nacional.

A política trabalha ainda com diversas atividades a serem implementadas, vinculadas a três objetivos principais. Algumas dessas atividades foram incorporadas integralmente pelo primeiro bloco de metas do 1º plano de ação brasileiro (caso das metas II, IV, V, VI e VII), algumas estão difusas em outras metas e outras passaram ao largo do plano. Entre as que foram incorporadas, há uma de evidente relação com os processos arquivísticos e, portanto, com a atuação do Arquivo Nacional, a saber:

Desenvolver cursos sobre os procedimentos de registro e tratamento da informação (produção, recepção, classificação,

utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação) (BRASIL, 2010, p. 43).

O compromisso foi levado ao plano de ação sob o título de “cursos sobre gestão da informação” e terminou não implementado. Em um primeiro momento (balanço divulgado em 2012) o governo brasileiro admitiu atraso e, posteriormente, retirou a atividade, justificando que a CGU não era o órgão detentor “das técnicas adequadas para a implementação da política de capacitação e treinamento na área de gestão da informação”. Por fim, decidiu-se que o compromisso seria incorporado ao 2º plano de ação sob responsabilidade do Ministério da Justiça (executado pelo Arquivo Nacional).

Em outro compromisso originado no projeto de cooperação, uma pesquisa-diagnóstica foi conduzida pelo Professor PHD Roberto daMatta, visando compreender os valores, a cultura e o conhecimento acerca do acesso à informação no Poder Executivo Federal. Foram aplicados dois questionários diferentes, sendo o primeiro voltado a 73 autoridades públicas selecionadas (pesquisa qualitativa) e o segundo reunindo uma amostra de aproximadamente 15.000, dos quase 580.000 servidores públicos federais (aspecto quantitativo).

Através dos questionários, a pesquisa mapeou questões importantes sobre o atual tratamento da informação pública, de forma bem próxima à pesquisa conduzida pelo IFAI (atual INAI) sobre o mesmo tema no México, em 2007⁸². Entretanto, ao contrário da pesquisa do IFAI, não há um destacamento na metodologia de daMatta dedicado a compreender as relações dos servidores com os documentos administrativos nem com as práticas arquivísticas⁸³.

No questionário brasileiro, apenas duas questões remetem à conexão entre gestão de documentos e acesso à informação nos órgãos públicos. Questionados sobre a existência de um sistema eletrônico de protocolo e tramitação de documentos no respectivo órgão, 27,1% afirmou que não, 66,5% “sim” e 6,4% disse não ter conhecimento sobre.

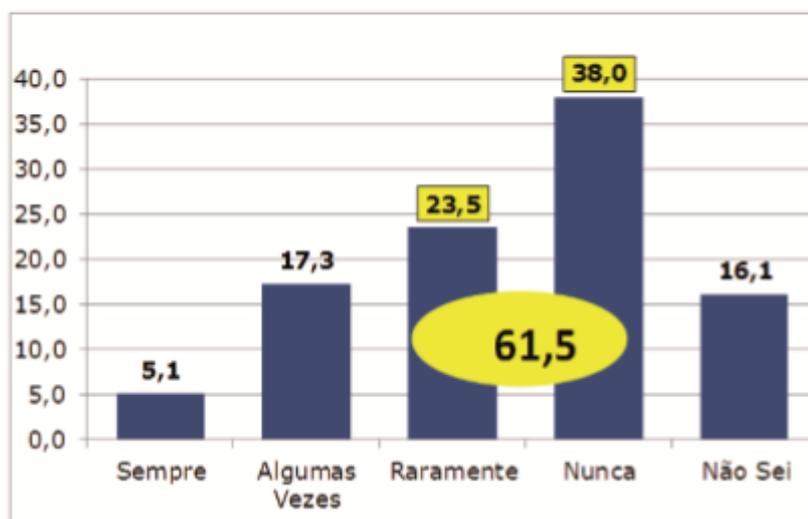
No que tange à especialização, do total de questionários respondidos, 38% afirmou nunca ter presenciado/participado de um curso ou um treinamento em gestão de documentos (ver figura abaixo).

⁸² “*La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*”. Ciudad del Mexico; IFAI, 2007.

⁸³ A pesquisa mexicana tem parte destacada para o entendimento dos arquivos, identificando tipologias documentais geradas, estado dos arquivos, conhecimento de regras de arquivamento, etc.

Figura 16 – Frequência de cursos para servidores públicos

Com que frequência são realizados cursos e treinamentos sobre gestão de documentos e/ou segurança da informação em seu órgão ou entidade?



Fonte: [Pesquisa Diagnóstico sobre cultura de Acesso à Informação Pública \(2011d\)](#)

Somadas as respostas “nunca” e “raramente”, temos 61,5% dos servidores que não reconhecem uma regularidade nesses cursos. Há ainda um percentual alto (16,1%) de servidores que não souberam responder à pergunta, indicando que os temas abordados não fazem parte do seu cotidiano.

O resultado sugere uma carência de cursos e treinamentos que preparem os servidores públicos para lidar com a gestão de documentos, com a segurança da informação e, conseqüentemente, com as solicitações oriundas da Lei de Acesso à informação (Lei 12.527/2011).

Nesse sentido, pondera o pesquisador que:

Talvez, esses treinamentos estejam ocorrendo em áreas específicas, que podem ser consideradas como “ilhas” de excelência. Mas, se a questão for um maior envolvimento do servidor com a sociedade, através do atendimento às requisições de informação, os dados mostram que o servidor não se considera “preparado” para atuar nesse sentido (BRASIL, 2011d, p. 15).

Em linhas gerais, o resultado do diagnóstico é interessante para que se perceba o desarranjo entre as expectativas acerca do cumprimento da Lei de Acesso à Informação e o preparo organizacional/operacional da Administração Pública Federal. Entre os desafios a serem superados no âmbito organizacional, o estudo aponta em sua conclusão a necessidade de “implementação de política - a um tempo uniforme e flexível - para arquivos de documentos e também para o arquivamento eletrônico nos órgãos da

administração federal”⁸⁴. A sugestão figuraria dois anos depois como uma meta do 2º plano de ação brasileiro na OGP. Já no âmbito operacional, há uma recomendação para a “universalização da gestão eletrônica de documentos e de acompanhamento de processos, com interfaces que permitam o acesso direto dos cidadãos interessados”⁸⁵.

O diagnóstico resultante do estudo sobre o papel das ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal na política brasileira de acesso à informação não traz nenhum ponto relevante para o foco da pesquisa, uma vez que não relaciona o trabalho das ouvidorias diretamente à questão arquivística.

O terceiro compromisso do Sistema Federal de Acesso à Informação propõe a elaboração de uma guia/cartilha de acesso à informação para servidores públicos. Como pudemos observar, a guia intitulada “Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527” encontra-se disponível no site da CGU desde Dezembro de 2011 e aborda temas como “cultura de segredo *versus* cultura de acesso”, “direito à informação”, “transparência ativa e passiva” etc.

A publicação tem em seu centro os aspectos legais e culturais a respeito do acesso à informação, havendo apenas uma recomendação para o aprimoramento de programas de gestão de documentos, na seção “perguntas e respostas”. Sustenta a cartilha que:

[...]a informação disponível ao público é, muitas vezes, a ponta de um processo que reúne operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos. Para tanto, programas de gestão precisam ser sempre aprimorados e atualizados (BRASIL, 2011c, p. 20).

Já o compromisso de pesquisa que visava identificar as demandas da sociedade acerca do acesso à informação, acabou retirado pelo governo. A justificativa dada é que a elaboração do compromisso e metodologia da pesquisa se deu antes da estruturação do sistema eSIC, que passou a agregar um conjunto de informações acerca das demandas da sociedade por informação, sendo possível utilizar a ferramenta em detrimento dos resultados da pesquisa proposta.

Um último compromisso do 1º plano que merece destaque pertence ao bloco “participação social e engajamento cidadão”. A atividade se refere à realização da 1ª

⁸⁴ Fonte: 1º plano de ação brasileiro. Disponível em:

<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>. Acesso em: 21 abr. 2016

⁸⁵ Idem.

Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial)⁸⁶, cujo objetivo principal é estimular a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública.

O relatório final aponta que 2.750 municípios e cerca de 150 mil pessoas participaram. Durante a 1ª Consocial - realizada em 2012 - foram aprovadas 80 propostas prioritárias para a sociedade no que tange a políticas públicas de transparência, controle, prevenção e combate à corrupção. Entre as aprovadas, a proposta nº 73 - inscrita no eixo “promoção da transparência pública e acesso à informação e aos dados públicos” - preocupa-se com as condições em que se dá a gestão de documentos na administração pública brasileira, especificamente na infraestrutura, tecnologia, quadro de profissionais e capacitação. Debatida no portal E-democracia⁸⁷, a proposição inicialmente chamada “Modernização de arquivos públicos”, terminou com a seguinte redação:

Garantir recursos para instituir a Gestão de Documentos nas três esferas públicas, com a criação, fortalecimento e modernização das estruturas de arquivo público, por meio de infraestrutura material, tecnológica e de recursos humanos habilitados (arquivistas), com capacitação contínua, de maneira que tenham participação permanente na produção de banco de dados e demais documentos (BRASIL, 2012, p. 13).

Se adaptada a um plano de ação da OGP, a proposta poderia se desdobrar em diversas metas. Já a proposta nº 22, solicita que, entre outras providências, sejam aprimoradas as formas de registro das licitações públicas, sobretudo as de concorrência ou as que ultrapassam o valor de R\$ 3 milhões de reais. Por meio de câmeras instaladas em salas especiais, a proposta sugere que as licitações passem a ser registradas também em documentos audiovisuais.

De forma geral, dentre todas as propostas que efetivamente integraram o 1º plano de ação brasileiro, chama a atenção o fato de nenhuma abordar a necessidade de melhorias em procedimentos de gestão de documentos e arquivos. Nem em instituições arquivísticas, nem em arquivos ainda não transferidos/recolhidos junto aos órgãos da

⁸⁶ A Consocial foi uma conferência convocada pelo Decreto Presidencial de 8 de Dezembro de 2010 com o intuito de debater propostas e estimular a participação da sociedade civil na gestão pública. A 1ª Consocial foi realizada em 2012 e o relatório final pode ser conferido em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/relatorio-final>. Acesso em: 15 jan. 2016.

⁸⁷ O portal E-democracia, hospedado no site da Câmara dos Deputados, funciona desde 2009 com a missão de incentivar a participação popular na formulação de leis e proposições de políticas públicas através da internet. Em parceria com a CGU, foi largamente utilizado pelo Consocial, com plataformas de conferência online, fóruns, salas de bate-papo, etc.

administração pública federal. Os termos “Arquivo(s)” e “documento(s)” sequer figuram no plano, salvo uma menção para “documento”, em contexto diferente do que interessa a este trabalho⁸⁸. O termo dado(s), por sua vez, é adotado mais de vinte vezes entre títulos e descrições de compromissos que buscam promover o seu acesso. Abaixo, quadro comparativo destacando a presença/ausência de alguns termos-chave para a pesquisa.

Quadro 13 – Presença de termos-chave no 1º PDA brasileiro

Termos	Menções	Menções fora do contexto desejado
Arquivo(s)	0	0
Dado(s)	48	22
Documento(s)	1	1
Informação(ões)	41	15
Metadado(s)	1	0
Registro(s)	7	3

Fonte: Elaborado pelo autor

Neste sentido, o plano aponta, quase que exclusivamente, para a etapa de divulgação e de acesso aos dados governamentais, dedicando pouco espaço às condições em que esses dados arquivísticos são hoje produzidas, armazenadas e serão futuramente preservadas. Esse cenário, que não discute as etapas do ciclo informacional arquivístico anteriores à divulgação de dados, pode indicar a assunção da premissa de que as mais diversas ações do governo na esfera federal sejam regularmente registradas, organizadas e estejam prontas para se tornarem públicas.

Além disso, a ausência dos termos “documento” e “arquivo” sugere que a relação entre boas práticas de gestão de documentos e governo aberto não está clara por parte do governo federal brasileiro. Até mesmo nos estudos conduzidos para atender ao 1º plano, como o diagnóstico dos valores e da cultura de acesso, a abordagem arquivística é tímida.

Outro elemento que complementa a análise é o fato de o Arquivo Nacional –

⁸⁸ Foram classificadas como “menções fora do contexto desejado” todas as menções em que os termos não se referem a dados, documentos, informações produzidas/recebidas pela administração pública. Também foram desconsideradas as menções que se referem ao próprio plano de ação, fazem parte de uma expressão, endereço eletrônico ou compõem nome de programas/sistemas (ex. Serviço de **Informação** ao Cidadão, Lei de Acesso à **Informação**, Portal Brasileiro de **Dados** Abertos, www.dados.gov.br).

enquanto órgão responsável por promover políticas que orientem a gestão dos documentos produzidos pela administração pública federal - não ter sido designado para atuar em nenhuma meta, seja como responsável direto, seja como colaborador. Tampouco o compromisso referente aos cursos de capacitação em gestão da informação, que, entre outras frentes, abriga os procedimentos arquivísticos, contou com a participação do Arquivo Nacional. Foi necessário o desenrolar da execução do compromisso para provar-se o equívoco, culminando no reconhecimento pelo IRM da incapacidade técnica da CGU⁸⁹.

Contudo, isso não significa, necessariamente, que a relação gestão de documentos/governo inexistente para as demandas sociais. Como a 1ª Consocial demonstra, partiu da sociedade civil presente⁹⁰ uma sugestão para que fosse incluída no 1º plano de ação do Brasil uma ação cujo escopo remetia à gestão de documentos nas três esferas de administração pública. A proposição foi debatida sob três eixos: “Modernizar os arquivos públicos”, “Instituir a Gestão de Documentos nas três esferas de governo” e “Investir na formação de recursos humanos habilitados (arquivistas)”.

b) O 2º plano

O 2º plano brasileiro comprometeu-se, em sua primeira versão, a implantar 45 medidas, acrescentando outras sete posteriormente. As propostas dividem-se em: aumento da integridade pública (22), melhoria dos serviços públicos (11), aumento da responsabilidade corporativa (2), criação de comunidades mais seguras (4) e gestão mais efetiva dos recursos públicos (13). Ao contrário do 1º plano, as metas não foram agrupadas em blocos.

O documento faz um balanço das ações do 1º plano e das demandas sociais mapeadas pelos mecanismos de interação da parceria. Dos 32 compromissos do 1º plano, apenas dois haviam sido iniciados, sendo um deles o já mencionado “elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes à gestão da informação”, da CGU. Esse compromisso deu origem, no 2º plano, à ação “implementar

⁸⁹ No relatório IRM (2014, p. 18) do 1º plano de ação, chegou-se à seguinte conclusão sobre: “Não implementou-se este compromisso. O CGU não contava com as técnicas adequadas para implementá-lo”.

⁹⁰ Ao todo, 23 organizações da sociedade civil fizeram-se presentes na 1ª Consocial. Entre elas, a Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, CUT, Força Sindical, W3c Brasil e ONGs que atuam pela transparência e liberdade de expressão e informação, como Artigo 19 e Transparência Brasil.

a Política de Gestão de Documentos no Governo Federal”, de responsabilidade do Ministério da Justiça e executada pelo Arquivo Nacional.

A ação é a única em que o AN participa e propõe, “entre outras iniciativas”, a capacitação de servidores da Administração Pública Federal para identificação, classificação e avaliação dos documentos produzidos e recebidos, correntes e intermediários.

Em consulta feita ao AN (atendimento à distância), solicitando maiores esclarecimentos sobre o conjunto de medidas que compõem o compromisso sobre a referida “Política de Gestão de Documentos do Governo Federal” ou sobre a íntegra deste projeto, a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do órgão manifestou-se da seguinte forma:

[...] o Arquivo Nacional como órgão central do SIGA aderiu ao 2º plano de ação nacional sobre o Governo Aberto, assumindo a ação “Implementar a Política de Gestão de Documentos no Governo Federal” por meio do Ministério da Justiça. Desse modo, para o Arquivo Nacional essa é uma atividade formal, não se caracterizando um projeto. (SALOMÃO NETO, 2014)

E concluiu, apontando as ações até então em andamento⁹¹, para cumprir a meta assumida:

No momento, o Arquivo Nacional vem dando prioridade a ministrar cursos básicos para nivelar o conhecimento sobre gestão de documentos dos servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal por região geográfica do Brasil, para que esses desenvolvam suas atividades com maior facilidade, agilidade e eficiência. (SALOMÃO NETO, 2014)

O compromisso seguiu sem maiores detalhamentos até a publicação do Relatório de Autoavaliação Intermediário do 2º plano, em Abril de 2015. Neste documento, o compromisso é destrinchado e esquematizado em alguns campos como objetivos, descrição, relevância e ambição. De acordo com o relatório, três objetivos compõem a meta (IRM, 2015):

1. Ampliar o número de reuniões técnicas entre o órgão central e os setoriais e seccionais do SIGA;
2. Capacitar servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal para identificar, classificar e avaliar os documentos produzidos e recebidos em fase corrente e intermediária, tornando-os acessíveis à Administração e aos cidadãos;

⁹¹ Solicitação feita em Setembro de 2014. O prazo original para cumprimento da meta expirava em Dezembro de 2013, sendo adiado posteriormente para Julho de 2015.

3. Dotar o órgão central do SIGA de mecanismos legais para fiscalização do cumprimento das normas e legislação vigentes nos órgãos setoriais e seccionais do Sistema.

Para efeitos de medição futura, os objetivos também foram quantificados no campo “ambição” da seguinte forma: 01 Decreto de reformulação do SIGA sancionado pela Presidente da República, 06 cursos de gestão de documentos (Rio de Janeiro e Brasília) para capacitação de servidores em 2013, 20 órgãos setoriais do Sistema (Ministérios e órgãos equivalentes), 50 órgãos seccionais do Sistema e 40 listagens de eliminação de documentos de órgãos e entidades do SIGA aprovadas em 2013.

Confrontando os objetivos e ambições do compromisso, entretanto, não fica clara a conexão do título com as ações a serem tomadas. Implementar a “Política de Gestão de Documentos no Governo Federal” pressupõe a existência de uma política de gestão elaborada e divulgada por órgão competente.

De acordo com o levantamento da presente pesquisa, não há hoje uma política de gestão de documentos para o governo federal explicitamente definida que possa ser implementada, o que dificulta a assimilação do compromisso. Adicionalmente, nenhum dos *sites* visitados (Arquivo Nacional, SIGA, CONARQ) faz qualquer menção à política supracitada, apenas aos dispositivos legais que dispõem sobre a definição de uma política nacional para arquivos públicos e privados (Lei nº 8.159/91 e Decreto nº 4073/02). Ministras cursos de capacitação e ampliar reuniões técnicas no SIGA são ações relevantes para a melhoria dos serviços arquivísticos governamentais, mas nesse contexto apresentam-se como ações isoladas e não como parte de um planejamento.

Controvérsias à parte, o compromisso foi considerado como entregue pelo relatório IRM da Parceria. Há que se destacar que apesar do relatório ter sido desenvolvido por um mecanismo independente da OGP, a análise sustenta-se em dados fornecidos pelo próprio governo brasileiro. Dos indicadores fornecidos destacam-se:

- Capacitação de cerca de 300 servidores em cursos de gestão de documentos em 65 órgãos e entidades do SIGA;
- Assinatura de 03 portarias interministeriais que instituem o Sistema de Protocolo Integrado e definem os procedimentos relativos à utilização do Número Único de Protocolo (NUP);
- Atendimento a 150 órgãos e entidades da APF em 697 reuniões, que resultaram na aprovação de Códigos de Classificação (3), Tabelas de

Temporalidade (3), editais de ciência de eliminação (34) e listagens de eliminação (81).

Embora este seja o único compromisso assumido pelo Arquivo Nacional no 2º plano, não é o único que dialoga com questões arquivísticas. Nos eixos 2 e 3 (Aumento da Integridade e Melhoria dos Serviços Públicos), duas metas miram políticas de gestão da informação e uma visa à descrição de documentos arquivísticos transferidos/recolhidos para o Arquivo da Marinha.

A primeira ação, “formulação e implementação da Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa”, visa aprovar uma política que verse sobre os procedimentos relativos à classificação, tratamento e gestão da informação no MD. Embora com atraso, o compromisso foi entregue com a publicação da Portaria Normativa Nº 1000/MD, em Maio de 2015. A portaria aprova a política que dispõe sobre o acesso à informação, o tratamento da informação classificada e concebe uma Comissão de Gestão da Informação no Ministério da Defesa, entre outras diretrizes.

A segunda ação diz respeito a uma política de informação para o Ministério da Previdência Social e menciona também entre seus objetivos a implementação de uma política de **documentação**. Na Portaria de Nº412, de Setembro de 2012, que estabelece diretrizes para execução de uma política de gestão da informação, há um capítulo especialmente dedicado à “gestão arquivística de documentos”. Entre os objetivos estão racionalizar a produção de documentos, aplicar e atualizar o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade (de acordo com as diretrizes do CONARQ), definir estratégias para microfilmagem, digitalização e documentos digitais natos. De acordo com a última atualização, feita em Abril de 2015 no site da CGU⁹², o prazo do compromisso foi adiado de Dezembro de 2014 para Dezembro de 2015.

Outra ação de responsabilidade do Ministério da Defesa é a “base de dados de documentos administrativos produzidos pela Marinha do Brasil”. A ação visa “criar uma base de dados que contenha a descrição de todos os documentos administrativos produzidos pelas Organizações Militares da Marinha do Brasil e transferidos/recolhidos para o Arquivo da Marinha a partir do ano de 2014”.

⁹²Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/2o-plano-de-acao-brasileiro/ministerio-da-previdencia-social/gestao-da-informacao-corporativa-na-previdencia-social-e-governanca>. Acesso em: 15 jul. 2016;

O compromisso foi entregue dentro do prazo, com a disponibilização de uma aplicação desenvolvida sobre a plataforma ICA-AToM⁹³. Foram descritos e incorporados à ferramenta 421 fundos documentais, com suas séries e subséries. Adicionalmente aos metadados, foram digitalizados os documentos transferidos para o Arquivo da Marinha.

No que se refere às questões arquivísticas, podemos considerar que o 2º plano de ação brasileiro na OGP apresenta uma evolução em comparação com o primeiro. Enquanto no 1º não figura nenhuma ação voltada para a melhoria dos serviços arquivísticos – à exceção da capacitação de servidores no tema gestão da informação - o segundo apresenta quatro metas que dimensionam a relevância do investimento em gestão de documentos para a pauta do governo aberto.

A meta assumida pelo Arquivo Nacional (através do Ministério da Justiça), entretanto, peca pela falta de clareza. Ainda que se tenha buscado esclarecimentos junto à instituição arquivística em atendimento à distância, não obtivemos resposta satisfatória, conforme já exposto. Quando dissecada posteriormente no Relatório de Autoavaliação, as ações revelaram-se aquém do que sugere o título e pouco impactante, na medida em que essas ações já deveriam estar ocorrendo independentemente do ingresso na Parceria como: aprovação de listagens de eliminação, cursos de gestão de documentos, e atendimentos rotineiros aos órgãos e entidades da APF.

Na avaliação do IRM, o impacto potencial do compromisso foi classificado com nota 2 - “pequeno avanço” - em uma escala que vai de 1 (mantém *status*) até 4 (transformador). Adicionalmente, a relevância do compromisso para os valores da OGP foi classificada como “não-clara”. Para o IRM:

[...] o compromisso foi completo por ações dentro do governo e os resultados esperados são modestos e de pequeno impacto potencial, por permitir indiretamente e de maneira não especificada no texto do compromisso a melhoria na oferta de documentos de volta para o público. Por isso, é importante que o compromisso adote a cultura de governo aberto e desenvolva mecanismos de participação e canais de *accountability* pública, associando ações internas com acompanhamento e coautoria com a sociedade civil. (IRM, 2015, p. 45)

⁹³ ICA-AToM (*International Council on Archives- Access to Memory*) é um *software* livre baseado na *web* que pretende apoiar as atividades referentes à descrição arquivística em conformidade com os padrões do Conselho Internacional de Arquivos e com as normas de descrição arquivística. A base de dados da Marinha montada sobre a plataforma pode ser vista em: <http://www.arquivodamarinha.dphdm.mar.mil.br/icaatom-1.3.0/index.php/>. Acesso em: 15 jan. 2016.

Um outro ponto relevante de observação no que tange à participação do Arquivo Nacional é a ausência de referências à Parceria Para Governo Aberto no *site* da instituição, mesmo com sua participação direta no 2º plano. O próprio tema “governo aberto” passa completamente ao largo do *site* institucional. A relação entre Arquivo Nacional e governo aberto só se revela no relatório de atividades denominado “Relatório de Ações do Arquivo Nacional 2011-2014”, encontrado na seção de “ações e programas” do site. Através do relatório constata-se - além da execução do compromisso já citado na OGP - tradução feita para o português de texto publicado pelo *International Records Management Trust* (IRMT), que se refere a documentos de arquivo e iniciativas de governo aberto⁹⁴.

Por fim, percebe-se ainda que algumas metas poderiam ter sido construídas de forma que contassem com a participação do Arquivo Nacional, ainda que em caráter colaborativo: cursos de capacitação em gestão da informação, no 1º plano, modelos de licenciamento de dados abertos e padronização de dados abertos no 2º plano.

7.2 OS PLANOS DE AÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS

a) O 1º plano

Em Setembro de 2011, os Estados Unidos lançaram seu 1º plano de ação nacional. Os compromissos organizaram-se em três frentes que, juntas, somam 26 compromissos. São elas: aumento da integridade pública; maior eficácia na gestão de recursos públicos e melhoria dos serviços públicos.

Entre os compromissos assumidos, dois possuem preocupações arquivísticas, sendo o primeiro uma ação abrangente denominada “Modernizar a gestão dos registros governamentais” (ESTADOS UNIDOS, 2011, p. 3, tradução nossa). O compromisso em si não se refere, entretanto, à execução de um conjunto de ações de modernização, mas à proposição de um pontapé inicial conjunto entre o *National Archives and Records Administration* (NARA) e o *Office of Management and Budget* (OMB)⁹⁵.

⁹⁴ Governo Aberto e documentos arquivísticos confiáveis: instrumento de referência para marcos regulatórios/institucionais e capacidades. Disponível em: http://irmt.org/portfolio/open-government-trustworthyrecords/attachment/port_benchmark-revisto_20-mar_2014_final. Acesso em: 20 jun. 2016.

⁹⁵ *Office of Management and Budget* (OMB) é um componente estratégico do Poder Executivo que se reporta diretamente ao presidente dos Estados Unidos. Em tradução livre, seria uma espécie de

A iniciativa cumpriu-se na diretiva “*Managing Government Records*”, de Agosto de 2012, que envolveu as agências federais em compromissos de médio prazo e dividiu-se em duas partes: a primeira voltada para as ações das agências federais, e a segunda voltada para as diretrizes de apoio às ações a serem executadas pelo NARA, OMB e OPM⁹⁶. A diretiva, por sua vez, atende à determinação do memorando presidencial de 28 de Novembro de 2011, cujo objeto é a gestão de documentos governamentais. O memorando determina que a diretiva foque em:

- (i) criar uma ampla estrutura de gerenciamento de registros do governo que seja mais eficiente e menos onerosa;
- (ii) promover as políticas e práticas de gerenciamento de registros que melhorem a capacidade das agências de cumprir suas missões estatutárias;
- (iii) manter o *accountability* através da documentação das ações das agências;
- (iv) expandir as ações de governo aberto e acesso público aos documentos governamentais;
- (v) apoiar as agências com requisitos legais e aplicáveis relacionados à preservação das informações relevantes para litígios
- (vi) promover a transição de uma gestão de documentos de papel para uma gestão eletrônica de documentos sempre que possível (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2011b, tradução nossa).

A primeira meta do primeiro objetivo (para as agências) diz respeito à transição para um “governo digital”. Pede a diretiva que até 2019 todos os documentos eletrônicos permanentes das agências federais americanas sejam gerenciados em formato eletrônico⁹⁷, visando futura transferência e descrição dos metadados (origem, criador, conteúdo, formato) pelo NARA. Além disso, que as agências considerem os benefícios de digitalizar os registros criados em formatos analógicos (áudio, vídeo, microfilme).

A segunda meta mira um prazo menor (até o final de 2016) para que as agências federais gerenciem os registros de e-mails (tanto permanentes como temporários) em formato eletrônico acessível.

O segundo objetivo, por sua vez, pede que:

“Escritório de Gestão e Orçamento”, cuja missão é apoiar e implementar a visão presidencial nos órgãos e agências do governo federal.

⁹⁶ *Office of Personnel Management* (OPM) é um órgão do governo federal americano dedicado ao recrutamento, retenção e treinamento de recursos humanos. O órgão apoia as agências federais e supervisiona todas as suas políticas criadas para os departamentos de recursos humanos.

⁹⁷ O termo “*eletronic records*” engloba documentos analógicos e digitais embora geralmente seja usado para tratar da informação armazenada em computadores. “*Eletronic format*” ou “formato eletrônico” comumente equivale a formato digital. Fonte: *A glossary of archival and records terminology* (Society of American Archivists). Disponível em: <http://www2.archivists.org/glossary/terms/e/electronic-record>. Acesso em: 22 mar. 2016.

- a) As agências federais indiquem um oficial sênior que seja responsável por garantir que os programas de gestão de documentos estejam de acordo com as normas e regulação
- b) O agente responsável se certifique de que todos os registros permanentes estejam identificados para transferência e reportados para o NARA.
- c) Os agentes indicados sejam certificados em treinamento pelo NARA em até um ano após sua posse
- d) As agências devem estabelecer métodos para informar todos os funcionários de suas responsabilidades com as leis e as políticas de gestão de documentos e desenvolver treinamentos específicos para cada equipe
- e) Os agentes indicados devem garantir que todos os registros em papel (e outros não eletrônicos) sejam identificados e programados de acordo com seu ciclo de vida: retenção, descarte, transferência, etc. (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2012, p. 3, tradução nossa).

Já a segunda parte do documento, na qual são dispostas as ações do NARA, da OMB e OPM, possui três seções: 1) demandar gestão eletrônica de documentos para garantir transparência, eficiência e *accountability*; 2) criar uma estrutura robusta que demonstre conformidade com os estatutos e regulamentos federais, promovendo também parcerias; 3) melhorar os processos do NARA para servir às necessidades das agências.

As 11 ações propostas para os três órgãos englobam revisões do NARA para guias de transferência de documentos eletrônicos permanentes, elaboração de orientações para gestão de e-mails, e sugestões de melhorias nos processos de vistoria às agências federais. Destaca-se aqui a ação que visa estimular a modernização tecnológica e que pede integração do NARA com a indústria privada e outros patrocinadores para produzir soluções economicamente viáveis de automação aplicadas à gestão de documentos. O foco desta abordagem é uma gestão automatizada de e-mails, mídias sociais e outros tipos de documentos digitais, incluindo técnicas avançadas de busca. A ação prevê, inclusive, cooperação internacional no desenvolvimento de soluções em código aberto.

Outra ação de destaque propôs que o OPM estabelecesse uma série ocupacional para gestão de informação e documentos, delimitando competências necessárias, afazeres típicos, responsabilidades do cargo e conhecimentos pré-requisitados para o profissional. A série referida foi criada em Março de 2015 sob o código 0308⁹⁸.

⁹⁸ A série pode ser consultada em: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/standards/0300/g0308.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016

De volta ao 1º plano de ação americano, uma segunda atividade foi atribuída ao *National Archives*. Através do *National Declassification Center* (NDC)⁹⁹, o objetivo do compromisso é liderar uma força-tarefa entre agências federais para desclassificar documentos de valor histórico referentes à segurança nacional. A meta estipulada era lidar com o acúmulo de cerca de 400 milhões de páginas de documentos transferidas para o NARA até o término de 2013.

Pelas informações que constam nos relatórios semestrais do NDC, o esforço resultou, findo o prazo previsto, na avaliação de 352 milhões de páginas, das quais 130 milhões já haviam cumprido todas as etapas do processo (incluindo avaliação página a página de todos os documentos que continham informações classificadas como RD ou FRD)¹⁰⁰.

O Relatório desenvolvido pelo IRM (2011-2013) aponta, todavia, que a política de desclassificar documentos referentes à segurança nacional deve ser estudada e ir além do proposto, pois se constatou que há um quadro de excesso de classificações restritivas e, diante de tal quadro, a tendência segue sendo de acúmulo. Indica-se no relatório uma política que envolva, sobretudo, as agências que lidam com as classificações para que se busquem maneiras de simplificar o processo.

A avaliação do IRM vai ao encontro do mapeamento anual feito pelo ISOO¹⁰¹ em 2014, especialmente no que tange às classificações derivativas¹⁰², exibidas abaixo:

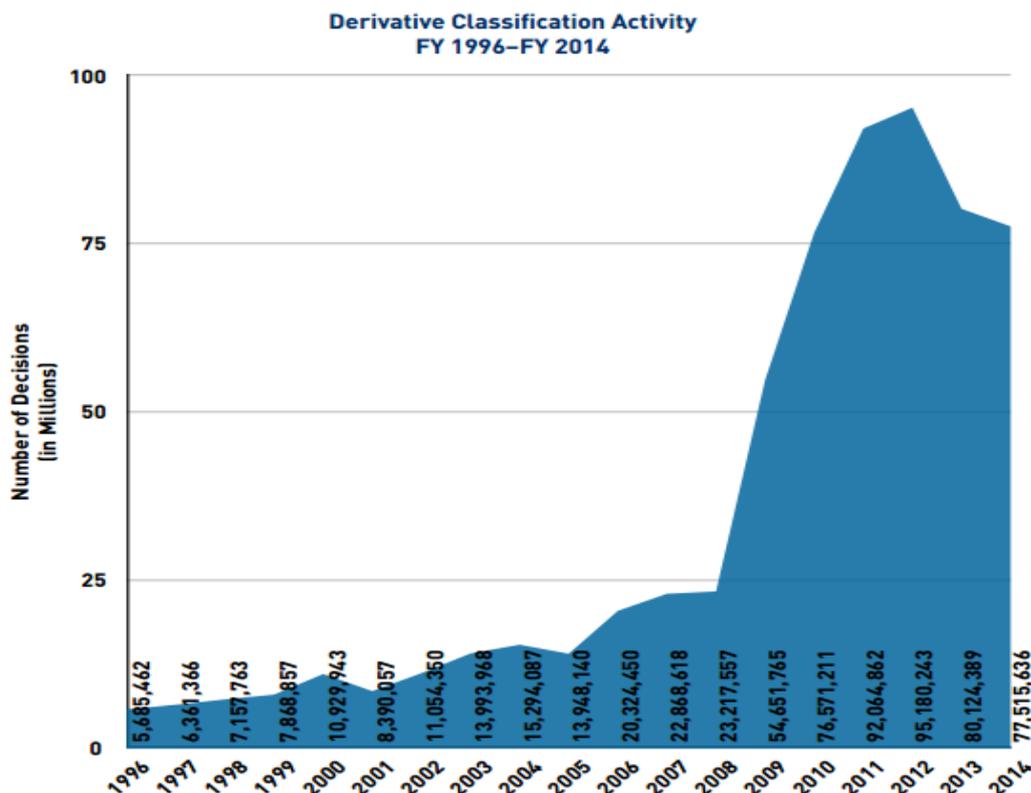
⁹⁹ . O *National Declassification Center* (NDC) é um órgão vinculado ao NARA; criado em 2009 pela administração Obama (anterior, portanto, a *Open Government Partnership*) para, entre outras atribuições, acelerar a desclassificação de documentos sem que haja, entretanto, prejuízo aos parâmetros legais estabelecidos. O NDC possui um diretor indicado pelo arquivista-chefe do *National Archives* e em consulta com outras secretarias.

¹⁰⁰ “*Restricted data*” e “*Formerly Restricted Data*” são duas classificações especificadas no *Atomic Energy Act*, de 1954. Enquanto a primeira possui alto grau de restrição, a segunda está um grau abaixo e pode ser compartilhada com outras agências militares. A avaliação “*page-to-page*” é uma exigência da emenda feita ao “*National Defense Reauthorization Act*” (1999). Segundo a emenda, cada agência “interessada” deve conduzir uma revisão nos documentos classificados como RD e FRD.

¹⁰¹ *Information Security Oversight Office*. Componente do NARA responsável por supervisionar o sistema de classificação de documentos em todas as agências do governo americano.

¹⁰² Classificações derivativas na nomenclatura do ISOO equivalem a uma espécie de classificação secundária, em que informações já originalmente classificadas são replicadas ou referenciadas em uma nova forma.

Figura 17 - Classificações derivativas 1996-2014



Fonte: ISOO – *Report to the President* – 2014. Disponível em:

<https://www.archives.gov/isoo/reports/2014-annual-report.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016.

Embora o número de novas informações classificadas como sigilosas tenha caído 45% no período 2008-2014, podemos observar no mapeamento um crescimento contínuo de classificações derivativas desde pelo menos 1996, aumentando na administração Bush¹⁰³ e alcançando níveis quase exponenciais na administração Obama. O número de classificações passou de cerca de 8 milhões em 2001 para 77 milhões em 2014, atingindo o pico de 95 milhões em 2012 e, só a partir de então, revertendo a curva de crescimento para declínio¹⁰⁴.

Em tal cenário, o custo de mobilizar recursos materiais e humanos para rever e desclassificar informações - apartado de uma revisão nas políticas de classificação - parece não ter sentido, visto que a quantidade de documentos classificados aumenta a

¹⁰³ Cabe lembrar que o início da administração Bush coincidiu com os ataques terroristas ocorridos em solo americano em 11 de Setembro de 2001 que, entre outros alvos, atingiram o Pentágono e as torres gêmeas do *World Trade Center*. Os ataques tiveram grande impacto nas políticas de governo a partir de então, especialmente no que diz respeito à política externa e de segurança. No campo da informação e dos documentos, houve expansão da capacidade de coleta de informações por agências de segurança e também um aumento na quantidade de documentos classificados como sigilosos.

¹⁰⁴ Todas as informações do parágrafo constam no relatório anual da ISOO de 2014. Disponível em: <https://www.archives.gov/isoo/reports/2014-annual-report.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016.

um ritmo muito maior do que se pode desclassificar.

b) O 2º plano

Podemos considerar que o 2º plano de ação americano, de Dezembro de 2013, seguiu uma linha muito próxima aos compromissos do primeiro, expandindo em cada tópico os focos de atuação para as metas previamente cumpridas. Novamente, 26 compromissos foram apresentados, alguns subdividindo-se em compromissos menores.

O tópico referente à modernização da gestão dos registros governamentais apresentou duas prioridades: 1) automatizar a gestão eletrônica de e-mails em formato acessível; 2) colaborar para o estabelecimento padrões de dados e metadados objetivando aprimorar os mecanismos de busca para as informações governamentais disponibilizadas.

Para atender à primeira, o NARA utilizou-se de boletins orientativos em agosto de 2013 e setembro de 2014, enquanto o OMB apresentou o memorando M-14-16 (IRM, 2015b, p.40). Ambos reforçam o caráter documental dos *e-mails* que, como documentos federais, devem ser geridos adequadamente. Adicionalmente, foi apresentado o método “*Capstone*”, cuja abordagem sugere uma gestão eletrônica de *e-mails* baseada no binômio posição/responsabilidades dos agentes. Quanto aos padrões de dados e metadados, o NARA abriu para discussão pública o esboço das orientações de requisitos mínimos em seu *blog*. As orientações definitivas vieram com o boletim 2015-04, que determina os requisitos mínimos de metadados a constarem nas transferências de documentos eletrônicos para o Arquivo.

O tópico seguinte discute a necessidade de modernização dos processos decorrentes do FOIA (*Freedom of Information Act*). A parte que coube ao NARA diz respeito ao estabelecimento formal de um comitê consultivo de modernização do FOIA, composto por membros de dentro e de fora do governo e que possa dialogar com a comunidade interessada, solicitar comentários públicos e alcançar recomendações consensuais para a modernização. De acordo com o relatório de autoavaliação, o comitê foi formado em 2014 com a seguinte composição: 20 membros especialistas no FOIA, sendo metade de dentro do governo e metade de fora. Em sua primeira reunião, o comitê estabeleceu três subcomitês: um dedicado a expandir a supervisão dos processos

regulamentados pelo FOIA; aumentar a abertura proativa de documentos e reformar as taxas do FOIA¹⁰⁵.

Atendendo às preocupações apontadas pelo IRM no relatório referente ao 1º plano de ação, o 2º plano incluiu um tópico dedicado a transformar a política de classificação de documentos referentes à segurança nacional. São objetivos desse compromisso:

- a. Criar um Comitê de Revisão de Classificações de Segurança para mudar o sistema de classificações atual.
- b. Implementar um processo de revisão sistemática para desclassificação de informações históricas de programas nucleares não mais sensíveis.
- c. guiar novas ferramentas que possam ser revisoras de classificação, e que tenham capacidade de pesquisa para dados não estruturados. Iniciar com os Arquivos Presidenciais, derivados do sistema de *e-mails* confidenciais da Administração Reagan.
- d. Implementar um sistema de rastreamento referência na NDC que notifique automaticamente as agências quando informações sigilosas estão prontas para serem desclassificadas (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013a, p. 4, tradução nossa).

Na avaliação do IRM, houve evolução substancial. A exceção ficou por conta dos Arquivos Presidenciais, que à altura do relatório tinha progresso incerto apesar das tentativas com novas ferramentas em duas regiões do Texas.

O quinto tópico da diretriz, “aumentar a integridade pública”, também envolve diretamente o arquivo nacional. O objetivo chave é padronizar processos e procedimentos de gestão sobre as informações CUI (*Controlled Unclassified Information*)¹⁰⁶. Para atender ao compromisso, o NARA apresentou um esboço de regulação a ser revisto pelas agências interessadas em 2014 e, em 2015, disponibilizou-o no *site* governamental *Federal Register* para que também pudesse ser criticado pela sociedade civil. A regulação inclui guias de implementação e um registro para CUI e foi uma oportunidade de o NARA alinhar-se com outra meta do plano de ação, cujo objetivo era aumentar a participação pública nos processos regulatórios por meio de ferramentas como o *Federal Register*.

Avançando para a diretriz de melhoria dos serviços públicos encontramos os dois últimos compromissos, que contam com a participação do NARA no 2º plano de

¹⁰⁵ As solicitações feitas via FOIA são gratuitas, mas seu atendimento, via de regra, é cobrado. Para efeitos de cobrança, os requerentes são divididos em três categorias, de acordo com a finalidade da solicitação: 1) comercial; 2) jornalística, educativa ou científica e 3) todo o restante que não se enquadra nos dois primeiros casos.

¹⁰⁶ *Controlled Unclassified Information* (CUI) são as informações que necessitam de salvaguarda ou de mecanismos de controle para identificar os limites de sua divulgação de acordo com as leis e regulações aplicáveis; e não se enquadram na “*Executive Order 13526*” ou no “*Atomic Energy Act*”.

ação. O primeiro, divide a liderança com quatro outras agências para alcançar o objetivo de expandir a participação pública no desenvolvimento de regulações governamentais. Os caminhos seriam facilitar as críticas aos esboços disponibilizados em locais próprios para tal, manter a proatividade, encontrar-se regularmente com grupos interessados e considerar a expansão da plataforma piloto *E-regulations*, desenvolvida pelo *Consumer Financial Protection Bureau*¹⁰⁷. Não há indícios, entretanto, de atuação isolada do NARA neste compromisso, exceto pela disponibilização de um esboço regulatório em ferramenta de crítica pública, conforme citado anteriormente.

Finalmente, o quinto compromisso da referida seção trata de promover inovação aproveitando a colaboração da sociedade americana. Oito órgãos são considerados lideranças do projeto, incluindo o NARA. Para o compromisso, o Arquivo lançou uma nova ferramenta de legendagem de vídeos históricos e uma nova versão do *National Archives Catalog*¹⁰⁸, que agora permite comentários e interação.

De maneira geral, houve relevante participação do NARA nos dois planos de ação. Não somente no número de compromissos, mas na extensão e na forma de execução de alguns deles. Compromissos de grandes dimensões como a “modernização da gestão dos registros federais” contaram com amplo suporte do governo federal, seja através da mobilização estratégica do OMB, seja acionando a participação das agências por meio de mecanismos legais, como memorandos presidenciais.

O número de compromissos liderados, conjuntamente ou não, é elevado, sendo o NARA um dos órgãos mais acionados do 2º plano de ação. Uma das explicações que ajuda a entender este contraste com o plano brasileiro é a horizontalidade das lideranças que caracteriza os planos americanos, culminando em ações que são divididas por oito ou até mais agências federais. Isso contribui, certamente, para a inclusão do NARA em compromissos que não são essencialmente arquivísticos, como o de promover inovação por meio de projetos colaborativos.

Como efeito colateral do alto engajamento, não fica evidente uma participação incisiva do NARA em todos os compromissos por ele liderados. Especialmente no compromisso de expansão da participação civil no desenvolvimento de leis e regulações governamentais.

¹⁰⁷ *E-regulations* é uma Plataforma digital em código aberto que torna as regulações mais fáceis de ler e entender através da estruturação e disponibilização de documentos relacionados, histórico e outras informações.

¹⁰⁸ Portal público *online* para os documentos do Arquivo e para informações sobre esses documentos.

Entretanto, somente esta característica dos planos americanos não é suficiente para explicar o Arquivo enquanto uma das agências que protagonizam o 2º plano. Aparenta pesar, nesse sentido, o fato de o NARA ser reconhecido como um órgão proativo em pontos alinhados com os valores de governo aberto, como o *crowdsourcing*. Parece seguro afirmar que, por ter desenvolvido projetos colaborativos de referência anteriormente ao compromisso, como o *Citizen Archivist*, o NARA foi credenciado a ser uma das lideranças do mesmo.

7.3 OS PLANOS DE AÇÃO DO MÉXICO

a) O 1º plano

Ao fim de 2011, o México apresentou seu 1º plano de ação como forma de ingresso na Parceria para Governo Aberto. Para que fossem atendidos os prazos pré-definidos, a construção do plano se deu de forma limitada por alguns setores do governo federal e oito organizações da sociedade civil, que já vinham trabalhando por conta própria em projetos de transparência e cidadania¹⁰⁹. Além da elaboração do plano, as organizações viriam a participar também da execução dos compromissos.

Dos cinco grandes desafios propostos, o plano mexicano privilegiou o “aumento da integridade pública” e a “eficiência na gestão de recursos”, que concentraram, juntos, aproximadamente 75% dos compromissos propostos.

Quanto ao conteúdo, nenhum dos 36 compromissos ataca diretamente problemáticas da gestão de documentos e arquivos públicos do México, e não há também indicação do *Archivo General de la Nación*, seja como liderança, seja como colaborador das metas. O teor dos compromissos aponta quase que exclusivamente para a transparência de dados orçamentários, subsídios governamentais e desenvolvimentos de *sites* institucionais. Mais de 10 metas se referem somente à publicação de dados, que envolvem desde dados de contratações, subsídios, e doações da PEMEX¹¹⁰ a gastos

¹⁰⁹ *Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis y Investigación; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); SocialTic e Transparencia Mexicana*. Além destas, houve participação da Article 19, organização não-governamental que atua em mais de 30 países em defesa da liberdade de expressão e do acesso à informação. Seu nome faz referência ao 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece o direito à liberdade de expressão e opinião. Além da participação na elaboração e execução do plano mexicano, esteve presente também na 1ª CONSOCIAL do Brasil, como uma das 23 representantes da sociedade civil.

¹¹⁰ *Petroleos Mexicanos (PEMEX)* - Petroleira estatal mexicana de economia mista.

governamentais com publicidade, recursos destinados à proteção de defensores dos Direitos Humanos, orçamento pra compra de medicamentos, etc.

Cabe aqui destacar o compromisso de código 42 - “Arquivos e documentos em formato aberto” - cujo texto reproduz-se abaixo:

Que não se considere um PDF como informação pública, apenas os dados em formato CSV, XML e KML, para que possam ser analisados por qualquer ferramenta. Converter em texto e bases de dados recuperáveis todos os arquivos digitalizados em .pdf e os originados em arquivos de imagem como .jpg (MEXICO, 2012a, p. 6, tradução nossa).

Embora a responsabilidade formal de realizar a meta tenha ficado com a *Secretaria de la función Pública*¹¹¹ em parceria com a organização civil *CitiVox*, o *Archivo General de la Nación* teve parte na operacionalização da mesma, introduzindo, junto com a SFP, as diretrizes de transparência e dados abertos no *Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos*. No documento, atualizado em Novembro de 2012, ingressaram definições de termos como “dados abertos”, “metadados” e políticas e ações de transparência a serem adotadas pela Administração Pública Federal. Nesse sentido, recomenda o Manual que a informação governamental de interesse público deve ser:

[...] analítica, precisa, verdadeira, indicando o período a que se refere e, quando apropriado, dar-se-á prioridade na sua publicação - nos termos de disposições legais - ao uso de dados abertos, ferramentas digitais e formatos que promovam a análise estatística e facilitem a reprodução e comparação de informação, de modo que os indivíduos possam utilizar-se conforme apropriado aos seus interesses (MÉXICO, 2012b, tradução nossa).

Referenciou-se também o marco jurídico que estabelece o *Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal*, projeto do governo federal que visa aumentar o nível interoperabilidade técnica, organizacional e governamental dos sistemas e aplicações da APF¹¹².

Ainda no âmbito de cumprimento da meta, 209 entidades administrativas do governo foram contatadas para que fizessem um reporte de avanço na execução das

¹¹¹ Organismo do Estado mexicano encarregado de coordenar e avaliar o exercício público do governo em nível federal.

¹¹² Os três eixos de operação do EIDA são: 1) cooperação e intercâmbio de informação para proporcionar serviços públicos integrados; 2) compartilhar e reusar informação para aumentar a eficiência administrativa; 3) assegurar o acesso à informação, a transparência e a participação cidadã. Fonte: “*Modelo Integral del “Esquema de Interoperabilidad de la Administración Pública Federal”*”. 2013. Disponível em: <http://cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/PRESENTACION-EIDA.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

disposições do EIDA, supracitado. Aponta o relatório independente que, a esse respeito, há instituições nas quais não se compreendem com clareza os conceitos de dados e governo aberto. Sugere-se que, tanto os dispositivos do Esquema de Interoperabilidade quanto o Manual Administrativo de Transparência e Arquivos, sejam mais bem difundidos entre os servidores públicos, buscando sensibilizá-los para esta matéria.

b) O 2º plano

Para o 2º plano de ação, cuja versão preliminar foi divulgada em Novembro de 2013 - e a versão final no início de 2014, o governo do México apresentou 26 novos compromissos que, mais uma vez, passaram ao largo das questões arquivísticas. Tampouco pode se dizer que houve maior participação do *Archivo General de La Nación*, uma vez que não foi incluído nas responsabilidades e ações do plano.

A maior parte dos compromissos se enquadra em um determinado arco de temas que inclui: desenvolvimento ou reforma de sites institucionais; publicação de dados governamentais (com forte tendência para dados fazendários e fiscais, como compras, obras, impostos e orçamentos) e difusão dos princípios do governo aberto para setores como o das indústrias mineradoras e petrolíferas.

Avaliando os dois primeiros planos de ação do México, podemos concluir que a relação entre gestão de documentos e governo aberto não se expressa na Parceria. Não há metas de carácter arquivístico e as metas que tratam de dados, por sua vez, não abordam questões-chave para a gestão de documentos digitais, como a garantia de autenticidade, integridade e usabilidade dos mesmos. O plano para implementar uma política nacional de dados interoperáveis, do 2º plano, considera cinco diretrizes:

- 1) lineamientos para la publicación de datos abiertos con la participación de expertos con apego a las mejores prácticas internacionales;
- 2) medios de acceso público a los datos abiertos;
- 3) mecanismos de retroalimentación, participación y denuncia de la comunidad de usuarios;
- 4) iniciativas de fomento al uso de datos en la sociedad y gobierno; y
- 5) garantías a la privacidad de quien aporta, usa e reusa los datos. (MÉXICO, 2015b, p. 1)

Há uma preocupação que se direciona exclusivamente para as etapas de publicação e para o fomento do uso de dados, enquanto forma-se uma lacuna na

garantia da qualidade destes dados. Essa tônica permeia toda a participação mexicana na OGP.

Fora dela, entretanto, há algum nível de reconhecimento na esfera governamental da importância dos documentos para os princípios de governo aberto. O penúltimo *Plan Nacional de Desarrollo*¹¹³, cujo período compreende 2007 a 2012, já antecipava a necessidade de desenvolver procedimentos legais¹¹⁴ para a adequada organização e conservação dos arquivos porque entendia que:

Um arquivo bem organizado é garantia de transparência e prestação de contas dentro da administração pública. A correta organização arquivística contribui para a modernização e eficiência das atividades de governo, devendo-se prever a aplicação de tecnologias da informação na gestão documental, com ênfase na regulação dos documentos eletrônicos (MÉXICO, 2007a, p. 291, tradução nossa).

Da mesma forma, o plano sucessor estabelece a deficiência no trato com arquivos e documentos como uma das marcas que incidem negativamente sobre o combate à corrupção (MÉXICO, 2013b, p. 37). Tais preocupações, ainda que expressas em documentos-chave de planejamento do governo mexicano, não foram suficientes para que se materializassem em ações no contexto da Parceria.

7.4 OS PLANOS DE AÇÃO DO REINO UNIDO

a) O 1º plano

O Reino Unido abriu sua participação na OGP ao fim de 2011, com 21 compromissos apresentados em seu 1º plano de ação. Antes de entrar no plano em si, é preciso estabelecer uma diferença significativa entre o 1º plano do Reino Unido e os outros planos analisados. O plano adotou um modelo centralizador, com os compromissos todos vinculados ao *Cabinet Office*, departamento responsável por apoiar diretamente o primeiro-ministro na execução dos planos de governo e responsável, entre outras tarefas, pela promoção das ações de transparência no governo. Neste modelo, o *Cabinet Office* não só supervisiona a implementação do plano, mas é o próprio responsável por fazê-la, com mínima participação de outros órgãos. Por essa razão, a

¹¹³ O Plano Nacional de Desenvolvimento, publicado pelo Poder Executivo Federal Mexicano, projeta as ações de prioridade a serem conduzidas pelos cinco ou seis anos seguintes. O último plano elaborado, vale para o período 2014-2018.

¹¹⁴ Em 2012 foi promulgada a *Ley Federal de Archivos* mexicana, que estabeleceu normas para a conservação e organização de arquivos.

atuação de outras agências (incluindo aqui o *National Archives*) só poderá ser inferida no plano seguinte, cujo modelo de atuação descentralizou-se.

Os compromissos se dividem em oito grupos temáticos. São eles:

- 1) Direito aos dados
- 2) Definição de padrões
- 3) Responsabilidades corporativas e pessoais
- 4) Recolhimento e publicação de dados corretos
- 5) Maximização da abertura de dados
- 6) Estímulo ao mercado para um uso inovador dos dados
- 7) Assistência para ajuda internacional
- 8) Tecnologias da Informação e Comunicação

Percebe-se que predominam as questões ligadas diretamente aos dados (sobretudo direito, acesso e uso) em detrimento de outras frentes da parceria. Nenhuma das questões remete diretamente à gestão de documentos.

Há, no primeiro grupo, um compromisso que se debruça sobre os sistemas de tecnologia da informação, prevendo a adoção de um modelo de padrões digitais para todos os sistemas que queiram ser vinculados ao portal GOV.UK¹¹⁵ e que processem acima de 100.000 transações por ano.

O modelo, publicado pelo *Government Digital Service*¹¹⁶ e denominado *Digital by Default Standard*, possui 26 critérios (posteriormente reduzidos a 18) que devem ser atendidos integralmente. Passando por diretrizes de testes, estudos de usuários, parâmetros de usabilidade, formato, questões de privacidade e segurança, o DBD não trata de temas como preservação, autenticidade, integridade e contexto, que poderiam aproximar os profissionais de documentação com os profissionais que hoje lidam com os serviços digitais, sobretudo os desenvolvedores de tecnologias da informação.

A consideração igualmente se aplica ao *Public Data Principles* (ou Princípios para Dados Públicos), publicado pelo *Public Sector Transparency Board*¹¹⁷ enquanto política a ser seguida pelos departamentos governamentais.

¹¹⁵ GOV.UK é um portal na internet que reúne ampla gama de serviços digitais referentes ao governo do Reino Unido, incluindo fornecimento de dados e estatísticas.

¹¹⁶ *Government Digital Service* é uma divisão do *Cabinet Office*, responsável por liderar iniciativas de governança digital. Administra também o portal GOV.UK.

¹¹⁷ *Public Sector Transparency Board* é um conselho cuja finalidade é avançar a agenda da transparência. É presidido pelo ministro do *Cabinet Office* e composto por especialistas de dados do setor público e privado. *Public Data Principles* é um grupo de princípios que serve como referência para as agências federais no compartilhamento de dados.

Quanto ao *National Archives*, ainda que não tenha sido responsável direto por nenhuma meta, uma vez que todas foram atribuídas ao *Cabinet Office*, atuou diretamente no cumprimento de um dos compromissos do grupo dois, que previa o desenvolvimento de um modelo de licença de uso para os dados governamentais. A licença - denominada *Open Government Licence* - foi desenvolvida e é mantida pelo Arquivo. Permite o uso, a cópia e qualquer exploração comercial e não-comercial, devendo o usuário em troca apenas informar a fonte e, se possível, divulgar um *link* para a (OGL).

b) O 2º plano

O 2º plano de ação do Reino Unido, de Outubro de 2013, apresentou uma mudança na atribuição dos compromissos. Diferentemente do 1º, no 2º plano de ação alguns departamentos se encarregaram de tocar iniciativas próprias, contando também com apoio de organizações da sociedade civil. Houve a percepção de que era benéfico abandonar no 2º plano o modelo centralizador que atribuía ao *Cabinet Office* a responsabilidade por todos os compromissos, deixando com que órgãos do governo participassem de maneira mais incisiva. Essa mudança foi determinante para que o *National Archives* aumentasse sua participação, liderando três compromissos do plano e colaborando em um quarto.

Nesse contexto, o *National Archives* participa de quatro compromissos, incluindo as três ações que derivam do compromisso cinco: Gerir e capturar documentos digitais. As ações são: 1) entregar um mecanismo operacional de acesso e preservação de documentos digitais – *Digital Records Infrastructure* (DRI); 2) desenvolver um processo eficiente e sustentável para a transferência de documentos digitais para a DRI, apoiado pelas orientações publicadas em seu site; 3) completar a transição para a “regra dos 20 anos”¹¹⁸.

O TNA desenvolveu o sistema de arquivos digitais DRI sob as bases do antecessor - *Digital Repository System* (DRS) – buscando um salto quantitativo e qualitativo. De acordo com o TNA, o sistema anterior (de 2006) lidava com a escala de

¹¹⁸ Compromisso refere-se à redução do prazo de sigilo de 30 para 20 anos sobre documentos que não se enquadram no *Freedom of Information Act*. Ex: documentos que possam prejudicar investigações criminais, interesses comerciais ou interferem em questões de segurança pública.

terabytes, e não mais conseguia atender à filosofia do “*keep everything*”, impulsionada pelo baixo custo de armazenagem na era da *Big Data*¹¹⁹. Além do aspecto quantitativo, o DRI permite controle de longo prazo na armazenagem de uma ampla gama de documentos e mídias (THE NATIONAL ARCHIVES, 2013, p. 1).

Complementarmente, o TNA entregou o *Digital Transfer Project*, projeto que permite a transferência de documentos criados em ambiente digital, como *e-mails* e planilhas. Em Junho de 2015, o primeiro arquivo “*born-digital*” foi transferido.

A última etapa do compromisso também foi cumprida. O período de transição dos 30 para 20 anos teve início oficialmente em Janeiro de 2013, devendo findar em 2023. Além disso, segundo o IRM, o TNA começou a aplicar mais cedo a regra dos 20 anos, em casos nos quais isso era possível (IRM, 2015c, p. 46).

O oitavo compromisso, por sua vez, denomina-se “Acesso aos documentos policiais” e tem como objetivo o aumento na transparência e acessibilidade dos documentos policiais da Inglaterra e do País de Gales. A metodologia previa a formação de um grupo de trabalho para explorar as possíveis ações a serem tomadas para este fim. A composição do grupo original incluía o TNA, representantes da associação dos chefes de polícia, o ministro da Justiça, 42 autoridades policiais, entre outros. Posteriormente, o grupo foi reduzido a arquivistas e profissionais do TNA.

O IRM relata que, com relação a esse compromisso, foram encontradas muitas dificuldades não previstas para lidar com arquivos sensíveis, como os policiais; não havendo à época do relatório consenso sobre as ações a serem tomadas (IRM, 2015c, p. 58). O relatório de autoavaliação do governo, por sua vez, é pouco informativo em comparação com os relatórios do Brasil, México e EUA e traz poucas informações adicionais sobre o compromisso. Segundo a última atualização do compromisso, em Junho de 2015 no site da Parceria, o compromisso está “em progresso”¹²⁰.

Compromisso de número dez, “Abertura legislativa” objetiva publicar todas as legislações primárias e secundárias no portal *legislation.gov.uk*¹²¹, além das versões revisadas de legislações primárias, fazendo com que os dados legislativos estejam

¹¹⁹ *Big Data* se refere à massa dados produzidos diariamente por uso de *e-mails*, mídias sociais, registros de navegação, mensagens instantâneas, documentos eletrônicos, etc. Hoje, na escala dos *peta bytes*, esse volume de dados tem sido cada vez mais utilizado para identificar padrões de comportamento local e global.

¹²⁰ Ver <http://www.opengovpartnership.org/country/united-kingdom/commitment/digital-records> . Acesso em: 03 mar. 2016.

¹²¹ *Legislation.gov.uk* é um portal de internet desenvolvido em 2010, que funciona como um centro de divulgação e acompanhamento da legislação do Reino Unido. O *National Archives*, enquanto arquivo oficial e principal divulgador de informações públicas do Reino Unido, foi o responsável por sua criação.

disponíveis também em formato aberto. O *National Archives*, enquanto responsável pelo portal, participa diretamente do compromisso.

Até junho de 2015, segundo a última atualização disponibilizada pelo governo, o compromisso constava como “dentro do prazo” (fim de 2015) e o TNA estava trabalhando junto aos governos da Irlanda do Norte e do País de Gales para tornar disponíveis as versões revisadas da legislação¹²².

Por fim, a vigésima meta, denominada “Diretiva de reuso de informações públicas”, previa acelerar a implementação da legislação europeia de reuso das informações do setor público. Esse compromisso teve também o TNA como liderança e, visando o cumprimento, uma regulamentação do reuso das informações do setor público foi entregue ao parlamento do Reino Unido em junho de 2015, adquirindo força legal no mês subsequente. Para dar suporte à implementação, três guias foram publicadas pelo TNA, direcionadas especificamente para: 1) agências que fazem parte do escopo da regulamentação; 2) setor cultural; e 3) aos usuários.

Assim, podemos dizer que há - do 2º para o 1º plano - uma ampliação no escopo dos temas tratados, que incluiu (em dois momentos) metas que se voltaram para as ferramentas de gestão de documentos digitais e acesso à documentação (caso dos registros policiais). Houve também um aumento na participação do TNA, com a liderança de três compromissos e a colaboração em um quarto (“Acesso aos registros policiais”).

7.5 O QUADRO COMPARATIVO

Findo o levantamento, o quadro geral dos planos de ação se apresenta da seguinte forma:

Quadro 14 - Quadro comparativo de planos de ação

	<u>BRASIL</u>	<u>MÉXICO</u>	<u>EUA</u>	<u>REINO UNIDO</u>
Compromissos arquivísticos no 1º Plano	0	0	2	0
Compromissos arquivísticos no 2º Plano	4	0	4	2

¹²² Ver http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/UKNAPupdate_June2015_Legislation.pdf. Acesso em: 03 mar. 2016.

Compromissos executados por instituição arquivística nacional no 1º Plano	0	0	2	1
Compromissos executados por instituição arquivística nacionais no 2º Plano	1	0	6	4

Fonte: Elaborado pelo autor

Os planos de ação americanos possuem mais compromissos arquivísticos que os planos de México, Brasil e Reino Unido somados. As ações propostas pelos EUA também contam com participação de diversos atores além do NARA (outras agências federais, grupos da sociedade civil) e possuem respaldo de outros órgãos e da própria Presidência da República, por vezes utilizando memorandos para garantir o cumprimento das metas.

O NARA teve participação ativa em diversos compromissos. Chamou a atenção especialmente a atuação do órgão em temas não-arquivísticos de grande importância para o plano americano. Como discutido na análise individual, o NARA aparenta possuir um reconhecimento perante as agências de governo enquanto órgão inovador e disseminador de boas práticas, o que provavelmente lhe credenciou a participar de oito metas, duas a mais do que as metas voltadas para os arquivos.

No Reino Unido, poucos compromissos arquivísticos foram inseridos no plano, mas, assim como o NARA, o *The National Archives* mostrou-se útil em outras metas, aproximando-se inclusive de algumas questões que envolvem dados abertos, como a elaboração da licença de uso *Open Government Licence*. O governo parece ter deixado escapar nos dois primeiros planos a oportunidade de vincular de forma mais direta a preservação de documentos com a qualidade dos dados. No *Public Data Principles*, no *Digital by Default Standart* e no *Government Data Service*, faltaram requisitos/diretrizes arquivísticas.

No Brasil, temos o único caso em que há mais metas de cunho arquivístico do que metas atribuídas à instituição arquivística nacional (três contra uma). Ainda que uma delas se refira ao Arquivo da Marinha¹²³, talvez o Arquivo Nacional pudesse ser envolvido no objetivo de desenvolver uma política de documentação para o Ministério da Previdência. Houve também, conforme já exposto, falta de clareza na meta de

¹²³ “Criação de uma base de dados que contenha a descrição de todos os documentos administrativos produzidos pelas Organizações Militares da Marinha do Brasil e transferidos/recolhidos para o Arquivo da Marinha a partir do ano de 2014” (BRASIL, 2011b, p.16).

“implementar a gestão de documentos no governo federal”, fazendo com que o compromisso fosse avaliado pela parceria como um compromisso pouco ambicioso¹²⁴.

No extremo da comparação, o México não teve nenhuma meta arquivística em seus planos, o que significa que ainda há um longo caminho a percorrer no que se refere à conscientização dos órgãos de governo sobre arquivos e governo aberto. Não há informações disponíveis sobre a colaboração do AGN na elaboração dos planos, não sendo possível afirmar se a ausência de metas arquivísticas se deu “apesar” de sua interface com o *Secretariado Técnico Tripartita*¹²⁵ ou por falta de uma aproximação que resultasse na inclusão das metas.

Por todo o exposto na seção, é possível considerar que a relação gestão de documentos/governo aberto e, sobretudo, o papel das instituições arquivísticas nacionais dentro das políticas de governo aberto encontram maior eco na participação dos EUA que nos casos brasileiro, mexicano e do Reino Unido. O inverso também parece se aplicar: há um caminho traçado pelo NARA em direção aos valores de governo aberto que não depende da OGP, mantendo uma seção de seu site institucional atualizada não somente com relação à sua participação na Parceria, mas também suas iniciativas independentes relacionadas ao governo aberto¹²⁶. Através do site, é possível constatar que há, inclusive, planos de ação exclusivos do órgão e realizações proativas de seminários públicos, visando recolher sugestões para construí-los, algo que nenhuma das outras três possui.

Esta seção teve como objetivo investigar a participação de cada instituição arquivística nacional nos planos de ação da OGP, bem como a presença de questões arquivísticas nos referidos planos. Adicionalmente, procurou-se tecer comparações entre os planos e entre as instituições para atender aos objetivos da pesquisa.

¹²⁴ Conforme página 98.

¹²⁵ Secretariado que atua nas tomadas de decisão sobre os processos de governo aberto no México, incluindo a coordenação da elaboração dos planos.

¹²⁶ Seção disponível em: <http://www.archives.gov/open/>. Acesso em: 28 mar. 2016

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da presente pesquisa procurou responder às perguntas inicialmente formuladas: 1) como se inserem as questões arquivísticas em um plano de governo aberto? 2) Como elas estão contempladas na participação de Brasil, EUA, Reino Unido e México na OGP? 3) Como se situam as instituições arquivísticas nacionais nesse cenário? 4) Como se caracteriza o movimento internacional para o governo aberto e quais suas implicações?

As constantes transformações na forma de se fazer política nos últimos anos, pressionadas por demandas sociais que reacenderam o debate acerca da transparência e maior acesso à informação, apresenta aos arquivos uma oportunidade ímpar de rediscutirem seu lugar no Estado e na sociedade. Uma das trincheiras dessa oportunidade, certamente, é demonstrar a aderência dos princípios de governo aberto com a missão das instituições arquivísticas nacionais e regionais.

Ao longo da pesquisa procurou-se salientar os laços que ligam democracia, governo aberto e arquivos, e entender como quatro das instituições arquivísticas nacionais mais importantes do mundo democrático se portam frente a *Open Government Partnership*, uma das mais relevantes iniciativas de promoção do governo aberto, e certamente, a de maior alcance.

A embrionária literatura arquivística nacional sobre governo aberto elevou a dificuldade da pesquisa na mesma medida em que sinalizava a importância da mesma. Em nível mundial, ainda que a literatura sobre governo aberto esteja crescendo rapidamente, é difícil encontrar o tema lido pela ótica arquivística. Anne Thurston, em mais de um momento, foi um importante apoio intelectual nesse sentido, pois não só sintetizou a abertura da discussão documentos-governo aberto, como propiciou reflexões sobre a própria OGP.

A partir de Thurston e Duranti, ficaram evidentes os contornos arquivísticos do governo aberto e a necessidade de se investir em autenticidade, preservação, na adoção de padrões internacionais na gestão de dados e metadados e também na construção e disseminação de Repositórios Arquivísticos Digitais Confiáveis. Para que isso ocorra, a participação das instituições arquivísticas como agentes dessa mudança é fundamental. É preciso que, na OGP e independentemente dela, os arquivos se dediquem a levar estas pautas adiante.

Por todos estes aspectos, pode-se afirmar que o sucesso das iniciativas de

governo e dados abertos passam necessariamente pela discussão de suas relações com a gestão de documentos, tanto no plano teórico, como no prático, nas suas dimensões política e estratégica. Somente a partir desse entendimento será possível desenvolver ferramentas para que os projetos de governo aberto atendam às expectativas que sobre ele se colocam.

O desafio também mostrou-se amplo, na medida em que comparar instituições de quatro países distintos impôs a necessidade de contextualizar as configurações sociais, econômicas e políticas que os cercam. Estados Unidos e Reino Unido apresentaram mais semelhanças que diferenças nesses quesitos, opondo-se à realidade observada nos índices que apresentam Brasil e México.

No que tange às questões estruturais, fez-se mister destacar a disparidade entre serviços e acesso à internet dos países latinos para EUA e Reino Unido. Como pilar de uma cultura de governo aberto, é imprescindível que a internet possua boa penetração territorial a velocidades adequadas, sob o risco de se disponibilizar dados para um universo muito restrito de usuários, minando os benefícios da ação e os próprios princípios democráticos.

Pode-se dizer, finda a pesquisa, que a internet encontra três grandes barreiras no Brasil e no México: a estrutural, a social e a cultural. A barreira estrutural impossibilita o acesso à internet banda larga em diversos municípios, pois não há cobertura. Além disso, por falta de investimentos, a internet nesses países tem um custo maior para um serviço de baixa velocidade, se comparado aos serviços nos EUA e no Reino Unido. Com um custo alto, a internet esbarra na situação econômica dos países latinos e encontra dificuldades em penetrar nas classes de menor renda.

Finalmente, se pensarmos na internet aplicada ao governo aberto, há ainda uma barreira cultural. Pouco se beneficiará de um governo aberto o país cujos cidadãos não possuam, além dos equipamentos técnicos e materiais, uma “alfabetização digital básica” aliada à educação e cultura, como entende Pierre Levy¹²⁷, para extrair vantagens de uma maior disponibilidade de informações.

No tocante aos arquivos nacionais analisados, são regidos por leis diferentes e possuem orçamentos, estruturas e representações diferentes em seus respectivos países. É importante ressaltar que os arquivos nacionais do Reino Unido e dos EUA foram

¹²⁷ Entrevista de Pierre Levy para Jornal Zero Hora. Disponível em: <http://www.fronteiras.com/entrevistas/pierre-levy-voce-nao-deve-presumir-que-ha-privacidade-na-rede>. Acesso em: 11 jun. 2016.

acionados na OGP para a execução de tarefas que ultrapassam o escopo arquivístico, metas que se referem, por exemplo, à inovação na administração pública, ao desenvolvimento de licenças de dados abertos e até *websites*¹²⁸.

Desta forma, apareceram para a pesquisa não apenas como referências entre as instituições de arquivo, mas entre todas as agências de seus governos. Chamou a atenção, também, o fato de o NARA possuir um departamento inteiramente dedicado à inovação, algo pouco frequente em instituições arquivísticas.

Comparativamente, a participação do Arquivo Nacional e do *Archivo General de la Nación* foram substancialmente menores do que as participações do *National Archives and Records Administration* e do *National Archives*. As metas de caráter arquivístico, por sua vez, foram mais presentes nos planos EUA; sendo menos exploradas nos planos do Brasil e do Reino Unido. Nos planos do México, ausentes. O que indica diferentes graus de maturidade no entendimento, por parte dos governos analisados, dos arquivos enquanto componentes de uma política de governo aberto.

O exercício analítico e comparativo da pesquisa acabou ainda por levantar novas questões - que não couberam a esta pesquisa responder – acerca do acesso à informação e internet. Assim, é pertinente indagar: 1) para quem se direcionam os dados abertos, especialmente nos países que apresentam maior exclusão digital? 2) que grupos da sociedade farão uso e que grupos continuarão à margem do acesso à informação? 3) que grupos dominam o conjunto de habilidades necessárias para, além de acessar, dar novo sentido e utilidade aos dados governamentais? 4) dado o cenário de acesso que privilegia alguns grupos e classes, quais os conjuntos de dados que serão priorizados para publicação?

Assim, para o aprimoramento deste estudo, é oportuno contemplar essas questões. Da mesma forma, uma expansão no grupo de países estudados na OGP pode ampliar a possibilidade de comparações, ajudando a compreender: 1) se os fenômenos observados no Brasil e no México são próprios da América Latina; 2) se a participação de outros países europeus se assemelha à participação do Reino Unido; 3) como os países africanos e asiáticos – e suas instituições arquivísticas - estão participando da OGP?

¹²⁸ Caso do TNA com o desenvolvimento do portal *legislation.gov.uk*

REFERÊNCIAS

ADLER, Steven. Why the Open Government Partnership Needs a Reboot. **The Global Investigative Journalism Network**. 12 dez. 2015. Disponível em: <http://gijn.org/2015/12/12/why-the-open-government-partnership-needs-a-reboot/>.

Acesso em: 15 jul. 2016.

ALBERCH I FUGUERAS, Ramon. Archivos, calidad, memoria y derechos democráticos: Los desafíos del siglo XXI. **Textos (s)em contextos**. Marília: UNESP, 2000. Disponível em:

<<http://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/CEDHUM/texto02.pdf>>. Acesso em: 09 Jan. 2015

ARDENGHI, Régis Schneider. Direito à vida privada e direito à informação: Colisão de direitos fundamentais. **Revista da Esmesc**, Florianópolis, v. 19, n. 25, p.227-251, dez. 2012. Anual. Disponível em: <<http://revista.esmesc.org.br/re/article/view/57/58>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

ARQUIVO NACIONAL. **Relatório das Ações do Arquivo Nacional 2011-2014**. 2015. Disponível em: [http://www.arquivonacional.gov.br/media/AN%20-%20RELAT%C3%93RIO%20-%202011-2014%20-%202023.03.2015%20\(1\).pdf](http://www.arquivonacional.gov.br/media/AN%20-%20RELAT%C3%93RIO%20-%202011-2014%20-%202023.03.2015%20(1).pdf). Acesso em: 01 jan. 2015.

BARBOSA, R. R.. Gestão da informação e do conhecimento: origens, polêmicas e perspectivas. **Informação & Informação**, v. 13, p. 1-25, 2008.

BIRCHALL, Clare. Introduction to 'Secrecy and Transparency': The Politics of Opacity and Openness. **Theory, culture and society**, v.29, n.7-8, p.7-25, dez. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAL-ZAZO, José Luis. Paradigmas de Investigación en Archivística. In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim (org.). **Estudos avançados em Arquivologia**. Marília: Oficina Uni-versitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 69-90. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/.../estudos_avancados_arquivologia.pdf>. Acesso em: 06 out. 2014

BOUDON, Raymond et al. **Dicionário de Sociologia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1990.

BRASIL. Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA). **Plano de Ação do Governo Brasileiro**. Open government Partnership, 2011a. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>. Acesso em: 01 jan. 2015.

BRASIL. Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA). **2º Plano de Ação Brasileiro**. Open government Partnership, 2011b. Disponível em:

<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/action-plan>. Acesso em: 01 jan. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Manual do diálogo virtual**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/>. Acesso em: 20 de set. 2013.

BRASIL. Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA). **Midterm Self-Assessment Report: Second Open Government National Action Plan, 2015**. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/country/brazil/assessment>. Acesso em: 01 jan. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/politica-brasileira-de-acesso-a-informacoes-publicas-garantia-democratica-do-direito-a-informacao-transparencia-e-participacao-cidada-2013-unesco-e-cgu>. Acesso em: 01 jan. 2015.

CALDERON, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. 2010. Disponível em: <http://www.martinolivera.com.ar/data/gobierno-abierto.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2014.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v.24, n.2, fev/abr. 1990. Disponível em: http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf. Acesso em: 01 dez. 2014.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). **Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos e-Arq Brasil**. 2009. Disponível em: http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes_textos/earqbrasil_model_requisitos_2009.pdf. Acesso em: 18 maio 2016

COSTA, C. M. L.; FRAIZ, P. M. V. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v.3, n.5, p.75-92, 1990.

DIBAM. Los archivos en Chile: Reflexiones sobre los desafíos para la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública. **Revista Archivo Nacional**, Santiago, v. 5, n., p.53-62, nov. 2012. Anual. Disponível em: <[http://www.dibam.cl/Recursos/Publicaciones/Archivo Nacional/archivos/revista_web.pdf](http://www.dibam.cl/Recursos/Publicaciones/ArchivoNacional/archivos/revista_web.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

DIMBA, Mukelani. Open Government Partnership means being pro-civil society. **Open Government Partnership Blog**. 02 ago, 2016. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/blog/ogp-webmaster/2016/08/02/open-government-partnership-means-being-pro-civil-society>. Acesso em: 02 ago. 2016.

DUCHEIN, Michel. Los obstáculos que se oponen al acceso, la utilización y la transferencia de la información conservada en los archivos: um studio del RAMP. Paris: UNESCO, 1983. Disponível: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

DUCHEIN, Michel. Passado, presente e futuro do Arquivo Nacional do Brasil. **Revista Acervo**. v.3, n.2, Jun-Dez, 1988. Ministério da Justiça. Arquivo Nacional. p. 91-97. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.3,n.2,jun-dez,1988.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DUROZOI, Gerrard e ROUSSEL, Andre. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Marina Appenzeller. Campinas, SP: Papirus, 2005.

ESPIRITO SANTO, Alexandre do. **Delineamento de metodologia científica**. São Paulo: Loyola, 1992.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Memorandum M-12-18: Managing government records Directive**. 2012. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2012/m-12-18.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Midterm self-assessment report for the Open Government Partnership**. 2015. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/NAP%20%200%20Self-Assessment%20Report%20final.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **National Action Plan for the United States of America**. 2011a. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/US_National_Action_Plan_Final.pdf. Acesso em: 01 jan. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Presidencial Memorandum:** Managing Government Records. 2011b. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records>. Acesso em: 01 jan. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Second Open Government National Action Plan for the United States of America. 2013a. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/US%20National%20Action%20Plan.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The Open Government Partnership: Government self-assessment report for the United States of America. 2013b. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/ogp_selfassessment_march2013_0.pdf. Acesso em: 01 jan. 2015.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, n.º 50, 2000, p. 47-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>. Acesso em: 10 Jan. 2015

FINDLAY, Cassie. Cidadãos, arquivos e poder: O que a Arquivologia tem a aprender de WikiLeaks. In: INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES CONGRESS, 2012, Brisbane. Disponível em: <http://www.tlaxcala-int.org/article.asp?reference=8067>. Acesso em: 23 out. 2013.

FRANCO, Maria Ciavatta. Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade. **Trabalho & Educação**. V. 7, p. 129-151, UFMG, 2009.

GONZÁLEZ, Eliana González. El uso de las tecnologías en el Archivo Nacional de Chile, para el desarrollo de servicios de información digital. **Revista Archivo Nacional**, Santiago, v. 5, n. , p.48-52, nov. 2012. Anual. Disponível em: [http://www.dibam.cl/Recursos/Publicaciones/Archivo Nacional/archivos/revista_web.pdf](http://www.dibam.cl/Recursos/Publicaciones/Archivo_Nacional/archivos/revista_web.pdf). Acesso em: 15 nov. 2014.

GIANNONE, Diego. Political and ideological aspects in the measurement of democracy: the Freedom House case. **Democratization**, Coventry, v. 17, n.1, 2010.

GRAY, J.; DARBISHIRE, H. Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information. **Access Info Europe and Open Knowledge**. 2011. Disponível em: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Beyond_Access_7_January_2011_web.pdf. Acesso em: 02 nov. 2014

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates** (UFRGS), v. 7, p. 229-243, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Revista Lua Nova**, n.º 36, 1995, p. 39-53. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>. Acesso em: 11 Jan. 2015.

HERNÁNDEZ, Olivera et al. La construcción de la archivística: una aproximación a la investigación científica a través de las tesis doctorales. In: MARIZ, Anna Carla Almeida; JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite. **Novas dimensões da pesquisa e do ensino da Arquivologia no Brasil**. Rio de Janeiro: AAERJ; Mobile, 2012.

INSULZA, José Miguel. Prólogo. In: HOFMANN, Andrés; ALUJAS, Alvaro Ramírez; PEREZNIETO, José Antonio Bojórquez (Org.). **La promesa del gobierno abierto**. [s. L.]: [s. N.], 2013. p. 9-12. Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La promesa del Gobierno Abierto.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

IRM. **Brasil: Relatório do Progresso 2011-2013**. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/169361968-IRM-Report-Brazil.pdf>. 2014. Acesso em: 01 jan. 2015.

IRM. **Brasil: Relatório do Progresso 2013-2014**. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Brasil_Relat%C3%B3rio2013-14_Final_0.pdf. 2015a. Acesso em: 01 jan. 2015.

IRM. **United States Progress Report: 2011-2013**. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM100513-USA-Report-LIVE.pdf>. 2013. Acesso em: 01 jan. 2015.

IRM. **United States Progress Report: 2013-2015**. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/US%202nd%20IRM%20Report_final.pdf. 2015b. Acesso em: 01 jan. 2015.

IRM. **Reino Unido: United Kingdom Progress Report 2013-2015**. 2015c. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRMReport_UnitedKindom_Oct%2021_0.pdf. Acesso em: 15 mar. 2016.

JARDIM, J. M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 119, n.1, jan./abr. 1995.

_____. Em torno uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). In: **XII ENANCIB - Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, 2011, Brasília 2011. Anais do XII Enancib. Brasília: Thesaurus, 2011a.

_____ ; CONDE VILLAVARDE, Maria Luisa. Los archivos en el mundo iberoamericano. **Comma: international journal on archives**, v. 2, p. 39-53, 2012.

_____. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. **Liinc em Revista**, v. 7, p. 197-213, 2011b.

_____. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil:** usos e desusos da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999.

KETELAAR, Eric. The difference best postponed? Cultures and comparative archival science. *Archivaria*, v. 44, 1997.

KETELAAR, Eric. Archivistics research saving the profession. *The American Archivist*, Chicago, v. 63, p.322-340, 2000. Disponível em: <http://www.archivists.org/conference/neworleans2005/readings/609-ketelaar.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MÉXICO. **Alianza para el Gobierno Abierto:** Plan de Acción de México. 2011. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Action_Plan.pdf. Acesso em: 15 fev. 2015.

MÉXICO. **Alianza para el Gobierno Abierto:** Plan de Acción de México 2013-2015. 2013a. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa_aga_2015%20%281%29.pdf. Acesso em: 15 fev. 2015.

MÉXICO. **Open Government Partnership:** Self-assessment report. 2012a. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/14Dic2012_Self-AssessmentReport_ENG%20%281%29.pdf. Acesso em: 14 mar. 2016.

MÉXICO. **Plan Nacional de Desarrollo:** 2007-2012. 2007a. Disponível em: http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf. Acesso em: 12 jan. 2016.

MÉXICO. **Plan Nacional de Desarrollo:** 2013-2018. 2013b. Disponível em: http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf. Acesso em: 22 jan. 2016.

MÉXICO. **Reporte de autoevaluación:** México 2013-2015. 2015a. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/M%C3%A9xico%2C%20Segundo%20reporte%20de%20autoevaluaci%C3%B3n%202013-2015_0.pdf. Acesso em: 01 jan. 2015.

MÉXICO. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). **La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información.** 2007b. Disponível em: http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio_CulturaTransparencia.pdf. Acesso em: 01 jan. 2015.

MÉXICO. Secretaria de la Función Pública (SFP). **Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos.** 2012b. Disponível em: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3340_10-12-2012.pdf. Acesso em: 20 mar. 2016.

MÉXICO. Secretariado Técnico Tripartita de la Alianza para Gobierno Abierto. **Formato y tablero de control para el seguimiento y la evaluación del PA15**. 2015b. Disponível em: <http://tablero.gobiabiertomx.org/files/53ff85b18b465.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

OLIVEIRA, Carolina de. **Um estudo de caso sobre datasets do Ministério da Justiça: dados brutos ou documentos arquivísticos?** 115 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **OGP National Action Plan Guidance Note**. 2011a. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_actionplan_guide%20FINAL_0.pdf. Acesso em: 23 out. 2015.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government declaration**. 2011b. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. Acesso em: 23 out. 2013.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (Org.). **Open Definition**. 2005. Disponível em: <http://opendefinition.org/>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PEIXOTO, Tiago. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". **UCLA Law Review**, 2013. Disponível em: <http://www.uclalawreview.org/?p=4497>. Acesso em: 06 nov. 2014

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

POSNER, Ernest. Alguns aspectos do desenvolvimento arquivístico a partir da Revolução Francesa. **Revista Acervo**, v. 26, nº 2, p. 273-284. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013.

REINO UNIDO. **UK National Action Plan 2013 to 2015**. 2013. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/20131031_ogp_uknationalactionplan.pdf. Acesso em: 15 fev. 2015.

REINO UNIDO. **United Kingdom OGP Action Plan**. 2011. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/country/united-kingdom/action-plan>. Acesso em: 15 fev. 2015.

ROBINSON, David; YU, Harlan Ming-Tun. The New Ambiguity of "Open Government". **UCLA Law Review**, 2012. Disponível em: <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2014.

RODRIGUES, Sérgio Murilo. A democracia deliberativa-argumentativa de Jürgen Habermas. **Revista Eletrônica do Curso de Direito – Puc Minas**, Serro, n. 5, p.19-32, jan. 2012. Semestral. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1965/3937>. Acesso

em: 11 jan. 2015.

ROMERO TALLAFIGO, Manuel. Archivistica Hispana y Novohispana (años 1790-1793): del Archivo General de Indias al Archivo General de Chapultepec. **Boletín de la ANABAD**, Madrid, sn, p. 81-107, 1994. Trimestral. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/50936.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ROONEY, Ben. Open data and open government are not the same thing. **The Wall Street Journal**, [s.l.], 15 ago. 2013. Tech Europe. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/tech-europe/2013/08/15/open-government-and-open-data-are-not-the-same-thing>>. Acesso em: 23 out. 2013.

SALOMÃO NETO, NELSON ALFREDO. **ENC: Atendimento à Distância**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <nelsonhist@yahoo.com.br > em 09 set. 2014.

SCHAUER, Frederick. Transparency in three dimensions. In: **David C. Baum Memorial Lectures on Civil Rights and Civil Liberties**, 2010. Champaign. Disponível em: <<http://illinoislawreview.org/wp-content/ill-content/articles/2011/4/Schauer.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2013.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SILVA, E. P. **A noção de informação arquivística na produção de conhecimento em Arquivologia no Brasil (1996 – 2006)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Convênio Universidade Federal Fluminense com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Instituto de Artes e Comunicação Social – UFF, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 30, dez. 1988.

SILVA, S. C. A. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

THE NATIONAL ARCHIVES. **The National Archives Digital Records Infrastructure Catalogue: First Steps to Creating a Semantic Digital Archive**. Londres, 2013. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/xml-london-tna-rw.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

THURSTON, Anne Catherine. Trustworthy Records and Open Data. **The Journal Of Community Informatics**, Toronto, v. 8, n. 2, 2012. Semestral. Disponível em: <<http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/951/952>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

TOUGH, Alistar G. Accountability, open government and record keeping: time to think again? **Records Management Journal**, 21(3), p. 225-236, 2012.

YU, Harlan Ming-Tun. **Designing Software to Shape Open Government Policy**. 168 f. Tese (Doutorado em Filosofia). Princeton University, Princeton, 2012. Disponível

em:

http://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01cf95jb50f/1/Yu_princeton_0181D_10386.pdf. Acesso em: 31 out. 2014