



**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Centro de Ciências Humanas e Sociais  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos  
Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos**

**PAOLA RODRIGUES BITTENCOURT**

**IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO  
NO PODER EXECUTIVO FEDERAL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS**

Rio de Janeiro  
2014

PAOLA RODRIGUES BITTENCOURT

**IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO  
NO PODER EXECUTIVO FEDERAL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS**

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 para a obtenção do grau de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Linha de pesquisa: Arquivos, Arquivologia e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. José Maria Jardim

Rio de Janeiro  
2014

Bittencourt, Paola Rodrigues.

B 624 Implementação da lei de acesso à informação no Poder Executivo Federal: uma análise a partir dos serviços arquivísticos/ Paola Rodrigues Bittencourt. - 2014.  
150f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Orientador: Prof. Dr. José Maria Jardim

1. Gestão de Documentos. 2. Arquivologia. 3. Acesso à informação - Legislação - Brasil. 4. Direito à informação. 5. Poder Executivo - Brasil. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. II. Jardim, José Maria. III. Título.

CDD 025.21

**PAOLA RODRIGUES BITTENCOURT**

**Implementação da lei de acesso à informação no  
Poder Executivo Federal: uma análise a partir dos serviços arquivísticos**

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 para a obtenção do título de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Aprovação em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

Orientador: \_\_\_\_\_

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

Examinador \_\_\_\_\_

Interno: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Celeste Indolfo  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Examinador \_\_\_\_\_

Externo: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Maria Barcellos Malin  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Examinador \_\_\_\_\_

Externo: Prof. Dr. Robert Gregory Michener  
Fundação Getúlio Vargas

Examinador \_\_\_\_\_

Interno Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Anna Carla Almeida Mariz  
Suplente: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Examinador \_\_\_\_\_

Externo Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sandra Rebel Gomes  
Suplente: Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro, 28 de julho de 2014.

*Para minha Vó Sabrina, cada passo em cada conquista é seu,  
desde muito antes de eu nascer.  
Para meu filho Pedro, a caminho, Bento, meu peludo,  
e Thiago, marido: as três traduções diárias da palavra amor.*

## AGRADECIMENTOS

Foram muitas as mãos que me ajudaram a chegar a aqui. Tentarei não ser injusta com nenhuma delas, mas como sou esquecida, fica registrado meu agradecimento a todos que de forma direta, ou indireta, contribuíram para que eu desse mais um passo tão importante em minha vida. Tentarei relacionar ao menos alguns nomes.

Inicialmente gostaria de agradecer a minha segunda casa, a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Instituição que me acolhe e ensina desde 2001, quando iniciei a graduação em Museologia.

Agradeço imensamente ao meu orientador, pela generosidade intelectual que transformava cada reunião de orientação em uma aula.

Ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da UNIRIO - Coordenador, professores e ao Rodrigo Pinha, secretário sempre tão paciente com todos. Com todas as dificuldades de uma primeira turma, o PPGARQ foi excelente na missão de nos tornar mestres.

Ao Magnífico Reitor, amigo e eterno botafoguense, Luiz Pedro Jutuca e ao Pró-reitor de Pós-graduação e pesquisa por acolherem tão bem nossos pedidos, apoiando sempre o desenvolvimento do primeiro mestrado em Arquivologia da América Latina.

Meu agradecimento eterno a minha família: minha mãe, Glória, minha mãe Dinda Margarida e minha Vó Maria. Pelas mãos e pelos ombros. Por tudo e por sempre. Minha madrinha Dinda Beth, pelas horas investidas em aulas de matemática quase entrando pelas madrugadas e ao meu padrinho Eduardo, pelos debates que me fizeram gostar tanto das aulas de história desde tão cedo.

Todo carinho e gratidão à família que construí. Ao Thiago, que foi também companheiro de turma no PPGARQ, pelo amor, pela amizade e pelos intensos debates arquivísticos desde a graduação. O marido e o presente que a Arquivologia me deu. Meu filho Pedro, que se anunciou na reta final do mestrado e chegará logo após a defesa, amor maior do que imaginei. E meu filho peludo Bento, com todo o sofrimento que passamos, estamos todos aqui, firmes e fortes.

Aos meus sogros, Vilma e Luiz, pelos mimos e socorros quando o tempo não era suficiente para cuidar de tudo o que era preciso fazer.

Ao meu pai, Sérgio, que nos trinta dias que passou internado dividiu meu turno de "enfermeira" com meus trabalhos finais de disciplina e me cedeu um espaço ao lado de sua

maca para que eu pudesse escrever e aos meus irmãos Rodrigo e Betsy, pela paciência com as minhas ausências. Espero ter sido, e continuar sendo, um bom exemplo.

Mais que meus amigos, agora compadre e comadre, Marcelo e Suzana, serei eternamente grata pelo estímulo e carinho desses mais de dez anos de amizade. Aquela amizade à primeira vista, no primeiro dia de aula na Arquivologia da UNIRIO.

Ao Claudio, meu amigo querido e a esposa que eu dei de presente a ele, Carmen, também compadre e comadre, pela paciência com as tantas vezes, desde a seleção para o mestrado, em que eu recusei os convites para saídas porque tinha muita coisa para estudar.

Aos tantos fundamentais e preciosos amigos que a Arquivologia me deu: Zenaide Santos, Flávio Trindade, Tatiana Bonatti, Tatiane Balbino, Daniel Beltran, Victor Costa e Wagner Ridolphi.

À professora e amiga, Anna Carla, por tanto incentivo e debates. E por dividir inúmeras vezes a sala da Escola da Arquivologia, desde a graduação, para leituras, lanches, reuniões ou simplesmente uma conversa.

Aos meus professores e amigos desde a graduação, Julia e Gak. Qualquer palavra seria redutora para o tanto que tenho a agradecer.

Aos meus amigos Lúcia Menezes e Alexandre Gonçalves, pelos muitos anos dividindo trabalho, risadas e tensões. Por entenderem as ausências destinadas ao estudo, sempre com bom humor e palavras de incentivo, mesmo cientes que minha ausência significaria mais trabalho para ambos.

Meu amigo Mandu, ou Djalma para os não íntimos, agradeço imensamente pelo aprendizado diário. De 2006 a 2012 apenas no horário de trabalho. De 2012 a 2014 também nas horas de aula e estudo. Uma pessoa tão paciente que, eventualmente, fui obrigada a chacoalhar.

Agradeço também aos colegas de Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional, pessoas que dividiram tantos ensinamentos e experiências que tornaram minha vida profissional e acadêmica bem mais rica.

A todos os colegas de Arquivo Nacional que trabalham diariamente por uma instituição cada dia melhor.

Por último, porém não menos importante, ao Arquivo Nacional, instituição que me ensinou muito mais do que imaginei, para o bem e para o mal. É, sem dúvida alguma, uma escola.

É!

A gente quer valer o nosso amor  
A gente quer valer nosso suor  
A gente quer valer o nosso humor  
A gente quer do bom e do melhor...

A gente quer carinho e atenção  
A gente quer calor no coração  
A gente quer suar, mas de prazer  
A gente quer é ter muita saúde  
A gente quer viver a liberdade  
A gente quer viver felicidade...

É!

A gente não tem cara de panaca  
A gente não tem jeito de babaca  
A gente não está  
Com a bunda exposta na janela  
Prá passar a mão nela...

É!

A gente quer viver pleno direito  
A gente quer viver todo respeito  
A gente quer viver uma nação  
A gente quer é ser um cidadão  
A gente quer viver uma nação...

É! É! É! É! É! É! É! É!...

[...]

É!

A gente quer viver pleno direito  
A gente quer viver todo respeito  
A gente quer viver uma nação  
A gente quer é ser um cidadão  
A gente quer viver uma nação  
A gente quer é ser um cidadão  
A gente quer viver uma nação  
A gente quer é ser um cidadão  
A gente quer viver uma nação...

**(É, Gonzaguinha)**



## RESUMO

Analisa os obstáculos e as perspectivas dos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal como atores no processo de implantação da Lei de acesso à informação no primeiro ano de vigência da lei, de junho de 2012 a maio de 2013, tendo como referência: o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para tanto, verifica a participação dos serviços arquivísticos federais como atores nos programas e práticas decorrentes da implementação da Lei de Acesso à Informação nos órgãos do Poder Executivo Federal a partir da identificação da articulação dos Serviços de Informação ao Cidadão com os Serviços Arquivísticos. Sob o método qualitativo foram coletados e analisados os dados relativos à articulação entre os Serviços de Informação ao Cidadão e dos Serviços Arquivísticos dos Ministérios analisados no período indicado. Aborda a compreensão da construção da democracia e da cidadania contemporânea e identifica o direito à informação como um novo elemento no exercício da cidadania. A existência de políticas públicas de informação e de políticas públicas arquivísticas é examinada no contexto do Estado enquanto campo informacional. São discutidos aspectos sobre a inserção dos arquivos e da gestão de documentos na perspectiva do acesso à informação. As reformas ocorridas na administração pública federal são reconhecidas em sua perspectiva histórica. Relaciona-se a inserção dos serviços arquivísticos na estrutura do poder público federal. Verifica-se a existência de articulação entre os serviços de informação ao cidadão e os serviços arquivísticos federais, bem como a atuação destes no processo de implementação da lei de acesso à informação no Poder Executivo Federal. Apesar desta articulação, constatata-se que a participação dos serviços arquivísticos neste processo é incipiente e que os arquivos permanecem sem serem reconhecidos como instrumentos de boa gestão governamental e de garantia de direitos e deveres dos cidadãos e do Estado.

Palavras-chave: Serviços arquivísticos. Gestão de documentos. Direito à informação. Lei de acesso à informação. Poder Executivo Federal.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the obstacles and prospects of the archives services provided by Brazil's Executive Branch, considering their role in the first year of implementation of the country's access to information law, from June 2012 to May 2013, under the following cabinet-level federal organizations: the Ministry of Justice, the Ministry of Education, the Ministry of Health and the Ministry of Planning, Budget and Management. To that end, it approaches the role of archives services in the programs and practices resulting from the implementation of the access to information law, under the organizations of the Federal Executive Branch, by identifying the interaction between the Citizen Information Services and archives services. With the help of quali-quantitative research, this study collects and analyzes data from the interaction between the Citizen Information Services and the ministries' archives services at the indicated time. It deals with the understanding of the construction of contemporary democracy and citizenship, and identifies right to information as a new element in the practice of citizenship. It also investigates the existence of government policies on information and archives in the context of the State as field of information. It discusses the issues concerning archives and records management in relation to access to information. It considers the reforms carried out in the federal public administration in their historical context, and it seeks to relate the inclusion of archives services with the federal government's framework. It tracks the interaction between the Citizen Information Services and federal archives services, as well as their part in the implementation process of the access to information law within the Federal Executive Branch. Despite that interaction, it concluded that archives services' participation in that process is not sufficient, and that archives remain unrecognized as a means to positive government management or to safeguard the citizen's (or the State's) rights and duties.

**Keywords:** Archives services. Records management. Right to information. Access to information law. Federal Executive Branch.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições para o termo acesso nos dicionários e publicações técnicas	55
Quadro 2 – Base conceitual da Lei de acesso à informação brasileira e do decreto regulamentador	64
Quadro 3 – Solicitações de informações ao Ministério da Justiça por tipo de resposta	92
Quadro 4 – Solicitações de informações ao Ministério da Justiça com negativa de acesso	92
Quadro 5 – Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério da Justiça	94
Quadro 6 – Informações coletadas junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Justiça	94
Quadro 7 – Informações coletadas junto ao Serviço Arquivístico do Ministério da Justiça	96
Quadro 8 – Solicitações de informações ao Ministério da Educação por tipo de resposta	99
Quadro 9 – Solicitações de informações ao Ministério da Educação com negativa de acesso	99
Quadro 10 - Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério da Educação	99
Quadro 11 - Informações coletadas junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Educação	100
Quadro 12 - Informações coletadas junto ao Serviço Arquivístico do Ministério da Educação	101
Quadro 13 – Solicitações de informações ao Ministério da Saúde por tipo de resposta	104
Quadro 14 – Solicitações de informações ao Ministério da Saúde com negativa de acesso	104
Quadro 15 - Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério da Saúde	104
Quadro 16 - Informações coletadas junto ao Serviço Arquivístico do Ministério da Saúde	105

Quadro 17 – Solicitações de informações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por tipo de resposta.	108
Quadro 18 – Solicitações de informações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com negativa de acesso.	108
Quadro 19 - Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	109
Quadro 20 - Informações coletadas junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	110
Quadro 21 - Informações coletadas junto ao Serviço Arquivístico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	115
Quadro 22 - Comparativo dos Serviços de Informação ao Cidadão nos Ministérios	117
Quadro 23 - Comparativo dos Serviços Arquivísticos dos Ministérios	123

## LISTA DE SIGLAS

APF – Administração Pública Federal

AN – Arquivo Nacional

CGU - Controladoria-Geral da União

CEPAD – Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental

CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos

CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa

GIFE - Grupo de Identificação de Fundos Externos

LAI – Lei de Acesso a Informação

PEF – Poder Executivo Federal

MJ – Ministério da Justiça

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SIGA – Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal

SIORG - Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIREITO A INFORMAÇÃO .....</b>	<b>20</b>
2.1 DEMOCRACIA E CIDADANIA .....	20
2.2 CIDADANIA NO BRASIL .....	25
2.3 DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL .....	28
<b>3 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>34</b>
3.1 NA ARENA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO .....	34
3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	37
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
<b>3.3.1 Políticas públicas de informação e a questão do acesso .....</b>	<b>41</b>
<b>3.3.2 Políticas públicas arquivísticas.....</b>	<b>44</b>
<b>4 ARQUIVOS E ACESSO A INFORMAÇÃO.....</b>	<b>46</b>
4.1 ARQUIVOS E GESTÃO DE DOCUMENTOS .....	46
4.2 ACESSO À INFORMAÇÃO .....	55
4.3 A ABORDAGEM LEGAL DO ACESSO À INFORMAÇÃO: LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 E O DECRETO Nº 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012 .....	62
<b>5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS (1930 – 2002) .....</b>	<b>67</b>
<b>6 A DIMENSÃO ARQUIVÍSTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....</b>	<b>76</b>
6.1 O ARQUIVO NACIONAL.....	76
6.2 O SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO, SIGA – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....	79
6.3 OS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL .....	81
<b>7 OS ARQUIVOS E O ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL .....</b>	<b>84</b>
7.1 A CONSTRUÇÃO DO CAMINHO: ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	84
7.2 O PODER EXECUTIVO FEDERAL: estrutura e Ministérios escolhidos .....	89
<b>7.2.1 Ministério da Justiça .....</b>	<b>90</b>
<b>7.2.2 Ministério da Educação .....</b>	<b>98</b>
<b>7.2.3 Ministério da Saúde.....</b>	<b>102</b>
<b>7.2.4 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.....</b>	<b>107</b>
7.3 SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO E SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DOS MINISTÉRIOS: COMPARAÇÃO E ANÁLISE .....	116
<b>7.3.1 Comparativo entre os Serviços de Informação ao Cidadão e comparativo entre os Serviços Arquivísticos .....</b>	<b>116</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>
<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS RESPONSÁVEIS PELOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO MINISTÉRIO .....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AO SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DE CADA MINISTÉRIO.....</b>	<b>149</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, logo após o fim da II Guerra Mundial, período em que se instalou a Guerra Fria, a disputa pela hegemonia política, econômica e militar no mundo fez com que a informação assumisse papel estratégico no cenário mundial. Nesse contexto, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que em seu artigo 19, afirma: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

O primeiro país a editar uma lei para regular o acesso à informação foi a Suécia, em 1766<sup>1</sup>. Após este país, somente em meados do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito de acesso à informação, considerado um dos grandes pilares da democracia, passou a ser objeto de debates e aprovação de instrumentos jurídicos que possibilitem seu exercício. Atualmente, mais de 90 países possuem leis de acesso à informação pública.

No Brasil, foi aprovada em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, que regula o acesso às informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988. A Lei de Acesso à Informação (LAI) deve ser aplicada em todos os órgãos e entidades públicos de todas as esferas e todos os poderes, além das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para execução de ações de interesse público.

O direito à informação tem sido estudado por diversos autores como um direito fundamental e instrumental do cidadão, essencial ao exercício da cidadania. A aplicação de leis de acesso à informação sugere novas perspectivas aos arquivos e tende a ter grande impacto no cenário arquivístico federal.

A aplicação das leis de acesso à informação governamental inclui a emergência de zonas de tensão, espaços de consenso e práticas informacionais entre Estado e Sociedade, inerentes às dinâmicas requeridas pelo direito à informação. Nesse mesmo processo, as demandas por transparência e participação do cidadão no desenho e controle social das ações do Estado ganham relevo na agenda política e nos modos de gestão da informação governamental (JARDIM, 2012, p. 2).

---

<sup>1</sup> Fonte: <[http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php)>

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências, também conhecida por Lei de Arquivos, é o primeiro marco regulatório no campo dos arquivos. Em seu capítulo V, a Lei apresenta uma tentativa de regulamentação do direito à informação, embora ainda não apontasse para o acesso à informação como regra.

Rodrigues (2011, p. 264), ao analisar a legislação sobre o acesso aos arquivos no Brasil aponta que “do ponto de vista de uma política de acesso aos documentos públicos a tradição brasileira é, portanto, preferencialmente de restrição”.

No Brasil, o fato de apenas 23 anos depois da Constituição de 1988, o direito à informação ter sido objeto de regulamentação específica, teve como consequência a manutenção de uma cultura de sigilo mantida pelos órgãos e entidades integrantes do poder público. A legislação até então previa apenas a possibilidade de acesso à informação em casos específicos, como em solicitações de informações pessoais.

Entre as informações geradas pelos órgãos públicos estão as que são produzidas no exercício de suas funções, caracterizando-se como informações arquivísticas, compondo uma das dimensões das informações públicas.

Destaca-se que o inciso II do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 2011, define que deverá ser dado acesso a “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”. Compete aos serviços arquivísticos dos órgãos públicos possibilitar o acesso a estas informações.

Com a aprovação de uma lei que regulamenta o direito de acesso às informações produzidas pelo poder público, estima-se que a regulamentação do direito à informação terá impacto também nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos nas instituições integrantes do poder público.

Em sua análise sobre a situação arquivística da administração pública federal, Jardim (1999, p. 150) constatou que:

Ao longo dos últimos 20 anos, diversos diagnósticos vêm denunciando a progressiva corrosão da situação arquivística, desde os acervos acumulados aos documentos em fase de produção, passando pela precariedade organizacional, tecnológica e humana relacionada a este quadro.

Ao considerar o cenário do Poder Executivo Federal, já analisado pelo autor ao longo dos últimos vinte anos, pode-se compreender que a situação arquivística dessa esfera de poder é, ainda, algo que merece ser analisado sob a luz dos novos elementos trazidos pela Lei de Acesso à Informação ao cenário brasileiro. Este novo elemento jurídico regulamentando o



direito de acesso à informação no Brasil traz em si questionamentos inerentes ao cenário brasileiro.

Em análise sobre as leis de acesso à informação, Cook (2011, p. 251) revela a problemática que envolve sua aplicação. O Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão responsável pela fiscalização da implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo Federal, em entrevista, analisa o cenário brasileiro referente à LAI, no qual afirma que:

“[...] está pessimista com o despreparo dos estados e municípios para cumprir a lei. Mesmo no caso do Executivo federal, em que a CGU é incumbida de preparar a máquina administrativa para obedecer às novas normas, Hage admite que nem tudo estará pronto para atender à demanda por abertura de arquivos” (NOBLAT, 2012, p.6).

Ao aparato jurídico aprovado recentemente soma-se o cenário arquivístico federal, por sua atuação e infraestrutura. Estudos e diagnósticos dos anos de 1980 e 1990 apontam que as unidades administrativas responsáveis pelos arquivos foram sendo alocados em níveis hierárquicos baixos na estrutura governamental, desconsiderando sua dimensão política e seu papel estratégico na gestão das instituições. Os serviços arquivísticos ficaram responsáveis em grande parte das instituições públicas apenas pela guarda dos documentos que já não eram utilizados pela administração.

Esta posição pouco privilegiada nas estruturas organizacionais pode ser resultado de uma não percepção por parte do Estado brasileiro sobre os arquivos como instrumentos de suporte às decisões governamentais, assim como a garantia de direitos e deveres dos cidadãos.

Como consequência desta ausência de percepção sobre os arquivos por parte da administração estatal, tem-se, de uma forma geral, nos órgãos públicos, a ausência de infraestrutura e poucos recursos materiais, financeiros e humanos que possam viabilizar o desenvolvimento das atividades necessárias ao controle da informação produzida para que estejam disponíveis quando solicitadas.

Uma vez que a gestão de documentos compreende um conjunto de procedimentos técnicos que permite manter efetivo controle sobre os documentos produzidos e acumulados, pode-se inferir que sem tais procedimentos a garantia do acesso à informação poderá estar comprometida.

Entende-se, portanto, que as atividades de gestão de documentos desenvolvidas pelos serviços arquivísticos da administração pública federal sofrerão os impactos da aprovação da lei que regulamenta o acesso à informação pública no Brasil.

Indolfo (2008, p. 27) afirma que “na maior parte das vezes, as dificuldades de acesso não resultam da insuficiência de informação, mas do seu excesso, ou da falta de organização daquelas que foram produzidas e acumuladas de forma indevidas” e ressalta, ainda, que:

Se a informação produzida pelos órgãos governamentais for organizada, classificada, avaliada e preservada dentro dos princípios e práticas arquivísticas, o direito de acesso público estará garantido e se constituirá em instrumento de exercício da cidadania, de transparência do Estado, de melhoria e eficiência da gestão pública e de controle pela coletividade (INDOLFO, 2008, p. 27).

No contexto do Executivo Federal, alguns diagnósticos foram realizados pelo Arquivo Nacional, o primeiro no início da década de 1980<sup>2</sup> e o segundo no final desta década. Ambos apresentavam a situação precária dos serviços arquivísticos das instituições federais a época.

No final dos anos de 1990, Jardim (1999, p. 150) apontou que “diversos dados coletados ilustram uma situação arquivística que, após cerca de dez anos, considera-se ter sido ampliada”.

Na medida em que os serviços arquivísticos são responsáveis pelo desenvolvimento das práticas arquivísticas de gestão, processamento, preservação e acesso aos documentos produzidos pelos órgãos ou entidades governamentais, cabe questionar: qual a capacidade dos serviços arquivísticos federais atenderem à lei de acesso à informação?

Assim, parte-se, nesta pesquisa, dos seguintes pressupostos:

a) Os órgãos do Poder Executivo Federal não possuem seus documentos organizados de acordo com os princípios e práticas arquivísticas, o que dificulta o controle sobre as informações produzidas.

b) A dificuldade de controle sobre as informações produzidas compromete a implementação da lei de acesso à informação na esfera do executivo federal.

A partir destas premissas, objetiva-se analisar os obstáculos e as perspectivas dos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal como atores no processo de implementação da Lei de acesso à informação no primeiro ano de vigência da lei (junho de 2012 a maio de 2013). Para a análise, tem-se como referência: o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

---

<sup>2</sup> O primeiro diagnóstico da situação dos arquivos da administração pública federal foi desenvolvido no período de 1981 a 1983, no âmbito do Programa de Modernização Institucional Administrativa do Arquivo Nacional, resultado de um convênio entre o Ministério da Justiça e a Fundação Getúlio Vargas (INDOLFO, 2008, p. 119)

Para a verificação proposta foi necessário: identificar a aplicação de procedimentos de gestão de documentos realizados pelos Ministérios da Justiça, do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; averiguar se houve e quais as mudanças implementadas nos serviços arquivísticos visando à melhoria do controle das informações arquivísticas produzidas, após a entrada em vigor da lei de acesso à informação; e verificar a existência e a articulação dos serviços arquivísticos com os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) responsáveis por fornecer ao cidadão a informação solicitada em cada instituição.

Estabelecidos os objetivos desta pesquisa, alguns referenciais foram utilizados para as demarcações teórico-conceituais necessárias à compreensão do objeto da pesquisa.

A segunda seção deste estudo dedicou-se a compreender a relação entre democracia, cidadania e direito à informação e como o direito à informação insere-se no processo de exercício da cidadania, sendo reconhecido como uma nova dimensão da cidadania.

Na terceira seção, ao reconhecer no Estado uma esfera de disputas de poder no qual se constituem ou não políticas públicas nos diversos setores, discutiu-se a noção de políticas públicas arquivísticas e sua presença ou ausência no Estado brasileiro.

Na quarta seção foi analisada a relação dos arquivos com o acesso à informação, em uma perspectiva histórica. Refletiu-se, também, sobre a inserção da gestão de documentos como um conjunto de ações que influenciam na garantia do acesso à informação.

Foi apresentado na quinta seção o cenário da administração pública federal brasileira a partir das reformas administrativas ocorridas desde o início da década de 1930, com o governo Vargas.

Com a sexta seção foi exposto o cenário arquivístico federal, identificando o Arquivo Nacional, enquanto instituição arquivística pública na esfera do Poder Executivo Federal e o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo, SIGA - da Administração Pública Federal. Foi abordado também a situação dos serviços arquivísticos governamentais.

Foi exposto na sétima seção o cenário da pesquisa: o Poder Executivo Federal e os Ministérios da Justiça, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assim como o caminho percorrido para realização da pesquisa e os dados coletados e analisados.

Por fim, foram apresentadas as considerações finais desta pesquisa, discutindo-se, juntamente com os elementos abordados no quadro teórico-conceitual, os dados coletados e analisados.

Pretende-se, com a pesquisa realizada, contribuir para a ampliação das discussões referentes ao acesso às informações arquivísticas governamentais e fornecer elementos que possam auxiliar na efetiva implementação da lei de acesso à informação no âmbito da administração pública federal.

## 2 DEMOCRACIA, CIDADANIA E DIREITO A INFORMAÇÃO

O direito à informação é reconhecido como um elemento central nas discussões que envolvem o exercício da cidadania no Brasil. Pretende-se, nesta seção, analisar como o direito à informação insere-se no processo histórico de conquista e exercício da cidadania no Brasil, apontando como este direito influencia na garantia dos demais – civis, políticos e sociais.

O Estado, por meio de suas instituições democráticas, atua na construção, manutenção e ampliação dos direitos da cidadania. De outro modo, os próprios cidadãos tendem a requerer cada vez mais o aumento dos direitos garantidos pelo Estado. O modo como o Estado tem gerido os direitos da cidadania, tem relação de causa e efeito com a ampliação destes direitos.

No Brasil, o contexto social e político vêm influenciando e ampliando o espectro dos direitos que compõem a cidadania e, conseqüentemente, causando o aumento das demandas emanadas da sociedade para o Estado.

Inicialmente será abordada a construção da democracia, a partir da percepção do Estado como fonte dos direitos e de elementos como a liberdade e a igualdade entre os cidadãos, como base do processo democrático.

Em seguida, será apresentado o processo histórico de construção dos direitos da cidadania, compreendendo as dimensões dos direitos civis, políticos e sociais, a partir do surgimento destes direitos na Inglaterra, seguindo-se da apresentação do processo histórico da cidadania no Brasil.

Por último, a partir de apontamentos de alguns autores, reflete-se sobre como o direito à informação insere-se neste conjunto de demandas pelo exercício da cidadania.

### 2.1 DEMOCRACIA E CIDADANIA

Compreender a construção e a ampliação dos direitos da cidadania requer entender qual o papel do Estado neste contexto, uma vez que este é o *locus* da cidadania.

Se para Kant o Estado é o resultado da ação de homens livres e que cidadãos são os indivíduos pertencentes à cidade - ou àquela unidade política - percebe-se que a cidadania somente é possível mediante a existência do Estado.

Até o fim dos regimes absolutistas, no século XVIII, as questões de conflitos existentes entre os homens eram resolvidas pela Igreja, considerando ser ela a unidade

detentora da razão. Entretanto, com as transformações que retiraram a religião do centro do poder, os Estados deixaram de possuir uma referência de poder de decisão.

Para Bonavides (2000, p. 73), pode-se atribuir o surgimento do termo Estado aos escritos de Maquiavel, em *O Príncipe*, para o qual “Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são repúblicas ou principados”. O autor aponta ainda que

O Estado como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antiguidade aos nossos dias. Todavia nem sempre teve essa denominação, nem tampouco encobriu a mesma realidade. A polis dos gregos ou a civitas e a respublica dos romanos eram vozes que traduziam a idéia de Estado, principalmente pelo aspecto de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata à ordem política e de cidadania (BONAVIDES, 2000, p. 74).

Ao analisar a obra de Hobbes, Ribeiro (2000, p. 52-78) aponta alguns elementos essenciais à compreensão da fundação da teoria do Estado moderno. O Estado seria então a saída do estado de natureza apresentado por Hobbes. Se para Aristóteles o homem vive bem em sociedade, para Hobbes os homens vivem em permanente conflito, consequência de três razões principais: "Primeiro a competição, segundo a desconfiança e terceiro a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro, a segunda a segurança e a terceira a reputação". (RIBEIRO, 2000, p. 56).

O estado de natureza pode ser entendido pela inexistência de regulação e definição de limites na liberdade do homem. Este estado de natureza implica na inexistência de uma instituição política responsável por regular as relações humanas.

Para Hobbes (*Op. Cit.*, p. 66) a base do conflito entre os homens encontra-se justamente na liberdade. Liberdade essa que permite aos homens terem os mesmos interesses e viverem em competição. Liberdade pela qual "os homens lutam e morrem".

O único modo de se deixar o estado de natureza - sem entrar em guerra civil - é a existência do contrato social. Nessa visão contratualista de Hobbes (*Op. Cit.* p. 63) o indivíduo tem sua liberdade limitada pelo Estado para que se possa coexistir em segurança com os demais indivíduos. "[...] se há governo, é justamente para que os homens possam conviver em paz, sem governo: já vimos, nos matamos uns aos outros". Delega-se ao Estado o poder pleno, inclusive de uso da força, para que seja mantida a ordem e a segurança de todos os indivíduos pertencentes ao grupo.

Assim como Hobbes, Kant busca também analisar a legitimação do Estado sem a interferência da Igreja. Para o filósofo, a base do Estado está na justiça imparcial e esta no direito racional.

Para Kant (Weffort, 2000, p. 73) "[...] a lei universal do direito é: aja externamente de maneira que o livre uso do seu arbítrio possa coexistir com a liberdade de todos segundo uma lei universal". O Estado necessita do direito - em suas leis universalmente válidas, aceitas e implementáveis - para fazer coexistir as liberdades individuais.

Quando unidos para legislar, os membros de uma sociedade civil são denominados cidadãos. São características dos cidadãos a autonomia (capacidade de conduzir-se segundo seu próprio arbítrio), a igualdade perante a lei (não se diferenciam entre si quanto ao nascimento ou fortuna) e a independência (capacidade de sustentar-se a si próprios). (WEFFORT, 2000, p. 62)

Embora a liberdade seja um elemento característico do ser cidadão, ela é limitada pelo Estado – em seus plenos poderes – para que seja mantida a ordem e respeitadas as liberdades individuais de cada cidadão. A ideia de igualdade pressupõe, conforme indica Kant, uma limitação imposta, uma liberdade direcionada.

A abordagem de liberdade por Tocqueville (QUIRINO, 2000, p. 152) não a opõe ao sentido da igualdade, embora tenham sentidos aparentemente contraditórios. Quirino (*Ibid.*) aponta que as reflexões de Tocqueville se dão no sentido de compreender o que pode ser feito para não frear o desenvolvimento da igualdade sem limitar – ou eliminar – a liberdade. Nesta relação entre liberdade e igualdade é estabelecida a democracia.

Quirino, ao apontar alguns elementos do pensamento de Tocqueville, afirma que

Ao elaborar esse conceito de democracia, Tocqueville acaba por apresentá-lo como um processo de caráter universal. Democracia não seria apenas um fenômeno que surgiu e se desenvolveu nos Estados Unidos. Embora as condições nesse país tenham sido excepcionais para seu desenvolvimento, o processo democrático, que ele define como um constante aumento da igualdade de condições, diz respeito a toda humanidade. (QUIRINO, 2000, p. 153)

Na perspectiva de Tocqueville a democracia pode ser entendida como um processo contínuo e complexo de ajustes entre liberdade e igualdade, onde a igualdade é crescente e a liberdade limitada.

O Estado Democrático é, por assim dizer, um sistema político composto de múltiplas dimensões que se desenvolvem em diferentes níveis de

profundidade. *O seu ser é processual*. Isto significa que a realidade produzida por um regime democrático constitui-se de várias formas de *liberdades*. A Democracia engendra-se nesse cruzamento de liberdades que, assim, a concretizam (ROSENFELD, 2003, p. 33, grifo do autor).

O princípio da igualdade está relacionado ao desenvolvimento dos Estados-nação e, conseqüentemente, à ampliação dos direitos compreendidos pela cidadania. O Estado pode ser democrático e os ajustes entre liberdade e igualdade constantes, mas a qualidade da democracia dependerá, ainda, de diversos fatores.

Se até a queda dos regimes absolutistas, ao final do século XVIII, os direitos e deveres eram estabelecidos de forma desigual e hierárquica, na qual as dimensões civis, sociais e políticas não estavam separadas, com a formação dos Estados-nação assume-se outra configuração.

O processo de construção da cidadania moderna está relacionado à separação histórica dos direitos, assim como à construção dos direitos individuais.

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. (BOBBIO, 2004, p. 5)

A conquista dos direitos que compõem a cidadania integra o processo de estruturação da democracia nos Estados. Ao abordar o percurso da construção da cidadania na Inglaterra, no período entre os séculos XVII e XX, Marshall (1967, p. 63) divide o conceito de cidadania em três elementos: os direitos civis, os direitos sociais e os direitos políticos.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros [...]

Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo.

[...]

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.



Pode-se, atribuir, segundo Marshall (p. 68-69), o surgimento dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente, aos séculos XVII, XVIII e XIX. Os direitos civis, especificamente, podem ser mais claramente relacionados à liberdade individual.

Marshall (*Ibid.*), ressalta que ao longo do tempo os três elementos que constituem a cidadania, antes fundidos em um só, foram aos poucos se separando e cada um seguindo seu caminho isoladamente e adquirindo características próprias.

Outro aspecto apontado por Marshall (*Ibid.*, p. 76) é o impacto da cidadania sobre as classes sociais. Para o autor “A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”.

Na realidade inglesa, analisada por Marshall, o crescimento da cidadania coincide com o crescimento do capitalismo, embora o crescimento do capitalismo faça crescer a desigualdade. Se por um lado a cidadania é um status conferido a determinado membro de uma comunidade, por outro “a classe social é um sistema de desigualdade” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Ao apontar as várias relações entre classe social e cidadania, Marshall verifica nas desigualdades o suporte que determina a manutenção das classes sociais. Assim, o impacto esperado da cidadania sobre as classes sociais é verificado na medida em que a cidadania pressupõe o estabelecimento de igualdade dos indivíduos na participação nas diversas esferas. Jardim (1999, p. 79) afirma que:

Nas sociedades capitalistas, a desigualdade adquire a expressão de uma questão moderna, relacionada com a ampliação da cidadania enquanto fator de igualdade. Produz-se, nestas condições, a estrutura contraditória destas sociedades: de um lado a desigualdade resultante da estratificação social e, de outro, a democracia política e a cidadania como principais expressões de igualdade.

O autor (*Ibid.*, p. 81-82) aponta, ainda, que:

A moderna noção de cidadania encontra-se historicamente relacionada às lutas contra as desigualdades e encontra lugar destacado no projeto de *welfare state*. Ao longo do processo de estruturação do Estado moderno, isto se expressa, por exemplo, na ampliação de dispositivos formais destinados a garantir o princípio das relações universais legais.

Destaca-se, na primeira metade do século XX, o surgimento do chamado Estado de bem-estar social ou *Welfare State*, segundo o qual todos os seres humanos têm direitos básicos, desde o seu nascimento.

Segundo MARSHALL (1967), estes direitos básicos formam um conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos pelo Estado, direta ou indiretamente, através de leis, programas e outras medidas.

A cidadania é parte de uma complexa estrutura de manutenção da democracia. O direito à justiça e à educação são exemplos de direitos básicos no exercício da cidadania. O direito à justiça é a base da democracia moderna, devendo este ser garantido em caso de violação de qualquer outro direito. O direito à educação é base para um governo democrático e, desta forma, é o primeiro passo na consolidação da cidadania.

A conquista e o exercício dos diversos direitos que compõem a cidadania atuam no sentido de diminuir as desigualdades e garantir a manutenção da qualidade da democracia.

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos (MARSHALL, 1967).

O exercício da cidadania tem relação direta com processo de construção da democracia. Tal relação é baseada, principalmente, no princípio de igualdade entre os cidadãos que é garantido pela legislação, e tem suas formas e limites definidos a partir dos diversos movimentos da sociedade e do Estado. As constantes alterações nas relações entre Estado e sociedade tendem a redefinir e ampliar constantemente as diversas demandas da sociedade.

## 2.2 CIDADANIA NO BRASIL

No Brasil, assim como em outros países, a cidadania também se constitui num processo contínuo de conquista e exercício de direitos dos cidadãos. No entanto, algumas especificidades merecem destaque.

Carvalho (2012), ao analisar a cidadania em uma perspectiva histórica no Brasil, aponta que este não é um caminho necessariamente linear, assim como é marcado por avanços e retrocessos.

O autor atribui ao processo de redemocratização – após 1985 – como um marco na questão da cidadania no Brasil. Contudo, apesar do grande destaque ganho pela cidadania nos discursos dos diversos segmentos sociais e dos políticos, a construção da cidadania é anterior a este período.

No que se refere ao período da história do Brasil até 1930, o autor ressalta poucos destaques no que se refere à conquista e exercício de direitos do Brasil. Como de maior destaque pode-se identificar a abolição dos escravos, que fez aumentar o número de pessoas abrangidas pelos direitos civis – ou, mais especificamente, pela liberdade individual.

O autor destaca, ainda, que, em comparação com outros países – pontualmente a Inglaterra por ser a referência de Marshall – a ordem de conquista de direitos no Brasil é diferenciada, pois no Brasil os direitos sociais “saíram na frente”. Por esta razão, o período de 1930 até o início do regime militar em 1964, tem grande relevância na análise de Carvalho sobre a construção da cidadania no Brasil.

Conforme apresenta Carvalho (2012, p. 87), “O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido”.

A evolução dos direitos sociais no Brasil após o período de 1930 foi mais latente, enquanto os direitos políticos e os civis tiveram uma evolução mais lenta e complexa (*Op. Cit.*, p. 88).

Entre os fatores que permitem identificar a acelerada evolução dos direitos sociais no Brasil, durante o período pós-1930, estão a criação de instituições e de legislação voltada ao atendimento das questões sociais, como na área do trabalho e da saúde. A legislação trabalhista aprovada durante o governo de Getúlio Vargas e a criação de institutos previdenciários são elementos indicativos do avanço nos direitos sociais.

A criação dos institutos previdenciários – administrados pelo Estado – colocou, conforme aponta Carvalho (2012, p. 113) o governo como parte integrante da relação entre patrões e empregados.

Ainda no que se refere às relações entre patrões e empregados, entende-se que legislação trabalhista trouxe como ônus a regulação da atividade sindical. Por esta razão, os custos da regulação das atividades trabalhistas, determinando os limites da relação entre patrões e empregados, seriam altos, pois, conseqüentemente, limitava as atividades sindicais,

o que colocou os operários no dilema apontado por Carvalho (2012, p. 118): “liberdade sem proteção ou proteção sem liberdade”. Mais uma vez podem-se visualizar as reflexões de Tocqueville sobre a ampliação da igualdade e possíveis limitações à liberdade.

Carvalho (2012, p. 123) afirma que “Apesar de tudo, porém não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária”.

O período seguinte ao governo de Getúlio Vargas, Carvalho identifica como o período da expansão dos direitos políticos. Neste período, aponta o autor (*Op. Cit.*, p. 127), “O país entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história”.

Somados a este cenário, as questões econômicas e o contexto internacional de fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, os ânimos na cena política mantinham-se acirrados mesmo após a saída de Vargas.

Apesar da limitação ao direito de greve, as manifestações eram mantidas espalhadas pelo país. “As altas taxas de desenvolvimento econômico, em torno de 7% ao ano, que distribuía benefícios a todos, operários e patrões [...]” (CARVALHO, 2012, p. 133) não foi suficiente para diminuir as manifestações, assim como a pressão dos grupos de oposição e dos militares. Estava instalada uma situação de crise que colocaria em xeque o avanço dos direitos políticos.

O período de 1930 a 1937 representou um primeiro ensaio da participação popular na política nacional. Foi tentativa ainda hesitante e mal organizada.

[...]

Após 1945, o ambiente internacional era novamente favorável à democracia representativa e isto se refletiu na Constituição de 1946, que, neste ponto, expandiu a de 1934.

[...]

Apesar das limitações, a partir de 1945 a participação do povo na política cresceu significativamente, tanto pelo lado das eleições como da ação política organizada em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações. (CARVALHO, 2012, p. 146)

A situação de crise política apresentada resultou no início do regime militar, em 1964. Após este período e até o fim do regime militar e redemocratização do Brasil, os direitos políticos ficaram anulados. O regime militar no Brasil implicou, primeiramente, na perda dos direitos políticos, que tem como consequência a perda de participação da sociedade nos processos políticos.

A sequência de atos institucionais estabelecidos pelos governos militares, principalmente no primeiro período do regime militar, de 1964 a 1969, concedia aos comandos militares poder para cassar direitos políticos sem a necessidade de julgamento pelo poder judiciário.

Não apenas os direitos políticos foram sufocados no período. Os direitos civis também foram, praticamente, anulados. O período foi marcado, também, pela censura à imprensa e à cultura, assim como pela repressão às organizações estudantis e sindicais.

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito a vida era desrespeitado (CARVALHO, 2012, p. 160).

Neste período, enquanto os direitos políticos e civis sofriam repressão, os investimentos dos governos militares aumentava para os direitos sociais, conforme aponta o autor “Houve outras mudanças. Ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais” (CARVALHO, 2012, p. 170).

Após o ano de 1985, com o fim do regime militar, o Brasil entra no período de redemocratização. Reinicia-se o processo de construção da cidadania no Brasil, com a participação da sociedade no cenário político e a entrada de novos direitos na pauta de demandas da sociedade.

### 2.3 DIREITO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

O exercício dos direitos democráticos está estreitamente relacionado ao direito à informação. Talvez esta seja a razão de muitos países<sup>3</sup> adotarem instrumentos jurídicos específicos para regulamentar o direito à informação após o final da Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>3</sup> O Brasil foi o 90º país a aprovar uma lei para regulamentar o acesso à informação pública. Fonte: Malin, Ana Maria B. Experiência de outros países com Lei de Acesso à Informação (LAI). Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/download/694ipb001.pdf>

O direito à informação encontra-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, embora o país pioneiro em aprovar uma lei reconhecendo o direito do cidadão em ter acesso à informação pública tenha sido a Suécia, em 1766.

Seguindo a Suécia, porém, somente após a Declaração Universal dos Direitos do Homem, outros países aprovaram também instrumentos jurídicos para garantia do direito de acesso à informação pública, como a Finlândia (1951) e os Estados Unidos (1966).

Diversas são as razões que motivam os países a aprovarem regulamentos que garantem o direito de acesso à informação. Questões principalmente de ordem econômica tendem a colocar organismos internacionais no conjunto de atores que tentam impulsionar a aprovação de leis que regulam o direito à informação nos diversos países do mundo.

Ao analisar a inserção do Brasil em um regime global de acesso à informação pública, Malin (2012, p. 4-5) afirma que:

[...] para além de pressões da sociedade civil e políticas de Estado, amplamente noticiadas por fontes oficiais e imprensa na web brasileira, considera-se que a construção do regime de acesso à informação no Brasil responda às pressões externas, entre elas exigências feitas a partir de 1990 por convenções, tratados, bancos multilaterais e instituições financeiras internacionais, representando, portanto, uma adesão do país ao novo regime global de informações.

Regulamentar o direito à informação é responder a demandas de comunidades nacionais e internacionais e não aderir a este movimento seria colocar-se no risco de implicações políticas no cenário internacional.

Manter-se fora deste cenário passou a ter um elevado custo político para o Brasil, sobretudo no momento em que postula uma posição de liderança mundial. Neste sentido, firmamos que a LAI é resultado da inexorável inserção do Brasil em um movimento mundial, considerado um dos mais rápidos processos globais de disseminação de regimes legais (MALIN, 2012, p. 5).

A publicidade dos atos na esfera pública relaciona-se, principalmente, com o provimento de direitos individuais e coletivos. O direito à informação tende a diminuir a distância entre representantes e representados, ampliando a participação dos cidadãos na esfera política.

Nos apontamentos de Kant em “Para a paz perpétua” encontra-se a assertiva que “Todas as ações referentes ao direito de outros homens cujas máximas não são compatíveis com a publicidade, são injustas [...]” (*apud* Weffort, 2000, p. 88-89).

Ao reconhecer a cidadania moderna como um conjunto de direitos e deveres com o qual o cidadão se mantém no Estado moderno, o exercício desses direitos e deveres passa, com o tempo, por um processo constante de ampliação e redefinição de seus limites. Neste sentido, Jardim (1999, p.2) apresenta o direito à informação como uma nova dimensão da cidadania em que afirma:

O direito à informação – expressão de uma terceira geração de direitos dos cidadãos – carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um direito civil, mas também como um direito político e um direito social, compondo uma dimensão historicamente nova da cidadania.

Esse redimensionamento da cidadania a partir da inserção do direito à informação redefine a relação entre Estado e sociedade. Para Silva (2008, p. 36) “O cidadão, consciente de seus direitos e deveres, participa democraticamente da construção do Estado e controla as ações dos governos. A informação governamental é um dos aspectos desse processo”.

Nessa ampliação de limites dos direitos da cidadania, insere-se o direito à informação, na medida em que este é um direito que permite o exercício de diversos outros direitos. Martins (2011, p. 234) destaca que

[...] a democracia, mais que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável. Sem a oportunidade de conhecer a fundo seus representantes, de tomar nota de suas decisões, de seus atos administrativos, a população estabelece laços frágeis com o sistema democrático.

A autora relaciona a importância do direito de acesso à informação ao combate à corrupção, fiscalização das instituições governamentais e ao desenvolvimento social.

Batista (2010, p. 79) afirma que “O direito de acesso à informação pública é resultado de um contexto político, social e econômico amplo, o que o faz carregar consigo um rastro que transcende seu objeto: a questão da luta por direitos”.

Os debates e reflexões acerca do direito à informação relacionam-se, também, com o controle das ações do Estado.

Os debates acerca da transparência pública e do acesso à informação pública estiveram, por muito tempo, marcados pela ideia liberal do controle do Estado. Pode-se mesmo dizer que a noção de transparência surgiu com John Locke e sua ideia de fim da “razão de Estado” – justificativa utilizada para diversas ações estatais que prescindiam de explicações ao público.

[...]

A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção liberal de que o Estado era uma espécie de “mal necessário”, um ente que precisava ser controlado e vigiado – daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos. (ANGÉLICO, 2012, p. 27)

Tais questões – de controle das ações do Estado - relacionam-se, também, com o exercício dos direitos políticos. Percebe-se que o direito à informação, como um direito instrumental, possibilita a garantia de outros direitos. Angélico (2012) destaca, ainda que

[...] nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais – especialmente em países em desenvolvimento. Como, nestes países mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados “direitos da primeira geração”, passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais.

O direito à informação permite ao cidadão, por exemplo, desde a garantia de respeito à liberdade, base dos direitos civis, à participação política e fiscalização de seus representantes na estrutura do Estado, em seus direitos políticos. Garante, ainda, o acesso à saúde, a reivindicação de direitos trabalhistas ou no conhecimento de programas governamentais de desenvolvimento social e combate à pobreza, como parte dos direitos sociais.

Jardim (2012, p. 2) afirma que:

Um dos indicadores da cidadania a partir da segunda metade século XX, o direito à informação consolida-se de formas distintas em diversas experiências históricas. A ideia de direito à informação governamental encontra-se no cerne dessas realidades. Em todas elas, os regimes jurídicos e administrativos que norteiam as relações entre Estado e Sociedade definem, em graus variados, agências, agentes, políticas, estruturas e discursos informacionais.

Lafer (*apud* FONSECA, 1999) considera o direito à informação como um direito de primeira geração. Ressalta-se que os direitos de primeira geração são aqueles relacionados aos direitos básicos dos indivíduos, à liberdade - base dos direitos civis. Outros autores apresentam o entendimento que o direito à informação constitui um direito de quarta geração – ou seja, aqueles relacionados à democracia, informação e pluralismo.

O direito à informação carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um direito civil, mas também como um direito político.  
[...]



Dado que o direito à informação pressupõe a existência de serviços públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão, trata-se também de um direito social. E, por trazer em si, elementos dos direitos civis, políticos e sociais, trata-se também de um “direito difuso”, uma dimensão historicamente nova da cidadania (JARDIM, 1999, p. 69).

Cook (2011, p. 246) destaca que leis que regulam o acesso à informação, “legislação FoI” (Freedom of Information), possibilitam o controle das ações governamentais e garantem a transparência das ações na esfera pública e afirma, ainda, que elas “são ou serão uma característica distintiva no século 21”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, elaborada em meio ao processo de redemocratização do Estado brasileiro – após longo período de regime militar, apresenta o direito à informação como mais um direito fundamental do cidadão.

## TÍTULO II

### Dos Direitos e Garantias Fundamentais

#### CAPÍTULO I

#### DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988).

Até a aprovação da Lei de acesso à informação, o direito à informação aparece de forma pulverizada em outros aparatos legais, como a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como Lei de Arquivos, no Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, no Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002<sup>4</sup> e no Decreto nº 11.111, de 5 de maio de 2005<sup>5</sup>.

Ressalta-se que o Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 revogou o Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997. O decreto nº 2.134, de 1997, regulamentava o art. 23 da Lei

<sup>4</sup> O Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, foi aprovado nos últimos dias do segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e dispunha sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal.

<sup>5</sup> O Decreto nº 11.111, de 5 de maio de 2005, aprovado durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, regulamentava a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal.

nº 8.159, de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.

O Decreto nº 2.134, de 1997, pode ser considerado um primeiro esboço de regulamentação do acesso à informação pública. Já o Decreto nº 4.553, de 2002 e o Decreto nº 11.111, de 2005, tinham por objetivo a definição de regras para restrição de acesso aos documentos públicos, um retrocesso ao que era definido pelo Decreto nº 2.134, de 1997.

Pela legislação é direito de todo cidadão solicitar e receber informações governamentais de seu interesse, qualquer que seja a finalidade. Constata-se que o direito à informação pode ser considerado como um direito de primeira ou quarta geração. O ponto central é que o direito à informação é basilar no processo democrático, mais ainda, na ampliação da qualidade da democracia.

Ao analisar o direito à informação do ponto de vista dos arquivos, percebe-se que esta relação ganha contornos bastante evidentes. Nos arquivos concentram-se os documentos que registram as informações geradas pelas transações governamentais e materializam-se como provas de direitos e deveres dos cidadãos e do Estado.

### 3 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo no horizonte a necessidade de compreensão da esfera política dos arquivos, parte-se para construção do percurso da análise do Estado, território em que se dão os conflitos que podem vir a se constituir - ou não - em políticas públicas arquivísticas.

Assim, considerando as disputas para formulação e implementação de políticas públicas nos diversos setores, é preciso construir uma visão de Estado que permita sua compreensão enquanto agente neste processo.

Para além do entendimento do Estado, insere-se neste contexto a administração pública enquanto aparelho administrativo por meio do qual o Estado viabiliza e concretiza suas ações.

Considerando que grande parte das informações, objeto da regulamentação, encontra-se no escopo de atuação dos arquivos integrantes do poder público, as alterações provocadas pela regulamentação do direito à informação terão repercussão no campo arquivístico.

Desta forma, pretende-se realizar alguns apontamentos sobre a relação entre o acesso à informação e as políticas públicas de informação e, ainda, abordar como as políticas públicas arquivísticas inserem-se neste contexto do acesso à informação pública.

#### 3.1 NA ARENA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO

Considerando que a análise de políticas públicas é entendida como um estudo sobre as ações, ou não ações, de um Estado, esta análise requer, conforme apontam alguns autores, uma visão de Estado que possa norteá-la.

Muitas são as formas de se analisar e compreender o Estado. Jardim (1999, p. 33) afirma que “A abordagem do Estado insere-se num conjunto de referências teóricas cuja escolha pelo cientista social implica diretamente na construção de seu objeto”.

A compreensão do Estado sugerida por esta análise segue um enquadramento teórico dado, inicialmente, por Jardim (1999) e seguidas por Silva (2008) e Indolfo (2008).

Diversos autores já escreveram suas concepções de Estado. Em uma breve revisão, Bonavides (2000, p. 77) aponta a concepção de Kant para quem o Estado foi definido como “uma reunião de homens vivendo sob as leis do direito”.

Para Marx, o Estado é um instrumento de dominação de classes (WEFFORT, 2004, p. 252-276), é "[...] o reino não da razão, mas da força. Não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detém o poder" (BOBBIO, 2000, p. 113). Para Marx o Estado determina suas relações no sentido de manter e reproduzir a divisão da sociedade em classes, garantindo os interesses da classe dominante.

Para Weber (2004, p. 525) não há Estado moderno sem um elemento central, sem o qual se teria a anarquia, o monopólio da violência legítima. O autor afirma que "[...] somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um *meio* específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física".

Maliska (2006, p. 17) sintetiza a análise de Weber em quatro elementos que caracterizam o Estado moderno:

1. um sistema tributário contínuo e central;
2. um comando central militar;
3. uma administração burocrática; e
4. o monopólio do uso da força.

Considerando os apontamentos de Marx e Weber, há em ambos um elemento comum que se encontra no centro de todas as relações do Estado: o poder.

Ao analisar o pensamento de Marx, Bobbio (2000, p. 122) afirma "Que o Estado tenha por fim o bem comum, o bem-viver, ou mesmo a justiça, é uma ideologia da qual a classe dominante se utiliza para dar uma aparência de legitimação ao próprio domínio". O poder define, direciona e delimita todas as relações mantidas pelo Estado. Segundo Bobbio (2010, p. 76-77), "Não há teoria política que não parta de alguma maneira, direta ou indiretamente, de uma definição de poder e de uma análise do fenômeno do poder", assim "[...] a análise do Estado se resolve quase totalmente no estudo dos diversos poderes que competem ao soberano" (*op. cit.*).

Bourdieu (2008, p. 97) afirma que o Estado "é um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente". Neste caminho de compreensão do uso da violência física e simbólica pelo Estado, Gramsci indica que o Estado pressupõem os elementos força e consenso. Silva (2008, p. 30) afirma que o autor elaborou o que ficou conhecido por Estado ampliado, tendo como referência o conceito de Estado apresentado por Marx. Para Gramsci "Estado = sociedade política + sociedade civil [= sentido

ampliado], isto é hegemonia revestida de coerção” (GRAMSCI, 1968, *apud* SILVA, 2008, p. 30).

Nesta relação entre as sociedades política e civil, a classe dominante exerce poder, por meio de uma hegemonia ideológica, fazendo com que a classe dominada reconheça os valores da classe dominante como seus, não tendo, assim, consciência de sua condição de dominada.

Explicitadas as diferentes concepções de Estado e os elementos que regem suas relações, é preciso, conforme aponta Indolfo (2008, p. 67):

[...] pensar o Estado como categoria de análise, sem assumir um pensamento de Estado, investigando o Estado como um lócus de saberes (a escrita do Estado, os arquivos, entre outros) e a sua dimensão simbólica, o papel dos agentes do Estado e da burocracia como produtora de um capital simbólico.

Desta forma, interessa a esta análise os apontamentos de Bourdieu devido as suas abordagens sobre o capital informacional do Estado. Bourdieu, ao analisar as estruturas burocráticas do Estado, afirma:

O Estado é o resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. A concentração de diferentes tipos de capital (que vai junto com a construção dos diversos campos correspondentes) leva, de fato, à emergência de um capital específico, propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital [...] (BOURDIEU, 2005, p. 99-100, grifo nosso).

Os capitais sobre os quais discorre Bourdieu influenciam as diferentes dimensões do Estado, nas quais este exerce poder<sup>6</sup>, em maior ou menor grau, em suas diversas áreas.

De acordo com o Bourdieu, o Estado define os arcabouços mentais e impõe sua forma de pensar, sendo então dotado de um capital simbólico – capital este que “é a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através de categorias de percepção” (BOURDIEU, 2005, p. 107).

Considerando que o capital simbólico pode ser associado a qualquer dos tipos de capital, o capital informacional pode aparecer no centro das relações de poder do Estado. Sob

---

<sup>6</sup> O poder é entendido por Bobbio (2010, p. 77) como “qualquer coisa que serve para alcançar aquilo que é objeto do próprio desejo”.

esta perspectiva, o Estado pode ser analisado em sua dimensão informacional, pois, conforme afirma Bourdieu (1996, p. 105).

O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma unificação teórica. Situando-se do ponto de vista do todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de totalização, especialmente pelo recenseamento e pela estatística ou pela contabilidade nacional; pela objetivação, por meio da cartografia, representação unitária do todo, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, com os arquivos) e de codificação como unificação cognitiva que implica a centralização e a monopolização em proveito dos amanuenses ou dos letrados.

Ao ter por referência os apontamentos de Marx, Weber, Bourdieu e Gramsci, adota-se a perspectiva do Estado como campo informacional.

Nesta perspectiva, o Estado não é um território neutro e não deve ser compreendido como um objeto estanque e definitivo, pois seus contornos podem variar em consequência do exercício do poder e em razão de escolhas políticas, de interesses e de manutenção da hegemonia e da dominação.

### 3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Barcelos (2011, p. 2) ressalta que o Estado não deve ser confundido com os elementos que o compõem. O governo, como um dos elementos que compõem ou representam o Estado, é entendido como “conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade (LEVI, 2000, p. 53 *apud* BARCELOS, 2011, p. 13)”.

A relação entre Estado, governo e administração pública é explicitada por Bobbio (1998, p. 408), que define administração pública como:

[...] uma gama bastante ampla de ações que se reportam à coletividade estatal, compreendendo, de um lado, as atividades de Governo, relacionadas com os poderes de decisão e de comando, e as de auxílio imediato ao exercício do Governo mesmo e, de outra parte, os empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e por atos de Governo, seja através de normas jurídicas precisas, concernentes às atividades econômicas e sociais; seja por intermédio da intervenção no mundo real (trabalhos, serviços, etc.) ou de procedimentos técnico-materiais; ou, finalmente, por meio do controle da realização de tais finalidades.

A administração pública, enquanto um conjunto de atividades cujo objetivo é a execução das ações de interesse público ou comum à coletividade, está estruturada em instituições públicas que compõem a chamada “máquina do Estado” e se desenvolvem tendo como referência instrumentos legais, sob orientação e determinações do governo.

Constitui-se esta administração pública no aparelho do Estado que permite a execução das funções estatais e funciona de acordo com os aspectos de governança que definem sua forma de atuação. As formas de atuação da administração pública tem a influência da administração privada, onde se realocam valores para atingir então a eficiência organizacional.

Bresser Pereira (*apud* Costa 2008, p. 865) aponta para existência de três tipos de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. A patrimonialista marcada pela não distinção entre o público e o privado. A burocrática marcada pelos rígidos controles administrativos – visando evitar a corrupção. E a gerencial, marcada pela autonomia administrativa que concentra os esforços nos resultados a serem obtidos.

Recentemente, os princípios de governança e governabilidade têm sido mais amplamente difundidos e discutidos. A ênfase destes princípios recai sobre as “boas práticas” da administração pública, as formas como esta encara as demandas apresentadas pela sociedade e como determina o exercício do poder.

Conforme aponta Secchi (2009, p. 358) a governança é “um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social”.

A governabilidade segundo Araújo (2002, p. 6) refere-se

[...] às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em um regime democrático, claro).  
Pode ser concebida como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para o curto, médio e longo prazo.

Os conceitos de governabilidade e governança pressupõem a existência de governos democráticos e ressaltam a relação entre Estado e sociedade. Por um lado impõem-se a necessidade do governo em atender as demandas sociais e, por outro lado, a capacidade de controle exercido pela sociedade sobre as ações governamentais.

Desta relação, Santos (1997) destaca como sendo duas faces de uma mesma moeda e utiliza o termo “capacidade governativa” que “engloba as noções sistêmicas e operacionais”,

associando governabilidade e governança, no qual se inserem as fases de formulação e implementação de políticas públicas.

### 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

As necessidades de se estabelecer cada vez mais relações para análise e compreensão de seu objeto faz com que se recorra também às relações com o campo da ciência política, valendo-se do estudo das políticas públicas na tentativa de compreender causas e efeitos de processos específicos na área.

No Brasil, em razão do fim do período do regime militar e da transição para o regime democrático, identifica-se que o campo da análise de políticas públicas teve seu "boom" durante a década de 1980. Desta mesma forma, cresceram os estudos sobre políticas públicas no campo acadêmico. (TREVISAN e BELLEN, 2008, p. 532-533).

Reis (2000, p. 45) afirma que "[...] o interesse pelo estudo de políticas públicas tem sido vinculado ao objetivo de se atingir novo equilíbrio no volume de esforços dedicados, respectivamente, ao lado do input e ao do output do processo político".

De um modo geral, o termo política remete às atividades desenvolvidas na esfera pública. Tal compreensão é resultado da origem do termo que remete à polis grega - cidades-estado da Grécia antiga - na qual estavam organizados os cidadãos e estes participavam da vida política - ou seja, das decisões referentes à polis.

A área de estudo referente às políticas públicas surgiu, conforme aponta Souza (2006, p. 21-22) nos Estados Unidos "com ênfase nos estudos sobre as ações dos governos", ao contrário do desenvolvimento da área na Europa que focara "nas análises do Estado e suas instituições".

Souza (*ibid.*) destaca, ainda, que os pressupostos que culminaram na consolidação do campo de estudo das políticas públicas baseiam-se na seguinte assertiva: "em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes".

O conceito de política está relacionado com o "poder do Estado" por esta razão e, reconhecendo que as atividades desenvolvidas na esfera da política envolvem esquemas de interesses e relações de poder (INDOLFO, 2008), vê-se presente no estudo das políticas públicas as seguintes questões relacionadas ao Estado: o que faz, como faz e porque faz.

Dagnino (2002) resume as características do conceito de política como:



1. uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores;
2. uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas; e
3. algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

Outros autores já trabalharam na tentativa de encontrar um melhor conceito que definisse políticas públicas. Mead (1995, *apud* Souza, 2003, p. 136-137) define políticas públicas como "um campo no estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas". Peters (1986, *apud* Souza, 2003, p. 137) a define como "a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos".

De forma mais sintética, porém não excludente, Dye (1984, *apud* Souza, 2003, p. 137) define política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer".

No esforço por aprofundar os debates acerca do tema, Souza (2006, p. 23) elenca o que alguns outros autores desenvolveram em suas análises sobre o conceito de política pública. Entre eles, Lasswell, Simon, Lindblom e Easton. Porém, reconhecendo a multiplicidade de conceitos de políticas públicas, Souza (*op. cit.*, p. 24) afirma que "Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública".

Deste modo, destaca-se o que autora aponta como parâmetro para o estudo das políticas públicas que são as questões apresentadas por Lasswell (*apud* Souza, 2006, p. 24): "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz".

Em que pese a inexistência de um único conceito que possa dar conta de toda a complexidade que envolve o tema, sabe-se, pois, que as políticas públicas envolvem um emaranhado de relações de interesses - ou preferências, como destaca Souza (2003, p. 137) - e poder entre os diversos atores envolvidos no processo político, que vão desde os responsáveis pelas decisões aos afetados por estas mesmas decisões.

A Análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (policy makers) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade (DAGNINO, 2002).

Alguns pontos necessitam de destaque nas análises de políticas públicas, como: quais

são os atores envolvidos nos processos e como se dão as relações entre o Estado e a sociedade no que tange à formulação e implementação de políticas públicas.

Pode-se, também, seguindo as reflexões iniciadas por Jardim, relacionar a Arquivologia à área de estudo das políticas públicas para analisar as ações, e também as inações (ou não ações), do Estado no campo dos arquivos. A partir da busca pela compreensão não apenas das causas, mas também das consequências destas ações, ou inações, considerando a identificação dos atores, agências e processos desenvolvidos, ou não.

### **3.3.1 Políticas públicas de informação e a questão do acesso**

Um dos marcos de início dos debates em torno das políticas de informação pode ser identificado nos trabalhos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), no período de 1970.

Jardim (1995, p. 35) aponta que a UNESCO, criada em 1945, tem atuado “[...] na abordagem de problemas da informação e da comunicação, ressaltando aspectos relacionados com as políticas educativas e culturais como fator essencial para o desenvolvimento”.

Após a realização de uma Conferência Intergovernamental sobre o planejamento das infraestruturas nacionais de documentação, bibliotecas e arquivos, a UNESCO passou a apoiar o conceito de NATIS.

Os elementos que deveriam constituir o NATIS são todos os serviços que intervêm na difusão da informação para todos os setores do país e para as categorias de usuários. O conceito de NATIS implica conseguir que todos os usuários em qualquer ramo de atividade recebam a informação necessária, permitindo-lhes prestar a toda a comunidade a sua máxima contribuição (JARDIM, 1995, p. 36-37).

As ações desenvolvidas pela UNESCO visavam à implementação de Sistemas Nacionais de Informação (NATIS) - um desdobramento das propostas iniciais, da década de 1960, de um Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica (UNISIST) (JARDIM, 1995, p. 35-36).

Entre os requisitos apresentados, os Sistemas Nacionais de Informação deveriam:

[...] formular uma política nacional de informação que reflita as necessidades de todos os setores da comunidade nacional para orientar o estabelecimento de um plano nacional de informação, cujos elementos deveriam incorporar-

se nos planos nacionais de desenvolvimento (UNESCO, 1975 *apud* JARDIM, 1995, p. 38).

Apesar de as propostas apresentadas pela UNESCO de criação de Sistemas Nacionais de Informação não terem alcançados os desdobramentos planejados, a partir destas foi inserida na agenda de discussões a questão das políticas nacionais de informação. Neste sentido Jardim aponta que

A implementação do NATIS, na maior parte dos países, foi considerada insatisfatória, apesar da pertinência dos seus objetivos. A partir dos anos 80, a UNESCO desloca o conceito de NATIS para pontos periféricos dos seus discursos e amplia progressivamente um papel central das reflexões e ações incentivos às políticas nacionais de informação (JARDIM, SILVA, NHARRELUGA, 2009, p. 5).

Os debates sobre as políticas nacionais de informação ganharam volume com o passar dos anos, especialmente a partir dos anos de 1980, ampliando o espectro de questões teóricas e práticas que são analisadas tendo em vista a dimensão das políticas de informação. O direito e a prática do acesso à informação é uma dessas questões.

Montviloff (*apud* INDOLFO, 2012, p. 109) aponta que

[...] as finalidades de uma política nacional de informação são o acesso às informações, aos conhecimentos especializados e as técnicas disponíveis, todos os elementos destinados ao desenvolvimento, que devem interagir, estreitamente, com as políticas de bibliotecas e arquivos e, também, com as políticas de informática e telecomunicações.

O acesso à informação pressupõe a articulação, conforme aponta Montviloff, de políticas de diferentes áreas. Em que pese a complexidade que envolve a formulação e implementação de políticas públicas, estas devem fornecer os elementos que irão subsidiar a elaboração e aplicação de um quadro jurídico-normativo que viabilize a garantia do acesso à informação.

Em casos não raros, a existência de aparatos legais regulamentando as diversas questões referentes à informação, já é considerada como a própria política pública de informação. Entretanto, conforme aponta Jardim (2003, p. 40) "Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política de informação".

Jardim (*Ibid.*) destaca, ainda, que

"Políticas públicas de informação são norteadas por um conjunto de valores políticos que atuam como parâmetros balizadores à sua formulação e execução. Podem estar "difusas" no âmbito de outras políticas públicas, mas não implícitas. O Estado democrático é, por princípio, incompatível com políticas públicas de saúde, educação, habitação ou informação, que não sejam explícitas".

A formulação de políticas públicas de informação supõe, minimamente, a percepção de que tais decisões - ou, ainda a ausência delas - constituem um quadro geral de atuação do Estado no campo da informação.

Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 9) definem as políticas públicas de informação como um:

[...] conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada.

Compreende-se que a informação cumpre um papel fundamental no mundo contemporâneo, entendendo-se, desta forma, que é imprescindível a elaboração e implementação de políticas públicas de informação para que se possa fornecer bases à garantia do acesso à informação.

Ao abordar a análise de políticas públicas no Brasil, Silva (2008, p. 58) questiona: "Por que alguns tipos de demandas sociais resultam em políticas públicas e outras não? Quais são as características dessas demandas que resultam em políticas públicas? [...]".

Tais questionamentos ganham especial relevo à luz de novos elementos no cenário do acesso à informação no Brasil, uma vez que é recente a regulamentação do direito à informação, previsto na Constituição Federal de 1988.

Considerando os apontamentos de Jardim (2003, p. 40), em que as políticas públicas arquivísticas constituem-se como uma dimensão das políticas públicas de informação e, ainda, que os arquivos do poder público encontram-se no escopo da "Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas"<sup>7</sup>, questiona-se como as políticas públicas arquivísticas aparecem, ou não, neste cenário.

---

<sup>7</sup> A Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com a UNESCO, elaborou no ano de 2010 um projeto de Cooperação Técnica denominado "Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã". O Projeto de Cooperação Técnica define alguns princípios que devem nortear as políticas de acesso à informação governamental no Brasil, além de delimitar a abrangência, apontar os objetivos imediatos, definir estratégias e também os beneficiários. (CGU, 2010).

### 3.3.2 Políticas públicas arquivísticas

No cenário arquivístico brasileiro, elementos técnico-científicos tendem a ser considerados como um conjunto que constitui a política pública arquivística. A exemplo, pode-se citar a legislação arquivística, além de outros atos normativos reguladores das atividades nos arquivos.

A literatura arquivística, tanto nacional quanto internacional, sempre ressaltou a importância de uma legislação responsável pelas áreas de acesso à informação e dos arquivos para garantia efetiva do direito à informação e do tratamento e preservação dos arquivos (INDOLFO, 2008, p. 83).

Estudos mais recentes como os de Silva (2008) e Indolfo (2008), iniciados por Jardim (1995, 1999 e 2003), reconhecem, no entanto, que apenas a existência de legislação regulando as atividades da área não é suficiente.

Jardim (1995; 2003, p. 38-40) analisa que a legislação, assim como os sistemas de arquivos, são comumente considerados como fonte para políticas públicas arquivísticas, "quando são produtos e não causas de políticas arquivísticas". O autor destaca, ainda, o caráter normalizador da legislação, mas que esta não "é em si mesma uma política".

Muitas vezes saudada com um caráter redentor, a legislação arquivística tende a ser considerada o marco zero de uma nova era arquivística. É compreensível tal expectativa já que uma legislação adequadamente concebida pode ser um poderoso instrumento a favor da gestão, uso e preservação dos arquivos. No entanto, um marco legal só provoca impactos arquivísticos quando vai além de uma declaração de princípios bem estruturados, amparados em redefinições institucionais oportunas e promissoras.

[...]

A legislação arquivística é um dos fundamentos para a definição e implementação de políticas arquivísticas no campo dos arquivos. A viabilidade dessa legislação torna-se comprometida se não for simultaneamente instrumento e objeto de uma política arquivística (JARDIM, 2003, p. 38).

Sabe-se, ao examinar a literatura sobre análise de políticas públicas, que o primeiro passo para sua formulação é o reconhecimento de que existe um conjunto de problemas que precisa ser solucionado. Tal reconhecimento é basilar para a concentração de esforços destinados à elaboração de uma política pública arquivística.

As ações resultantes das decisões que constituem as políticas públicas arquivísticas revestem-se, na maioria dos casos, de um caráter técnico-científico. No entanto, políticas arquivísticas existem para responder a

problemas políticos do campo dos arquivos. Isto pressupõe, inicialmente, a necessidade de identificar e analisar estes problemas. Reconhecê-los exige um conjunto de conhecimentos simultaneamente técnico-científicos e políticos (JARDIM, 2003, p. 39).

Tendo como referência os estudos desenvolvidos por Jardim, consideram-se políticas públicas arquivísticas como:

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações - produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais, em nome do interesse social - que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2003, p 38-39).

Podem existir políticas arquivísticas isoladas, entretanto, face ao exposto nos estudos propostos por Jardim, reconhece-se que, atualmente, no Brasil, não existe política nacional de arquivos.

Embora o direito de acesso à informação seja garantido pela legislação no Brasil é preciso analisá-lo tendo como referência a inexistência de uma política nacional de arquivos, o que tem influência direta na gestão da informação governamental.

Assim, espera-se que o enriquecimento dos debates em torno da formulação e implementação de políticas públicas arquivísticas possam estimular a construção de políticas arquivísticas que, articuladas com outras políticas públicas de informação, produzam os efeitos necessários para garantia do direito de acesso à informação pública.

## 4 ARQUIVOS E ACESSO A INFORMAÇÃO

Pretende-se aqui discutir a relação entre os arquivos e o acesso à informação, abordando a gestão de documentos como um elemento central e apresentando historicamente o processo de acesso aos arquivos. Discute-se, assim, o surgimento do conceito e da prática de gestão de documentos e qual a sua relação com a garantia do direito de acesso às informações contidas nos arquivos.

### 4.1 ARQUIVOS E GESTÃO DE DOCUMENTOS

Não é o objetivo desta pesquisa apresentar detalhadamente a história do surgimento dos arquivos e sua importância para o Estado e para a sociedade. Outros autores já o fizeram antes, de forma ampla e detalhada. Todavia, para que se possa compreender como os arquivos relacionam-se com o acesso à informação, é importante destacar como se deu o seu surgimento, ressaltando, ainda, a questão histórica do acesso aos arquivos.

Segundo Couture e Rousseau (1998, p. 30) “A história dos arquivos começa, em primeiro lugar, no Oriente”. O surgimento dos arquivos remete ao surgimento da própria escrita, onde os documentos tornaram-se os testemunhos de ações, transações, direitos e deveres do Estado e dos indivíduos.

Em uma análise mais detalhada sobre a história de como aparecem os arquivos, Silva (2009) indica o surgimento dos arquivos nas civilizações pré-clássicas e esmiúça as formas de organização dos documentos. Já apareciam os primeiros indícios sobre o acesso a estes testemunhos onde “A importância atribuída a estes testemunhos fez com que estivessem guardados em lugares de acesso restrito, associados regra geral à noção de tesouro ou de santuário” (SILVA, 2009, p. 46).

O surgimento dos arquivos está relacionado à necessidade de comprovação dos atos, de domínios conquistados, ou, ainda, para cobrar impostos. O acúmulo de registros para comprovar ações e transações esteve, ao longo do tempo, estreitamente relacionado ao exercício do poder.

Desde o surgimento dos arquivos, com o aparecimento da escrita, até o século XVIII, o que prevalecia era a restrição de acesso aos arquivos, permitido apenas aos poucos privilegiados, cuja concessão poderia ser permitida ou não, dependendo de quem e porque havia solicitado acesso aos arquivos.

Nem nos reinos e impérios do Oriente e do Extremo-Oriente, nem em Roma, nem na Europa da Idade Média o acesso aos arquivos foi aberto senão aos poucos privilegiados ou aos possuidores dos arquivos. Os monges que redigiam os anais dos mosteiros, os cronistas que os reis e os príncipes encarregavam de escrever o relato de seus reinos podiam certamente recorrer aos documentos de arquivos, mas se tratava apenas de casos excepcionais, e nunca de um direito (SOUSA, 2004, p. 106)

Ao longo dos anos e ao redor do mundo o uso instrumental dos arquivos tornou-se cada vez mais latente. Desde o seu surgimento, para atender necessidades práticas do cotidiano, até o século XVII, o papel fundamental dos arquivos a serviço do Estado e das classes dominantes imprimiram aos arquivos o caráter de espaço privilegiado.

Não por acaso o significado da palavra arquivo, tal como é conhecido hoje, tem sua origem na Grécia antiga (séculos III e II a. C), onde o termo *arch* é relacionado ao poder, autoridade. “Mas é com o sentido de conjunto de documentos que o termo grego será transmitido, posteriormente, aos romanos sob a forma latina de *archivum*” (SOUSA, 2004, p. 104).

O papel probatório presente nos arquivos fez com que, ao longo de sua história, os arquivos estivessem associados também à manutenção de privilégios e direitos da nobreza. Não apenas, mas também por esta razão, com o século das luzes, as transformações na sociedade tiveram grande impacto na manutenção e uso dos arquivos.

Foi na França do século XVIII, com a Revolução Francesa, que os arquivos emergiram como elementos fundamentais à sociedade. De acordo com Schellenberg (2008, p. 27):

Durante toda a Revolução Francesa, os documentos foram considerados básicos para a manutenção de uma antiga sociedade e para o estabelecimento de uma nova. Os documentos da sociedade antiga foram preservados, principalmente e, talvez, sem essa intenção, para usos culturais. Os da nova sociedade o foram para proteção de direitos públicos. O reconhecimento da importância dos documentos para a sociedade foi uma das grandes conquistas da Revolução Francesa.

A mudança no modelo de manutenção e uso dos arquivos apareceu em uma relação direta com o fim do regime absolutista e tem como consequência uma abertura gradativa dos arquivos para o acesso ao público. Segundo Duchein (*apud* SOUSA, 2004, p. 107).

O reconhecimento da importância dos documentos para a sociedade foi uma conquista da Revolução Francesa, que gerou importantes realizações no campo arquivístico: criação de uma administração nacional e independente dos arquivos; proclamação do princípio de acesso do público aos arquivos;



reconhecimento da responsabilidade do Estado pela conservação dos documentos de valor do passado.

A evolução do papel dos arquivos como fonte para a compreensão da história e a conquista realizada pela Revolução Francesa imprimiu aos arquivos um novo perfil. Santos (2010, p. 67) aponta que:

A Revolução Francesa foi um marco na conceituação, organização, tratamento e uso dos arquivos. No século XVIII os arquivos públicos ainda eram entendidos no âmbito restrito da administração pública. [...] Durante a Revolução Francesa proclamou-se um princípio fundamental que só algumas décadas depois teria desdobramentos: o de que os arquivos, propriedade da Nação, deveriam ser postos à disposição dos cidadãos.

A dimensão probatória dos arquivos passa então a servir não apenas ao Estado e à manutenção de privilégios às classes dominantes, mas impõe aos arquivos um caráter essencial à garantia de direitos e deveres, base do exercício da cidadania.

Apesar de um novo princípio de acesso aos arquivos aprovado pelo artigo 37 da Lei do 7 Messidor, avanços e retrocessos foram registrados nos períodos que se seguiram à Revolução Francesa. O evento representou, sem dúvidas, um marco na história dos arquivos, porém não se plasmou em mudanças significativas no que tange ao acesso aos arquivos nos séculos seguintes, conforme aponta Fonseca (2005, p. 40):

A formulação desse princípio de acesso não significou, no período imediatamente posterior à revolução ou ao longo de todo o século XIX e até meados do século XX, uma mudança substantiva em relação ao acesso extensivo aos documentos recolhidos às instituições arquivísticas, tampouco um maior controle da sociedade civil sobre a administração pública. Consolidava-se uma visão positivista da história e tornava-se um conceito generalizado a ideia de que os arquivos constituíam-se a base da pesquisa histórica, de modo que os Estados tinham a obrigação de mantê-los acessíveis.

O acesso aos arquivos continuou restrito, embora a um grupo maior do que aos poucos representantes reais dos Estados. A importância dada à história e, conseqüentemente, aos registros que viabilizavam o conhecimento sobre o tempo passado implicava em uma abertura gradativa dos arquivos aos historiadores e pesquisadores. O acesso aos arquivos estava relacionado basicamente à pesquisa e ao conhecimento sobre o passado.

Se da Antiguidade Clássica à Revolução Francesa, os documentos desempenharam um papel de prova e demonstraram o exercício do poder por

parte das administrações, consolidando a noção de arquivos de Estado e dos Arquivos Nacionais, é no século XIX que se atribuiu aos documentos um valor de testemunho para a reconstituição da História, criando-se a dicotomia que, para alguns, ainda persiste no papel, nas funções e no trabalho com os documentos de arquivo (INDOLFO, 2008, p. 42).

Constata-se que o surgimento do princípio de acesso aos arquivos tem suas raízes na Revolução Francesa, com a queda do antigo regime e ascensão da burguesia ao poder.

Rodrigues (2011, p. 259) afirma que “Os arquivos, na condição de ‘registro de uma ação’, que pode ou não ter efeito jurídico-legal, impuseram a esse tipo de informação, desde sempre, a marca do sigilo e do segredo”. Ainda que a Revolução Francesa tenha representado um marco de abertura dos arquivos aos cidadãos, o que pode ser constatado ao longo da história é a mesma cultura de segredo das antigas civilizações envolvendo as informações presentes nos arquivos.

Ainda que da antiguidade clássica ao século XVIII tivesse sido reconhecido o papel dos arquivos para o Estado e para a sociedade, a preocupação com o volume de produção de documentos nunca foi prioridade nesses períodos. A quantidade de documentos acumulados era passível de ser organizada e controlada sem grandes problemas.

O modelo de instituição arquivística vigente segue ainda o mesmo surgido na Revolução Francesa. Os “archives” eram apenas aqueles considerados como de valor para a história e para a pesquisa. Os documentos produzidos pela administração não eram, até então, preocupação das instituições arquivísticas por não serem reconhecidos, ainda, como arquivos.

Os arquivos continuavam a servir ao Estado e passaram, a partir do século XIX, a servir também ao seleto grupo de pesquisadores e intelectuais que teriam o privilégio de ter acesso aos registros do passado e comunicá-los – a sua maneira – ao restante da sociedade.

Em nenhuma parte, finalmente – salvo na Suécia, caso único – o direito de acesso aos arquivos estava explicitamente vinculado ao exercício de direitos democráticos; dito de outra maneira, as leis e regulamentações estavam exclusivamente concebidas para facilitar a pesquisa de cunho histórico e erudito, que se volta sobre os documentos do passado, porém não para permitir que o cidadão comum conheça os procedimentos governamentais e administrativos recentes ou atuais (DUCHEIN, 1983, p. 5).

O início do século XX trouxe um conturbado período de guerras e disputas pela hegemonia política e econômica mundial. A conjuntura política não favoreceu a ampliação do acesso aos arquivos. Relacionar o acesso aos arquivos a exercício de direitos e da democracia seria ainda, uma realidade pouco imaginada.

Após o período de guerras mundiais, algumas mudanças no cenário mundial, trouxeram inevitáveis consequências também aos arquivos, principalmente a partir da segunda guerra.

Duchein (1983, p. 5-6) aponta como algumas dessas transformações: os estudos históricos focados em compreender cada vez mais épocas recentes, desenvolvimento de métodos quantitativos de pesquisas exigindo o acesso aos documentos para obtenção de dados, a introdução gradativa da noção de direito à informação (especificamente a partir de 1960) e ampliação do uso de tecnologias, entre outras questões.

Batista (2012, p. 208) afirma, utilizando como recurso diferentes autores de nacionalidade e períodos distintos, que “as questões que envolvem o acesso público à informação produzida pelo Estado são discutidas há, pelo menos, cinco séculos”.

De forma mais específica, a análise de Rodrigues (2012, p. 237-258) apresenta, em uma perspectiva histórica, em quais períodos o tema de acesso aos arquivos foi mais abordado pela própria área e aponta que esses debates foram reflexos da conjuntura – social e política – em cada período. Na década de 1950, ainda que com a criação do Conselho Internacional de Arquivos, eram poucos e “tímidos” os debates sobre acesso. Destaca a autora que, nos anos de 1960, a aprovação da legislação Freedom of Information Act, dos Estados Unidos, estimulou os debates sobre acesso. A partir de 1970 a autora indica uma ampliação no cenário em função de debates sobre legislação e na década de 1980 essa ampliação ganha volume com o fim dos regimes ditatoriais pelo mundo. Já a partir de 1990, com o aumento no número de países discutindo legislação arquivística, os debates em torno do acesso ao arquivo são expandidos.

Ao analisar sobre a utilidade dos arquivos, Delmas (2010) indica que servem para:

1. Provar para defender seus direitos;
2. Lembrar do que foi feito e da experiência adquirida para agir
3. Conhecer para entender aquilo que outros fizeram ou descobriram
4. Identificar-se para existir e promover as relações sociais

Entre as possibilidades indicadas por Delmas, a primeira refere-se à dimensão probatória, administrativa dos arquivos. A concepção dos arquivos como prova de direitos e de deveres, como registros das ações de uma organização ou pessoa, revela um conjunto de atividades desenvolvidas por um grupo específico de pessoas em um determinado tempo e

local. Estas imprimem ao arquivo uma dimensão administrativa e legal inerente à sua constituição.

Os arquivos constituem-se como fonte de prova e informação na medida em que representam uma acumulação orgânica a partir do desempenho de atividades específicas. Os arquivos servem, conforme aponta Schellenberg (2008, p.30) “para incrementar a eficiência governamental” e conseqüentemente representam, para Jardim (1999, p.30), “testemunhos da ação do Estado e garantia dos direitos do cidadão”.

Ao remeter o acesso à informação, historicamente, ao princípio de abertura e acesso aos arquivos pelos cidadãos, é necessário destacar a compreensão de arquivo que norteia esta análise. Entende-se arquivo como:

O conjunto de informações, qualquer que seja a sua data, natureza, ou suporte, organicamente [e automaticamente] reunidas por uma pessoa física ou moral, pública ou privada, para as próprias necessidades da sua existência e o exercício das suas funções, conservadas inicialmente pelo seu valor primário, ou seja, administrativo, legal, financeiro ou probatório, conservadas depois pelo valor secundário, isto é, de testemunho ou, mais simplesmente de informação geral (ROUSSEAU; COUTURE; 1998, p. 284)

O arquivo é entendido como um conjunto de informações registradas, qualquer que seja o suporte, resultante das ações de pessoas físicas ou jurídicas. Por esta razão o acesso à informação compreende uma necessária relação com os arquivos.

Se os arquivos representam a materialidade da ação do Estado e significam a garantia dos diferentes direitos do cidadão, o acesso aos arquivos constitui-se no exercício do conjunto de direitos compreendidos pela cidadania: direitos civis, sociais e políticos.

Em meados do século XX, principalmente nos Estados Unidos, o crescente uso de tecnologias de informação e comunicação, associado ao processo de ampliação das funções desenvolvidas pelo Estado iniciado após a I Guerra Mundial, fez, nas instituições, a produção de documentos crescer de forma exponencial. Até o momento em que conseguir controlar o volume de documentos gerados tornou-se um desafio.

Nos Estados Unidos, traduzido do inglês *records management*, a gestão de documentos surgiu no bojo da administração, sob a perspectiva da economia, eficiência e eficácia, tendo por objetivo melhorar a gestão governamental.

Segundo Indolfo (2008, p. 44) nos Estados Unidos, a partir de meados do século XIX, já após a Guerra Civil, foi possível constatar o aumento no acúmulo de documentos, situação que continuou até meados do século XX, onde se agravou.

Embora sua concepção teórica e aplicabilidade tenha se desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, a partir do EUA e Canadá, a gestão de documentos possuía raízes já no final do século XIX, em função dos problemas então detectados nas administrações públicas destes dois países, no que se referia ao uso e guarda (JARDIM, 1987, p. 2).

Em meados do século XX, a administração pública nos Estados Unidos possuía uma grande quantidade de documentos acumulados sem que se pudesse controlar a produção desses registros e, conseqüentemente, utilizá-los de forma mais ágil. O aumento do volume de documentos era resultante, ainda, da proibição legal de destruí-los.

Indolfo aponta que após a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial a situação dos arquivos tornou-se ainda mais grave, fazendo com que diversas comissões fossem criadas e atos administrativos expedidos, visando solucionar o problema do grande acúmulo de documentos. Destacam-se, neste contexto, a Comissão Hoover (1953 e 1958) e o Records Management Act (1975). A atuação da Comissão Hoover, segundo Indolfo (2008, p. 46), define práticas de gestão de documentos que deveriam ser adotadas para otimizar a administração e o Records Management Act define o conceito de gestão de documentos para o Poder Executivo Federal americano.

O conceito, bem como os procedimentos, de gestão de documentos não surgiu, ao contrário do que se possa imaginar, como resultado de reflexões teóricas ou práticas nos arquivos. Surgiu da administração, atrelado à necessidade de controlar os documentos desde a sua produção, com o objetivo de melhorar a administração nas organizações. Entretanto, teve grande impacto no panorama arquivístico mundial.

Ainda que não se possa apontar um conceito único e universal de gestão de documentos, conforme ressalta Indolfo (2008, p. 46), pois sua demarcação teórica e prática têm variações de acordo com a tradição arquivística de cada país, a gestão de documentos representou uma reformulação na teoria e na prática arquivística.

A adoção teórica e prática da gestão de documentos representou um novo ciclo para Arquivologia e, conseqüentemente, para os arquivos. Conforme aponta Jardim (1988, p. 33), “A ideia de que os documentos arquivísticos podem cumprir um ciclo de vida caracterizado por fases corrente, intermediária e permanente alterou profundamente a arquivologia praticada até a Segunda Guerra Mundial”.

A gestão de documentos é compreendida por Indolfo (2008, p. 45) como “um conjunto das operações técnicas e processos que governam todas as atividades dos arquivos correntes e intermediários e que são capazes de controlar e racionalizar as atividades desde a produção e uso até a destinação final dos documentos”.

O controle sobre os documentos garantido pela gestão dos documentos desde o momento de produção é, então, determinante para garantia do acesso a informação. Roncaglio *et al* (2004, p. 5) afirma que:

Administrar ou gerenciar documentos arquivísticos, a partir da aplicação de conceitos e teorias difundidas pela Arquivologia, garante às empresas públicas ou privadas obter maior controle sobre as informações que produzem e/ou recebem, racionalizar os espaços de guarda de documentos, desenvolver com mais eficiência e rapidez suas atividades, atender adequadamente clientes e cidadãos.

A aplicação dos procedimentos de gestão de documentos tende a fazer dos arquivos fortes instrumentos a serviço da administração. Ao reconhecer os arquivos, especificamente os gerados por instituições governamentais, como um conjunto de provas de direitos e deveres dos cidadãos, a revisão e ampliação das práticas arquivísticas têm impacto, sobretudo, pela ampliação do uso dos arquivos. Rhoads (1989, p. 42) destaca que:

Los buenos archivos dependen en gran medida de programas efectivos de gestión de documentos, ya que sólo así se puede garantizar que los documentos de utilidad permanente se produzcan en materiales duraderos, se organicen de modo que se puedan recuperar fácilmente, se cuiden adecuadamente durante un periodo de existencia activa, y se registren, evalúen y transfieran adecuadamente a los archivos.

A gestão de documentos caracteriza-se pela aplicação de procedimentos que possam garantir o controle sobre os documentos arquivísticos durante todo o seu ciclo de vida e de acordo com o estudo apresentado por Rhoads (1989, p. 2), ela é dividida em três fases, cujos procedimentos irão conduzir o ciclo de vida dos documentos:

Produção: fase em que se define e administra a criação dos documentos para que não sejam produzidos documentos além do necessário;

Utilização e conservação: fase correspondente à tramitação e ao controle dos documentos produzidos; e

Eliminação (Destinação final): fase em que os documentos são destinados, para eliminação ou para guarda permanente.

Os procedimentos de gestão de documentos devem ser aplicados desde a produção até sua destinação final. No seu escopo encontram-se a classificação e a avaliação de documentos, como funções arquivísticas que compõem a gestão de documentos, cujas aplicações garantem o controle e a racionalização da produção documental.

A classificação de documentos é a função que preserva o caráter orgânico dos documentos de arquivo, conforme afirma Sousa (2003, p. 242). Permite compreender o contexto em que os documentos foram gerados, pois, pela classificação, o arquivo – o todo – é dividido em uma estrutura hierárquica definida pelas funções e atividades desenvolvidas pelo seu organismo produtor.

A classificação é uma função importante para a transparência e o compartilhamento de informações, que são caminhos seguros para a tomada de decisão, para a preservação da memória técnica e administrativa das organizações contemporâneas e para o pleno exercício da cidadania (SOUSA, 2003, p. 241).

Sabe-se que todas as demais ações empreendidas nos arquivos dependem da classificação de documentos. A avaliação de documentos é uma delas.

A avaliação é a função que permite armazenar apenas o que efetivamente interessa para prova ou para pesquisa. É a função que identifica os valores nos documentos de arquivo, conforme define Indolfo (2008, p. 54):

A avaliação é um processo de análise e seleção de documentos que visa estabelecer prazos de guarda e destinação final dos documentos, definindo quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e em que momento poderão ser eliminados ou recolhidos ao arquivo permanente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade.

A partir da avaliação é possível eliminar os documentos que já não mais possuem valor primário e administrar apenas o que foi determinado como de guarda permanente, o que significa um volume menor de documentos nos arquivos.

Ainda que voltada a atender a administração, a gestão de documentos garante o uso dos arquivos desde o momento de sua produção. Esta permite que se possa ter acesso às informações contidas nos arquivos desde o momento em que o documento foi produzido e sempre que necessário.

Embora a questão legal possa ser indicada como um elemento basilar para a garantia do direito de acesso aos arquivos, tal questão não se restringe a uma discussão de âmbito jurídico. É preciso analisar o acesso à informação sem perder a perspectiva dos arquivos como elemento central da abordagem.

## 4.2 ACESSO À INFORMAÇÃO

Os arquivos podem ser entendidos como instrumentos de cidadania e, uma vez que eles pressupõem conjuntos de informações orgânicas registradas, é essencial discutir e compreender o acesso à informação relacionando as reflexões, também, aos arquivos. Os debates e análises que envolvem o processo de transparência das ações dos Estados partem, em geral, da questão jurídica que envolve o acesso à informação: é preciso que este seja reconhecido legalmente como um direito.

A transparência informacional nas ações governamentais é pressuposto da existência de um Estado democrático, conforme aponta Jardim (2008, p. 82):

O grau de democratização do Estado encontra, nesse aspecto [do direito à informação], um de seus pressupostos balizadores: quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria assim um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação *publicizada* (grifo do autor).

Esse processo de busca pela transparência informacional do Estado é permeado por zonas de tensão e conflitos que ultrapassam as questões constitucionais e legais que envolvem o tema. O acesso à informação e aos arquivos pressupõe uma dada ordem informacional que deve ser evidenciada a partir de políticas e práticas de gestão nas diversas organizações.

O termo acesso, aparece apresentado sob diversas perspectivas, na maioria dos dicionários de terminologia no campo dos arquivos:

Quadro 1: Definições para o termo acesso nos dicionários e glossários .

Dicionário de Terminologia Arquivística (Associação de Arquivistas de São Paulo, 2010).	Possibilidade de consulta a um arquivo, como resultado de autorização legal.
Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (Arquivo Nacional, 2005).	1. Possibilidade de consulta a documentos e informações. 2. Função arquivística destinada a tornar acessíveis os documentos e promover sua utilização.
Lenguaje y vocabulário archivísticos (Herrera, 2011).	Es el derecho que exige la disponibilidad de algo. Em El contexto archivístico el acceso afecta a lós documentos y a lós Archivos.
Diccionario de Archivística (Cruz Mundet, 2011).	1. Acción consistente em obtener información y conocimiento mediante la consulta de los documentos y expedientes, lo que incluye la posibilidad de obtener copias o certificados de los mismos, bien de forma gratuita, bien mediante el pago de una exacción o de un precio establecido. 2. El proceso por el cual el usuario alcanza la información deseada , haciendo uso de los instrumentos de tecnológicas que puedan preesentarse.



Princípios de Acesso aos Arquivos (Conselho Internacional de Arquivos, 2012).	Disponibilidade para consulta de documentos/arquivos, como resultado tanto de autorização legal quanto da existência de instrumentos de pesquisa.
Multilingual Archival Terminology (International Council of Archives)	The right, opportunity or means of finding, using or approaching documents and/or information. Access may also be affected by the physical state of the materials, or the need to conserve them.
Glossary of Archival and Records Terminology (Society of American Archivist)	The ability to locate relevant information through the use of catalogs, indexes, finding aids, or other tools. - 2. The permission to locate and retrieve information for use (consultation or reference) within legally established restrictions of privacy, confidentiality, and security clearance. - 3. Computing · The physical processes of retrieving information from storage media.

Fonte: elaboração própria

A análise das publicações citadas indica que, no contexto arquivístico, o acesso à informação está relacionado, primeiramente, ao direito, à forma jurídica da permissão de acesso a documentos e informações públicas.

Destaca-se que todas as definições incidem sobre a possibilidade, disponibilidade ou oportunidade que podem estar relacionadas, não apenas à questão jurídica, mas também às atividades de processamento técnico desenvolvidas nos arquivos.

Apenas o Dicionário espanhol, de Cruz Mundet (2011), define o acesso como a “**ação de obter informação** e conhecimento mediante a consulta dos documentos e expedientes [...]” (tradução e grifo nosso), sem relacioná-lo ao aspecto jurídico.

O e-Arq Brasil<sup>8</sup> define acesso como: "Direito, oportunidade ou meios de encontrar, recuperar e usar a informação" (2009, p. 123). O e-Arq Brasil é um instrumento técnico que define um modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos, e indica o acesso, para além do direito, como um “meio” entre a informação e o usuário.

Verifica-se que os Dicionários têm suas definições de acesso bastante relacionadas à referência legal do acesso à informação. Ressalta-se que em nenhuma das publicações as definições apresentadas para o termo acesso apontam qualquer relação com o processo entre o gerenciamento, o processamento e o controle da informação e o usuário.

O uso cada vez mais crescente de tecnologias de informação e comunicação, principalmente a partir de meados do século XX, tem indicado uma necessidade cada vez

<sup>8</sup> E-Arq Brasil é um modelo de requisitos para elaboração de sistemas informatizados de gestão de documentos, elaborado pela Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos do Conselho Nacional de Arquivos e aprovado por meio da Resolução nº 25, de 27 de abril de 2007 do CONARQ.

maior não apenas de controle da informação produzida, como também de focar na identificação dos usuários dessas informações.

Jardim e Fonseca (2004), ao analisarem a pouca produção intelectual voltada ao tema de estudos de usuários, defendem que os arquivos devem observar uma então “Mudança de paradigma [...] calcada na proposta de ‘serviços orientados aos usuários’”.

A necessidade de revisão dos trabalhos realizados no processamento técnico dos arquivos pode ser verificada com a afirmação de Bellesse e Gak (2004, p. 38):

Não se pode mais organizar acervo orientado para o criador. É preciso, pois, romper com esta arquivística endogênica, refratária ao usuário, voltada para as autobiografias envoltas numa atmosfera de narrativa organizacional. É equivocada a ideia de que o usuário se enquadre nas excentricidades do método

Com a análise dos autores é possível destacar que os usuários são, em geral, pouco considerados durante o processamento técnico nos arquivos. No panorama apresentado os usuários são negligenciados em prol de uma prática que foge à compreensão dos próprios usuários. Na visão de Bellesse e Gak é preciso rever as práticas arquivísticas e voltá-las à compreensão do usuário como sujeito no processo de acesso e uso das informações contidas nos arquivos, conforme aponta, ainda, Mariz (2012, p. 29).

É necessário aumentar essa integração entre produtores e usuários, mas, até agora, as abordagens voltam-se mais para o emissor do que para o receptor da informação. [...] o usuário ainda é visto mais como objeto do acesso à informação do que como sujeito do processo de sua transferência.

Os muitos apontamentos de diversos autores sobre a aproximação da Arquivologia com a Ciência da Informação permitem que seja trazido para o debate, ainda que de forma breve, a visão de alguns autores sobre o processo de transferência da informação. Na perspectiva da Ciência da Informação, o processo de transferência da informação vai além de viabilizar o acesso à informação pelo usuário.

Ao analisar que a informação é produzida e acumulada no que denomina “estoques de informação”, reconhecendo estes como os arquivos, museus e bibliotecas, Barreto (1996, p.3-4) afirma que “A produção ou geração de conhecimento — no indivíduo, seu grupo ou a sociedade — ocorre em um processo mais amplo, intermediado pela segunda função, que atribuímos a qualquer agregado de informação, que é a função de transferência da informação”.

Para o autor a assimilação vai além de receber a informação e é esta assimilação que finaliza o processo de transferência da informação, que se caracteriza por:

- a) possuir uma racionalidade contextual e cognitiva, relacionada a um determinado espaço social específico. É, na interação da função de transferência com uma determinada realidade, que se realiza a produção do conhecimento, na qual acontece a essência do fenômeno da informação, resultado da passagem de um estado de percepção (USO) da informação para a sensação provocada pela informação, uma interiorização individualizada (assimilação) e a geração de conhecimento.
- b) a relação informação/conhecimento substitui a relação revocação/precisão, uma é quantitativa a outra é qualitativa (BARRETO, 1996, p. 4).

Transferir a informação pressupõe um processo complexo que envolve o produtor da informação, a transmissão, a recepção e a assimilação da informação pelo usuário.

Ao analisar a perspectiva do acesso à informação nos arquivos públicos brasileiros, Mariz (*Op. Cit.*, p. 29) transita pelo processo de transferência da informação indicando a necessidade de se transpor as barreiras entre o produtor e o usuário da informação. A autora afirma que “A transferência de informação, portanto, não se limita à entrega do que foi solicitado ao usuário, mas pressupõe a comunicação com ele, por meio de mecanismos intermediários, do recurso do conhecimento”.

Para transposição das possíveis barreiras entre o produtor e o usuário da informação, a autora destaca a existência de condições que permitiriam ao usuário não apenas ter acesso, mas utilizar melhor a informação recebida, transformando-a em conhecimento. Oliveira (2005) afirma que " Não basta uma democratização da informação, que forneça aos beneficiários, dados, pois isto seria similar a dizer que todos têm direito a ler livros, e conseqüentemente dar livros a analfabetos". O processo de transferência da informação direciona o tratamento da informação para além das fronteiras institucionais.

Segundo Jardim (1999, p. 3), diversas questões relacionam-se, portanto, ao acesso a informação:

A noção de acesso à informação relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantam o exercício efetivo desse direito. O acesso jurídico à informação não se consolida sem o acesso intelectual à informação. O acesso jurídico à informação pode garantir ao usuário o acesso físico a um estoque informacional materialmente acessível (um "arquivo" no subsolo de um organismo governamental, por exemplo) sem que seja possível o acesso intelectual dada a ausência de mecanismos de recuperação da informação.

As dimensões físicas, intelectuais e políticas que embasam o acesso à informação pública permeiam as práticas arquivísticas e devem ser revisitadas e analisadas à luz dos novos elementos práticos, teóricos e jurídicos relacionados ao acesso à informação.

O acesso à informação governamental não se encontra plenamente disponibilizado uma vez que a administração pública não se vê cobrada cotidianamente a prestar contas de suas decisões, ou mesmo a fazer determinadas escolhas em detrimento de outras, pois a sociedade não possui acesso às fontes de informações que lhes proporcionariam o controle das ações governamentais. Isso ocorre devido à ausência de controle no fluxo dos documentos produzidos e acumulados na razão direta do exercício das funções e atribuições dos agentes do Estado. À falta de controle agrega-se a ausência de tratamento técnico, permitindo o delineamento do aparato administrativo como ineficaz e ineficiente na prestação de serviços a coletividade e na garantia do uso, manutenção, eliminação, preservação e acesso aos documentos públicos. (INDOLFO, 2007, p.57)

Reconhece-se que as práticas arquivísticas têm impacto direto na efetivação do acesso à informação. Deste modo, os serviços arquivísticos, compreendidos por Jardim (1999, p. 22) como “unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, no âmbito dos quais configuram-se como atividades-meio”, constituem-se como um dos atores responsáveis pela efetivação do acesso à informação governamental.

As informações governamentais são compostas, também, pelas informações arquivísticas, tal como define Silva (2008, p.45):

Por informação arquivística governamental entende-se a informação acumulada pelo Estado, registrada em qualquer suporte material, produzida e recebida em razão de atividades próprias e específicas de governo e em atenção às respectivas competências e funções das estruturas administrativas e burocráticas existentes para a realização dos objetivos de governo.

Uma vez que as informações governamentais compreendem também as informações arquivísticas, o acesso à informação possui relação direta com as teorias e práticas arquivísticas. Ao conjunto de procedimentos que visam garantir o efetivo controle sobre as informações arquivísticas, está condicionada à efetivação do acesso à informação arquivística governamental.

Jardim (1999, p. 23) constata que a infraestrutura dos serviços arquivísticos e o tratamento técnico – ou não – dessas informações compromete o acesso a elas.

Seja nas instituições arquivísticas ou nos serviços arquivísticos, a ausência de padrões de gestão da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos, resulta em deficiências no seu processamento técnico e acesso. Ao não desenvolverem a interação inerente ao controle do ciclo da informação arquivística (integrando as fases corrente, intermediária e permanente), ambas as instâncias organizacionais tornam-se desvinculadas do processo político-decisório governamental. Por outro lado, as restrições de consulta e as condições de acesso físico e intelectual dos arquivos limitam consideravelmente a sua utilização pelo administrador público e o cidadão.

São muitas as questões suscitadas pela crescente demanda por acesso às informações públicas, resultado, principalmente, da regulamentação legal do direito público de acesso.

No contexto arquivístico tais questões ganham contornos ainda mais específicos uma vez que grande parte das informações solicitadas são resultados das ações governamentais, registradas, portanto, em documentos de arquivo.

Diversos fatores impõem desafios ao processo de se garantir efetivamente o acesso à informação. Tais fatores podem ser identificados desde questões políticas às questões práticas arquivísticas.

Durante a década de 1980, visando contribuir com o desenvolvimento dos países integrantes da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), foram produzidos pela Divisão do Programa Geral de Informação, diversos estudos no âmbito do Programa de Gestão de Documentos e Arquivos – RAMP<sup>9</sup> (Records and Archives Management Program).

Para atender seus objetivos, diversos estudos RAMP foram apresentados. Um deles, apresentado por Duchein (1983), tinha por objetivo propor o planejamento e preparação de programas e práticas que contribuíssem com o acesso e utilização das informações contidas nos arquivos.

Duchein aponta diversos obstáculos existentes na efetivação do acesso aos arquivos, sendo estes obstáculos de ordem jurídica e prática. Os jurídicos são os referentes aos aparatos legais, como legislação de acesso à informação. Os de ordem prática referem-se às dificuldades e limitações existentes para o tratamento e conservação dos arquivos.

Já o estudo elaborado por James Rhoads (1989), abordava a função da gestão de documentos e arquivos nos sistemas nacionais de informação. Esse estudo visava contribuir para a inserção de programas de gestão de documentos nos sistemas de informação dos

---

<sup>9</sup> De acordo com Duchein (1983, prefácio) o RAMP tinha, entre outros, o objetivo de desenvolver estudos e projetos relacionados a: fomentar o desenvolvimento de infraestruturas de informação; estimular o desenvolvimento de políticas nacionais de informação; e promover e difundir métodos e normas para o tratamento da informação.

diversos países, principalmente nos países em desenvolvimento. Nestes estudos, há um destaque para o acesso aos documentos dos arquivos. O autor ressalta a necessidade de uma função ativa dos arquivos, o que requer maiores esforços no sentido de colocar os arquivos à disposição dos interessados.

Mais recentemente, alguns estudos têm relacionado o acesso à informação à gestão de documentos. Ao analisar a influência da legislação FoI (Freedom of Information) do Reino Unido nas práticas de gestão de arquivos, Cook (2011, p. 249) afirma que o “FoI exige práticas viáveis de gestão de documentos. Claramente, não faz sentido dar às pessoas o direito de acesso a documentos ou a informações, quando os documentos não podem ser encontrados [...]”. O autor ressalta que “No Reino Unido, a lei de liberdade de informação exige explicitamente gestão de documentos e estabelece alguns de seus componentes” (COOK, 2011, p. 249).

Estudos mais recentes como o de Cook tem frequentemente relacionado à gestão de documentos como essencial a garantia do acesso à informação. Jardim (2013, p. 386) aponta que “A gestão dos documentos e arquivos configura-se, a partir da segunda metade do século XX, como política e instrumento de governança e também de controle social do Estado pela sociedade”. O acesso à informação pela sociedade em geral depende, em grande escala, de como e em que nível é realizada a gestão dos documentos públicos.

A forma como os documentos são produzidos e gerenciados pelas administrações tende a interferir, ou mesmo comprometer, a garantia de acesso à informação nas diferentes esferas de poder. Não por acaso a gestão de documentos tem estado presente nas diversas apresentações de especialistas sobre o acesso à informação, não apenas no Brasil.

Perrine Canavaggio (2011, p. 12), especialista em estudo de leis de acesso a informação, ao analisar a questão do acesso à informação pública no mundo, entre alguns requisitos para efetividade do acesso a informação, aponta para a necessidade de normas mínimas de gestão de documentos.

[...] normas mínimas de gestión de documentos: la efectividad de la ley depende mucho de la calidad de la gestión de los documentos y de los datos. Suele ser a menudo un obstáculo, porque las administraciones consideran que se trata de una tarea secundaria y no saben qué es lo que conservan. Pues bien: para poder contestar rápidamente a una demanda de información, es preciso saber si existe, así como localizarla y encontrarla.

A gestão de documentos, como função responsável pelo conjunto de procedimentos aplicados aos documentos durante todo seu ciclo de vida, garante efetivo controle sobre os

documentos e permite que seja possível ter acesso às informações contidas nos documentos de arquivos desde o momento da produção.

Em países como Reino Unido, por exemplo, as "boas práticas" de gestão de documentos inserem-se em um conjunto de medidas que garantem que o acesso à informação seja efetivo. Desta forma, apresentar a relação existente entre a gestão de documentos e o acesso a informação evidencia o impacto que uma legislação de acesso à informação tende a ter sobre as práticas de gestão de documentos em órgãos governamentais.

Garantir o acesso à informação requer articulação com o os arquivos, sob pena de o instrumento jurídico ser mais um com pouco ou nenhum desdobramento prático no cenário informacional. A literatura aponta que se aliadas à formulação e implementação de políticas arquivísticas, o desdobramento prático das disposições de uma legislação de acesso à informação tende a ser mais efetivo.

#### 4.3 A ABORDAGEM LEGAL DO ACESSO À INFORMAÇÃO: LEI N° 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 E O DECRETO N° 7.724, DE 16 DE MAIO DE 2012

Em consonância com o Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, dispõe em seus incisos XIV e XXXIII, do Art. 5º

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do estado;

[...] (BRASIL, 1988)

Após a Constituição Federal de 1988, outro dispositivo jurídico regulamentava este trecho da Constituição Federal tratando do acesso à informação pública. A Lei de Acesso à

Informação tem como principais antecedentes legais a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, cujo capítulo V tratava<sup>10</sup> do acesso e do sigilo aos documentos públicos.

Art. 22 - É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

Art. 23 - Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§ 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º - O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção.

Art. 24 - Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo único - Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

Apesar do artigo 22 da Lei nº 8.159, de 1991 explicitar o direito de acesso pleno aos documentos públicos, ambos os decretos que tratavam do tema, permaneciam voltados para a restrição de acesso aos documentos públicos, exceto em casos de interesse público ou documentos de interesse particular. Por esta razão a Lei nº 12.527, de 2011, é considerada a regulamentação específica de acesso às informações públicas.

No Capítulo I, referente às disposições gerais, consta no artigo 4º, a base conceitual sobre a qual a lei foi elaborada e vem sendo implementada. São nove termos: informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade, conceituados conforme Quadro 2.

Nos termos que compõem a base conceitual da lei que regula o acesso à informação não constam os termos arquivo e gestão de documentos. O termo arquivo(s) consta no inciso II, artigo 7º, em que determina que o acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, compreende também, conforme o artigo 7º, inciso II, o direito de obter “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos” (BRASIL, 2011).

---

<sup>10</sup> O capítulo V da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 foi revogado pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.



O termo gestão de documentos não consta de nenhum trecho da lei de acesso à informação. Entretanto, o termo gestão – isoladamente – foi utilizado no inciso I, artigo 6º, para determinar que compete aos órgãos e entidades do poder público “a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (BRASIL, 2011). O termo documento aparece treze vezes no texto da LAI. Porém, em nenhum trecho aparece relacionado à gestão de documentos ou arquivos.

Após seis meses de aprovação da lei de acesso a informação foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. No capítulo I, referente às disposições gerais, consta no artigo 3º, a base conceitual sob a qual o decreto foi elaborado e será implementado.

Os termos e respectivas definições são as mesmas da Lei nº 12.527, de 2011, constando apenas a inserção dos termos: dados processados, informação atualizada e documento preparatório. Além dos termos inseridos, as definições dos termos informação sigilosa e informação pessoal foram ampliadas, conforme Quadro 2. Não constam do decreto que regulamenta a lei de acesso à informação os termos arquivo (como conjunto de documentos) e gestão de documentos.

É importante destacar que o termo arquivo aparece quatro vezes em todo o texto do Decreto nº 7.724, de 2012. Em todas as vezes para indicar a instituição arquivística e o serviço arquivístico da instituição pública. No artigo 40, o decreto cita o Arquivo Nacional como possível instituição a receber os documentos sigilosos de guarda permanente que forem desclassificados “para fins de organização, preservação e acesso”.

O termo gestão foi indicado cinco vezes. Destas, quatro como parte do nome do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e a última constando do artigo 71 no qual define que “Os órgãos e entidades adequarão suas políticas de gestão da informação, promovendo os ajustes necessários aos processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações” (BRASIL, 2012).

Quadro 2: Base conceitual da lei de acesso à informação e de seu decreto regulamentador

Lei nº 12.527, de 18.11. 2011	Decreto nº 7.724 de 16.05. 2012
<p><b>autenticidade:</b> qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;</p> <p><b>disponibilidade:</b> qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;</p> <p><b>documento:</b> unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;</p> <p><b>informação:</b> dados, processados ou não, que</p>	<p><b>dados processados:</b> dados submetidos a qualquer operação ou tratamento por meio de processamento eletrônico ou por meio automatizado com o emprego de tecnologia da informação;</p> <p><b>documento preparatório:</b> documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas</p> <p>informação atualizada: informação que</p>

<p>podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;</p> <p><b>informação pessoal:</b> aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;</p> <p><b>informação sigilosa:</b> aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;</p> <p><b>integridade:</b> qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;</p> <p><b>primariedade:</b> qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;</p> <p><b>tratamento da informação:</b> conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;</p>	<p>reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam; e</p> <p><b>informação pessoal:</b> informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;</p> <p><b>informação sigilosa:</b> informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;</p>
--	--

Fonte: JARDIM (2012, p. 10, grifo do autor).

É importante destacar que no artigo 8º do decreto é definido que os sítios eletrônicos dos órgãos deverão atender a requisitos específicos para facilitar o acesso à informação, todos em cumprimento às normas definidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No que se refere às competências definidas pelo decreto nº 7.724, de 2012, destacam-se dois aspectos relevantes para esta análise.

1. O artigo 67 determina que o dirigente máximo de cada órgão definirá o responsável no âmbito de cada instituição que será responsável pela implementação e monitoramento do disposto na lei nº 7.724/2011 e no decreto nº 7.724/2012.
2. A autoridade de monitoramento da legislação referente ao acesso à informação é a Controladoria-Geral da União, conforme determina o artigo 68. O Arquivo Nacional, enquanto autoridade arquivística pública na esfera do poder executivo, não é citado para fins de orientação no tratamento técnico referente às informações contidas em documentos arquivísticos.

Se a lei nº 12.527, de 2011, conforme se pode constatar com a análise apresentada, indica pouca articulação com os arquivos, o mesmo foi observado na análise do decreto nº 7.724, de 2012.

Verificou-se que no texto da lei o que se aproxima do conceito de gestão de documentos é a definição de tratamento da informação e no texto do decreto, o artigo 71, que determina que os órgãos deverão promover adequações em suas políticas de gestão da informação, ajustando os “[...] processos de registro, processamento, trâmite e arquivamento de documentos e informações” (BRASIL, 2012).

A ausência dos termos arquivo e gestão de documentos pode indicar a situação periférica em que ainda se encontram os arquivos como agentes no processo de transparência das ações governamentais.

Nos textos da LAI e de seu decreto regulamentador são indicados novos atores e agências neste panorama atual de acesso à informação no Brasil. Até a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a CGU era responsável pelas atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Com a aprovação da LAI, a instituição assume a nova atribuição de definir diretrizes e monitorar a implementação da lei nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Face ao exposto, constata-se que ocorreram algumas transformações no cenário informacional brasileiro e que tais mudanças são enquadradas também a partir das alterações ocorridas nos modelos de gestão da administração pública federal.

## 5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS (1930 – 2002)

Ao reconhecer que a administração pública é uma das dimensões que compõem o Estado brasileiro, porém sem se aprofundar na compreensão da formação deste Estado brasileiro, apresenta-se em uma perspectiva histórica, a trajetória da administração pública brasileira a partir das reformas administrativas apontando seus diferentes modelos de gestão.

Silva (2008, p. 32) afirma que “na lei brasileira o Estado é um ente personalizado ou, de acordo com o Código Civil, uma pessoa jurídica de Direito Público, formado por três elementos indissociáveis e indispensáveis: população, território e governo soberano”.

O governo, como parte ou representação do Estado, é o responsável por editar os aparatos jurídicos balizadores das ações e orientações do Estado, sendo este Estado o que deve garantir “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e sem preconceitos, fundada na harmonia social” (Brasil, 1988, Preâmbulo da Constituição Federal).

As reformas ocorridas na estrutura da administração pública federal, do período Vargas (1930-1945 e 1951-1954) até o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) causam impacto em todas as unidades administrativas dos órgãos da estrutura do poder público. Deste modo, os serviços arquivísticos também tendem a sofrer alterações em suas estruturas e formas de atuação.

Para que seja possível estabelecer uma compreensão mínima da administração pública federal brasileira é preciso apontar algumas das questões que influenciaram na formação da estrutura atual.

Barcelos aponta que "Ao estudarmos a administração pública brasileira estamos tratando também do Estado nacional em uma de suas diversas manifestações" (2011, p. 12). De acordo com o autor, há necessidade ainda de se "diferenciar o Estado dos elementos que o compõem ou representam" (2011, p. 13).

Ao analisar o percurso da administração pública brasileira, Klering *et al* (2010, p. 5) destaca que até o período de 1889, esta era caracterizada como patrimonialista<sup>11</sup>, pois a

---

<sup>11</sup> Patrimonialismo é designado pela não distinção, seja nas relações políticas ou administrativas, entre o que é público e o que é privado. Segundo Weber (2004, p. 262-263) "Nas condições gerais do patrimonialismo, administração que está vinculada à "experiência" e eventualmente a "habilidades" concretas (escrever) como

máquina estatal funcionava como uma “extensão do poder do soberano e seus funcionários possuem status de nobreza real”.

O período seguinte, caracterizado pelo início do período republicano (a partir de 1889) o poder ficou concentrado com as oligarquias do sudeste brasileiro, sem indicar, conforme analisa Costa (2008, p. 839), alterações mais profundas no cenário econômico e social no Brasil, assim como na estrutura de governo.

A partir do início da década de 1930, foram muitas as transformações ocorridas na administração pública federal no Brasil.

Em uma perspectiva histórica, a administração pública brasileira é marcada por processos de reformas, entendidos aqui como transformações das estruturas administrativas (organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público) e institucionais do aparelho do Estado, que visam à superação de dificuldades organizacionais e gerenciais no setor público, bem como o desenvolvimento no campo das relações políticas e sociais (FADUL, SOUZA, 2005 *apud* KLERING *et al* 2010, p. 5).

O período do Estado Novo (1930-1945), de acordo com Lima Junior (1998, p. 6), foi significativo na organização da administração pública federal, em que pese as características centralizadora e intervencionista do Estado, foi neste período que “emerge o modelo de administração pública burocrática [...] como contraponto ao conservador, mas fragmentado poder das oligarquias rurais exportadoras” (KLERING *et al*, 2010, p. 7).

Ainda segundo Lima Junior (1998, p. 6), no período de 1930 a 1940 “foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil”. O autor destaca que o período foi marcado pelo elevado número de criação de instituições públicas na esfera federal: somente entre 1930 e 1939 “foram criadas 34 agências estatais” (1998, p. 8).

Em 1936 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), considerado por muitos autores como “emblemático”, por ter tido participação fundamental no processo de modernização administrativa iniciado no Estado Novo.

De acordo com Costa (2008, p. 845)

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e

---

condição prévia, mas não a um "saber especializado" racional, o decisivo para a posição do funcionário local era, ao contrário, sua autoridade social própria dentro de seu distrito administrativo, autoridade que costuma basear-se por toda parte, em primeiro lugar, na preeminência estamental do modo de viver. [...] O complexo patrimonial político não conhece nem o conceito de 'competência' nem o de 'autoridade administrativa' no sentido atual das palavras [...].”

ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

No período entre o fim do primeiro governo de Getúlio Vargas (1945) e o início do regime militar no Brasil (1964), apesar da criação de alguns órgãos da administração indireta, não ocorreram grandes mudanças na administração pública brasileira. Costa (2008, p. 848) afirma que “Do ponto de vista institucional, a década que vai de 1952 a 1962 foi marcada pela realização de estudos e projetos que jamais seriam implementados”.

No período seguinte, muitas foram as mudanças ocorridas na administração pública federal, marcada já pelo regime militar no Brasil. No entanto, alguns autores apontam que estas transformações não tinham a continuidade necessária para que pudessem ser sustentadas. Lima Junior (1998, p. 12) afirma que:

Se, durante a maior parte do período pós-45, foram tímidas as iniciativas reformistas, a partir de 1964, com a Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com o continuísmo necessário para sustentar as mudanças propostas, sendo com frequência utilizada para objetivar políticas e modelos de desenvolvimento diversos.

Dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Amaral Peixoto, apontada por Lima Junior, resultou a edição do Decreto-Lei n° 200, aprovado em 25 de fevereiro de 1967. Reconhecido como uma tentativa de superar a burocracia do aparelho do Estado, o decreto-lei n° 200, de 1967, é indicado por alguns autores como uma primeira tentativa de adotar um perfil gerencial<sup>12</sup> na administração pública brasileira. Conforme Costa (2008, p. 850)

Seu estatuto básico prescreve cinco princípios fundamentais:

- o planejamento (princípio dominante);
- a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);
- a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;
- diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
- o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

---

<sup>12</sup> O perfil gerencial indica que a administração pública é marcada pela autonomia administrativa e que concentra os esforços nos resultados a serem obtidos (BRESSER PEREIRA, *apud* COSTA, 2008, p. 865).

O Decreto-lei nº200/1967 foi um elemento significativo no contexto das reformas administrativas, com impacto na estrutura e funcionamento da administração pública. Costa (*op. cit.*, p. 852) afirma que “Apesar da distância entre as metas estabelecidas e as metas cumpridas, não resta dúvida de que o Decreto-Lei nº 200 contribuiu para a consolidação do modelo de administração para o desenvolvimento no Brasil”.

É importante destacar que, apesar de alguns artigos terem sido alterados e da afirmação de Costa (*op. cit.*, p. 853) que “a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200/1967 ficou pela metade e fracassou”, o Decreto encontra-se ainda em vigor e algumas das mudanças propostas estão ainda presentes na organização e no funcionamento da administração pública federal.

Os anos seguintes, principalmente entre 1979 e 1982, conforme aponta Lima Junior (1998, p. 14), permaneceram com foco na desburocratização “visando a simplificação e a racionalização e com forte orientação para o usuário do serviço público” e a desestatização, com reformas propostas pelo próprio Poder Executivo com o Programa Nacional de Desburocratização e o Programa Nacional de Desestatização (Klering *et al*, 2010, p. 7).

O governo militar ficou marcado pela expansão do aparelho do Estado. Porém, já na década de 1980, em função das muitas crises no cenário internacional, o modelo de administração para o desenvolvimento adotado durante o governo militar começou a ser questionado pela sociedade, culminando com o fim do governo militar em 1985. Barcelos (*op. cit.*, p. 23) aponta que “A administração pública não passou incólume por tão conturbado cenário, e aquele período acabou sendo marcado por uma série de tentativas frustradas de reformas administrativas”.

Com o fim do regime militar, o Estado inicia o processo de redemocratização, herdando do governo militar “um aparato administrativo marcado ainda pela excessiva centralização” (COSTA, *op. cit.*, p. 855). O Decreto-lei nº200/1967, além de não conseguir êxito em sua proposta gerencial para a administração pública, “[...] deixou sequelas negativas” (COSTA, 2008, p. 855) como a “[...] negligência com a administração direta – burocrática e rígida” (*Ibid.*).

Somado a todos os problemas oriundos do governo militar, era preciso promover novas transformações no aparelho administrativo do Estado, sem desconsiderar que estas transformações estariam inseridas no contexto de um processo de redemocratização do país.

Para realizar mudanças importantes na engrenagem administrativa era necessária uma revisão crítica de todas as experiências anteriores, a missão mais urgente que se apresentava nos meados dos anos 1980 era a instalação

de sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento, fazendo com que o país pudesse dispor de toda a potencialidade de seus recursos. É importante sublinhar, portanto, que o processo de reforma está estreitamente ligado ao contexto político, social e cultural do país, o que significa que não se pode enfatizar somente os aspectos legal e técnico (*Id.*).

O governo Sarney (1985-1990), primeiro governo civil após o fim do regime militar, é marcado também por novas tentativas de transformações no aparelho administrativo do Estado. O Presidente Sarney criou uma Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa e um Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos. Costa aponta que a Comissão instaurada por Sarney tinha objetivos ambiciosos, pois pretendia

[...] redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo); estabelecer as bases do funcionamento da administração pública; fixar o destino da função pública; reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades; racionalizar os procedimentos administrativos em vigor; além de traçar metas para áreas consideradas prioritárias, como a organização federal, recursos humanos e a informatização do setor público (*Ibid.*, 2008, p. 856).

A reforma pretendida por Sarney tinha no seu escopo a melhoria do serviço público e o objetivo maior de atender o cidadão - maior beneficiário da ampliação da qualidade dos serviços prestados pela administração pública.

Durante o governo Sarney, no âmbito do Plano de Reforma da Administração Federal, foi criada uma Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD). De acordo com Indolfo (2008, p. 139) “A CEPAD foi criada para analisar e propor mudanças para os serviços de arquivo, biblioteca e museu pertencentes à administração pública federal, atendendo uma reivindicação dos profissionais da área de informação e documentação no serviço público”.

Ainda durante o governo Sarney, foi aprovada a Constituição Federal do Brasil, em 1988. A nova Constituição trazia consigo algumas mudanças na administração pública, como a previsão de um estatuto único para os servidores civis, a ampliação de benefícios aos servidores, normas relativas à instituição do sistema de mérito na esfera do poder público, além da revisão de outras regras objetivando a modernização normativa e administrativa (ABRUCCIO, 1993 *apud* BARCELOS, 2011, p. 25). Costa (*op. cit.*, p. 859) aponta que:

Apesar do propalado retrocesso em termos gerenciais, a Constituição de 1988 não deixou de produzir avanços significativos, particularmente no que se refere à democratização da esfera pública. Atendendo aos clamores de participação nas decisões públicas, foram institucionalizados mecanismos de



democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal, incentivou-se a descentralização político-administrativa e resgatou-se a importância da função de planejamento.

Apesar das tentativas do governo Sarney e da nova Constituição do Brasil, Klering *et al* (*op. cit.*, p. 7) apontam que, por diversas razões, “O período da transição democrática (1985-1990) caracterizou-se por um afrouxamento dos esforços de modernização administrativa no setor público [...]”.

O governo Collor (1990 a 1992) teve início em um cenário nacional atingido pela alta inflação, e considerava que, para combater a inflação, somente uma reforma de Estado. Com o propósito de aumentar a eficiência do Estado, Collor inseriu a reforma administrativa da administração pública federal no contexto de uma reforma maior “de modernização do Estado” (LIMA JUNIOR, *op. cit.*, p. 17).

As ações do governo Collor foram maiores no que se referia aos servidores – houve um grande número de dispensas do serviço público federal, incluindo estímulo à aposentadoria – e à desestatização e abertura da economia<sup>13</sup> (*Ibid.*). De acordo com Costa (*op. cit.*, p. 860), Collor “Para cumprir seus propósitos reformadores [...] redesenhou a máquina administrativa”. Por meio da aprovação de inúmeros atos normativos, uma das fortes iniciativas do governo Collor foi o desaparelhamento do Estado – mais sentido nas ações contra os funcionários públicos e na extinção de diversos órgãos da administração pública federal.

A proposta inicial do governo Collor era de realizar uma reforma do Estado visando sua modernização e o aumento de sua eficiência, mas tendo sido conduzida de forma conturbada e equivocada, o que houve foi uma reforma administrativa que “[...] baseava-se, por um lado, em diretrizes bem definidas, mas suas manifestações práticas acabaram por assumir uma feição bem menos estruturada” (BARCELOS, 2011, p. 31). Costa constata que a reforma administrativa proposta por Collor “[...] caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da desestatização e da racionalização” (COSTA, 2008, p. 861).

O governo de Itamar Franco (1992 a 1995), iniciado após o impeachment de Fernando Collor, transcorreu com a preocupação de estabilizar a economia. Seguindo-se do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), que iniciou também com o discurso de promover uma reforma do Estado e visando a melhoria do serviço público. Porém, o então presidente optou por adotar ações localizadas, conforme aponta Gaetani (2003, p. 28).

---

<sup>13</sup> A abertura econômica implicou em diminuir as taxas de importação para aumentar a competitividade na economia brasileira.

Na esfera do Executivo, não acreditava que mudanças pudessem vir a fazer grandes diferenças, tendendo a preferir mecanismos como os adotados no período JK e desenvolvimentista do regime autoritário que favoreciam mecanismos de administração paralela via ações direcionadas de grupos *ad hoc* e/ou empresas estatais.

O governo de Fernando Henrique Cardoso transformou a então Secretaria da Administração Federal em Ministério da Administração e Reforma do Estado que, chefiada por Luis Carlos Bresser Pereira, orientaria a reestruturação da administração pública federal (*Ibid.*). Para realizar as transformações que planejava o governo utilizou como estratégia a apresentação de uma emenda à Constituição Federal de 1988. Gaetani (2003, p. 28) afirma que:

Ao dar um tratamento de reforma constitucional ao assunto de sua pasta, Bresser Pereira assegurou que o tema da reforma do Estado, isto é, da reforma do aparato do Estado como viria a detalhar pouco tempo depois, ocuparia uma posição de destaque na agenda do Executivo.

As propostas da chamada reforma de Bresser Pereira foram consolidadas no documento intitulado “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995)” (COSTA, 2008, 862). O documento era dividido em nove partes e apontava, entre outros assuntos:

- uma breve interpretação da crise do Estado;
- uma classificação evolutiva da administração pública;
- um histórico das reformas administrativas no Brasil a partir dos anos 1930;
- um diagnóstico da administração pública brasileira;
- um quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão;
- uma estratégia de mudança;
- os principais projetos de reforma do aparelho do Estado. (*Ibid.*)

O autor destaca que o modelo conceitual de reforma no aparelho do Estado possuía como base as dimensões “formas de propriedade, tipos de administração pública e níveis de atuação do Estado. As relações entre essas dimensões estabelecem o quadro referencial e a estratégia da reforma” (*Op. Cit.*, p. 864).

Klering *et al* (2010, p. 8) apontam que a reforma realizada no Estado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso deve ser analisada – e compreendida – considerando o contexto em que ocorreu, de mudança do perfil de atuação do Estado. O Estado deixa de ser o executor de determinadas funções – como “produção de bens e serviços” para ser o

regulador. No período do governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu a privatização de empresas estatais atuantes em diversos setores, como energia, mineração e telecomunicações.

Além da privatização de empresas estatais, muito marcante no governo Fernando Henrique Cardoso, a proposta de reduzir a máquina pública implicou na diminuição do corpo funcional da administração pública federal, pois o número de concursos públicos para provimento de cargos era mínimo e o número de terceirização aumentara consideravelmente. Entretanto, pode-se compreender que a iniciativa de introduzir a necessidade de planejamento aos órgãos da administração pública federal foi bastante positiva no contexto de uma reforma gerencial.

Klering *et al* (2010, p. 8) resumem os ideais de reforma predominantes do governo de Fernando Henrique Cardoso:

Objetivando maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, o cenário da Reforma empreendida no Brasil prevê diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços públicos: via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública (KLERING *et al*, 2010, p. 8).

A partir do momento em que o governo Fernando Henrique Cardoso – já durante o segundo mandato – voltou-se ao atendimento de metas internacionais de desenvolvimento, a reforma do Estado submerge frente à remodelagem de administração por meio de programas.

Desta forma, perde força o apelo da ‘Reforma do Estado’ frente ao novo desenho da administração pública, calcado na gestão de programas, flexionando desta forma, de maneira mais intensa, os esforços de dentro da administração pública para o atendimento concreto e comum dos cidadãos. (KLERING *et al*, 2010, p. 8).

Os autores (*op. cit.*, p. 9) afirmam, ainda, que “os objetivos da reforma gerencial de 1995 não foram atingidos”, mas, por outro lado, contribuíram para “institucionalizar diversas mudanças” e destaca entre os principais aspectos herdados do governo e da reforma conduzida por Fernando Henrique Cardoso:

- A introdução da noção de “agencificação” na administração pública, pela qual se atribui ao gestor público maior autonomia, junto com uma maior autoridade e correspondente responsabilidade administrativa;
- A intensificação da descentralização administrativa, via diferentes arranjos administrativos;
- A introdução de mecanismos de regulação, especialmente via implementação de agências reguladoras dos serviços públicos;
- A introdução de múltiplos atores que de forma direta ou indireta participam em diferentes fases do processo de desenvolvimento de políticas públicas, ampliando-se assim o leque de grupos de interesse e pressão, como também as dificuldades de conciliação desses variados e diferentes interesses (KLERING *et al*, 2010, p. 9).

A política assumida pelo governo seguinte, do Presidente Lula, basicamente de inclusão social e diminuição da pobreza, deu continuidade ao modelo adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em alguns aspectos, principalmente no que se refere à questão da necessidade de planejamento. Houve também, no entanto, mudanças como abertura de concursos públicos e diminuição de atividades terceirizadas.

Percebe-se, então, que o percurso da administração pública brasileira teve traços bem definidos nos diferentes períodos indicados, passando pelos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Tais traços sugerem possíveis mudanças também na configuração do cenário arquivístico da administração pública federal. Desde as instituições arquivísticas aos serviços arquivísticos nos órgãos governamentais, as transformações da administração pública tem impacto seja pela forma como os arquivos aparecem em nas estruturas organizacionais, seja pela forma como estes são aparelhados, ou não.

O início dos anos de 1990 trouxe diversas mudanças ao cenário arquivístico da administração pública brasileira, principalmente na esfera federal. A aprovação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, a Lei de Arquivos, é aprovada com o objetivo de definir uma política nacional para os arquivos públicos e privados. Pela Lei, e para atender seus objetivos, é criado o Conselho Nacional de Arquivos, além de ser conferido ao Arquivo Nacional a responsabilidade, para além do recolhimento dos documentos de valor permanente, pela gestão dos documentos governamentais do Poder Executivo Federal.

## 6 A DIMENSÃO ARQUIVÍSTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A principal referência jurídica para os arquivos do Poder Executivo Federal é o parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988, no qual é definido que "Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".

Como marco regulatório dos arquivos, o Poder Executivo Federal cumpre as disposições da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, na qual a gestão de documentos públicos foi regulamentada.

A legislação pode ser entendida como instrumento jurídico e político que norteia a ação do governo na consecução das funções do Estado, como, por exemplo, justiça, saúde e educação. Portanto, para além dos marcos regulatórios, é preciso reconhecer o contexto no qual se dão as práticas arquivísticas nos órgãos e entidades integrantes do PEF.

### 6.1 O ARQUIVO NACIONAL

Com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, não tardaram os esforços da família real em transferir à Colônia "as concepções político-jurídicas portuguesas" (Costa, 2000, p. 221). Para tanto, era necessário criar instituições de representação do poder. Nesse contexto, foram criados, no início do século XIX, a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Em 2 de janeiro de 1838 foi criado o Arquivo Público do Império, embora estivesse previsto já na Constituição Imperial de 1824.

Tais instituições tinham por objetivo fomentar a cultura e manter os registros sobre a história do recém-criado Império. Segundo Jardim (2011, p. 1580)

A história das instituições arquivísticas públicas pressupõe reconhecermos a emergência de um tipo de organização que rompe com os tesouros do príncipe e do papa medievais ou o "gabinete de curiosidades" do homem culto renascentista. Tais instituições nascem associadas à invenção do Estado nacional e a necessidade de construção de uma memória nacional que desse suporte à nacionalidade como componente ideológico do Estado burguês nascente.

O Arquivo Público do Império, criado por D. Pedro II, tinha por objetivo guardar os documentos históricos para auxiliarem as decisões do governo e remontarem a história do Império. Mattar (2003, p.16) afirma que "Por mais de um século, o arquivamento dos

documentos tem como finalidade principal, senão exclusiva, a legitimação do Estado e a construção da identidade nacional”.

Mariz (2011, p.108) afirma que “As instituições arquivísticas públicas brasileiras expressam, ao longo da sua trajetória e atual perfil, a forma como se inserem no Estado”.

Reconhece-se que, em meados da década de 1970 e início da década de 1980, duas iniciativas foram significativas na mudança na atuação da instituição. Na década de 1970 foi criada a Divisão de Pré-Arquivo e no início da década de 1980 o Projeto de Modernização Institucional Administrativa do Arquivo Nacional. Jardim (1988, p. 33) afirma que "Com a criação da Divisão de Pré-Arquivo, pela primeira vez se reconheceu regimentalmente a necessidade do Arquivo Nacional voltar-se para a gerência dos documentos ainda indefinidos quanto ao seu valor histórico".

O Projeto de Modernização Institucional Administrativa do Arquivo Nacional, no início da década de 1980, provocou alterações estruturais no funcionamento da instituição. Com o Projeto, ações foram desenvolvidas para aproximar a instituição dos serviços arquivísticos federais e ampliar o conhecimento sobre a situação destes serviços. Uma destas ações foi a criação do Grupo de Identificação de Fundos Externos (GIFE), que buscava identificar os documentos do Poder Executivo Federal acumulados nas instituições.

O trabalho desenvolvido pelo GIFE teve como consequência, além de uma aproximação com os serviços arquivísticos federais, maior preocupação do Arquivo Nacional com os documentos que não eram ainda de guarda permanente.

Até a década de 70, de acordo com Kecskeméti (1988, p. 6) a situação era grave e ele afirma que “Só um adjetivo pode caracterizar a situação em que se encontrava, em 1980, o Arquivo Nacional do Brasil: catastrófica”.

Duchein (1988, p. 91) afirma que a modernização deve ser compreendida “não como uma operação que se faz de uma vez por todas, mas como um processo de evolução incessantes, permanente, inerente a vida de nossas instituições”.

As transformações na atuação do Arquivo Nacional podem ser compreendidas, ainda, como consequência de um contexto mundial, pois de acordo com Jardim (2011, p. 1581):

Após a II Guerra Mundial, sob um processo de crescente produção documental, modifica-se a concepção de instituição arquivística, ampliando-se seu espectro e funções, à luz dos preceitos da gestão de documentos. As instituições arquivísticas são obrigadas à reformulação de suas estruturas e redefinição de seu papel. A partir de então, tende-se a considerar instituição arquivística como o órgão responsável pela gestão, recolhimento, preservação e acesso dos documentos gerados pela administração pública, nos seus diferentes níveis de organização. Essa

interpretação e seus diversos matizes nos planos teórico e operacional dependerão diretamente da tradição arquivística de cada país

O Projeto de Modernização Institucional Administrativa do Arquivo Nacional, aprovado em 1981, por meio de um convênio entre o Ministério da Justiça, no qual a instituição era subordinada à época, e a Fundação Getúlio Vargas, permitiu à instituição alterações no desempenho de suas atribuições.

A partir deste momento percebeu-se um novo perfil assumido pela instituição. O Arquivo Nacional passava, para além das práticas arquivísticas já assumidas no tratamento dos acervos sob sua responsabilidade, a ter uma atuação mais próxima da administração pública federal.

Instituições arquivísticas, compreendidas como “organizações cuja atividade-fim é a **gestão**, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma dada esfera governamental” (JARDIM, 2011, p.1583), devem atuar nas diferentes esferas do governo, federal, estaduais, Distrito Federal e municipais.

Desde sua criação o Arquivo Nacional pertencia à estrutura do Ministério da Justiça, antes denominado Secretaria de Estado e Negócios Interiores. No ano de 2001 foi transferido para a Casa Civil da Presidência da República, a qual ficou subordinado por dez anos. Em janeiro de 2011, retornou à estrutura do Ministério da Justiça.

De acordo com o artigo 18, da Lei nº 8.159, de 1991:

Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos.

Dentre as atribuições do Arquivo Nacional está a gestão dos documentos do Poder Executivo Federal, cuja responsabilidade é da Coordenação-Geral de Gestão de Documentos, conforme artigo 6º da Portaria nº 2.433, de 24 de outubro de 2011.

Embora não haja evidências da existência de uma política de gestão dos documentos para o Poder Executivo Federal, foi criado, em dezembro de 2003, o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal, em que o Arquivo Nacional é órgão central.

## 6.2 O SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO, SIGA – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Com as transformações ocorridas no Arquivo Nacional, a partir da década de 1980, a instituição passa a ter sua atuação direcionada, principalmente, aos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal.

O Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos - SIGA, da Administração Pública Federal, foi criado pelo Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Entretanto, suas origens podem ser identificadas nos sistemas que o antecederam: Sistema Federal de Arquivos do Poder Executivo Federal e Sistema de Gestão de Documentos e Informações do Poder Executivo Federal.

Com o Decreto nº 4.915, de 2003, foram organizadas sob a forma de sistema as atividades de gestão de documentos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. O Decreto define, também, os objetivos do sistema, os órgãos integrantes e as competências do órgão central e de cada órgão setorial.

Os objetivos do SIGA estão definidos no artigo 2º

- I - garantir ao cidadão e aos órgãos e entidades da administração pública federal, de forma ágil e segura, o acesso aos documentos de arquivo e às informações neles contidas, resguardados os aspectos de sigilo e as restrições administrativas ou legais;
- II - integrar e coordenar as atividades de gestão de documentos de arquivo desenvolvidas pelos órgãos setoriais e seccionais que o integram;
- III - disseminar normas relativas à gestão de documentos de arquivo;
- IV - racionalizar a produção da documentação arquivística pública;
- V - racionalizar e reduzir os custos operacionais e de armazenagem da documentação arquivística pública;
- VI - preservar o patrimônio documental arquivístico da administração pública federal;
- VII - articular-se com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

Na estruturação do SIGA consta como órgão central o Arquivo Nacional, como órgãos setoriais as unidades responsáveis pela coordenação das atividades de gestão de documentos de arquivo nos Ministérios e órgãos equivalentes e como órgãos seccionais as unidades vinculadas aos Ministérios e órgãos equivalentes.

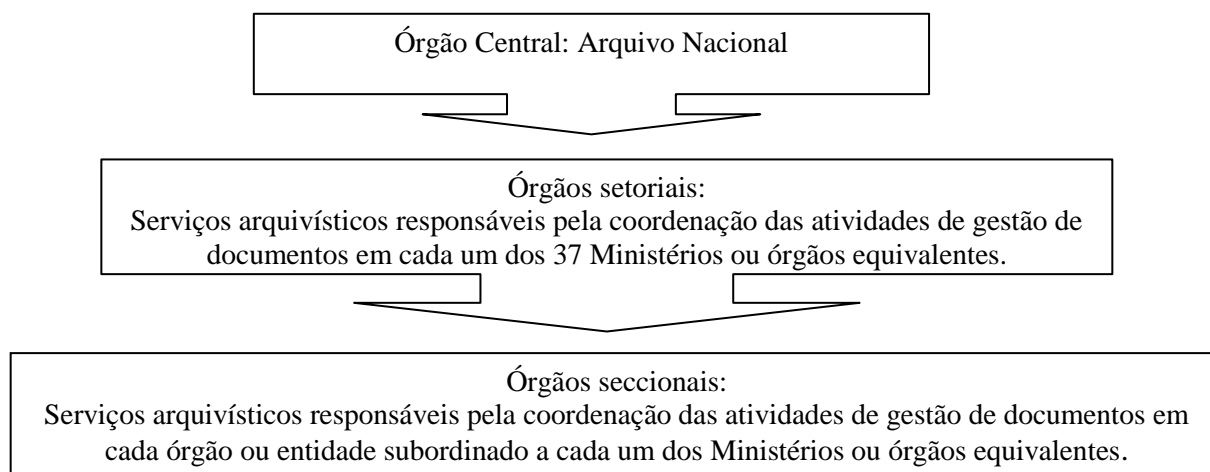
Nesta organização apresentam-se como órgãos setoriais os serviços arquivísticos dos Ministérios integrantes da estrutura do Poder Executivo Federal, que são as unidades responsáveis pela coordenação das atividades de gestão de documentos de arquivo nos órgãos.



Cada órgão setorial forma uma Subcomissão do SIGA, juntamente com os responsáveis pela gestão de documentos de cada órgão seccional. Os presidentes das subcomissões de cada Ministério compõem a comissão de coordenação do Sistema.

O SIGA conta com uma Comissão de Coordenação formada pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, pelo Coordenador do SIGA, por um integrante do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP<sup>14</sup>, por um integrante do Sistema de Serviços Gerais - SISG<sup>15</sup> e pelos presidentes das Subcomissões de Coordenação em cada Ministério ou órgão equivalente.

Ilustração 1 - Representação de estrutura do SIGA



Fonte: elaboração própria

Entre as ações desenvolvidas pela Coordenação do SIGA destacam-se os encontros técnicos e o cadastro nacional de integrantes do SIGA. Até o ano de 2013 o Arquivo Nacional promoveu quatro encontros técnicos de integrantes do SIGA, em Brasília, que inclui duas partes: uma para reunião entre os integrantes de cada Subcomissão e outra para o Seminário sobre a gestão de documentos arquivísticos da Administração Pública Federal.

O cadastro nacional de integrantes do SIGA é destinado a identificação dos funcionários da Administração Pública Federal que desenvolvem as atividades de gestão de documentos das instituições governamentais do Poder Executivo Federal.

<sup>14</sup> O Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, tem suas finalidades e atribuições definidas pelo Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011 e tem, como órgão central, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

<sup>15</sup> O Sistema de Serviços Gerais - SISG é instituído pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994 e tem como órgão central a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República.

No sítio eletrônico do SIGA é possível verificar que os órgãos integrantes devem enviar trimestralmente relatórios de atividades com as atividades desenvolvidas pelas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos e pelas Subcomissões de Coordenação do SIGA de cada Ministério.

### 6.3 OS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Os conjuntos documentais produzidos e acumulados pela administração pública são mantidos por unidades administrativas que se apresentam sob diferentes modelos em razão de sua forma de organização e funcionamento, na estrutura a qual estão vinculados.

O funcionamento dos serviços arquivísticos dos órgãos federais já foi objeto de diagnósticos<sup>16</sup>, estudos técnicos e pesquisas, não só pela posição que ocupam na estrutura hierárquica dos órgãos públicos, mas também por sua atuação, funcionamento.

O cenário arquivístico brasileiro foi marcado no início da década de 1980 pelo Projeto de Modernização Institucional Administrativa do Arquivo Nacional. Entre as ações resultantes do processo de modernização administrativa do Arquivo Nacional está o diagnóstico elaborado pelo GIFE. Tal diagnóstico resultou no Cadastro Nacional de Arquivos Federais.

O outro diagnóstico foi desenvolvido pelo Departamento de Administração do Serviço Público (DASP<sup>17</sup>), para verificar qual a situação dos arquivos da administração pública federal (INDOLFO, 2008, p. 138).

Destaca-se, ainda, neste contexto, o relatório da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental, produzido no âmbito do Plano de Reforma da Administração Federal, empreendida pelo Governo Sarney (1985-1990), que, entre outros problemas, apontava:

- a ineficiência dos serviços arquivísticos prestados, tanto para a própria administração como para o cidadão, devido à carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos e materiais;
  - o baixo nível hierárquico, na estrutura organizacional da administração, das unidades administrativas responsáveis pelo tratamento da documentação;
- [...] (INDOLFO, 2008, p. 139).

---

<sup>16</sup> Indolfo (2008, p. 138) aponta que um primeiro diagnóstico foi realizado entre os anos de 1981 e 1983, pelo Arquivo Nacional, por meio de uma equipe de trabalho denominada Grupo de Identificação de Fundos Externos, cujo objetivo "era conhecer a realidade documental dos serviços federais, bem como adquirir informações sobre os acervos documentais que, por diversas razões, ainda não se encontravam sob a guarda do Arquivo Nacional".

<sup>17</sup> Indolfo (*ibid.*) destaca que os resultados dos diagnósticos realizados pelo Arquivo Nacional e pelo DASP eram muito semelhantes.

Outro ponto identificado por Indolfo (*Ibid.*) no relatório apresentado pela CEPAD foi a ausência de política arquivística e a necessidade de elaboração de

[...] uma política de informação no âmbito da Administração Pública Federal que permitisse ‘fixar diretrizes filosóficas quanto à geração, ao tratamento e uso de documentos e informações para a garantia de apoio efetivo às ações governamentais e às necessidades do usuário do serviço público’.

Em estudo realizado no final da década de 1990, Jardim apontava os levantamentos realizados no âmbito de um diagnóstico feito pelo Arquivo Nacional, em 1989, em órgãos federais nas cidades do Rio de Janeiro e Brasília. Entre os pontos apresentados por Jardim (1999, p. 126), utilizando os dados do Cadastro Nacional de Arquivos Federais, estavam:

- de maneira geral, o setor de arquivos não é previsto no regimento interno da instituição, quando existe, ocupa um nível hierárquico muito baixo no aparato organizacional;
- [...]
- num total de quatorze ministérios e secretarias, dois declararam não contar com um serviço específico;
- os arquivos encontram-se situados no âmbito dos órgãos de administração e de serviços gerais, mas em níveis hierárquicos diferentes;
- apenas um serviço de arquivo informou sobre a existência de regimento próprio, ou seja, não existe definição formal de atribuições;
- [...]

Indolfo (2008, p. 141) afirma que este diagnóstico realizado pelo Arquivo Nacional no final da década de 1980 apontava não apenas para o desconhecimento e uso das práticas de gestão de documentos, mas, principalmente, indicava a perda de controle pelos órgãos da administração pública federal sobre seus documentos.

A autora destaca ainda que, de acordo com a pesquisa realizada por Oliveira (1997), a situação dos serviços arquivísticos não havia mudado substancialmente durante a década de 1990. Comparando a pesquisa de Oliveira com o trabalho desenvolvido pelo Arquivo Nacional, Indolfo (2008, p. 142) constatou que o panorama pouco tinha sido alterado.

A situação caótica em que se encontravam os serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal, de acordo com Indolfo (2008, 156-157), poderia ter sido alterada, contribuindo para um maior controle sobre os documentos de arquivo, a partir do uso de normas de gestão de documentos elaboradas pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), como a Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001 que dispõe sobre a classificação, temporalidade e destinação dos documentos produzidos pela atividade-meio da Administração Pública.

A autora destaca, ainda, ao analisar o uso das normas de gestão de documentos durante o período de 1996 a 2006, que:

[...] persistem procedimentos inadequados para realização das atividades de gestão de documentos e constata-se, nos serviços arquivísticos federais, o conhecimento teórico-metodológico desnivelado das atribuições de um serviço de arquivo, o que vem impedindo a superação de obstáculos na implementação de ações de gestão de documentos (INDOLFO, 2008, p. 157).

Por esta razão afirma Indolfo (2008, p. 157) que o acesso à informação tanto pelos órgãos públicos federais, quanto pela sociedade está comprometido em razão da ausência de controle sobre o fluxo documental.

## **7 OS ARQUIVOS E O ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Apontada a relação entre arquivos e acesso à informação e reconhecido o território arquivístico federal, parte-se para a apresentação dos aspectos metodológicos e do universo de pesquisa, seguindo-se da exposição dos dados e a discussão sobre a inserção dos serviços arquivísticos governamentais no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal.

### **7.1 A CONSTRUÇÃO DO CAMINHO: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa teve como referência o método quali-quantitativo. Percebeu-se que este método era o mais adequado à verificação da problemática proposta pela pesquisa.

Em razão do tempo para execução, como elementos representativos do universo de pesquisa, foram escolhidos quatro Ministérios:

1. Ministério da Justiça (MJ);
2. Ministério da Educação (MEC);
3. Ministério da Saúde (MS); e
4. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

O Ministério da Justiça, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde foram selecionados em razão das funções que desempenham para o Estado brasileiro. Esses Ministérios exercem funções sociais essenciais do Estado, o que faz com que o acesso às informações produzidas por eles ganhe contornos específicos no que tange à garantia de direitos dos cidadãos.

De acordo com um levantamento prévio para realização desta pesquisa, outro fator que contribuiu para escolha do Ministério da Justiça como parte do universo de pesquisa. Foi o primeiro Ministério a ter realizado diagnóstico<sup>18</sup> das atividades de gestão de documentos em seu âmbito e de seus órgãos subordinados visando preparar o Ministério para a implementação da Lei de acesso à informação.

---

<sup>18</sup> Fonte: Portaria GM/ MJ nº 2.849, de 22 de dezembro de 2011.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão faz parte do universo de pesquisa por ser o órgão responsável pela normatização das atividades-meio do Poder Executivo Federal<sup>19</sup> e por ser o responsável por diferentes ações e diretrizes referentes ao tratamento da informação governamental, como a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos<sup>20</sup>, o SISP e o SISG, que possuem relação direta com a operacionalização do acesso à informação governamental.

Destaca-se que, para todos os Ministérios pesquisados, foi realizada busca sobre as atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Não foram encontradas nos relatórios das atividades dos Ministérios qualquer menção às atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Tampouco foram identificados na página do SIGA referências de que os Ministérios tenham entregue o Relatório de Atividades da Subcomissão do SIGA de cada Ministério no período de maio de 2012 a maio de 2013<sup>21</sup>.

A etapa de coleta de dados referentes ao Ministério da Justiça, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - órgãos objeto da pesquisa – apresenta como marco temporal o período de um ano da vigência da lei de acesso à informação - junho<sup>22</sup> de 2012 a maio de 2013. Os dados foram coletados no período de novembro de 2012 a junho de 2014.

Uma primeira etapa foi subsidiada pela busca de dados e informações sobre os Ministérios pesquisados para traçar um panorama e compreender o universo de pesquisa. Nesta etapa foram analisados sítios eletrônicos e regimentos internos dos Ministérios para buscar informações sobre os serviços arquivísticos e sobre os Serviços de Informação ao Cidadão.

Uma segunda etapa foi realizada com o levantamento de dados nas seguintes fontes:

- Relatórios de atividades relativos aos trabalhos desenvolvidos pelos Serviços de Informações ao Cidadão no âmbito de seu Ministério;

---

<sup>19</sup> O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável pela gestão financeira, de pessoal, de patrimônio e tecnologia da informação do Poder Executivo Federal.

<sup>20</sup> A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas. Fonte: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos/inda-infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>. Acesso em: 11 out. 2013

<sup>21</sup> Foram realizadas pesquisas nos relatórios de atividades dos Ministérios e nas Subcomissões do SIGA nos Ministérios com o objetivo de identificar as atividades desenvolvidas com vistas à implementação da LAI em cada órgão.

<sup>22</sup> O mês de maio de 2012 não foi considerado uma vez que a entrada em vigor da lei de acesso a informação se deu na metade do mês, em 16 de maio de 2012. Para ter a análise de doze meses completos, optou-se por analisar de junho de 2012 a maio de 2013.

- Relatórios emitidos pela Controladoria-Geral da União referentes às solicitações de informações nos Ministérios objeto da pesquisa.
  
- Relatórios de atividades das Subcomissões de cada órgão no Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal, relativo às atividades de gestão de documentos que estão sendo desenvolvidas no âmbito de cada Ministério;
  
- Relatórios de atividades dos Ministérios relativos ao exercício de 2012 para verificar a existência de informações disponíveis sobre as atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos e pelos Serviços de Informação ao Cidadão.

A coleta de dados foi iniciada por uma busca nos sítios eletrônicos dos Ministérios e do SIGA, vinculado ao Arquivo Nacional. Constatou-se, no entanto que, no decorrer da coleta de dados, alguns fatores influenciaram no desenvolvimento da pesquisa, conforme apresentado a seguir.

No sítio eletrônico do SIGA buscou-se informações relativas à atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPADs) dos Ministérios e também informações sobre a eliminação de documentos públicos. Porém, foi verificado que as CPADs dos Ministérios pesquisados não enviaram relatórios de atividades no período de 2012. Para o ano de 2013 não havia informações disponíveis sobre o envio dos relatórios de nenhum dos 37 Ministérios ou Órgãos equivalentes.

Nos sítios eletrônicos dos Ministérios foram pesquisadas informações sobre a atuação dos serviços arquivísticos nos relatórios de atividades dos Ministérios. Nenhuma informação a respeito foi encontrada nesses relatórios.

As páginas de acesso à informação de cada Ministério foram verificadas. Os dados pesquisados foram para a aplicação dos questionários: nome do responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), telefone e/ou endereço de correio eletrônico para contato e horários de funcionamento dos SICs.

Foram inseridas na busca indagações sobre quais Ministérios possuíam, disponíveis para consulta, dados relativos à implementação da lei de acesso em seu âmbito. Nos sítios eletrônicos dos Ministérios foram também buscados:

- relatórios de acompanhamento da implementação da lei de acesso;
- documentos com definição de diretrizes para implementação da lei;

- informações, obrigatórias por lei, para a transparência ativa (auditorias, convênios, licitações e contratos, despesas, lista de servidores, ações e programas); e
- lista<sup>23</sup> de informações classificadas e desclassificadas.

O Ministério da Justiça possuía disponíveis todas as informações relativas à transparência ativa determinadas pela legislação, informações referentes à regulamentação interna do acesso à informação no Ministério e também relatório de acompanhamento. Por esta razão, foi o Ministério com uma caracterização mais ampla e detalhada.

O Ministério da Educação foi o órgão com o menor número de informações disponíveis. É possível identificar estrutura, competências e histórico de atuação do Ministério em seu sítio eletrônico, além das informações obrigatórias relativas à transparência ativa. No entanto, em sua página referente ao acesso à informação não há informações ou documentos relativos à regulamentação desta atividade no órgão. Não há também relatórios de acompanhamento.

O Ministério da Saúde possuía, disponíveis para consulta, todas as informações referentes à transparência ativa, estrutura e competência, além de relatórios de atividades. Porém, apresenta poucas informações e documentos disponíveis, relativos à regulamentação interna do acesso à informação, bem como relatórios de acompanhamento.

O sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão forneceu todas as informações relativas à transparência ativa indicadas na legislação, além de um informativo sobre o primeiro ano de vigência da lei de acesso à informação. Neste informativo é possível saber quais as unidades administrativas do Ministério tiveram maior demanda por informação pelo Serviço de Informação ao Cidadão e, ainda, a quantidade de pedidos por assunto.

A Controladoria-Geral da União disponibilizou um sítio eletrônico destinado exclusivamente ao acesso à informação<sup>24</sup>. Neste sítio eletrônico foi possível coletar dados sobre solicitações de informação em todos os órgãos do Poder Executivo Federal.

De acordo com o período e o órgão indicado na pesquisa, o sistema disponível no sítio eletrônico da CGU gerou os relatórios estatísticos. Com isto foi possível acessar os relatórios com dados relativos ao acesso à informação em todos os Ministérios objetos da pesquisa, no período de junho de 2012 a maio de 2013.

A coleta de dados no Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes, emitido pela Controladoria-Geral da União, não estava previsto. Após a disponibilização deste

---

<sup>23</sup> Por lista de informações classificadas e desclassificadas entende-se o rol dessas informações conforme artigo 45 do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

<sup>24</sup> <http://www.acessoinformacao.gov.br/>



documento pela CGU, optou-se por incluí-lo nos documentos pesquisados dado que se trata de uma rica fonte de dados para esta pesquisa. A utilização destes relatórios implicou na revisita aos questionários e na redefinição de algumas questões, o que não alterou a metodologia proposta.

A terceira etapa de coleta de dados foi desenvolvida com a aplicação dos questionários. Após a análise das diferentes possibilidades de instrumentos de coleta de dados, optou-se pela utilização do questionário por considerar tal instrumento o mais adequado às necessidades desta pesquisa.

Este instrumento permitiu que fosse coletado o máximo de dados necessários à investigação em um espaço menor de tempo. Soma-se o fato que o questionário possibilitou que os dados fossem sistematizados de modo mais simples, facilitando, assim, o processamento e análise dos dados.

Foram aplicados questionários para identificação do nível de participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da lei de acesso à informação em seu âmbito e, também, qual o impacto da implementação da lei nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Estes questionários foram respondidos pelos chefes dos serviços arquivísticos dos órgãos.

Para o levantamento de informações referentes à articulação dos serviços de informação ao cidadão com os serviços arquivísticos os questionários aplicados foram respondidos pelo servidor responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Os questionários que foram enviados por correio eletrônico aos responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão, assim como aos responsáveis pelos serviços arquivísticos, constituem os apêndices A e B deste trabalho.

Ao analisar os sítios eletrônicos dos órgãos e do Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal (SIORG), assim como o Diário Oficial da União, não foi possível identificar os responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão e pelos serviços arquivísticos.

Os responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão foram identificados nas páginas de acesso à informação de cada Ministério. Os responsáveis pelos serviços arquivísticos foram identificados no sítio eletrônico do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal.

O contato telefônico com os servidores identificados nos sítios eletrônicos resolveu, ainda, os casos em que os dados disponíveis nos sítios eletrônicos não estavam corretos. Nestas situações, o funcionário indicava qual o responsável e o como poderia ser localizado.

Após essa identificação foi feito contato telefônico prévio com os servidores indicados aos quais seria solicitada a colaboração. Este procedimento teve como objetivo confirmar quem era a pessoa responsável por cada serviço, explicar a pesquisa e a importância do preenchimento do questionário para o desenvolvimento da mesma. No contato telefônico prévio foi esclarecido que o nome do respondente do questionário não seria divulgado na pesquisa.

Os questionários foram enviados por correio eletrônico, no período de março a maio de 2014. As dúvidas surgidas durante o preenchimento dos questionários foram dirimidas por correio eletrônico ou por telefone.

Os responsáveis pelos serviços arquivísticos enviaram os questionários respondidos de forma mais breve, retornando em cerca de duas ou três semanas após o recebimento do questionário. O retorno dos responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão foi um pouco mais demorado, cerca de cinco a seis semanas para enviar o questionário preenchido, com exceção do SIC do Ministério da Justiça que devolveu o questionário respondido poucas horas após o envio.

O serviço arquivístico do Ministério da Saúde necessitou do envio de uma carta assinada pela pesquisadora, informando o objetivo da pesquisa, a instituição de ensino e o nome do orientador. Somente com essa correspondência foi autorizado pela Secretaria Executiva do Ministério que o responsável pelo serviço arquivístico fornecesse as informações solicitadas no questionário.

O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Saúde não enviou, até a conclusão deste trabalho, o questionário preenchido. Apesar dos contatos feitos, foi informado pela assessoria da servidora responsável pelo SIC do Ministério da Saúde, que o questionário estava preenchido e seria enviado por ela.

## 7.2 O PODER EXECUTIVO FEDERAL: estrutura e Ministérios escolhidos

A estrutura da Administração Pública Federal contempla os órgãos e entidades dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário. O Poder Executivo Federal é o chefiado pelo Presidente da República, conforme determina a Constituição Federal do Brasil, de 1988.

O Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal (SIORG), “fonte oficial de informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder

Executivo”<sup>25</sup>, apresenta a estrutura do Poder Executivo Federal composta por 37 ministérios ou órgãos equivalentes. Destes, 24 são Ministérios e 13 são órgãos equivalentes, ou seja, órgãos com status de Ministérios. Os órgãos com status de Ministério são: nove Secretarias especiais, a Advocacia-Geral da União, a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência.

### 7.2.1 Ministério da Justiça

Em 1822, D. Pedro cria a Secretaria de Estado de Negócios da Justiça. Com o início da República, em 1891, a Secretaria foi transformada em Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1967, com a aprovação do Decreto-lei nº 200, o órgão passou a ser denominado Ministério da Justiça.

De acordo com o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, com inclusões do Decreto nº 7.430, de 17 de janeiro de 2011, e do Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, tem as seguintes competências:

- I - defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais;
- II - política judiciária;
- III - direitos dos índios;
- IV - entorpecentes, segurança pública, Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal e do Distrito Federal;
- V - defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor;
- VI - planejamento, coordenação e administração da política penitenciária nacional;
- VII - nacionalidade, imigração e estrangeiros;
- VIII - ouvidoria-geral dos índios e do consumidor;
- IX - ouvidoria das polícias federais;
- X - assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados em lei;
- XI - defesa dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da administração pública federal indireta;
- XII - articulação, integração e proposição das ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica;
- XIII - coordenação e implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo; e

---

<sup>25</sup> Fonte: <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>>

- XIV - prevenção e repressão à lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional.
- XV - política nacional de arquivos
- XVI - assistência ao Presidente da República em matérias não afetas a outro Ministério.

Na estrutura do Ministério da Justiça constam como órgãos subordinados: o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o Departamento Penitenciário Nacional, a Fundação Nacional do Índio, o Arquivo Nacional e a Defensoria Pública da União.

a) O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça, por meio da Portaria nº 600, de 12 de abril de 2012, do Ministro de Estado da Justiça<sup>26</sup>, instituiu a Rede de Serviços de Informação ao Cidadão (Rede SIC) no Ministério. A Rede SIC é constituída pelos Serviços de Informação ao Cidadão do MJ e dos seus órgãos subordinados, totalizando oito SICs<sup>27</sup>. O SIC do Ministério da Justiça iniciou suas atividades em 16 de maio de 2012 e está subordinado à Secretaria Executiva do Ministério. Compete ao SIC do MJ, de acordo com o artigo 4º:

- I - atender e orientar o cidadão quanto ao acesso a informações;
- II - receber pedidos de acesso a informações dirigidos aos órgãos e entidades que integram a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, encaminhando-os às unidades competentes;
- III - monitorar a tramitação dos pedidos de acesso a informações encaminhados e aqueles recebidos diretamente pelas unidades competentes e requerer o fornecimento de respostas tempestivas, conforme procedimentos estabelecidos na Lei nº 12.527, de 2011;
- IV - fornecer ao cidadão resposta ao pedido de acesso a informações encaminhado ao órgão que não dispõe de SIC Setorial, conforme o disposto no art. 11 da Lei nº 12.527, de 2011;
- V - receber recurso contra a negativa de acesso a informações ou pedido de desclassificação, encaminhando à autoridade competente para sua apreciação;
- e
- VI - submeter trimestralmente ao Ministro de Estado da Justiça relatório dos pedidos de acesso a informações.

---

<sup>26</sup>A Portaria nº 600, de 12 de abril de 2012, do Ministro de Estado da Justiça foi publicada no Diário Oficial da União, nº 73, Seção 1, p. 50, de 16 de abril de 2012.

<sup>27</sup>A Rede SIC do Ministério da Justiça é descrita na página 104.

Conforme artigo 10º da Portaria nº 600/2012, a autoridade que deve realizar o monitoramento de implementação da legislação de acesso à informação no Ministério é a Secretária Executiva do órgão e esta é responsável pela indicação dos servidores que devem desenvolver as atividades do SIC no MJ. A Portaria define, ainda, que os pedidos de informações poderão ser solicitados a partir de 15 de maio de 2012.

O Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU indica que no período de 1º de junho de 2012 a 31 de maio de 2013 foram enviados ao Ministério da Justiça 1.122 pedidos de informação pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Destes 1.128 pedidos solicitados, 1.122 foram respondidos e 6 (seis) encontravam-se em tramitação, respeitando o prazo para retorno ao cidadão.

Ressalta-se que, das 1.122 solicitações respondidas, de acordo com o relatório, 897 solicitações tiveram acesso concedido. As demais 225 solicitações estão assim distribuídas:

Quadro 3 – Solicitações de informações ao Ministério da Justiça por tipo de resposta

Pergunta duplicada/repetida	32
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto.	102
Não se tratava de pedido de informação	17
Informação inexistente	18
Acesso parcialmente concedido	11
Acesso negado	45

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

Das 45 solicitações de informações que tiveram o acesso negado, as justificativas apresentadas para a negativa de acesso são:

Quadro 4 – Solicitações de informações ao Ministério da Justiça com negativa de acesso

Pedidos genéricos	26
Dados pessoais	6
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	8
Pedido incompreensível	5

Fonte: Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

No Relatório de Acompanhamento de Implementação da Lei de Acesso à Informação, emitido pelo Grupo de Trabalho responsável pela implementação e acompanhamento da LAI

no Ministério da Justiça, consta que entre as ações desenvolvidas pela Rede de Serviços de Informação ao Cidadão do MJ, foram desenvolvidas:

- Capacitação e treinamento - participação de servidores e terceirizados integrantes da Rede SIC-MJ em cursos e encontros presenciais e virtuais organizados pela CGU e pelo MJ;
- Estruturação da Rede de Serviços de Informações ao Cidadão – instituição formal do SIC Central e dos SICs Setoriais, com suas respectivas atribuições; reforma e adaptação de espaços físicos para atendimento presencial; designação de “Pontos Focais”, autoridades responsáveis por controlar e distribuir os pedidos de acesso à informação, em cada unidade;
- Definição de procedimentos para tramitação dos pedidos e dos recursos na Rede SIC-MJ, inclusive mediante desenvolvimento de rotinas e de módulos específicos para os pedidos de acesso à informação no Sistema de Gerenciamento de Documentos e Processos - MJDOC e definição do fluxo operacional;
- Formulação de orientações e de modelos de resposta para as unidades integrantes da Rede SIC-MJ.

Foi analisado, ainda, o Relatório de monitoramento da lei de acesso à informação, emitido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria GM/MJ nº 600, de 2012, para monitorar a implementação da LAI no Ministério.

As informações constantes deste relatório referem-se à atuação da rede de Serviços de Informação ao Cidadão, que inclui o SIC do Ministério da Justiça e dos órgãos subordinados: Arquivo Nacional, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Fundação Nacional do Índio, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e Defensoria Pública da União.

Do relatório emitido pelo Grupo de Trabalho do Ministério da Justiça é possível identificar a distribuição dos pedidos de acesso à informação de acordo com as atividades do Ministério.

Não foi possível identificar no relatório emitido pelo Ministério da Justiça, assim como no relatório emitido pela Controladoria-Geral da União, qualquer indicativo de articulação dos Serviços de Informação ao Cidadão com os serviços arquivísticos dos órgãos analisados.

As informações complementares aos dados coletados anteriormente são resultado da aplicação dos questionários, no qual são apresentados dados sobre o Serviço de Informação ao Cidadão e sobre o serviço arquivístico do Ministério da Justiça.

O quadro abaixo apresenta informações gerais sobre o responsável pelo SIC e pelo Serviço Arquivístico do Ministério da Justiça:

Quadro 5 – Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério da Justiça

<b>Informações coletadas sobre a unidade e seu responsável</b>	<b>Arquivo</b>	<b>Serviço de Informação ao Cidadão</b>
Cargo do responsável	Arquivista	Um agente administrativo e um arquivista
Área de formação na graduação	Arquivologia	Arquivologia
Pós-graduação (área)	Especialização em Arquivologia	Especialização em Arquivologia
Vínculo com o Ministério	Servidor e Cargo de Direção de Assessoramento Superior	Servidor
Função	Chefe	Supervisor
Lotação	Arquivo	Secretaria de Orçamento, Planejamento e Administração
Subordinação	Secretaria de Orçamento, Planejamento e Administração	Secretaria Executiva

Fonte: elaboração própria.

Com as informações coletadas sobre a posição hierárquica e sobre os responsáveis dos setores foi possível verificar que tanto o serviço arquivístico, quanto o Serviço de Informação ao Cidadão, ocupam posição hierárquica elevada em na estrutura organizacional do Ministério da Justiça. Verificou-se, também, que a formação e cargo de ambos os serviços são as mesmas. O Serviço de Informação ao Cidadão também é de responsabilidade de um arquivista.

O quadro seguinte apresenta informações relativas ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Justiça, em que é possível verificar as atividades desenvolvidas pelo SIC do Ministério no período de junho de 2012 a maio de 2013.

Quadro 6 – Informações específicas coletadas junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Justiça

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Grupos de trabalho ou comissão para implementação da LAI	Houve um grupo de trabalho até a implementação da lei.
Reunião de planejamento das atividades de implementação da lei de acesso à informação no órgão com servidores do setor de arquivo do Ministério no período de junho de 2012 a maio de 2013	Sim, ocorreram reuniões com o setor de arquivo para implementação da lei de acesso à informação no órgão.
Atividades desenvolvidas juntamente com o setor de Arquivo para implementação da lei de acesso	Foram desenvolvidas ações de capacitação (Ex.: palestras, cursos, conferências), assim como reuniões e orientações nos setores para melhorar a

	gestão dos arquivos.
Situações em que as informações solicitadas são identificadas como inexistentes	Quando o Ministério não produziu as informações solicitadas.
Utilização do Arquivo para atendimento das solicitações de informação	Em até 25% das solicitações.
Ações desenvolvidas para implementação da lei de acesso a informações no Ministério	Capacitação (Ex.: palestras, cursos, conferências); Reuniões com gestores e servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão; e Reuniões com os servidores do arquivo visando melhorar o processamento das informações.

Fonte: elaboração própria.

Verifica-se que, no caso do Ministério da Justiça, o Serviço de Informação ao Cidadão indica existir um nível de articulação com o serviço arquivístico do Ministério, apontando que foram realizadas reuniões de planejamento e atividades conjuntas.

No Ministério da Justiça foi identificada a atribuição inicialmente entendida como conflitante entre o Serviço de Atendimento ao Cidadão e o serviço arquivístico – consta para ambos a atribuição de melhorar a gestão da informação produzida pelo Ministério. De acordo com a portaria que institui o Serviço de Informação ao Cidadão no Ministério da Justiça, o SIC tem entre seus objetivos "aperfeiçoar a gestão de informações no âmbito do Ministério da Justiça" (BRASIL, 2012).

#### b) O serviço arquivístico do Ministério da Justiça

Para identificação do serviço arquivístico do Ministério da Justiça, apresenta-se a seguinte estrutura:

1. Ministério da Justiça
  - 1.1 Secretaria Executiva
    - 1.1.1 Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração
      - 1.1.1.1 Coordenação-Geral de Modernização Administrativa
        - 1.1.1.1.1 Coordenação de Documentação e Informação
          - 1.1.1.1.1.1 Divisão de Comunicações
            - 1.1.1.1.1.1.1 Serviço de Arquivo

O diagnóstico das atividades de gestão de documentos do Ministério da Justiça foi realizado na sede e em todos os órgãos subordinados – Departamento de Polícia Federal,



Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento Penitenciário Nacional, Fundação Nacional do Índio, Arquivo Nacional e Defensoria Pública da União – para planejamento das ações de implementação da lei de acesso à informação em seu âmbito e de seus órgãos subordinados.

Este diagnóstico foi resultado da ação de um Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 2.849, de 22 de dezembro de 2011, do Ministério da Justiça, cujo objetivo era discutir, elaborar e articular estratégias, planos e metas para implementação da lei de acesso à informação, no âmbito do Ministério, e de seus órgãos subordinados. A atividade foi realizada no período de janeiro a março de 2012, sob orientação do Arquivo Nacional e visava, ainda, identificar quais eram as informações classificadas até aquele momento como sigilosas (classificadas segundo a legislação revogada pela LAI) e por quais unidades foram produzidas.

Para complementar as informações acima são apresentados abaixo os dados coletados junto ao Serviço arquivístico do Ministério.

Quadro 7: Informações específicas coletadas junto ao Arquivo do Ministério da Justiça:

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Possui servidor membro de algum grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei de acesso a informação no Ministério	Nenhum servidor do arquivo participa de nenhum grupo de trabalho para implementação da lei.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que estão sob sua guarda	Possui controle parcial
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que ainda estão nos setores	Não possui controle
Instrumentos de recuperação da informação utilizados pelo Ministério	Código de classificação de documentos; Listagem descritiva do acervo; Planilha em Excel e Sistema eletrônico MJDoc.
Consulta ao Arquivo para prestar as informações solicitadas pelo cidadão no Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério, no período de junho de 2012 a maio de 2013	Sim, em até 50 solicitações, com uma frequência de uma vez por semana.
Atividades ampliadas no Arquivo após a entrada em vigor da lei de acesso a informação	Sim, as atividades de: Consulta ao acervo do Ministério; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (Exemplos: Código de Classificação, Tabela de temporalidade); Organização do acervo acumulado <sup>28</sup> ; e Separação de Documentos para recolhimento ao Arquivo Nacional

<sup>28</sup> Por acervos acumulados entendem-se os conjuntos documentais que se encontram sem nenhuma organização que possibilite o acesso a algum documento, ou que não sofreram nenhuma intervenção para tratamento técnico da documentação.

Orientação técnica fornecida pelo Arquivo para organização dos documentos nos setores do Ministério	É prestada orientação técnica aos setores e esta atividade foi ampliada - entre 25% e 50% - com a entrada em vigora da lei de acesso à informação. Destacando-se que a iniciativa de solicitar orientação técnica partiu dos setores.
Aumento na quantidade de transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Não respondida
Iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério	Ações de capacitação de servidores ; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos ; e Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos
Foco das ações de capacitação desenvolvidas pelo Arquivo no período de junho de 2012 a maio de 2013.	Capacitar os servidores a gerenciar melhor os documentos do Ministério e Treinamento em Gestão documental, englobando Arquivologia, rito processual administrativo, Sistema MJDoc (Sistema de Protocolo do MJ).
Orientação técnica do Arquivo Nacional referente à gestão dos documentos do Ministério, após a entrada em vigora da lei de acesso à informação.	Houve orientação, a partir de questionamento sobre a melhor forma de classificar os documentos provenientes dos pedidos de acesso à informação.

Fonte: elaboração própria.

O Ministério da Justiça indicou, como informações adicionais que: Na questão 11, Apesar de o arquivo não ter participado da implementação é necessário frisar que o Arquivo está dentro de uma Estrutura hierárquica onde temos uma Coordenação de Documentação e Informação que está acima de Protocolo (denominada Divisão de Comunicações), Divisão de Biblioteca e Serviço de Arquivo, que o Serviço de Informação ao Cidadão está funcionando junto ao Protocolo Central e que possui uma arquivista que está responsável pelo SIC-Central do ministério junto com outra servidora. A arquivista que se encontra responsável pelo SIC já esteve lotada no Arquivo Central.

Ao contrário do que foi informado pelo Serviço de Informação ao Cidadão, o Serviço Arquivístico indica que não há servidor do Arquivo participando de grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei de acesso à informação no Ministério da Justiça.

No que se refere ao uso dos documentos que estão no Arquivo, para atendimento das solicitações de informação, tanto no questionário enviado pelo serviço arquivístico, quanto no questionário enviado pelo SIC, a resposta foi de que os documentos que estão no arquivo são utilizados para atendimento de até 25% das solicitações de informação.

## 7.2.2 Ministério da Educação

O Ministério da Educação foi criado em 1930 como Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1953 se tornou o Ministério da Educação e Cultura, nome que originou a sigla MEC. Em 1985, quando foi criado o Ministério da Cultura, o MEC se tornou então Ministério da Educação e do Desporto e em 1995 torna-se o Ministério da Educação<sup>29</sup>.

De acordo com o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, o MEC possui competência nos assuntos de:

- I - política nacional de educação;
- II - educação infantil;
- III - educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação à distância, exceto ensino militar;
- IV - avaliação, informação e pesquisa educacional;
- V - pesquisa e extensão universitária;
- VI - magistério; e
- VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

O MEC abriga em sua estrutura: o Instituto Nacional de Surdos, Instituto Benjamin Constant, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, a Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação, a Fundação Joaquim Nabuco, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, o Colégio Pedro II, as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Federais, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Instituições Isoladas de Ensino Superior e as Universidades Federais.

### a) O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Educação

Não constam, no sítio eletrônico do Ministério da Educação, informações relativas ao acompanhamento e implementação da lei de acesso à informação no MEC ou sobre as atividades desenvolvidas pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério.

---

<sup>29</sup> Fonte: Sítio eletrônico do Ministério da Educação  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=1164](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1164)

De acordo com o Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU, no período de 1º de junho de 2012 a 31 de maio de 2013 foram enviados ao Ministério da Educação 2.285 pedidos de informação pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Dos 2.285 pedidos de informação o relatório indica que 2.262 foram respondidas. Das 2.262 respondidas, apenas 2.132 tiveram acesso concedido. As demais 130 solicitações são identificadas como:

Quadro 8 – Solicitações de informações ao Ministério da Educação por tipo de resposta

Pergunta duplicada/repetida	34
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto.	66
Informação inexistente	5
Acesso parcialmente concedido	7
Acesso negado	18

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU.

Para as 18 solicitações de informação que tiveram o acesso negado, as seguintes justificativas foram apresentadas:

Quadro 9 – Solicitações de informações ao Ministério da Educação com negativa de acesso

Pedidos genéricos	6
Pedido exige tratamento adicional de dados	5
Dados pessoais	3
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	2
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	1
Pedido incompreensível	1

Fonte: Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

A partir da aplicação dos questionários, foram identificados outros dados sobre o Serviço de Informação ao Cidadão e sobre o serviço arquivístico do Ministério da Educação.

Abaixo as informações comparativas sobre a posição hierárquica e os responsáveis sobre o Serviço Arquivístico e o Serviço de Informação ao Cidadão.

Quadro 10 - Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério da Educação

<b>Informações coletadas sobre a unidade e seu responsável</b>	<b>Arquivo</b>	<b>Serviço de Informação ao Cidadão</b>
Cargo do responsável	Agente Administrativo	Economista

Área de formação na graduação	Administração	Economia
Pós-graduação (área)	--	--
Vínculo com o Ministério	Servidor	Servidor
Função	Chefe	Coordenador
Lotação	Subsecretaria de Assuntos Administrativos	Subsecretaria de Assuntos Administrativos
Subordinação	Subsecretaria de Assuntos Administrativos	Secretaria Executiva

Fonte: elaboração própria.

No que se refere à posição hierárquica, o Arquivo e o Serviço de Informação ao Cidadão aparecem em níveis elevados na estrutura organizacional do Ministério da Educação.

Já o perfil dos responsáveis pelo Serviço Arquivístico e pelo Serviço de Informação ao Cidadão diferem. Enquanto o SIC é de responsabilidade de um servidor com cargo de nível superior, o Serviço Arquivístico é de responsabilidade de um servidor agente administrativo, ainda que com formação superior.

Abaixo, as informações sobre a atuação do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Educação.

Quadro 11 - Informações específicas coletadas junto ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Educação:

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Grupos de trabalho ou comissão para implementação da LAI	Há um grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei no Ministério.
Reunião de planejamento das atividades de implementação da lei de acesso à informação no órgão com servidores do setor de arquivo do Ministério no período de junho de 2012 a maio de 2013	Houve reuniões envolvendo servidores do setor de Arquivo do Ministério.
Atividades desenvolvidas juntamente com o setor de Arquivo para implementação da lei de acesso	Foram realizadas reuniões e orientações nos setores para melhorar a gestão dos arquivos.
Situações em que as informações solicitadas são identificadas como inexistentes	O Ministério possui as informações, porém estão pulverizadas em diversos documentos diferentes. Para prestar a informação o Ministério teria que produzir um novo documento com as informações sistematizadas.
Utilização do Arquivo para atendimento das solicitações de informação	O Arquivo foi utilizado para responder até 25% das solicitações de informações no SIC.
Ações desenvolvidas para implementação da lei de acesso a informações no Ministério	Reuniões com gestores e servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão.

Fonte: elaboração própria.

O Serviço de Informação ao Cidadão indicou a existência de articulação com o serviço arquivístico para implementação da lei de acesso à informação no Ministério da Educação.

b) O serviço arquivístico do Ministério da Educação

O serviço arquivístico do Ministério da Educação não é apresentado na estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 7.690, de 2012, assim como não pode ser visualizado nos organogramas disponibilizados pelo Ministério em seu sítio eletrônico. Ao verificar com a Presidente da Subcomissão, foi identificado que o serviço arquivístico existe vinculado à Coordenação-Geral de Gestão Administrativa, que está subordinada à Subsecretaria de Assuntos Administrativos, da Secretaria Executiva do MEC. Esta subordinação do serviço arquivístico do Ministério da Educação apresenta-se conforme abaixo:

1. Ministério da Educação

1.1 Secretaria Executiva

1.1.1 Subsecretaria de Assuntos Administrativos

1.1.1.1 Coordenação-Geral de Modernização Administrativa

1.1.1.1 *Arquivo Central (não formal<sup>30</sup>)*

Para complementar as informações prestadas pelo SIC, as informações abaixo foram coletadas junto ao Serviço Arquivístico do MEC.

Quadro 12 - Informações específicas coletadas junto ao serviço arquivístico do Ministério da Educação:

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Quantidade de pessoas que trabalham no Arquivo	De 10 a 15 pessoas trabalham no Arquivo, mas não foi informado quantos são servidores efetivos do Ministério.
Possui servidor membro de algum grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei de acesso a informação no Ministério.	Nenhum servidor do Arquivo é membro de grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que estão sob sua guarda.	Possui controle parcial.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo	Não possui controle.

<sup>30</sup> O Arquivo Central do Ministério da Educação é apresentado neste trabalho como não formal por não constar do regimento interno da instituição. Entretanto, a Portaria nº 1.005, de 8 de agosto de 2012, do MEC, define a composição da Subcomissão de Coordenação do SIGA no MEC e indica como presidente a chefe do Arquivo Central.

Ministério que ainda estão nos setores.	
Instrumentos de recuperação da informação utilizados pelo Ministério.	O único instrumento de recuperação da informação utilizado pelo arquivo é o Sistema de Informações de Documentos (SIDOC), em razão da constante troca de gestores interrompendo o processo de elaboração.
Consulta ao Arquivo para prestar as informações solicitadas pelo cidadão no Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério, no período de junho de 2012 a maio de 2013	O Arquivo foi consultado entre 50 e 100 vezes, com frequência de duas a três vezes por mês.
Atividades ampliadas no Arquivo após a entrada em vigor da lei de acesso a informação	As atividades do Arquivo foram ampliadas, especificamente a consulta ao acervo.
Orientação técnica fornecida pelo Arquivo para organização dos documentos nos setores do Ministério	O Arquivo fornece orientação técnica aos setores, mas a atividade não foi ampliada após a entrada em vigor da lei de acesso à informação.
Aumento na quantidade de transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Houve aumento na quantidade de transferências de documentos e a iniciativa de transferir os documentos dos setores partiu do Arquivo.
Iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério	Não houve iniciativas do Arquivo para contribuir no processo, pois este não foi demandado.
Foco das ações de capacitação desenvolvidas pelo Arquivo no período de junho de 2012 a maio de 2013.	Não houve ações de capacitação.
Orientação técnica do Arquivo Nacional referente à gestão dos documentos do Ministério, após a entrada em vigora da lei de acesso à informação.	Houve orientação do Arquivo Nacional para: Procedimentos para eliminação de documentos; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos; Melhorar e ampliar o controle sobre os documentos do órgão; e Transferência de documentos para o arquivo.
Informações adicionais: O Ministério da Educação está implementando ações no sentido de melhorar a gestão documental, criando um centro de documentação o qual será o responsável pelas normas e diretrizes, conforme a legislação arquivística.	

Fonte: elaboração própria.

Apesar do Serviço de Informação ao Cidadão do MEC afirmar que foram realizadas atividades conjuntas com servidores do Serviço Arquivístico para implementação da lei de acesso à informação no Ministério. O Serviço Arquivístico indicou que nenhum servidor participou de reuniões de planejamento e o setor também não foi demandado a desenvolver atividades que contribuíssem com a implementação da LAI no Ministério.

### 7.2.3 Ministério da Saúde

Em 1930, durante o governo Vargas, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Ao final do segundo governo de Getúlio Vargas, as funções de educação e cultura

são separadas da saúde pública, sendo criado, pela lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, o Ministério da Saúde.

O Decreto nº 7.797, de 30 de agosto de 2012, aprova a atual estrutura regimental do Ministério da Saúde. O artigo 1º do decreto afirma ser competência do Ministério da Saúde:

- I - política nacional de saúde;
- II - coordenação e fiscalização do Sistema Único de Saúde - SUS;
- III - saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva, inclusive a dos trabalhadores e a dos índios;
- IV - informações de saúde;
- V - insumos críticos para a saúde;
- VI - ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos;
- VII - vigilância de saúde, especialmente quanto às drogas, medicamentos e alimentos; e
- VIII - pesquisa científica e tecnológica na área de saúde.

De acordo com a base de dados SIORG, são órgãos subordinados ao Ministério: A Agência Nacional de Saúde Suplementar, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia, a Fundação Nacional de Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz, o Hospital Cristo Redentor, o Hospital Fêmina e o Hospital Nossa Senhora da Conceição. Esta é a subordinação direta ao Ministério, mas outros órgãos estão subordinados às Secretarias do Ministério da Saúde.

#### a) O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Saúde

As informações relativas ao acompanhamento e implementação da Lei de Acesso à Informação no Ministério não se encontram disponíveis no sítio eletrônico do MS. Informações relativas às atividades desenvolvidas pelo SIC do Ministério também não estão disponíveis para consulta.

Pelo Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU, no período de 1º de junho de 2012 a 31 de maio de 2013, 1.860 pedidos de informação foram enviados ao Ministério da Saúde pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Destas 1.860 solicitações de informações, 1.859 foram respondidas e, destas, 1.704 solicitações tiveram acesso concedido. As demais 155 solicitações encontram-se identificadas como:



Quadro 13 – Solicitações de informações ao Ministério da Saúde por tipo de resposta

Pergunta duplicada/repetida	35
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto.	10
Não se tratava de pedido de informação	18
Informação inexistente	4
Acesso parcialmente concedido	10
Acesso negado	78

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

Das solicitações que tiveram acesso negado, as justificativas estão assim distribuídas:

Quadro 14 – Solicitações de informações ao Ministério da Saúde com negativa de acesso

Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	43
Pedidos genéricos	20
Dados pessoais	6
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	6
Pedido exige tratamento adicional de dados	1
Pedido desproporcional ou desarrazoado	1
Pedido incompreensível	1

Fonte: Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

Abaixo estão apresentadas as informações sobre como o Serviço Arquivístico e encontra-se inserido estrutura organizacional do Ministério da Saúde. Até o momento de redação desta dissertação, o Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Saúde não havia enviado o questionário.

Quadro 15 - Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério da Saúde

<b>Informações coletadas sobre a unidade e seu responsável</b>	<b>Arquivo</b>	<b>Serviço de Informações ao Cidadão</b>
Cargo do responsável	Arquivista	_____
Área de formação na graduação	Arquivologia	_____
Pós-graduação (área)	Mestrado em História	_____
Vínculo com o Ministério	Servidor	_____
Função	Coordenadora Substituta da Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos	_____
Lotação	Secretaria Executiva	_____

Subordinação	Secretaria Executiva	_____
--------------	----------------------	-------

Fonte: elaboração própria

Ao contrário do panorama apresentado por estudos na década de 1980 e 1990, o serviço arquivístico encontra-se subordinado a Coordenação de Arquivo e Gestão de Documentos, na Secretaria Executiva.

#### b) O serviço arquivístico do Ministério da Saúde

De acordo com análise do Regimento Interno do Ministério, o serviço arquivístico do Ministério da Saúde é apresentado conforme estrutura a seguir:

#### 1. Ministério da Saúde

##### 1.1 Secretaria Executiva

##### 1.1.1 Subsecretaria de Assuntos Administrativos

##### 1.1.1.1 Coordenação-Geral de Documentação e Informação

##### 1.1.1.1.1 Coordenação de Arquivos e Gestão de Documentos

##### 1.1.1.1.1.1 Divisão de Documentos Arquivísticos

##### 1.1.1.1.1.1.1 Serviço de Gestão de Documentos Arquivísticos

##### 1.1.1.1.1.1.2 Serviço de Protocolo

No quadro abaixo estão as informações enviadas pelo Serviço Arquivístico do Ministério da Saúde.

Quadro 16 - Informações específicas coletadas junto ao Arquivo do Ministério da Saúde:

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Quantidade de pessoas que trabalham no Arquivo	Mais de 15. 40 são servidores do Ministério da Saúde.
Possui servidor membro de algum grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei de acesso a informação no Ministério.	Há servidores do Arquivo participando de grupos de trabalho ou comissões para implementação da lei.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que estão sob sua guarda.	Possui controle parcial.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que ainda estão nos setores.	Possui controle parcial.
Instrumentos de recuperação da informação utilizados pelo Ministério.	Os instrumentos utilizados são: Código de Classificação dos documentos e Listagem numérico-cronológica.

Consulta ao Arquivo para prestar as informações solicitadas pelo cidadão no Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério, no período de junho de 2012 a maio de 2013	O Arquivo foi consultado para prestar informações em até 50 solicitações, com uma frequência de cinco vezes ao ano.
Atividades ampliadas no Arquivo após a entrada em vigor da lei de acesso a informação	As atividades do Arquivo não foram ampliadas.
Orientação técnica fornecida pelo Arquivo para organização dos documentos nos setores do Ministério	O Arquivo fornece orientação técnica, mas a atividade não foi ampliada após a entrada em vigor da lei de acesso à informação.
Aumento na quantidade de transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Não houve aumento de transferências de documentos dos setores para o Arquivo.
Iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério	Entre as iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso estão: Ações de capacitação de servidores; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos ; e Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos.
Foco das ações de capacitação desenvolvidas pelo Arquivo no período de junho de 2012 a maio de 2013.	Capacitar os servidores a gerenciar melhor os documentos do Ministério.
Orientação técnica do Arquivo Nacional referente à gestão dos documentos do Ministério, após a entrada em vigora da lei de acesso à informação.	Houve orientação técnica do Arquivo Nacional para: Procedimentos para eliminação de documentos; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos; e Transferência de documentos para o arquivo.

Fonte: elaboração própria.

Como informação complementar ao questionário, o Ministério da Saúde afirmou que: É possível observar uma sensibilização dos gestores das unidades administrativas do Ministério da Saúde com relação às questões ligadas à gestão de documentos com a implantação da Lei de Acesso à Informação. Sem dúvida tem sido mais fácil a implementação de procedimentos que facilitem a localização das informações arquivísticas.

O Serviço Arquivístico do Ministério da Saúde apontou participar do processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério. Além de os servidores do Arquivo participarem de reuniões de planejamento, houve iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo.

## 7.2.4 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), criado em 1962, tem origem no Departamento de Administração do Serviço Público<sup>31</sup> (DASP) e mais recentemente no Ministério da Administração e Reforma do Estado<sup>32</sup> (MARE), criado em 1998.

O MP tem sua última alteração na estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, que determina também sua competência nos seguintes assuntos:

- I - participação na formulação do planejamento estratégico nacional;
- II - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;
- III - realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;
- IV - elaboração, acompanhamento e avaliação das leis de iniciativa do Poder Executivo federal previstas no art. 165 da Constituição;
- V - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;
- VI - coordenação da gestão de parcerias público-privadas;
- VII - formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;
- VIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais, bem como das ações de organização e modernização administrativa do Governo federal;
- IX - formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais;
- X - administração patrimonial; e
- XI - política e diretrizes para modernização da administração pública federal.

- a) O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O MP, por meio da Portaria nº 106, de 22 de março de 2012, instituiu um Comitê Gestor para coordenar a implementação da lei de acesso à informação. Conforme esta

<sup>31</sup> O DASP foi criado pelo Decreto nº 579, de 30 de julho de 1938 e extinto pelo Decreto nº 93.211, de 03 de setembro de 1986.

<sup>32</sup> Após algumas transformações a partir de 1986, foi criado o MARE pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e extinto pela Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

Portaria, uma das atribuições do Serviço de Informação ao Cidadão é melhorar a gestão da informação no âmbito do Ministério.

A Portaria nº 106, de 2012, do MP, define a criação de oito grupos de trabalho para desenvolvimento das atividades de implementação da LAI no MP. Pela natureza das atividades desenvolvidas pelos grupos de trabalho, pode-se destacar dois destes grupos de trabalho. Um é o responsável pela organização da informação e o outro é o responsável pela gestão eletrônica da informação. Cada grupo, de acordo com a Portaria, deve conter representantes de todas as unidades administrativas do Ministério. O SIC do MP foi criado pela Portaria nº 193, de 11 de maio de 2012.

O Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU aponta que no período de 1º de junho de 2012 a 31 de maio de 2013 foram enviados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 1.754 pedidos de informação pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Destas 1.754 solicitações de informação, 1.742 foram respondidas. Destas 1.742 respondidas, 1.390 tiveram acesso concedido. As demais 364 solicitações de informação foram:

Quadro 17 – Solicitações de informações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por tipo de resposta

Pergunta duplicada/repetida	31
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto.	45
Não se tratava de pedido de informação	96
Informação inexistente	19
Acesso parcialmente concedido	49
Acesso negado	112

Fonte: Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

Das 112 solicitações de informações que tiveram o acesso negado, as justificativas apresentadas estão assim distribuídas:

Quadro 18 – Solicitações de informações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com negativa de acesso

Processo decisório em curso	51
Pedido exige tratamento adicional de dados	28
Pedido incompreensível	10
Pedidos genéricos	10

Informação sigilosa de acordo com legislação específica	6
Dados pessoais	4
Pedido desproporcional ou desarrazoado	2
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	1

Fonte: Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela CGU .

Ressalta-se com os dados apresentados que em apenas 11, das 112 solicitações de informação que tiveram acesso negado encontram-se amparadas pela legislação para não terem acesso concedido.

A seguir o quadro com as informações sobre a posição em que os Serviços aparecem na estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como as informações relativas aos seus responsáveis.

Quadro 19 - Informações coletadas sobre as unidades e seus responsáveis no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

<b>Informações coletadas sobre a unidade e seu responsável</b>	<b>Arquivo</b>	<b>Serviço de Informações ao Cidadão</b>
Cargo do responsável	Chefe de Divisão	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Área de formação na graduação	Administração	Comunicação Social
Pós-graduação (área)	--	Mestrado em Administração
Vínculo com o Ministério	Direção de Assessoramento Superior (DAS).	Servidora e Direção de Assessoramento Superior (DAS).
Função	Chefe	Coordenador
Lotação	Arquivo	Diretoria de Planejamento e Gestão
Subordinação	Diretoria de Planejamento e Gestão	Diretoria de Planejamento e Gestão / Secretaria Executiva

Fonte: elaboração própria

As informações fornecidas indicam que os Serviços encontram-se em nível hierárquico aproximado e ambos os responsáveis possuem formação na área de Administração, ainda que em níveis distintos.

No quadro seguinte serão expostos os dados relativos à atuação do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quadro 20 - Informações específicas coletadas junto ao Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Grupos de trabalho ou comissão para implementação da LAI	Existiram diversos Grupos de Trabalho responsáveis pela preparação da implementação da LAI no período imediatamente à entrada em vigência dessa Lei. Após a entrada em vigor da Lei, a própria Coordenação do SIC assumiu as atribuições de implementação da LAI no órgão, em parceria com unidades afeitas ao tema.
Reunião de planejamento das atividades de implementação da lei de acesso à informação no órgão com servidores do setor de arquivo do Ministério no período de junho de 2012 a maio de 2013	Foram realizadas reuniões envolvendo servidores do setor de Arquivo do Ministério.
Atividades desenvolvidas juntamente com o setor de Arquivo para implementação da lei de acesso	As atividades desenvolvidas foram: Ações de capacitação de servidores; Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos; Instituição da Comissão de Assessoramento à Classificação das Informações Sigilosas do órgão; Operacionalização da classificação e tratamento de informações e documentos sigilosos (como a realização de adaptações ao Sistema de Controle de Processo e Documento; a prestação de orientações sobre marcações em documentos sigilosos e tratamento para seu trâmite, por exemplo); Elaboração de contribuições acerca do tema Tratamento da Informação para o representante do MP em grupo de trabalho responsável por elaboração de norma sobre o assunto no âmbito do Comitê Gestor de Segurança da Informação (CGSI, GSI/PR); Implementação do sistema eletrônico documental do Ministério, também correlacionado com o tema da LAI; e Elaboração de projeto em andamento para a melhoria da gestão dos repositórios de arquivos digitais do órgão, do qual participam tanto o Serviço de Informações ao Cidadão quanto o setor de arquivo do órgão.
Situações em que as informações solicitadas são identificadas como inexistentes	O Ministério não produziu as informações solicitadas.
Utilização do Arquivo para atendimento das solicitações de informação	O Arquivo foi utilizado no atendimento de até 25% das solicitações de informações. O Arquivo foi utilizado em menos de 10 solicitações no período abrangido pela pesquisa, o que corresponde a índice significativamente inferior a 25% das solicitações, tendo em vista que a maioria dos documentos requeridos com fundamento na LAI estavam tramitando por outras unidades do Ministério, ou seja, ainda não tinham sido encaminhadas ao Arquivo.

<p>Ações desenvolvidas para implementação da lei de acesso a informações no Ministério</p>	<p>Ações de capacitação (Ex.: palestras, cursos, conferências) ;</p> <p>Reuniões com gestores e servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão</p> <p>Reuniões com os servidores do arquivo visando melhorar o processamento das informações</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração e publicação da Portaria Nº 1, de 3 de janeiro de 2014, que regulamenta os procedimentos de atendimento do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC/MP);</li> <li>• Definição de fluxos internos de trabalho e elaboração de manual com essas informações divulgado no Portal do MP;</li> <li>• Elaboração da Seção Serviço de Informações ao Cidadão, no Portal MP, com orientações detalhadas acerca do funcionamento do SIC do órgão;</li> <li>• Realização de estratégias de capacitação e estudos da equipe do SIC para a garantia da excelência no atendimento prestado, por meio, por exemplo, da elaboração de respostas para assuntos frequentemente solicitados;</li> <li>• Elaboração de projeto, em andamento, para a elaboração e implementação de padrões para a identidade digital do órgão (incluindo sítios eletrônicos, redes sociais, interfaces web de sistemas, etc.);</li> <li>• Realização de diversas iniciativas de Transparência Ativa, listadas no próximo item;</li> <li>• Participação na Comissão Mista de Reavaliação de Recursos (CMRI) (4ª instância - LAI), foro de análise e julgamento dos recursos da LAI.</li> <li>• Promoção de iniciativas de Gestão da Informação no Órgão, como: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação no Grupo de trabalho “Tratamento da Informação” (no âmbito do Comitê Gestor de Segurança da Informação (CGSI/GSI/PR), em que está sendo elaborada norma sobre tratamento da informação ao longo de seu ciclo de vida (em andamento);</li> <li>- Instituição da Comissão de Assessoramento à Classificação da Informação no âmbito do MP, para assessorar a Autoridade de Monitoramento da LAI quantos à salvaguarda das informações sigilosas;</li> <li>- Instituição do Grupo de Trabalho Ativos de Informação no âmbito do MP, grupo intersetorial instituído para o atendimento de acórdão com o TCU sobre o levantamento dos ativos de informação do órgão.</li> <li>- Participação na coordenação e execução da OGP - Parceria para o Governo Aberto.</li> </ul> </li> <li>• Desenvolvimento de iniciativas transversais</li> </ul>
--	---



	<p>para a implementação da LAI no Poder Executivo Federal, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração de projeto com CGU, em andamento, da construção da Rede SICs, que objetiva a criação de espaço destinado ao diálogo, cooperação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Serviços de Informações ao Cidadão (SICs) do Poder Executivo Federal;</li> <li>- A elaboração do Guia da seção Acesso à Informação;</li> <li>- Elaboração do Guia de publicação do rol de informações classificadas; etc.</li> </ul>
--	--

Fonte: elaboração própria

O MP complementou o questionário informando que: um aspecto que consideramos essencial da Lei de Acesso a Informação, que é a promoção da chamada Transparência Ativa, ou seja, aquela espontaneamente realizada pelos órgãos e entidades.

Neste sentido, destacamos algumas das iniciativas recentes deste órgão quanto ao tema:

- Divulgação da remuneração individualizada dos servidores públicos federais, bem como de diversas outras informações sobre o quadro de pessoal da Administração Pública Federal. A publicação de tais dados foi realizada em formato aberto no Portal da Transparência, de modo que pesquisadores, representantes de organizações não governamentais e demais cidadãos interessados em conhecer o contexto do quadro de pessoal da Administração Pública Federal pudessem realizar cruzamento de dados e gerar estatísticas que aprofundam a transparência sobre o tema.
- Aprimoramento contínuo de duas publicações deste órgão acerca do quadro de pessoal federal: a Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais e o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP). Ilustrativo de tais aprimoramentos é a nova seção produzida para o BEP denominada “Informações Organizacionais”, que disponibiliza os organogramas, as competências e as finalidades dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
- Elaboração de Modelo de Plano de Abertura de Dados, com o objetivo de fomentar a instituição de planejamento por parte dos órgãos e entidades federais quanto à abertura de base de dados (no âmbito da Parceria de Governo Aberto, da sigla em inglês OGP);
- Elaboração do Plano de Dados Abertos do próprio MP.

- Divulgação de dados sobre os imóveis funcionais e acerca de imóveis cedidos da União no Portal do MP (<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=9&ler=s1145>).
- Lançamento do Portal de Dados Abertos ([dados.gov.br](http://dados.gov.br)).
- Aprimoramento da divulgação de dados sobre convênios (SICONV) e orçamento (SIOP).
- Publicação dos Dados dos Balanços do PAC em formato aberto.
- Aprimoramento da transparência ativa no Portal do MP, com a criação de novas seções como:
  - “Acesso a Informação”;
  - “Concursos”;
  - “Informações disponibilizadas” (contendo as respostas às solicitações de maior interesse público enviadas pelo SIC);
  - “Carreiras do MP” (com dados sobre as carreiras gerenciadas pelo órgão).

As informações fornecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão relativas à atuação do Serviço de Informação ao Cidadão apontam que os esforços empreendidos na implementação da lei de acesso à informação vão além do atendimento feito pelo SIC. Fica evidente que o Serviço Arquivístico participa ativamente das ações que envolvem o processo de implementação da lei no Ministério.

#### b) O serviço arquivístico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

De acordo com a Portaria nº 326, de 12 de julho de 2010, que aprova o regimento Interno da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, o serviço arquivístico está assim apresentado:

1. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
  - 1.1 Secretaria Executiva
    - 1.1.1 Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
      - 1.1.1.1 Coordenação-Geral de Documentação e Administração Predial
        - 1.1.1.1.1 Coordenação de Documentação e Informação

#### 1.1.1.1.1.1 Divisão de Protocolo e Arquivo

##### 1.1.1.1.1.1.1 Serviço de Arquivo

A Portaria nº 326, de 2010, define como competências do serviço arquivístico:

- I - elaborar e disseminar normas e procedimentos de gestão documental arquivística;
- II - elaborar e manter atualizados, em conjunto com a CPAD, o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e Tabela de Temporalidade referente às atividades finalísticas do Ministério;
- III - promover e monitorar a aplicação, no âmbito do Ministério, das normas e procedimentos, bem como do Código de Classificação de Documentos de Arquivo e da Tabela de Temporalidade de Documentos das atividades meio e fim;
- IV - controlar o sistema informatizado de gestão documental, bem como fiscalizar e orientar quanto às respectivas normas e procedimentos;
- V - receber e manter, sob a guarda do Arquivo Central, os acervos decorrentes do processo de transferência de documentos das unidades setoriais do Ministério;
- VI - promover o recolhimento dos documentos de valor permanente para o Arquivo Nacional;
- VII - atender às demandas de pesquisa, dos usuários internos e externos, no que concerne às informações constantes dos acervos documentais sob a guarda do Arquivo Central e do sistema de gestão documental do Ministério;
- VIII - manter o Arquivo Central nas condições físicas apropriadas ao armazenamento e conservação dos documentos;
- IX - executar os procedimentos de classificação, avaliação, arquivamento, arranjo, eliminação e recolhimento dos documentos sob a guarda do Arquivo Central;
- X - orientar às unidades administrativas e às entidades vinculadas quanto aos procedimentos de organização dos acervos;
- XI - acompanhar e assessorar as unidades administrativas no processo de avaliação dos seus acervos arquivísticos com vistas à transferência ou eliminação;
- XII - propor e promover ações referentes à produção e ao fluxo documental, bem como aos procedimentos de registro, tramitação e avaliação;
- XIII - propor e promover ações que propiciem o direito de acesso à informação no âmbito do Ministério, aos usuários internos e externos;
- XIV - monitorar as atividades de operacionalização do Sistema de Controle de Processos e Documentos, propondo melhorias e atualizações;
- XV - realizar treinamentos quanto aos procedimentos técnicos arquivísticos e à operacionalização do sistema de controle de processos e documentos;
- XVI - elaborar e implementar programas destinados à conscientização e à capacitação dos recursos humanos que serão utilizados na consecução dos serviços de gestão documental;
- XVII - elaborar projetos básicos e especificações para a contratação de serviços de organização de acervos arquivísticos sob a responsabilidade do Ministério; e
- XVIII - fiscalizar e atestar a execução de serviços prestados por terceiros, tais como organização de acervos arquivísticos.

Por atribuição regimental o serviço arquivístico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolve atividades que tendem a contribuir com o processo de implementação da LAI no Ministério. No quadro abaixo, as informações coletadas junto ao serviço arquivístico.

Quadro 21 - Informações específicas coletadas junto ao Arquivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

<b>Informação solicitada no questionário</b>	<b>Informação fornecida pelo Ministério</b>
Quantidade de pessoas que trabalham no Arquivo	Mais de 15 pessoas trabalham no Arquivo, destes apenas dois são servidores.
Possui servidor membro de algum grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei de acesso a informação no Ministério.	O Arquivo possui servidor participando de grupo de trabalho ou comissão para implementação da lei.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que estão sob sua guarda.	Possui controle total.
Controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que ainda estão nos setores.	Possui controle total.
Instrumentos de recuperação da informação utilizados pelo Ministério.	Os instrumentos utilizados são: Código de Classificação dos documentos; Listagem descritiva; Listagem numérico-cronológica; e Número Único de Protocolo.
Consulta ao Arquivo para prestar as informações solicitadas pelo cidadão no Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério, no período de junho de 2012 a maio de 2013	O Arquivo foi consultado para prestar informações solicitadas pelo cidadão em até 50 solicitações, com frequência de uma vez por semana.
Atividades ampliadas no Arquivo após a entrada em vigor da lei de acesso a informação	O Arquivo teve suas atividades ampliadas com a entrada em vigor da lei de acesso à informação. As atividades que tiveram ampliação foram: Consulta ao acervo do Ministério; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (Exemplos: Código de Classificação, Tabela de temporalidade); e Organização do acervo acumulado.
Orientação técnica fornecida pelo Arquivo para organização dos documentos nos setores do Ministério	O Arquivo fornece orientação para organização dos documentos dos setores e esta atividade teve aumento de mais de 100%. Ressaltando que a iniciativa foi do setor de Arquivo.
Aumento na quantidade de transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Houve aumento na quantidade de transferências de documentos para o Arquivo e a iniciativa foi dos setores.
Iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério	Existem: Ações de capacitação de servidores; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos; e Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos.
Foco das ações de capacitação desenvolvidas pelo Arquivo no período de junho de 2012 a maio de 2013.	Dar conhecimento aos servidores dos termos da nova legislação; Treinar os servidores para atendimento de solicitação de informação; e

	Capacitar os servidores a gerenciar melhor os documentos do Ministério
Orientação técnica do Arquivo Nacional referente à gestão dos documentos do Ministério, após a entrada em vigor da lei de acesso à informação.	Não houve nenhuma orientação específica do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da lei de acesso à informação.

Fonte: elaboração própria.

A participação do serviço arquivístico do MP no processo de implementação da LAI é evidenciado também nas informações fornecidas no questionário do serviço arquivístico. Outro fator a ser destacado é a ampliação das atividades desenvolvidas pelo serviço arquivístico e a iniciativa ter partido do próprio serviço.

### 7.3 SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO E SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DOS MINISTÉRIOS: COMPARAÇÃO E ANÁLISE

Com os dados coletados sobre os Ministérios, seus serviços arquivísticos e Serviços de Informação ao Cidadão, parte-se para a análise dos dados coletados nos questionários aplicados aos serviços arquivísticos e aos Serviços de Informação ao Cidadão.

#### 7.3.1 Comparativo entre os Serviços de Informação ao Cidadão e comparativo entre os Serviços Arquivísticos

Apresenta-se, a seguir, uma análise comparativa sobre os dados coletados sobre posição hierárquica e formação dos responsáveis pelos Serviços Arquivísticos e pelos Serviços de Informação ao Cidadão, análise comparativa sobre os SICs e, por último, análise comparativa entre os serviços arquivísticos dos Ministérios.

Os dados expostos no quadro 23 apresentam uma comparação entre os Serviços de Informação ao Cidadão dos quatro Ministérios analisados.

Quadro 22 – Comparativo dos Serviços de Informação ao Cidadão nos Ministérios

Informações solicitadas → X Ministérios ↓	Cargo do responsável	Reuniões com funcionários do Arquivo para implementação da LAI	Atividades desenvolvidas juntamente com o setor de Arquivo para implementação da LAI	Em quantas solicitações de informações o Arquivo foi utilizado para atendimento	Motivo das informações inexistentes
Justiça	Arquivista	Sim	Capacitação e reuniões de orientação	Em até 25% das solicitações	O Ministério não produziu as informações solicitadas
Educação	Economista	Sim	Reuniões de orientação para melhorar a gestão dos arquivos	Em até 25% das solicitações	Informações pulverizadas em diversos documentos
Saúde					
Planejamento, Orçamento e Gestão	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	Sim	Capacitação, Reuniões de orientação para melhorar a gestão dos arquivos, Classificação de informações sigilosas, Contribuição na elaboração de normas do Comitê Gestor de Segurança da Informação; Elaboração de sistema eletrônico para controle de documentos e construção de repositório digital.	Em até 25% das solicitações.	O Ministério não produziu as informações solicitadas.

Fonte: elaboração própria

- a) Posição hierárquica e formação dos responsáveis pelos Serviços Arquivísticos e pelos Serviços de Informação ao Cidadão dos Ministérios.

As informações sobre a posição hierárquica e formação dos responsáveis dos Serviços Arquivísticos e dos Serviços de Informação ao Cidadão foram solicitadas para que fosse possível visualizar o cenário em que se dão as práticas de gestão e acesso à informação governamental. Estas informações possibilitam reconhecer possíveis alterações no cenário arquivístico ao longo dos últimos anos e identificar como os responsáveis do Ministério estão estruturando os SICs e designando seus responsáveis.

Os serviços arquivísticos foram se mantendo, ao longo dos anos, em precária situação de organização e funcionamento, conforme constata os estudos das décadas de 1980 e 1990, e encontram-se, ainda, em posição de desvantagem na estrutura do poder público, tendendo a não serem considerados como um recurso à boa gestão governamental.

No comparativo dos serviços arquivísticos e dos Serviços de Informação ao Cidadão, referente à estrutura e responsáveis, percebe-se que os serviços arquivísticos não ocupam posição elevada na estrutura organizacional dos Ministérios como os Serviços de Informação ao Cidadão, entretanto, ocupam posição mais adequada do que a indicada nos diagnósticos da década de 1980 e 1990.

No caso dos serviços arquivísticos, este é um dado mais recente. Já que os estudos indicados anteriormente apontam que, em geral, os serviços arquivísticos estavam alocados em níveis mais baixos nas estruturas governamentais. Esta posição pode sugerir que tenha sido ampliada a participação dos serviços arquivísticos governamentais no processo político-decisório.

Destaca-se, que em casos como o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as funções dos serviços arquivísticos estão explicitadas no regimento interno do órgão. No ato normativo é atribuída ao serviço a responsabilidade de elaboração e divulgação de atos normativos de gestão dos documentos, o que não ocorre em outros Ministérios.

Ao comparar a formação dos responsáveis pelos Serviços Arquivísticos e pelos SICs, alguns elementos merecem destaque:

Quanto à formação dos responsáveis, no caso dos Serviços Arquivísticos, nos Ministérios da Justiça e da Saúde, estes Serviços são chefiados por arquivistas, no Ministério da Educação é chefiado por servidor agente administrativo e no MP por servidor de nível superior com graduação em outra área que não Arquivologia. Dentre os responsáveis pelos serviços arquivísticos, dois possuem pós-graduação: um *stricto sensu* na área de História e um

*lato sensu* na área de Arquivologia. Os outros dois não indicaram possuir pós-graduação em nenhum nível.

A formação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos em três, dos quatro Ministérios é de nível superior, dois com pós-graduação, o que sinaliza que os arquivos são gerenciados por pessoal mais qualificado. Os Ministérios da Justiça e da Saúde, que são gerenciados por servidores com formação em Arquivologia, refletem maior preocupação do órgão com a formação específica para desenvolver as atividades dos serviços arquivísticos.

Quanto à formação dos responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão, no Ministério da Justiça o responsável tem formação em Arquivologia, no Ministério da Educação, o responsável possui formação em Economia e no MP o responsável tem formação em Comunicação Social. Destaca-se que, dos responsáveis pelos SICs, dois possuem pós-graduação: um possui *lato sensu* na área de Arquivologia e outro possui *stricto sensu* em Administração.

Assim como nos serviços arquivísticos, os SICs são gerenciados por pessoal de nível superior, o que sugere preocupação do órgão com a qualificação dos responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão.

É preciso ressaltar, ainda, que em todos os casos, tanto nos Serviços Arquivísticos como nos SICs, todos os responsáveis são servidores dos Ministérios o que implica em menor rotatividade de servidores responsáveis pelos Serviços e tendem a garantir maior continuidade nas atividades desenvolvidas.

#### b) Serviços de Informação ao Cidadão

Todos os Ministérios informaram que têm – ou já tiveram – grupo de trabalho para implementação da lei de acesso à informação. Entretanto, constatou-se que o processo de implementação da lei de acesso à informação não é entendido como contínuo, mas sim como uma ação isolada, no qual, uma vez instalado o SIC e atendendo os requisitos da legislação para fornecer informação, a lei de acesso à informação está implementada. Este entendimento tende a evidenciar a ausência de preocupação governamental com a continuidade das ações relativas ao acesso à informação no órgão.

Todos os Serviços de Informação ao Cidadão indicaram existir articulação com os Serviços Arquivísticos para atendimento das informações solicitadas pelos cidadãos. Os SICs de todos os Ministérios informaram que realizaram reuniões para implementação da lei com a



participação de servidores do Serviço arquivístico e destacaram que diversas ações foram realizadas conjuntamente com os serviços arquivísticos, como ações de capacitação, reunião com responsáveis pelos setores para melhorar a gestão dos documentos e ações mais específicas como as detalhadas apenas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A articulação dos SICs com os serviços arquivísticos é considerada essencial no processo de implementação da lei de acesso à informação. Ainda que somente o MP tenha apontado uma participação mais aprofundada e específica dos serviços arquivísticos nos processos de implementação da LAI, nos demais Ministérios a participação dos serviços arquivísticos no planejamento e execução de ações para implementação da LAI, sugerem um cenário também positivo na esfera governamental.

Um fator evidenciado ao analisar a relação do Serviço de Informação ao Cidadão com o serviço arquivístico foi a quantidade de atendimentos em que o Serviço Arquivístico foi utilizado (por se tratarem de informações constantes de documentos que estavam sob sua guarda). Em todos os Ministérios a utilização do serviço arquivístico ocorreu em até 25% das solicitações de informação, o que representa no Ministério com menor número de solicitações, menos de 280 atendimentos<sup>33</sup>.

Nesse quesito, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou que o uso dos documentos sob guarda do Arquivo é baixo em razão do maior número informações solicitadas constarem de documentos que ainda estavam nos setores. Este dado evidencia a necessidade de controle sobre todos os documentos produzidos pelo órgão e não apenas sobre os documentos que estão nos serviços arquivísticos.

O baixo número de vezes em que as informações solicitadas são buscadas nos documentos sob guarda dos serviços arquivísticos sugere duas análises possíveis:

1. As informações mais solicitadas encontram-se em documentos que ainda estão em fase de tramitação nos setores, caso do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2. Os documentos que continham as informações mais solicitadas, apesar de não se encontrarem tramitando, estão acumulados nos setores e ainda não foram transferidos ao serviço arquivístico.

Outro elemento que ganhou evidência na análise dos Relatórios de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitidos pela CGU foram as “informações inexistentes”. No Ministério da Justiça foram 18, no Ministério da Educação 5, no Ministério da Saúde 4 e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 19.

---

<sup>33</sup> Número calculado tendo como referência a quantidade de solicitações de informações do Ministério da Justiça, órgão com menor número de solicitações entre os Ministérios analisados.

No que se referem às informações inexistentes, os dados coletados pelos questionários foram complementares aos dados coletados no Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes, emitidos pela CGU.

Para maiores esclarecimentos e melhor compreensão desta categoria “informações inexistentes”, foi enviada, em 3 de maio de 2014, uma consulta à Controladoria-Geral da União, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão. Na consulta foi questionado sobre qual a orientação da CGU para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal identifiquem um pedido de informação como “informações inexistentes”. Foi ressaltado na consulta que são diversos os casos em que as informações podem ser entendidas como inexistentes: informação não encontrada, informação não produzida pelo órgão ou informação contida em documento já eliminado.

Como resposta, a CGU enviou a mensagem abaixo:

[...] informamos que o entendimento geral é que uma informação inexistente é aquela que não foi produzida pelo Poder Público, não gerando registro em nenhum formato ou, ainda, aquela que não está sob a custódia dos órgãos e entidades governamentais.

Tendo conhecimento da existência da informação, a administração não pode negar o acesso à informação alegando sua inexistência, mesmo quando a informação não for encontrada. O órgão deve comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Vale salientar que é responsabilidade dos órgãos e entidades assegurarem a gestão da informação e a sua proteção. Inclusive, a Lei de Acesso prevê, em seu art. 32, a responsabilização para servidores públicos que subtraírem, destruírem, inutilizarem, desfigurarem ou ocultarem uma informação. Tais condutas poderiam levar ao agente público responder por improbidade administrativa. Quanto às penalidades disciplinares, o servidor civil federal poderia ser apenado, no mínimo, com suspensão.

Ressaltamos que nos casos de inexistência da informação devido à eliminação de documentos conforme a legislação aplicável, os órgãos e entidades poderiam encaminhar ao requerente o Termo de Destruição de Documentos.

É importante destacar, no entanto, que a Controladoria-Geral da União desconsidera que a informação pode não ser encontrada e, por esta razão, o gestor do órgão pode não ter conhecimento sobre sua existência. Por outro lado, a CGU reconhece, ao final da resposta, que a informação pode não existir por ter sido eliminada.

Ao analisar a resposta dada pelos Serviços de Informação ao Cidadão para a mesma questão, o Ministério da Justiça, da Saúde e do Planejamento, Orçamento e Gestão informaram que identificam como “informações inexistentes” aquelas que não foram

produzidas pelo Ministério. Entretanto, no caso do Ministério da Educação foi respondido que são identificadas como “informações inexistentes” as informações que se encontram pulverizadas em diversos documentos.

Todos os Serviços de Informação ao Cidadão dos Ministérios analisados indicam estar desenvolvendo ações para implementar a lei de acesso à informação em seu âmbito e destacam que os serviços arquivísticos estão atuando no processo.

O Ministério da Justiça, da Saúde e do Planejamento indicaram como ações para implementação da lei de acesso à informação no órgão terem realizado reuniões com servidores do Arquivo visando melhorar a gestão da informação no Ministério. O Ministério da Educação, no entanto, indicou como ação apenas reuniões com os gestores para melhorar o acesso à informação.

Neste contexto, destaca-se, ainda, que apenas o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão relacionou, para além das questões indicadas nos questionários, as ações que estão sendo desenvolvidas no Ministério. Entre essas ações muitas podem ter grande impacto no cenário arquivístico da instituição, pois se referem pontualmente ao tratamento da informação produzida pelo órgão.

O quadro 24, expõe um comparativo entre respostas enviadas pelos Serviços Arquivísticos dos quatro Ministérios.

Quadro 23 – Comparativo geral dos Serviços Arquivísticos nos Ministérios

Informações solicitadas → X Ministérios ↓	Controle dos documentos do Ministério que estão sob guarda do Arquivo / dos documentos que estão nos setores	Atividades ampliadas após a entrada em vigor da lei de acesso a informação	Orientação para gestão de documentos	Transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério	Foco das ações de capacitação	Orientação técnica do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da lei de acesso a informação
Justiça	Parcial / Nenhum	Consulta ao acervo; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos; Organização do acervo acumulado; e Separação de Documentos para recolhimento ao Arquivo Nacional	Fornecer orientação e a atividade foi ampliada de 25 a 50%	Não respondida	Capacitação de servidores ; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos ; e Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos	Gestão de documentos e utilização do sistema eletrônico MJDoc	Somente como classificar os documentos produzidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão
Educação	Parcial / Nenhum	Consulta ao acervo	Fornecer orientação, mas não houve ampliação na atividade.	Houve aumento e a iniciativa foi do Arquivo	Nenhuma, pois não foi demandado	Não realizou	Eliminação de documentos; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos; e Transferência de documentos para o arquivo.

Informações solicitadas → X Ministérios ↓	Controle dos documentos do Ministério que estão sob guarda do Arquivo / dos documentos que estão nos setores	Atividades ampliadas após a entrada em vigor da lei de acesso a informação	Orientação para gestão de documentos	Transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Iniciativas do Arquivo para contribuir com o processo de implementação da lei de acesso à informação no Ministério	Foco das ações de capacitação	Orientação técnica do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da lei de acesso a informação
Saúde	Parcial / Parcial	Não foram ampliadas	Fornece orientação, mas não houve ampliação na atividade.	Não houve aumento	Capacitação de servidores; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos ; e Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos.	Melhorar a gestão dos documentos	Eliminação de documentos; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos; e Transferência de documentos para o arquivo
Planejamento, Orçamento e Gestão	Total / Total	Consulta ao acervo; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos e organização de acervo acumulado.	Fornece orientação e a atividade foi ampliada em mais de 100%	Houve aumento e a iniciativa foi dos setores	Ações de capacitação de servidores; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos; e Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos.	Dar conhecimento aos servidores da nova legislação; Atendimento de solicitação de informação; e gerenciar melhor os documentos do Ministério	Nenhuma

Fonte: elaboração própria

### c) Os Serviços Arquivísticos

No que se refere aos Serviços Arquivísticos foi possível verificar a posição hierárquica que cada unidade ocupa na estrutura organizacional do Ministério. Outro dado coletado foi sobre a quantidade de servidores lotados nos arquivos ministeriais. Deste modo, alguns pontos merecem destaque, especificamente no que se refere à infraestrutura dos serviços arquivísticos federais, que já vinham sofrendo alterações ao longo dos últimos anos:

- Alteração na subordinação dos serviços arquivísticos, que, atualmente, ocupam posições hierárquicas mais adequadas se comparadas aos diagnósticos realizados na década de 1980.
- O número de funcionários tem se apresentado maior, apesar de ainda poder ser considerado reduzido se analisado a partir da complexidade das estruturas ministeriais.

Se os diagnósticos da década de 1980 indicavam a subordinação dos serviços arquivísticos às unidades de serviços gerais dos Ministérios. Atualmente os serviços arquivísticos encontram-se subordinados à Coordenações de Documentação e Informação, ligados às Secretarias Executivas dos órgãos.

Nos Ministérios da Justiça e da Educação, ao contrário do informado pelo responsável pelo SIC destes Ministérios, foi indicado que os funcionários dos serviços arquivísticos não participaram de reuniões para implementação da lei. No Ministério da Saúde e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão as informações estão de acordo com as prestadas pelos SICs dos Ministérios, têm servidores do arquivo participando de reuniões para implementação da LAI. Percebe-se que os serviços arquivísticos estão atuando no processo de implementação da lei de acesso à informação. Exceto o Ministério da Educação, que apontou não desenvolver nenhuma ação para contribuir com o processo por não ter sido demandado.

Entre as ações que foram desenvolvidas conjuntamente com os serviços arquivísticos para contribuir com o processo estão: ações de capacitação e elaboração de instrumentos de gestão de documentos.

As informações conflitantes e ações reduzidas, podem significar um nível ainda restrito de participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da LAI.

No que se refere à utilização de instrumentos de recuperação de informação, com exceção do Ministério da Educação, todos os demais indicaram utilizar Código de

Classificação de Documentos, Listagens Descritivas do Acervo e Sistemas informatizados de controle de tramitação de documentos e processos.

Apenas o serviço arquivístico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão afirmou possuir controle total sobre os documentos que estão sob sua guarda e sobre os documentos que ainda estão nos setores do Ministério. O Ministério da Justiça e da Educação indicaram possuir controle parcial sobre os documentos que estão sob sua guarda e nenhum controle sob os documentos que ainda estão nos setores. O Ministério da Saúde apontou que possui controle parcial tanto sobre os documentos sob sua guarda, quanto sobre os documentos que ainda estão nos setores.

A ausência de controle total sobre os documentos governamentais, tanto dos que se encontram sob guarda do arquivo, quanto os que ainda estão nos setores, assinala a ausência, ainda que parcial, do conjunto de ações que compreendem a gestão de documentos. Demonstra, também, como os serviços arquivísticos tendem a sofrer maior impacto da lei de acesso à informação em suas atividades.

Para as atividades desenvolvidas pelo serviço arquivístico, apenas o MJ e o MP indicaram terem suas atividades ampliadas no período indicado, o MEC e o MS informaram que não houve ampliação nas atividades desenvolvidas.

Entre as atividades que tiveram ampliação, após a LAI, as destacadas foram: Consulta ao acervo do Ministério; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (Exemplos: Código de Classificação, Tabela de temporalidade); e Organização do acervo acumulado. Apenas o Ministério da Justiça indicou entre as atividades que foram ampliadas a separação de documentos para recolhimento ao Arquivo Nacional.

Destaca-se, ainda, que dos quatro serviços arquivísticos, todos indicaram fornecer orientação técnica aos setores no que se refere à gestão dos documentos. No entanto, apenas em dois Ministérios esta atividade foi ampliada. No Ministério da Justiça houve ampliação da atividade, entre 25 e 50%, após a entrada em vigor da lei de acesso à informação, destacando-se que a iniciativa de solicitar orientação técnica partiu dos setores. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tal atividade foi ampliada em mais 100%, destacando que a iniciativa foi do setor de arquivo.

Apesar dos dados indicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão referente à aplicação de normas de gestão de documentos, ampliação das atividades de gestão de documentos e do controle total sobre os documentos do órgão, é preciso destacar que, de acordo com o sítio do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da

administração pública federal<sup>34</sup>, o Ministério não realizou nenhuma eliminação de documentos, seguindo os procedimentos determinados pela Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do Conselho Nacional de Arquivos, nos últimos três anos (2011, 2012 e 2013). Somase, ainda, o fato de que o Ministério não possui Código de classificação e Tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-fim do MP aprovado pelo Arquivo Nacional.

Outro dado que merece destaque é a atuação do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da lei de acesso à informação. Dos quatro Ministérios analisados, dois indicaram que, no período de junho de 2012 a maio de 2013, receberam orientação técnica do Arquivo Nacional para elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (como Códigos de Classificação de Documentos de Arquivo e Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos), procedimentos para eliminação e recolhimento de acervo à instituição arquivística. Ressalta-se, no entanto, que não há evidências que estas orientações sejam reflexo do processo de implementação da LAI no órgão.

Dois Ministérios indicaram não terem recebido nenhum tipo de orientação específica do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da lei de acesso à informação (o Ministério da Justiça indicou que a orientação recebida no período foi para a classificação dos documentos produzidos pelos SICs, referentes às solicitações de informação).

As ações desenvolvidas pelo Arquivo Nacional fazem parte de suas atribuições como responsável pela gestão dos documentos governamentais. Percebe-se que, para implementação da LAI, a participação do Arquivo Nacional ficou restrita ao diagnóstico realizado no Ministério da Justiça.

A participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação nos Ministérios analisados pode ser considerado ainda limitado. Porém, o impacto deste processo nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos são evidentes. Se considerado que as solicitações de informação nos órgãos governamentais tendem a ser a cada dia maior, significa que o impacto da LAI nos serviços arquivísticos será ampliado, na medida em que houver, também, aumento nas atividades desenvolvidas por estes serviços.

A gestão de documentos, evidenciada na análise pela ausência de controle sobre os documentos de arquivo, apresenta-se aquém das necessidades do processo de implementação

---

<sup>34</sup> <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>



da lei de acesso à informação e reflete sua posição no processo político-decisório dos órgãos governamentais.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar a participação dos serviços arquivísticos dos órgãos do Poder Executivo Federal no processo de implementação da lei de acesso à informação em seu primeiro ano de vigência.

Partiu-se da premissa de que os órgãos do Poder Executivo Federal não possuem seus documentos organizados seguindo os princípios e práticas arquivísticas, dificultando assim o controle sobre as informações produzidas. Consequentemente, a ausência de controle sobre os documentos dificulta a garantia do acesso à informação.

Buscou-se identificar os obstáculos e as perspectivas dos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal como atores no processo de implantação da Lei de Acesso à Informação no Ministério da Justiça, no Ministério da Educação, no Ministério da Saúde e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Verificou-se que o processo de implementação da LAI foi iniciado nos Ministérios analisados com a instituição de Comitês e grupos de trabalho e que os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), não são apenas os responsáveis por receber pedidos de informação e respondê-los. Os SICs assumiram também a responsabilidade pelas ações de implementação da lei de acesso à informação nos Ministérios analisados.

Procurou-se identificar e analisar a articulação dos SICs com os serviços arquivísticos para o atendimento da lei. Tal articulação foi constatada, no universo desta pesquisa, mediante a busca e análise de fontes sobre as atividades de planejamento e ações conjuntas entre os SICs e os serviços arquivísticos, como ações de capacitação e reuniões com gestores visando a melhoria na gestão dos arquivos.

Todos os serviços arquivísticos Ministeriais indicaram a aplicação de procedimentos de gestão de documentos, embora não possuam controle sobre os documentos que ainda estão nos diversos setores. O controle é exercido apenas sobre os documentos que já se encontram nos serviços arquivísticos, com exceção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possui controle total sobre todos documentos produzidos pelo Ministério, principalmente os que ainda estão nos setores.

A ausência de controle sobre os documentos dos Ministérios compromete sua participação na garantia do acesso à informação. Tais informações sugerem algumas possibilidades:

1. A gestão de documentos pode estar sendo desenvolvida pelos diversos setores dos órgãos governamentais, ainda que sem a participação efetiva dos serviços arquivísticos.
2. A gestão de documentos ocorre em nível reduzido, não permitindo o controle sobre todos os documentos da instituição.

Foi identificado que houve mudanças implementadas nos serviços arquivísticos visando à melhoria do controle das informações arquivísticas produzidas, após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. Constatou-se que estão sendo empreendidos esforços para melhorar a gestão dos documentos e ampliar a percepção da gestão de documentos como atividade que visa contribuir para o acesso à informação do órgão.

O cenário identificado na pesquisa propõe outras análises sobre a participação dos serviços arquivísticos federais no processo de implementação da lei de acesso à informação no Poder Executivo Federal.

Como um dos problemas centrais para a gestão dos arquivos no Brasil está a ausência de políticas públicas arquivísticas. Uma das consequências desta ausência é a dificuldade de implementação da legislação arquivística e, ainda, de sua articulação com outros dispositivos legais, a exemplo da Lei de Acesso a Informação.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conforme se pode constatar com a análise apresentada, não sinaliza a articulação das ações para garantia do acesso à informação com o campo arquivístico. O mesmo foi observado na análise do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a lei nº 12.527, de 2011.

A entrada em vigor da lei de acesso à informação teve reflexo nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos dos órgãos do Poder Executivo Federal. De forma reduzida, talvez incipiente, ocorreu a participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação nos Ministérios.

Essa participação dos serviços arquivísticos parece estar relacionada a alguns aspectos que merecem destaque:

1. Apenas o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicou possuir controle sobre todos os documentos da instituição, estejam sob guarda do serviço arquivístico ou ainda nos setores.
2. Somente nos Ministérios da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão houve ampliação na orientação fornecida pelos serviços arquivísticos para a gestão dos documentos do órgão.

3. Não ter havido aumento na quantidade de transferências em um dos Ministérios pode indicar uma ausência de preocupação dos setores em armazenar, controlar e dar acesso às informações contidas nos documentos sob sua guarda.

À informação prestada pelo MP, acrescenta-se que este não possui, assim como os demais Ministérios, Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativo às atividades-fim, o que compromete o efetivo controle sobre todos os documentos do órgão.

Apesar das transformações ocorridas no cenário arquivístico nacional nos últimos anos, é evidente que a posição dos arquivos em uma zona periférica do Estado, já identificada por Jardim ao final da década de 1990, possivelmente está sendo mantida pela ausência de políticas públicas arquivísticas.

Este panorama favorece a participação limitada dos serviços arquivísticos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação na esfera governamental e compromete a articulação no setor arquivístico em diversas esferas, inclusive da instituição arquivística federal, o Arquivo Nacional.

A dimensão política no contexto arquivístico federal não parece ser objeto de ações direcionadas à formulação e implementação de políticas públicas arquivísticas que possam promover maior e melhor uso dos instrumentos de recuperação da informação e ampliação da participação dos arquivos no processo de implementação da LAI.

Diversas limitações, desde as técnicas até as políticas, permanecem impedindo a participação dos serviços arquivísticos no processo político-decisório governamental, assim como na implementação da Lei de Acesso à Informação.

A gestão de documentos, reconhecida pela literatura nacional e internacional, como elemento central no processo de implementação de leis de acesso à informação, não demonstra, ainda, ser uma atividade relevante no caso do Poder Executivo Federal no Brasil. Além de o termo não aparecer na Lei de Acesso à Informação brasileira, não há indicativos de que, na prática dos serviços arquivísticos federais, esta atividade esteja sendo ampliada, visando contribuir para a garantia do acesso à informação governamental. Por esta razão, pode-se inferir, também, que a ausência do conceito de gestão de documentos reflete a participação incipiente do Arquivo Nacional nos debates de elaboração da lei e dos serviços arquivísticos no processo de implementação da lei.

Apesar de praticamente todas as informações solicitadas terem sido respondidas, os dados coletados junto aos serviços arquivísticos e aos Serviços de Informação ao Cidadão,

sugerem outras possibilidades que não refletem necessariamente que o acesso à informação governamental esteja sendo garantido, conforme determina a legislação em vigor.

Constatou-se que o uso dos instrumentos técnicos de gestão de documentos aprovados pela Resolução nº 14, de 2001, do CONARQ, o código de classificação e a tabela de temporalidade e destinação de documentos de documentos de arquivo, faz parte das atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Ao uso destes instrumentos, somam-se outras formas de controle dos documentos, resultantes de sistemas informatizados ou instrumentos próprios dos serviços arquivísticos, como listagens descritivas de acervo.

Destaca-se, porém, que, entre os Ministérios analisados, nenhum possui Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim destes Ministérios.

Apesar do uso de instrumentos relativos à classificação e temporalidade dos documentos e de recuperação da informação, apenas parte dos documentos dos Ministérios analisados são submetidos ao controle exercido pelos serviços arquivísticos. Deste modo, a qualidade do acesso à informação governamental é comprometida pela ausência de práticas efetivas de gestão de documentos que garantam o controle dos documentos de arquivo em todo o seu ciclo de vida.

Parecem muitos os obstáculos encontrados pelos serviços arquivísticos para ampliar a participação no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação pública. O maior deles, que antecede à LAI, talvez seja transformar a cultura governamental existente na qual os arquivos encontram-se à margem dos processos político-decisórios. Da mesma forma, os órgãos governamentais parecem carecer de percepção dos arquivos como instrumentos de gestão e principal fonte das informações solicitadas pelos cidadãos.

Ampliar a percepção dos arquivos como instrumentos de gestão governamental pode ser um dos efeitos produzidos pela implementação da lei de acesso à informação. Compete aos gestores dos órgãos investir e colaborar com as atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Já aos serviços arquivísticos governamentais, assim como ao Arquivo Nacional, cabe revisitarem as práticas desenvolvidas e promoverem maior diálogo com os setores e com os Serviços de Informação ao Cidadão.

Tal aproximação tende a garantir a efetivação das atividades de gestão de documentos sobre todos os documentos, não se restringindo ao tratamento e controle do acervo sob sua guarda. Participar efetivamente do processo de implementação da LAI requer destes serviços mudança para uma postura ativa junto aos setores dos órgãos governamentais e mudar a

postura dos serviços arquivísticos significa, também, requerer ampliação do diálogo com o Arquivo Nacional.

A partir dos dados apresentados, tem-se como perspectiva para os serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal que os recursos empreendidos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação governamental possam incluir progressivamente a melhoria na gestão dos arquivos para que se possa garantir a qualidade da informação prestada ao cidadão.

Observa-se, neste contexto, a ausência de interação entre a legislação que regulamenta o acesso à informação pública no Brasil com as demais leis e decretos com temática informacional, na esfera pública federal, como arquivos e dados abertos. É preciso destacar, ainda, que uma Lei de Acesso à Informação depende, em grande medida, de uma boa e efetiva Lei de Arquivos que possa subsidiar a aplicação dos procedimentos para garantia do acesso à informação. Como tal, a pouca articulação política entre o Arquivo Nacional e os serviços arquivísticos não favorece o acesso à informação pública.

A legislação sofre alterações com uma rapidez que a prática arquivística não acompanha. Por esta razão, ampliar a inserção dos arquivos no processo de efetivação do acesso à informação requer esforços políticos e gerenciais que são fundamentais e que até então não parecem ter sido mobilizados.

A participação dos arquivos neste processo pode ser refletida também pela ausência da instituição arquivística pública na esfera do Executivo Federal, o Arquivo Nacional, na legislação de acesso à informação. Tal ausência pode ser indicativo do que representam os arquivos na esfera política do acesso à informação.

Existe, tanto do ponto de vista político, quanto do administrativo, uma defasagem entre as determinações legais sobre o acesso à informação e as questões da prática nos arquivos que envolvem todo o processo de garantia do acesso. A ausência de controle sobre todos os documentos pode ser indicativo não apenas de ausência de procedimentos de gestão de documentos, mas da necessidade de investimento da instituição em recursos humanos, materiais e tecnológicos que possam melhorar as atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos.

A qualidade das atividades prestadas pelos serviços arquivísticos implica no desenvolvimento das atividades governamentais, que de acordo com o modelo de administração pública vigente, devem ser regidas por ações de planejamento, descentralização administrativa e o foco nos resultados.

A legislação garante o direito de acesso à informação, mas cabe à administração efetivá-lo por meio de práticas que tornem menor a distância entre o que determina a lei e o que se perpetua nos labirintos institucionais. Reconhece-se a importância da legislação e dos atos normativos reguladores das atividades nos arquivos, especialmente na esfera pública. Entretanto, esta construção, se coadunada com uma política pública arquivística, poderá produzir efeitos positivos no campo dos arquivos.

A Lei nº 12.527, de 2011, exprime o que o Estado compreende ser fundamental no que se refere ao acesso à informação produzida pelas instituições governamentais, sugerindo políticas e práticas que envolvem diversos atores e agências governamentais.

Em decorrência desta análise, outras questões são colocadas no que se refere ao processo de implementação da Lei de Acesso à Informação na esfera pública federal, pois além dos diversos fatores envolvidos no processo, são muitos os atores e agências envolvidos.

A Lei de Arquivos determina como instituição arquivística pública responsável pela gestão dos documentos do PEF, o Arquivo Nacional. Já a Lei de Acesso à Informação define como a agência governamental responsável pelo monitoramento e implementação da LAI no Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União.

A CGU assumiu competências no campo informacional que até então não estavam no seu escopo de atuação e tornou-se a agência central no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal. Por outro lado, verifica-se que o Arquivo Nacional encontra-se à margem do processo. A instituição não foi identificada na LAI entre as agências com responsabilidades que entrecruzam com as finalidades da lei.

Reconhece-se que as possibilidades de alterações neste panorama residem na mudança na atuação do Arquivo Nacional, desde que este torne-se um ator presente no processo de implementação da LAI e promova a articulação com a Controladoria-Geral da União e com os serviços arquivísticos governamentais.

Como consequência do surgimento de novos atores e agências no cenário informacional brasileiro, como a CGU e os SICs, emergem ainda mais questionamentos do que os apresentados no início da pesquisa.

Em decorrência da lei de acesso à informação, existe uma redefinição de papéis no cenário informacional brasileiro? Quais os novos atores neste cenário? Entre as agências governamentais, quais as outras que deveriam estar participando, porém encontram-se à margem do processo? Qual o impacto de suas ausências?

Os números apresentados nos relatórios estatísticos da Controladoria-Geral da União indicam que os pedidos de informação, feitos por meio do Serviço de Informação ao Cidadão,

foram atendidos praticamente em sua totalidade. Se os níveis de atendimento de demandas estão altos, significa que a resposta fornecida corresponde à informação solicitada?

O nível e a qualidade do acesso à informação pelo cidadão têm reflexos tanto no exercício da cidadania, como no controle que a sociedade exerce sobre o Estado. O direito à informação pode ser discutido sob diversos aspectos. Um destes aspectos é a relação entre democracia e cidadania, a qual ganha contornos bastante específicos. Mais do que garantir o exercício da cidadania, o acesso à informação estabelece, ou amplia, uma relação democrática entre Estado e sociedade. Desta relação tende-se a produzir novas configurações do Estado que remodelam também as formas de governar e de administrar o bem público.

O acesso à informação reconfigura as relações de poder estabelecidas com o Estado e a sociedade deixa, então, de ser um ator passivo para participar ativamente dos processos político-decisórios.

Neste cenário, é preciso considerar que o Brasil vem ao longo dos últimos quase trinta anos se consolidando como Estado democrático, após passar vinte anos em um regime militar ditatorial que deixou sequelas. Por esta razão, reconhece-se que permitir o acesso a qualquer informação - desde que não esteja classificada como sigilosa conforme a legislação - requer do Estado não apenas uma mudança na legislação, mas principalmente uma mudança nas políticas e nas práticas governamentais para que sejam fixadas nas esferas governamentais raízes tão fortes quanto o a cultura de sigilo deixou. Nestas mudanças insere-se a participação dos arquivos como ferramentas de melhoria e transparência da gestão governamental.



## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Clássicos da política**. vol. 2. São Paulo: Editora Ática, 2004.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. In: **Textos para discussão da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**. N. 45, Brasília/DF, 2002.

BARCELOS, Fabio Campos. Entre caminhos e descaminhos: o Estado brasileiro e a organização do Poder Executivo (1990-1994). In: **Cadernos Mapa n. 3. Memória da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. Disponível em: <<http://linux.an.gov.br/mapa/wp-content/uploads/2011/09/Entre-caminhos-e-descaminhos.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2012

BARRETO, Aldo de Albuquerque. A eficiência técnica e econômica e a viabilidade de produtos e serviços de informação. **Ciência da Informação**. V. 25, n. 3, 1996. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/466/425>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

BATISTA, Carmen Lúcia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. Dissertação (Mestrado). Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. In: **Intexto**. Revista UFRGS n. 26, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/intexto/article/viewFile/19582/18927>>. Acesso em 1 mar. 2014

BELLESSE, Julia; GAK, Luiz Cleber. Arquivística: a pertença cidadã. Revista Cenário Arquivístico. Brasília, v.3, n. 1, jan./jun. 2004

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: par uma teoria geral da política**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco. **Dicionário de política**. Vol. 1. Brasília: UNB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado, 1988.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, n. 221-A, p. 1, 18 de novembro de 2011, seção 1, Edição Extra.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 09 de jan. de 1991. Seção 1, p. 457.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)> Acesso em: 15 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.915, de 12 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*. Brasília, n. 246, p. 2, 13 de dezembro de 2003, seção 1.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.061, de 15 de março de 2007**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6061.htm)> Acesso em: 13 nov. 2012

\_\_\_\_\_. **Decreto no. 7.675, de 20 de janeiro de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm)> Acesso em: 23 nov. 2012

\_\_\_\_\_. **Decreto n 7.690, de 2 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria n. 326, de 12 de julho de 2010.** Aprova o regimento interno da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/reg\\_interno/100716\\_port\\_326\\_reg\\_int\\_spoa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/reg_interno/100716_port_326_reg_int_spoa.pdf)> Acesso em: 23 nov. 2012

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Portaria n° 600, de 12 de abril de 2012. Institui, no âmbito do Ministério da Justiça, a Rede de Serviços de Informações ao Cidadão - Rede SIC, designa a autoridade de que trata o art. 40 da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, n° 73, p. 50, de 16 de abril de 2012, Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria n. 1.005, de 8 de agosto de 2012. Institui, no âmbito do Ministério da Educação, a Subcomissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, n° 154, p. 9, de 9 de agosto de 2012, Seção 2.

CANAVAGGIO, Perrine. El acceso a la información pública en el mundo: un derecho humano emergente. 7º Seminario Internacional de Archivos de Tradición Ibérica Rio de Janeiro – 27 de junio a 1º de julio 2011. Disponível em: <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2014.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã.** Disponível em:

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2013

COOK, Michael. Liberdade de Informação: Influência sobre a prática profissional em gestão de arquivos. *In: Acesso à Informação e Direitos Humanos. Acervo: Revista do Arquivo Nacional.* Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, 2011.

COSTA, Célia Maria Leite. **Memória e administração: o Arquivo Público do Império e a consolidação do Estado Brasileiro.** 1997. Tese (Doutorado em História) Instituto de Filosofia e Ciências Sociais UFRJ. Rio de Janeiro, 1997.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 reformas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set.-out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves. **Fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise**. Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.campusoei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

DELMAS, Bruno. **Arquivos para quê?: textos escolhidos**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.

DUCHEIN, Michel. Passado, presente e futuro do Arquivo Nacional do Brasil. In: **Revista Acervo**. v.3, n.2, Jun-Dez, 1988. Ministério da Justiça. Arquivo Nacional. p. 91-97.

\_\_\_\_\_. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la informacion conservada em los archivos: Um estudio RAMP**. Paris: UNESCO. 1983. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2014

FONSECA, Maria Odila. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

\_\_\_\_\_. Informação e Direitos Humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da Informação**. vol. 28 n.2 Brasília: 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-19651999000200007>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerencias. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 4, p. 21-42, out.-dez. 2003.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. Tese (Doutorado). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, IBICT/UFRJ, 2013

\_\_\_\_\_. **O Uso das normas arquivísticas no Estado brasileiro: uma análise do Poder Executivo Federal**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal Fluminense e Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Niterói, RJ, 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia. **Revista eletrônica Arquivística.net**. Vol. 3, N° 2. 2007

JARDIM, José Maria. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da

informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**. 2013. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/index.php/liinc/article/viewFile/639/439>. Acesso em: 18 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. A lei de acesso a informação pública: dimensões político-informacionais. *In: XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.enancib2012.icict.fiocruz.br/>>. Acesso em: 12 out. 2012.

\_\_\_\_\_. A Construção de uma política nacional de arquivos: Os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988 - 2011). **Encotro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação: ENANCIB**. 2011, Brasília: Distrito Federal. p. 1579-1594. Disponível em: <http://www.ufpe.br/ppgci/images/publicacoesdocentes/Joanacoeli/doc6.pdf>

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006)**. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa em Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2008. p. 1-17. Disponível em: <<http://www.ancib.org.br/media/dissertacao/1738.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. A face oculta do leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *In: Revista do Serviço Público*. n. 59, jan./mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.5-16, jul./dez.2006.

\_\_\_\_\_. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. *In: MATTAR, Eliana (org.)*. **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003, p.37-45.

\_\_\_\_\_. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1999.

\_\_\_\_\_. **O acesso à informação arquivística no Brasil: problemas de acessibilidade e disseminação**. Mesa Redonda CONARQ. 1999. Disponível em: [http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/o\\_acesso\\_\\_informao\\_arquivistica\\_no\\_brasil.pdf](http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/o_acesso__informao_arquivistica_no_brasil.pdf). Acesso em 1 abr. 2014

\_\_\_\_\_. **Sistemas e políticas públicas de arquivo no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppgci/editais/sistemas.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2013

\_\_\_\_\_. Do pré-arquivo à gestão de documentos. **Acervo**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 33-36, jul./dez. 1988.

\_\_\_\_\_. **O conceito e a prática de gestão de documentos**. 1987. Disponível em: <http://arquivoememoria.files.wordpress.com/2009/05/o-conceito-e-pratica-gestao-documentos.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2014

\_\_\_\_\_; FONSECA, Maria Odila. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. *In: Data Grama Zero*. Rio de Janeiro. v. 5, n. 5, 2004. Disponível em: <[http://www.dgz.org.br/out04/Art\\_04.htm](http://www.dgz.org.br/out04/Art_04.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014

\_\_\_\_\_; SILVA, Sergio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Semone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. In: **Perspectivas em ciência da informação**. Vol. 14, n. 1, jan-abr. 2009.

KECSKEMÉTI, Charles. A modernização do Arquivo Nacional do Brasil. In: **Revista Acervo**. v.3, n.2, Jun-Dez, 1988. Ministério da Justiça. Arquivo Nacional. p. 5-9.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. **Novos caminhos da administração pública brasileira**. Análise, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-32, abr.-jun. 1998. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/98-LimaJunior,OBde49\(2\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/98-LimaJunior,OBde49(2).pdf)> Acesso em: 6 jan. 2013.

MALIN, Ana Maria B. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB)**. Disponível em: <<http://obgi.files.wordpress.com/2012/10/reflexc3b5es-sobre-a-adesc3a3o-brasileira-ao-regime-global-de-acesso-c3a0-informac3a7c3a3o-pc3bablica.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2014

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber e o Estado racional moderno. **Revista eletrônica do CEJUR**. Vol. 1, n. 1. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/cejur/article/view/14830>> Acesso em: 15 jun. 2013

MARIZ, Anna Carla. **A informação na internet: arquivos públicos brasileiros**. Rio de Janeiro: FGV. 2012.

\_\_\_\_\_. Arquivos Públicos brasileiros: análise da evolução da transferência da informação arquivística na internet. In: **Encontros bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, Edição especial, 2011.

MARSHALL, Thomas H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso a informação: um direito fundamental e instrumental. In: **Acesso à Informação e Direitos Humanos. Acervo: Revista do Arquivo Nacional**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, 2011.

MATTAR, Eliana. Dos arquivos em defesa do Estado ao Estado em defesa dos arquivos. In: MATTAR, Eliana (Org.). **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

MICHENER, Greg. Liberdade de Informação: uma Síntese dos Dilemas de Conformidade suas Possíveis Soluções. **Estudos em Liberdade de Informação**. Artigo 19. 2011. Disponível em:

<[http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20(web).pdf)> Acesso em: 22 mar. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio da Pesquisa Social. *In: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 9-29

NOBLAT, Ricardo. Acesso à informação pode não ocorrer. **O Globo**. Rio de Janeiro, 10 mai. 2012. Editorial p. 6

OLIVEIRA, Vitória Peres. Uma informação tácita. *In: Data Grama Zero*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.dgz.org.br/jun05/Art\\_04.htm](http://www.dgz.org.br/jun05/Art_04.htm)>. Acesso em: 2 jul. 2014

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: Sobre a liberdade e a igualdade. *In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Clássicos da política*. vol. 2. São Paulo: Editora Ática. 2004

REIS, Fábio Wanderley. **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

RHOADS, James B. La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP. Paris: UNESCO, 1989. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000566/056689so.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2014.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). Clássicos da política*. vol. 1. São Paulo: Editora Ática. 2000

RODRIGUES, Georgete Medleg. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. *In: Acesso à Informação e Direitos Humanos. Acervo: Revista do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, 2011.

RONCAGLIO, Cynthia; SZVARÇA, Décio Roberto; BOJANOSKI, Silvana de Fátima. Arquivos, gestão de documentos e informação. *In: Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, ano 9, n. esp, p. 1-13, 2004. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/913/1/ARTIGO\\_ArquivoGestaoDocumentosInformacao.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/913/1/ARTIGO_ArquivoGestaoDocumentosInformacao.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *In: Dados: Revista de Ciências Sociais*. 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003). Acesso em 14 mar. 2014.

SANTOS, Paulo Elian dos. **Arquivística no laboratório**. Rio de Janeiro: Teatral/FAPERJ. 2010.

SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Documentos públicos e privados: arranjo e descrição**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

\_\_\_\_\_. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *In: Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2014

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Análise de política: uma revisão de literatura. In: **Cadernos Gestão Social**. Vol. 3, n. 1, jan/jun, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewArticle/213>>. Acesso em: 12 jul. 2013

SILVA, Armando Malheiro da. **Arquivística**: teoria e prática de uma Ciência da Informação. Porto: Afrontamento, 1999.

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

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 20-45

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Orgs.) **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2003

SOUSA, Renato Tarciso. Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação. In: RODRIGUES, Georgete M.; LOPES, Ilza L. (Org.). **Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação**. Brasília: Thesaurus, 2003.

\_\_\_\_\_. **Classificação em Arquivística**: trajetória e apropriação de um conceito. 2004. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.

TREVISAN, Andrei Pittol; Hans Michael van BELLEN. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: **Revista da Administração Pública**. n. 42; mai/jun. 2008 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6644/5228>>. Acesso em: 13 jul. 2013

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília. 2004.

WEFFORT, Francisco C. Marx: política e revolução. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Clássicos da política**. vol. 2. São Paulo: Editora Ática. 2004



## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS RESPONSÁVEIS PELOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO MINISTÉRIO

As informações solicitadas abaixo serão utilizadas exclusivamente para o desenvolvimento de pesquisa acadêmica no Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos.

O nome do entrevistado não será divulgado.

Em caso de dúvidas no preenchimento, por favor, entrar em contato pelo e-mail paolarb@gmail.com ou pelos telefones (21) 8803-2983 ou (21) 2502-2158. Após o preenchimento, por favor, envie o questionário para o e-mail paolarb@gmail.com.

Sua colaboração é muito importante. Agradeço antecipadamente pelas informações prestadas.

**1. Nome:** \_\_\_\_\_

**2. Cargo:**

- ( ) Analista                      ( ) Técnico de nível superior                      ( ) Arquivista  
 ( ) Historiador                      ( ) Técnico de arquivo                      ( ) Agente administrativo  
 ( ) Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**3. Vínculo**

- ( ) Servidor                      ( ) DAS<sup>35</sup>                      ( ) Exercício provisório  
 ( ) Cedido                      ( ) Outros. Qual: \_\_\_\_\_

**4. Função:**

- ( ) Coordenador                      ( ) Supervisor                      ( ) Chefe  
 ( ) Outros                      ( ) Qual: \_\_\_\_\_

**5. Lotação:**

- ( ) Gabinete do Ministro                      ( ) SPOA<sup>36</sup>                      ( ) Arquivo<sup>37</sup>  
 ( ) Ouvidoria                      ( ) Secretaria Executiva  
 ( ) Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**6. Área de formação na graduação:**

- ( ) Arquivologia                      ( ) Biblioteconomia                      ( ) Outra. Qual: \_\_\_\_\_  
 ( ) História                      ( ) Administração

**7. Se possui curso de pós-graduação assinale a área e o grau:**

- Arquivologia –                      ( ) Especialização  
 Ciência da Informação – ( ) Especialização                      ( ) Mestrado                      ( ) Doutorado  
 História –                      ( ) Especialização                      ( ) Mestrado                      ( ) Doutorado  
 Administração –                      ( ) Especialização                      ( ) Mestrado                      ( ) Doutorado  
 ( ) Outra. Qual: \_\_\_\_\_

**8. Subordinação do Arquivo:**

- ( ) Gabinete do Ministro  
 \_\_\_\_\_

<sup>35</sup> DAS significa Direção de Assessoramento Superior.

<sup>36</sup> SPOA significa Secretário de Planejamento, Orçamento e Administração

<sup>37</sup> Por Arquivo entende-se o Arquivo Central ou Arquivo Geral do Ministério. É a unidade administrativa responsável pelos procedimentos para gestão, processamento técnico e preservação dos documentos arquivísticos do órgão.

- Secretaria de Orçamento, Planejamento e Administração (SPOA)  
 Secretaria Executiva  
 Ouvidoria                       Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**9. Quantas pessoas trabalham no Arquivo?**

- 01 a 05                       05 a 10                       10 a 15  
 Mais de 15

**10. Destes, quantos são servidores efetivos do Ministério?**

---

**12. Algum servidor do Arquivo é membro de alguma comissão, grupo de trabalho ou equivalente, responsável pela implementação da lei de acesso à informação no Ministério?**

- Sim                       Não

**13. O Arquivo possui controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que estão sob sua guarda?**

- Sim                       Não

**14. Em caso positivo, qual o nível de controle?**

- Total  
 Parcial  
 Não possui controle

**15. O Arquivo possui controle – utilizando os procedimentos arquivísticos - dos documentos produzidos pelo Ministério que ainda estão nos setores?**

- Sim                       Não

**16. Em caso positivo, qual o nível de controle?**

- Total  
 Parcial  
 Não possui controle

**17. Em caso positivo, quais os instrumentos de recuperação da informação utilizados pelo Arquivo do Ministério?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Código de Classificação dos documentos  
 Listagem descritiva  
 Listagem numérico-cronológica  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**18. Em caso negativo, por quais razões o Arquivo do Ministério não possui instrumentos para recuperação da informação?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Poucos funcionários para todas as atribuições do Arquivo  
 Falta de conhecimento específico para elaboração dos instrumentos  
 Não tem orientação da instituição arquivística para auxiliar na elaboração dos instrumentos  
 Outro. Quais: \_\_\_\_\_

**19. No período de junho de 2012 a maio de 2013, o arquivo foi consultado para prestar as informações solicitadas pelo cidadão ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério?**

Sim  Não

**20. Em caso positivo, quantas vezes?**

Até 50 vezes  Entre 100 e 500  Mais de 1000 vezes  
 Entre 50 e 100  Entre 500 e 1000

**21. Com que frequência o SIC busca informações no Arquivo do órgão para atender às demandas dos cidadãos?**

Uma vez por dia  
 Mais de uma vez por dia  
 Uma vez por semana  
 Mais de uma vez por semana  
 Uma vez por mês  
 Duas a três vezes por mês  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**22. As atividades do Arquivo foram ampliadas com a entrada em vigor da lei de acesso à informação?**

Sim  Não

Exemplos: O número de consultas ao acervo aumentou; Tiveram que elaborar instrumentos de controle para facilitar a busca dos documentos solicitados; Começaram a aplicar instrumentos técnicos de gestão de documentos para organizar o acervo;

**23. Em caso positivo, houve aumento de quais atividades?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

Consulta ao acervo do Ministério  
 Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (Exemplos: Código de Classificação, Tabela de temporalidade)  
 Organização do acervo acumulado<sup>38</sup>  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**24. O Arquivo fornece orientação técnica para organização dos documentos nos setores do Ministério?**

Sim  Não

**Em caso negativo, vá para a questão 18.**

**25. Houve ampliação na orientação técnica prestada pelo Arquivo para organização dos documentos nos setores a partir da entrada em vigor da lei de acesso a informação (maio de 2013)?**

Sim  Não

**26. Em caso positivo, de quanto foi o aumento?**

Menos de 25%  Entre 50 e 75%  Entre 25 e 50%  
 Entre 75 e 100%  Mais de 100%

<sup>38</sup> Por acervos acumulados entendem-se os conjuntos documentais que se encontram sem nenhuma organização que possibilite o acesso a algum documento, ou que não sofreram nenhuma intervenção para tratamento técnico da documentação.

Teve aumento, mas não sabe mensurar

**27. No caso de ter havido aumento de orientação técnica para organização dos documentos nos setores, de onde partiu a iniciativa da orientação?**

- Do arquivo  
 Dos setores  
 Do Serviço de Informação ao Cidadão  
 Do Gabinete do Ministro  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**28. Houve aumento na quantidade de transferências de documentos dos arquivos dos setores para o Arquivo?**

- Sim  Não

**29. Em caso positivo, de onde partiu a iniciativa de transferir documentos dos setores ao Arquivo?**

- Do arquivo  
 Dos setores  
 Do Serviço de Informação ao Cidadão  
 Do Gabinete do Ministro  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**30. Existe alguma iniciativa do Arquivo no sentido de contribuir com a implementação da lei de acesso a informação no órgão?**

- Sim  Não

**31. Em caso positivo, quais?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Ações de capacitação de servidores  
 Elaboração de instrumentos de gestão de documentos  
 Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos  
 Outro  Qual: \_\_\_\_\_  
 Nenhuma ação específica para este fim

**32. Em caso negativo, qual a razão?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Não foi demandada a contribuição do Arquivo no processo  
 Foi demandada a contribuição, mas não foi possível colaborar por falta de estrutura, pessoal, tempo  
 Não foi aceita a participação do Arquivo no processo  
 Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**33. Caso tenham ocorrido ações de capacitação por parte do Arquivo, no período de junho de 2012 a maio de 2013, qual foi o foco do treinamento desenvolvido?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Dar conhecimento aos servidores dos termos da nova legislação  
 Treinar os servidores para atendimento de solicitação de informação  
 Capacitar os servidores a gerenciar melhor os documentos do Ministério  
 Outro  Qual: \_\_\_\_\_

**34. Após a entrada em vigor da lei de acesso a informação, houve alguma orientação específica do Arquivo Nacional no que se refere à gestão dos documentos do Ministério?**

Sim                       Não

**35. Em caso positivo, qual o objetivo da orientação?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Procedimentos para eliminação de documentos  
 Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos  
 Melhorar e ampliar o controle sobre os documentos do órgão  
 Transferência de documentos para o arquivo  
 Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**36. Por favor, registre aqui informações complementares a alguma resposta fornecida anteriormente ou que considere pertinentes, ainda que não tenham sido solicitadas no questionário:**

---

---

---

---

---

---

## APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO AO SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DE CADA MINISTÉRIO

As informações solicitadas abaixo serão utilizadas exclusivamente para o desenvolvimento de pesquisa acadêmica no Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos.

O nome do entrevistado não será divulgado.

Em caso de dúvidas no preenchimento, por favor, entrar em contato pelo e-mail paolarb@gmail.com ou pelos telefones (21) 8803-2983 ou (21) 2502-2158. Após o preenchimento, por favor, envie o questionário para o e-mail paolarb@gmail.com.

Sua colaboração é muito importante. Agradeço antecipadamente pelas informações prestadas.

**1. Nome:** \_\_\_\_\_

**2. Cargo:**

- ( ) Analista ( ) Técnico de nível superior ( ) Arquivista  
 ( ) Historiador ( ) Técnico de arquivo  
 ( ) Agente administrativo ( ) Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**3. Área de formação na graduação:**

- ( ) Arquivologia ( ) Biblioteconomia ( ) Outra. Qual: \_\_\_\_\_  
 ( ) História ( ) Administração

**4. Se possui curso de pós-graduação assinale a área e o grau.**

- Arquivologia – ( ) Especialização  
 Ciência da Informação – ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado  
 História – ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado  
 Administração – ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado  
 ( ) Outra. Qual: \_\_\_\_\_

**6. Vínculo**

- ( ) Servidor ( ) Direção de Assessoramento Superior (DAS)  
 ( ) Exercício provisório ( ) Cedido  
 ( ) Outros. Qual: \_\_\_\_\_

**7. Função:**

- ( ) Assessor do Ministro ( ) Coordenador ( ) Supervisor  
 ( ) Chefe ( ) Outros. Qual: \_\_\_\_\_

**8. Lotação:**

- ( ) Gabinete do Ministro  
 ( ) Secretaria de Orçamento, Planejamento e Administração (SPOA)  
 ( ) Arquivo<sup>39</sup>  
 ( ) Ouvidoria  
 ( ) Secretaria Executiva ( ) Outro. Qual: \_\_\_\_\_

<sup>39</sup> Por Arquivo entende-se o Arquivo Central ou Arquivo Geral do Ministério. É a unidade administrativa responsável pelos procedimentos para gestão, processamento técnico e preservação dos documentos arquivísticos do órgão.

**9. Subordinação do Serviço de Informação ao Cidadão:**

- Gabinete do Ministro  
 Secretaria de Orçamento, Planejamento e Administração (SPOA)  
 Secretaria Executiva  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**10. Existe uma comissão, grupo de trabalho ou algo equivalente responsável pela implementação da lei de acesso à informação no Ministério?**

- Sim  Não

**11. Foi realizada no período de junho de 2012 a maio de 2013 alguma reunião de planejamento as atividades de implementação da lei de acesso à informação no órgão com servidores do setor de arquivo do Ministério?**

- Sim  Não

**12. Em caso negativo, quais as razões?**

- Pouco tempo para planejar as atividades  
 Falta de funcionários  
 Não houve nenhuma determinação interna  
 Outra. Quais: \_\_\_\_\_

**13. Foi realizada no período de junho de 2012 a maio de 2013 alguma atividade para implementação da lei de acesso à informação no órgão com servidores do setor de arquivo do Ministério?**

- Sim  Não

**14. Em caso positivo, quais atividades foram desenvolvidas?**

- Ações de capacitação de servidores  
 Elaboração de instrumentos para melhoria da gestão da informação  
 Reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos  
 Outra. Quais: \_\_\_\_\_

**15. Em caso negativo, quais as razões?**

- Pouco tempo para execução das atividades  
 Falta de funcionários  
 Não houve nenhuma determinação interna  
 Outra. Quais: \_\_\_\_\_

**16. Tendo como referência o Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitido pela Controladoria-Geral da União, alguns pedidos de acesso à informação foram negados por se tratarem, conforme o relatório, de “informações inexistentes”.**

**Considerando que as informações que não existem podem não ser apenas as que o Ministério não produziu, em quais situações as informações são identificadas como inexistentes no Ministério?**

**Poderá ser assinalada mais de uma alternativa.**

- Os documentos que continham as informações solicitadas foram eliminados  
 Os documentos que continham as informações solicitadas estavam no setor que os produziram, mas não foram encontrados  
 Os documentos que continham as informações solicitadas estavam no arquivo, mas não foram encontrados

O Ministério possui as informações, porém estão pulverizadas em diversos documentos diferentes. Para prestar a informação o Ministério teria que produzir um novo documento com as informações sistematizadas

O Ministério não produziu as informações solicitadas

Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**17. Quantas vezes no período de junho de 2012 a maio de 2013 o Arquivo foi utilizado para subsidiar o atendimento às informações solicitadas?**

Em todas as solicitações

Em até 25% das solicitações

Em até 50% das solicitações

Em até 75% das solicitações

O arquivo do Ministério nunca foi utilizado para atender solicitação de informações

**18. Quais as ações desenvolvidas para implementação da lei de acesso a informações no Ministério?**

Ações de capacitação (Ex.: palestras, cursos, conferências)

Reuniões com gestores e servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão

Reuniões com os servidores do arquivo visando melhorar o processamento das informações

Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**19. Por favor, registre aqui informações complementares a alguma resposta fornecida anteriormente ou que considere pertinentes, ainda que não tenham sido solicitadas no questionário:**

---

---

---

---

---

---