

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ

ESCOLA DE COMUNICAÇÃO – ECO

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - PPGCI



ANA CELESTE INDOLFO

**DIMENSÕES POLÍTICO-ARQUIVÍSTICAS
DA AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (2004-2012)**

ANA CELESTE INDOLFO

**DIMENSÕES POLÍTICO-ARQUIVÍSTICAS DA AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (2004-2012)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência da Informação.

Orientadora: Prof^a Dra. Ana Maria Barcellos Malin

Co-orientador: Prof. D.r José Maria Jardim

Rio de Janeiro

2013

I41 INDOLFO, Ana Celeste

Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012) / Ana Celeste Indolfo. Rio de Janeiro, 2013.
312 f.: il. color.; 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciência da Informação). – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2013.

Orientador: Ana Maria Barcellos Malin
Co-orientador: José Maria Jardim

1. Avaliação e Seleção. 2. Política Nacional de Arquivos 3. Administração Pública Federal. Ciência da Informação – Tese. I Malin, Ana Maria Barcellos (Orient.) II. Jardim, José Maria (Co-orient.) III. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação. IV. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. V. Título.

CDD 025.171

ANACELESTE INDOLFO

**DIMENSÕES POLÍTICO-ARQUIVÍSTICAS DA AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (2004-2012)**

Tese de Doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, aprovada em 2 de abril de 2013, pela:

Prof. Dra. Ana Maria Barcellos Malin
PPGCI – IBICT - UFRJ

Prof. Dr. José Maria Jardim
UNIRIO

Prof^a. Dra. Maria Nelida González de Gómez
PPGCI – IBICT - UFRJ

Prof^a. Dra. Rosali Fernandez de Souza
PPGCI – IBICT - UFRJ

Prof. Dr. Paulo Roberto Elian dos Santos
COC - FIOCRUZ

Prof. Dr. Sérgio Conde de Albite Silva
UNIRIO

Dedico essa tese de doutorado aos servidores públicos federais que, gentilmente, participaram desta pesquisa e generosamente me acolheram. Graças à confiança em mim depositada e à transparência com que expressaram suas falas, foi possível levar adiante esse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a minha orientadora, a Professora Ana Malin, que conheci assim que entrei para o PPGCI/IBICT-UFRJ, e que, mesmo sem me conhecer, me acolheu prontamente para ser sua orientanda. A ela devo, ainda, a generosidade de poder contar com um co-orientador, para que fosse possível agregar com a sua produção científica, o referencial teórico necessário ao desenvolvimento desta pesquisa.

Confesso que ao Professor Jardim, mas, também, ao amigo Zé Maria, devo a força para levar adiante o trabalho de pesquisa, sempre me incentivando, mesmo nos momentos em que as incertezas me desanimavam e o cansaço me dominava. Ele que mais uma vez acreditou que seria possível e que no fim tudo daria certo.

É que por esta razão que quero compartilhar, com os meus prezados orientadores, os acertos, que ora devo alcançar, porém assumo inteira responsabilidade pelos erros cometidos.

Agradeço as professoras do PPGCI Maria Nelida, Rosali e Sarita, pela atenção que sempre me dispensaram e por terem aceitado, tão gentilmente, comporem as bancas examinadoras da qualificação e da defesa.

Ao Professor Sérgio Albite, meu ex-aluno, colega na Universidade, que mais uma vez participa de minhas conquistas acadêmicas. Obrigado pela sua presença e pelos cafés, antes das aulas na UNIRIO, onde sempre trocamos idéias e desfrutamos de papos altamente diletantes.

Ao Professor Paulo Elian, colega desde a década de 1980, quando começamos nossa jornada no Arquivo Nacional. Desde que foi para a FIOCRUZ, se tornou um parceiro que promove o diálogo aberto e claro em prol da consolidação das ações de gestão de documentos. Agradeço a simpatia com que acolheu o meu convite.

A professora Anna Carla, também minha ex-aluna e colega na Universidade, agradeço ter aceitado prontamente o convite de participar dessa banca de defesa.

Aos colegas do curso de doutorado PPGCI/2009, aos OnZe, agradeço os poucos momentos desfrutados juntos, mas tenho a certeza que eles promoveram diálogos reconfortantes e discussões enriquecedoras.

As amigas do ‘saia justa’ Ana Lúcia Jatahy, Beatriz Monteiro, Cristina Ruth, Elizabeth Maçulo, Kenya Ponciano, Lúcia Cerutti, Sonia Medeiros e Vera Hess, agradeço por poder contar com a torcida constante e vibrante de vocês. Mas a Vera, devo, ainda, agradecer a preciosa correção de meus escritos, e a Beth, as correções das referências bibliográficas.

E aos amigos do grupo ‘calça curta’ Carlos Ditadi, Sátiro Nunes, Sérgio Lima, Marco André, Antonio Gonçalves e Marcus Vinicius, agradeço pela torcida silenciosa.

Agradeço, em especial, ao Wagner Ridolphi, ex-aluno, ex-orientando, e amigo de todas as horas, com quem pude contar para uma melhor edição dos gráficos.

À minha mãe e ao meu irmão, pela compreensão, pelo carinho e pela preocupação constantes, demonstrados de forma tão discreta.

À minha família carioca, formada pelas irmãs Elena e Heloísa Queiroz, pelas amigas Lastenia e Rudicéia, pelos amigos Francisco, Gerson e Gilberto e pela minha comadre Solange, que hoje fazem parte da minha vida e que, sempre, me indagavam quando esta tese iria acabar para, finalmente, poderem contar com minha presença no convívio social.

Agradeço ao Arquivo Nacional, na pessoa do Diretor-Geral, Jaime Antunes, e da Coordenadora-Geral de Gestão de Documentos, Izabel Oliveira, e, também, aos colegas da COGED, por colaborarem direta e indiretamente na realização deste trabalho de pesquisa. Acredito que o afastamento das minhas atividades profissionais proporcionou o tempo de reflexão necessário para poder analisar as questões que, costumeiramente, nos são tão próximas.

Que procura você, Aninha?
Que força a fez despedaçar correntes de afeto
E trazê-la de volta às pedras lapidares do passado?
Sozinha, sem medo, [tantos] anos passados

.....
Capacidade maior de ser eu mesma,
minha afirmação constante.
Caminheira, caminhando sempre.
Nos meus pés pequenos,
[...] Tanto tropeço.
(CORALINA, 2007, p. 51)

Tenho andado distraído,
Impaciente e indeciso
E ainda estou confuso,
Só que agora é diferente:
Sou tão tranquilo e tão contente.
*Quantas chances desperdicei,
Quando o que eu mais queria
Era provar pra todo o mundo
Que eu não precisava
Provar nada pra ninguém.*
Me fiz em mil pedaços
Pra [depois] juntar
E queria sempre achar
Explicação pro que eu sentia.
Como um anjo caído
Fiz questão de esquecer
Que mentir pra si mesmo
É sempre a pior mentira,
Mas não sou mais
Tão criança a ponto de saber tudo.
*Já não me preocupo se eu não sei por que.
Às vezes, o que eu vejo, quase ninguém vê
E eu sei que você sabe, quase sem querer
Que eu vejo o mesmo que você.*
Tão correto e tão bonito
O infinito é realmente
Um dos deuses mais lindos!
Sei que, às vezes, uso
Palavras repetidas,
*Mas quais são as palavras
Que nunca são ditas?*
(VILLA-LOBOS; ROCHA; RUSSO, 1986)

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2013. 312 f.: il. color.; 30 cm.

RESUMO

Examina as dimensões política e técnico-científica da avaliação de documentos de arquivo. O estudo analisa a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no período de 2004 a 2012. Contextualiza o conceito de informação na Ciência da Informação e na Arquivologia. Identifica as características da informação pública e da informação governamental. Apresenta o surgimento do conceito de gestão de documentos e os princípios que norteiam o processo de avaliação de documentos de arquivo. Destaca na produção do conhecimento arquivístico as correntes de pensamento acerca do processo de avaliação, desde os clássicos até os pós-modernos. Adota um quadro conceitual sobre o Estado como campo informacional e sobre as políticas públicas arquivísticas. Apresenta os marcos legais sobre arquivos e acesso à informação no Brasil. Descreve os marcos institucionais da política arquivística do Governo Federal. Analisa a atuação do Arquivo Nacional na orientação técnica aos órgãos integrantes do SIGA. Entrevista os Presidentes das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos de órgãos integrantes do SIGA, sediados em Brasília e no Rio de Janeiro. Verifica a adoção dos instrumentos de classificação e avaliação de documentos pelos órgãos e entidades que constituem o universo da pesquisa. Expõe e analisa os depoimentos dos servidores públicos entrevistados para verificar como se desenvolve o processo de avaliação de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Palavras-chave: Avaliação de documentos de arquivo. Políticas arquivísticas. Poder Executivo Federal. Arquivo Nacional.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2013. 312 f.: il. color.; 30 cm.

ABSTRACT

This thesis analyzes the political and technical-scientific dimensions of the archival appraisal. The study analyzes the performance of the Permanent Commissions of Archival Appraisal of the Brazilian Federal Executive Branch, between 2004 and 2012. It presents the context in the Information Science and in the Archival Science of the concept of information. It identifies the characteristics of the public information and of the governmental information. It presents the concept of records management and the principles for the archival appraisal. It highlights in the archival theory the intellectual origins of knowledge about appraisal process, from the classic origins to the postmodernism ones. It adopts a conceptual vision on the State as an informational field and on the archival public policy. It presents the legal benchmarks on archives and information access in Brazil. It describes the institutional benchmarks of the Federal Government's archival public policy. It analyzes the performance of the Arquivo Nacional of Brazil in the technical orientation to the agencies of Federal Executive Branch. It presents interviews with presidents of the Permanent Commissions of Archival Appraisal of the agencies of Federal Executive Branch. It verifies the adoption of filing plans and records schedules by the entities that constitute the universe of the research. It exposes and it analyzes the declarations of the public employees interviewed in order of verifying how the appraisal process is developed in the Brazilian Federal Executive Branch.

Key words: Archival appraisal. Archival public policy. Brazilian Federal Executive Branch. Arquivo Nacional (Brazil)

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Estrutura organizacional do Poder Executivo Federal (Base SIORG)..... | 138 |
| Quadro 2 - Eventos sobre acesso a informações..... | 149 |
| Quadro 3 – Síntese de alguns dados do “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro”..... | 153 |
| Quadro 4 - Resoluções do CONARQ..... | 156 |
| Quadro 5 - Síntese dos dados obtidos nos Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012..... | 166 |
| Quadro 6 - Reuniões da Comissão de Coordenação do SIGA..... | 168 |
| Quadro 7 - Encontros Técnicos dos Integrantes do SIGA..... | 169 |
| Quadro 8 - Reuniões técnicas do GT-IFES/AN..... | 170 |
| Quadro 9 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA..... | 178 |
| Quadro 10 - Área em que o servidor desenvolve as atividades de gestão de documentos..... | 179 |
| Quadro 11 - Situação do servidor em relação ao SIGA..... | 180 |
| Quadro 12 - Área de atuação dos Presidentes das CPAD..... | 181 |
| Quadro 13 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos Presidentes das CPAD..... | 182 |
| Quadro 14 - Órgãos integrantes do SIGA onde foram realizadas as entrevistas..... | 186 |
| Quadro 15 - Unidade administrativa de lotação dos entrevistados..... | 187 |
| Quadro 16 - Formação e titulação acadêmica dos entrevistados..... | 188 |
| Quadro 17 – Situação dos entrevistados em relação ao SIGA..... | 190 |
| Quadro 18 - Uso das normas arquivísticas (A)..... | 193 |
| Quadro 19 - Uso das normas arquivísticas (B)..... | 194 |

| | |
|--|-----|
| Quadro20 – Percentual de utilização do CCD e da TTD nas atividades de gestão de documentos..... | 195 |
| Quadro 21 - Elaboração de CCD e de TTD relativos às atividades finalísticas..... | 201 |
| Quadro 22 - Avaliação é feita para atender quais necessidades..... | 204 |
| Quadro 23 – Avaliação é feita com que objetivo..... | 207 |
| Quadro 24 - Editais de Ciência de Eliminação de Documentos publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF, no período de 1996 a 2012..... | 224 |
| Quadro 25– Número de Editais publicados no DOU, no período de 1996 a 2012, pelos órgãos e entidades do PEF, que integram o universo da pesquisa..... | 226 |
| Quadro 26 - Posicionamento quanto à existência de políticas arquivísticas..... | 234 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Estrutura do SIGA..... | 162 |
| Gráfico 2 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA..... | 178 |
| Gráfico 3 - Percentual das atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA..... | 179 |
| Gráfico 4 - Área em que o servidor desenvolve as atividades de gestão de documentos..... | 180 |
| Gráfico 5 - Situação do servidor em relação ao SIGA..... | 181 |
| Gráfico 6 – Comparação: tempo de serviço público federal, de atuação na área de gestão de documentos e de exercício da presidência da CPAD..... | 189 |
| Gráfico 7 – Atendimento das necessidades internas da administração do órgão/entidade..... | 204 |
| Gráfico 8 – Atendimento das necessidades dos cidadãos..... | 205 |
| Gráfico 9 – Atendimento de outras necessidades..... | 206 |
| Gráfico 10 – Avaliação é feita para preservar..... | 208 |
| Gráfico 11 – Avaliação é feita para eliminar..... | 208 |
| Gráfico 12 - Comparação entre o número de Editais publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF, no período de 1996 a 2012..... | 225 |
| Gráfico 13 - N° de Editais publicados no DOU, no período de 1996 a 2012, pelos órgãos e entidades do PEF, que integram o universo da pesquisa..... | 226 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| 1 INFORMAÇÃO: DEFINIÇÕES E CONCEITOS | 22 |
| 1.1 A DEFINIÇÃO DE INFORMAÇÃO..... | 24 |
| 1.2 O CONCEITO DE INFORMAÇÃO NA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO..... | 27 |
| 1.3 O CONCEITO DE INFORMAÇÃO NA ARQUIVOLOGIA..... | 32 |
| 1.4 AS CARACTERÍSTICAS DA INFORMAÇÃO PÚBLICA E DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL..... | 35 |
| 2 AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO: ATIVIDADE ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO DE DOCUMENTOS | 42 |
| 2.1 O CONCEITO DE GESTÃO DE DOCUMENTOS..... | 43 |
| 2.1.1 A difusão do conceito e os seus enfoques..... | 46 |
| 2.1.2 Uma ruptura e uma renovação..... | 53 |
| 2.2 AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO..... | 55 |
| 2.2.1 As implicações do processo de avaliação de documentos..... | 59 |
| 2.2.1.1 Testemunho e perda: História e Memória..... | 60 |
| 2.2.2 As correntes de pensamento sobre avaliação de documentos: dos clássicos aos pós-modernos..... | 66 |
| 3 ESTADO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS | 75 |
| 3.1 O CONCEITO DE ESTADO: DEFINIÇÕES E INTERPRETAÇÕES..... | 75 |
| 3.2 ESTADO COMO CAMPO INFORMACIONAL..... | 87 |
| 3.3 GOVERNO, GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA..... | 93 |
| 3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 100 |
| 3.4.1 Conceituação de políticas públicas..... | 101 |
| 3.4.2 Políticas de informação..... | 109 |
| 3.4.2 Políticas arquivísticas..... | 117 |
| 4 O ESTADO BRASILEIRO: CONFIGURAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA | 123 |
| 4.1 PODER EXECUTIVO FEDERAL..... | 134 |
| 4.1.1 Composição, atribuições e estruturas organizacionais..... | 135 |
| 5 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: OS ARQUIVOS E O ACESSO À INFORMAÇÃO | 141 |
| 5.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI DE ARQUIVOS..... | 142 |
| 5.1.1 A eliminação de documentos públicos..... | 144 |
| 5.2 ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: RETROCESSOS E AVANÇOS DA LEGISLAÇÃO..... | 145 |
| 5.2.1 A Lei de Acesso a Informações..... | 151 |
| 6 POLÍTICA ARQUIVÍSTICA NO GOVERNO FEDERAL: MARCOS INSTITUCIONAIS | 155 |

| | | |
|---------|---|------------|
| 6.1 | CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS..... | 155 |
| 6.2 | ARQUIVO NACIONAL..... | 157 |
| 6.2.1 | Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal..... | 160 |
| 6.2.2 | Atividades de gestão de documentos desenvolvidas pelo Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012..... | 163 |
| 6.2.2.1 | Atividades de assistência técnica prestadas, pelo Arquivo Nacional, aos órgãos e entidades públicos e privados..... | 165 |
| 6.2.2.2 | Atividades de Gestão de Documentos desenvolvidas, pelo Arquivo Nacional, no âmbito do Governo Federal..... | 166 |
| 7 | OS ATORES DO CENÁRIO ARQUIVÍSTICO FEDERAL..... | 173 |
| 7.1 | INTEGRANTES DO SIGA..... | 176 |
| 7.1.1. | Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA..... | 177 |
| 7.2 | OS PRESIDENTES DAS COMISSÕES PERMANENTES DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS..... | 181 |
| 7.2.1 | A escolha dos entrevistados e o processo de entrevistas..... | 183 |
| 7.2.2 | O perfil dos entrevistados..... | 187 |
| 8 | AS FALAS DOS ATORES DO CENÁRIO ARQUIVÍSTICO FEDERAL..... | 191 |
| 8.1 | O USO DAS NORMAS ARQUIVÍSTICAS RELACIONADAS ÀS ATIVIDADES DE GESTÃO DE DOCUMENTOS..... | 192 |
| 8.2 | A FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS..... | 203 |
| 8.3 | AS POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS | 233 |
| 8.3.1 | As impressões sobre as contribuições da Lei de Acesso à Informação para os serviços de arquivo..... | 256 |
| 9 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 262 |
| | REFERÊNCIAS..... | 275 |
| | APÊNDICES..... | 296 |
| | ANEXO..... | 311 |

INTRODUÇÃO

Que documentos de arquivo devemos guardar permanentemente? A natureza dos problemas de arquivistas e instituições custodiadoras de [arquivos] depende da resposta a essa pergunta inicial, como depende também nossa estimativa para o futuro. A instituição custodiadora, seja ela pública ou não, pode e deve participar da formulação de uma resposta à pergunta. Seria difícil, no entanto, enumerar qualquer conjunto padronizado de princípios para servir de base à seleção de documentos de arquivo. Os períodos de intensa atividade na administração pública acentuam a importância de selecionar, e não postergar, essa ação. As dificuldades com o espaço tornam-se mais críticas nessas ocasiões e, assim, aumenta a necessidade de referência a certos materiais. [...] O ideal seria que a seleção fosse feita continuamente. [...] A eficácia dos serviços arquivísticos pode ser comprometida em períodos de intensa atividade administrativa, por falta de um programa contínuo de avaliação dos documentos. **A seleção de documentos para guarda permanente e a conseqüente escolha daqueles a serem descartados são duas faces do mesmo problema e não podem ser totalmente separados.** São motivos de preocupação especialmente para o arquivista do serviço público, para o qual este artigo é direcionado. (BROOKS, 2012, p. 148)

Philip Coolidge Brooks (1906-1977) foi arquivista do *National Archives and Records Administration (NARA)*, fundador da *Society of American Archivists (SAA)* e professor de Arquivística na *American University*, em Washington, D.C. Essa citação introduz o artigo que foi apresentado aos membros da SAA, em abril de 1940, e publicado no periódico *The American Archivist*, em outubro do mesmo ano.

Passadas mais de sete décadas as suas palavras continuam atuais. O contexto arquivístico que o autor apontava continua apresentando os mesmos problemas. A preocupação dos profissionais de arquivo, que atuam nos serviços arquivísticos públicos, ainda, é motivada pela mesma pergunta que abre o artigo.

Esta Tese de Doutorado, defendida no marco do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em convênio com a Universidade Federal do Rio Janeiro UFRJ), tem como tema a análise das dimensões políticas e técnico-científicas do processo de avaliação de documentos de arquivo na Administração Pública Federal, no período de 2004 a 2012.

A questão do acesso às informações públicas e a situação, ainda periférica, dos serviços arquivísticos federais encaminharam a delimitação do problema para as implicações

do processo de avaliação dos documentos de arquivo na questão da preservação dos documentos permanentes ou da eliminação daqueles destituídos de valor.

A prática da avaliação dos documentos de arquivo desenvolve-se, essencialmente, com o surgimento do conceito de gestão de documentos, a partir da metade do século XX. As transformações, decorrentes de sua adoção pelas instituições arquivísticas, foram marcantes, tanto para a reformulação da Arquivologia como para os próprios profissionais de arquivo, pois, até então, os arquivos eram utilizados como “laboratórios da ciência histórica”.

O *despertar da avaliação de documentos*, entre outras questões a ela relacionadas, passou a preocupar os profissionais dos serviços de arquivo com relação à eficácia e à eficiência da ação administrativa e da gestão econômica, uma vez que não mais existiam limites para a quantidade e a diversidade de documentos produzidos e acumulados.

A garantia de acesso às informações, oriundas dos documentos de arquivo, passa a ser resultado do processamento técnico adequado preconizado pela disciplina, basicamente com a adoção das atividades de gestão de documentos pelos serviços de arquivos.

Na maior parte das vezes, as dificuldades de acesso resultam da falta de tratamento técnico daqueles que foram produzidos e acumulados de forma indevida.

A teoria e as práticas arquivísticas apresentam a função da avaliação de documentos como ‘condição inerente’ a escolha do que será eliminado e daquilo que será preservado.

A problemática da formação dos arquivos permanentes (ainda, identificados por muitos de ‘históricos’) passa a não ser mais aceita como produto dos conjuntos documentais que o tempo permitiu preservar, pois cada vez mais é fundamental perceber (e aceitar) que nem tudo que é produzido e registrado ficará conservado definitivamente.

O foco de interesse desta pesquisa dirige-se, então, ao estudo da adoção de programas de gestão de documentos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal como resultado da formulação e implementação de políticas arquivísticas.

Os questionamentos que orientam esse interesse encontram-se diretamente relacionados aos critérios utilizados (ou não), pelos serviços arquivísticos federais, para a avaliação dos documentos de arquivo, ou seja, para a definição de quais documentos estão sendo (ou serão) eliminados, bem como quais estão sendo (ou deverão) ser conservados definitivamente.

No Estado brasileiro, a adoção das normas arquivísticas pelos serviços públicos é muito recente.

Apenas com o preceito estipulado pelo § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988¹ e pelo conceito disposto pelo art. 3º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991², conhecida como Lei de Arquivos, é que os procedimentos de gestão de documentos, preconizados pela teoria arquivística desde a metade do século XX, passaram a ser validados por uma legislação arquivística brasileira.

Conta-se nos dias atuais, passadas mais de duas décadas da Lei de Arquivos, com uma legislação arquivística abrangente e com normas específicas no que tange às atividades de gestão de documentos.

Ao longo desse período, esse referencial normativo passou a orientar, de uma maneira geral, a adoção das práticas de gestão de documentos na administração pública e, algumas das Resoluções do CONARQ³, tornaram-se prescritivas para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

O Arquivo Nacional, como autoridade arquivística no âmbito do Executivo Federal, vem acompanhando e orientando a aplicação dessas normas em razão de suas atribuições legais e competências regimentais. Algumas dessas atribuições foram, inclusive, ratificadas com a expedição de decretos presidenciais.

As atividades de gestão de documentos passaram, a partir do Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, a ser organizadas sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal, tendo o Arquivo Nacional como seu órgão central.

Quanto à regulamentação do preceito constitucional de direito de acesso às informações, entrou em vigor em maio de 2012, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Esta Lei destina-se a assegurar os procedimentos regulamentares referentes ao direito fundamental de acesso a informações, cuja observância compete aos órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As possibilidades de acesso à informação, sob a guarda do Estado, pelo próprio Estado e pelo cidadão, encontram-se diretamente relacionadas ao conjunto de políticas e práticas desenvolvidas pelos serviços arquivísticos públicos.

¹ Cabem à administração pública, na forma da Lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

² Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

³ Essas Resoluções serão apresentadas no capítulo 6.

A garantia do pleno acesso à informação pública sob a guarda do Estado só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos federais.

A adoção de normas e padrões para a gestão da documentação governamental requer, ainda, serviços arquivísticos públicos estruturados e equipados, dotados de recursos humanos capacitados para desenvolver e executar essas atividades.

Nos serviços arquivísticos federais, a falta do processamento técnico adequado dos documentos e os níveis diferenciados de conhecimento teórico-metodológico, dos recursos humanos lotados nesses serviços para a execução das diversas atividades de gestão de documentos, têm como consequência a prática da eliminação indiscriminada ou da guarda (ou da manutenção) sem critérios.

Por essas razões, pode-se afirmar que a ausência de formulação e implementação de políticas arquivísticas que visem à implantação de programas de gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal afeta diretamente o acesso à informação governamental disponível ao próprio Estado e aos cidadãos.

Passados vinte e dois anos da Lei de Arquivos e dezessete da emissão da primeira Resolução do CONARQ, que estabeleceu os procedimentos básicos de classificação e avaliação de documentos públicos, persistem os métodos inadequados para realização dessas atividades de gestão de documentos e, muitas são, ainda, as dificuldades encontradas para a realização da avaliação dos conjuntos documentais acumulados.

Identifica-se, também, na própria administração pública federal, a falta de reconhecimento da importância dos serviços de arquivo, o que resulta nas condições desfavoráveis de armazenamento, na escassez de recursos humanos, financeiros e materiais disponibilizados para esses serviços. Verifica-se um desnivelamento nas atribuições dos serviços de arquivo, nos diferentes órgãos e entidades.

A tese que norteia esta pesquisa é: somente a implantação de programas de gestão de documentos pelos órgãos e entidades federais, como resultado da formulação e da implementação de políticas arquivísticas, associada à ampliação do quadro de recursos humanos com profissionais qualificados, poderá criar as condições de gerenciamento, intervenção e controle do ciclo de vida dos documentos, assegurando o estabelecimento dos elementos norteadores da função da avaliação para os serviços arquivísticos públicos e ampliando o acesso à informação governamental.

É primordial considerar, além das dimensões jurídicas e técnico-científicas das normas arquivísticas, a dimensão política.

Faz-se necessária uma maior articulação entre os diferentes agentes e atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas arquivísticas para que se possam superar os desafios impostos pelas dimensões continentais do país e pela complexidade da estrutura administrativa do Poder Executivo Federal.

O acelerado aumento da produção e circulação das informações, provocado pelo avanço das tecnologias, e as atuais demandas sociais para a ampliação da transparência e da governança, forçam o Estado a definir e implantar, em sua agenda, programas direcionados ao controle, uso, preservação e acesso às informações públicas.

Cabe, ainda, reforçar essas colocações afirmando que no futuro (e até mesmo já no momento presente) não haverá espaço para o acaso no gerenciamento dos novos documentos arquivísticos, os eletrônicos, e nem a superação dos problemas tecnológicos e dos obstáculos ao acesso às informações públicas ocorrerá em razão da promulgação de atos normativos.

A definição e a implementação de uma política de arquivos para o Governo Federal dependem da articulação e do compromisso que os agentes do Estado manifestem, expressem e assumam para criar estratégias e ações para o controle dos fluxos documentais, que dêem suporte às decisões da gestão pública e à continuidade administrativa, assim como implementem programas que assegurem a proteção e o acesso às informações governamentais que precisam ser preservadas.

Dessa forma, o **objetivo geral** da pesquisa foi analisar as dimensões políticas e técnico-científicas das práticas de avaliação de documentos de arquivo, tendo em vista a configuração do Estado brasileiro. Esse objetivo desdobrou-se em cinco específicos:

- 1) Verificar o desenvolvimento das atividades de gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, essencialmente aquelas relacionadas à prática da avaliação que orientam a determinação dos valores dos documentos de arquivos, validando a guarda permanente ou autorizando a eliminação.
- 2) Analisar a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) com relação ao planejamento, execução e uso das normas arquivísticas de avaliação de documentos, no contexto dos órgãos e entidades públicas federais.
- 3) Reconhecer as visões desses atores sobre as práticas de avaliação desenvolvidas nos serviços arquivísticos federais.

- 4) Verificar se o Arquivo Nacional, enquanto autoridade arquivística do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.159, de 1991, tem suas ações legitimadas pelos órgãos e entidades federais que integram o SIGA.
- 5) Analisar as percepções que os presidentes e membros das CPAD têm a respeito da existência de políticas arquivísticas nos órgãos e entidades que atuam assim como no Governo Federal.

Para desenvolver a pesquisa foi necessário estudar e elaborar uma rede de conceitos que levaram à construção das categorias de análise que guiaram a estruturação e redação dessa Tese de Doutorado.

Os marcos teóricos, que balizam a pesquisa, situam-se em planos convergentes e complementares que, de início, parecem se pulverizar em distintos campos do conhecimento, mas que, no percurso percorrido, permitiram formatar a questão dos saberes que envolvem este estudo, elaborando o mapa conceitual que formam os quatro primeiros capítulos.

O primeiro capítulo aborda o conceito de informação e seu enfoque na Ciência da Informação e na Arquivologia, bem como apresenta as características da informação pública e governamental.

O segundo capítulo apresenta como se deu o despertar da avaliação, a partir do surgimento do conceito de gestão de documentos, procurando refletir sobre as implicações desse processo na preservação da memória. Essa abordagem se fez com uma revisão de literatura sobre o conceito de memória e a escrita da história, assim como identifica as correntes de pensamento arquivístico sobre o processo de avaliação.

O terceiro capítulo apresenta as definições e interpretações acerca do conceito de Estado, do enfoque do Estado como campo informacional e das discussões acerca de governabilidade e governança. Apresenta, ainda, um estudo sobre o conceito de políticas e políticas públicas para que fosse possível dimensionar alguns aspectos fundamentais para a compreensão dos desafios na construção de políticas públicas no campo dos arquivos.

O quarto capítulo delineia um breve percurso apresentando alguns intérpretes e suas interpretações do Brasil para que se compreendesse a configuração histórico-política do Estado brasileiro e assim poder conhecer melhor o *locus* da investigação, os órgãos e entidades do Governo federal.

Para contextualizar a responsabilidade do Poder Público pela gestão da documentação governamental apresenta-se no quinto capítulo o preceito constitucional e a conquista do marco legal na área dos arquivos. Para complementar os marcos legais que balizam a pesquisa, apresenta-se, também, uma reflexão sobre os retrocessos e os avanços das questões

que envolvem o acesso às informações públicas, percorrendo o referencial normativo produzido até a entrada em vigor da recente Lei de Acesso.

O capítulo seis descreve e analisa os marcos institucionais responsáveis pelo desenvolvimento e implantação da política arquivística no Governo Federal. Apresenta, inicialmente, a missão, as funções e atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Arquivos. A seguir, passa a descrever e analisar as atividades de gestão de documentos desenvolvidas pelo Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012.

A definição desse marco temporal teve como elemento norteador a implantação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal.

Essa opção metodológica pautou-se na verificação de uma ampliação das atividades de assistência técnica prestadas pelo Arquivo Nacional aos órgãos e entidades federais a partir da implantação do SIGA. Para essa verificação, privilegiou-se a coleta de dados por meio da leitura e análise dos Relatórios de Atividades do Arquivo Nacional, disponíveis no seu sítio eletrônico, assim como, também, foi realizada a consulta às informações disponibilizadas na página do SIGA naquele mesmo portal.

Nessa introdução, cabe um pequeno parêntese (como outros que foram feitos durante a redação da tese para chamar a atenção do leitor para aquilo que pretendia esclarecer ou comentar a seguir) quanto aos cuidados metodológicos tomados. Sabe-se que ter uma convivência profissional com o objeto estudado, pode contribuir para que se “naturalize” determinadas práticas e comportamentos as quais se deveria “estranhar” para compreender. O *locus* de investigação é familiar a pesquisadora. Dessa forma, procurou-se “manter certa distância”, entre o que se pensa, o que se diz e o que se faz, para poder observar e perceber e não comprometer a análise empreendida.

O capítulo sete identifica o perfil dos servidores públicos que atuam nos serviços arquivísticos federais, destacando-se para a análise desses atores, os presidentes e membros das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos escolhidos no processo de entrevistas.

O capítulo oito analisa as falas desses atores sobre as práticas de avaliação de documentos de arquivo desenvolvidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Verifica, ainda, a adoção das normas arquivísticas relacionadas às atividades de gestão de documentos por esses órgãos que integram o SIGA. E procura reconhecer as percepções que esses atores têm da elaboração e implementação de políticas arquivísticas na área.

Os procedimentos metodológicos adotados, tanto na identificação do perfil dos atores como no processo das entrevistas, são apresentados nos respectivos capítulos precedendo a descrição e análise dos dados.

Ao longo dos capítulos apresentam-se quadros, tabelas e gráficos que procuram sintetizar os dados analisados e permitir uma visualização mais nítida das situações descritas. Alguns dessas representações formam os apêndices.

Nas considerações finais procurou-se recapitular o caminho percorrido, recolocando o estado atual sobre o processo de avaliação de documentos de arquivo, recomendando outros caminhos teóricos e sugerindo a adoção de percursos cujas práticas efetivem transformações no cenário arquivístico federal.

1 INFORMAÇÃO: DEFINIÇÕES E CONCEITOS

No interior dos seus limites, cada disciplina reconhece proposições verdadeiras e falsas. [Cada] novo objeto convoca novos instrumentos conceituais e novos fundamentos teóricos. (FOUCAULT, 1971, p. 11)

Para a Ciência da Informação, o progresso econômico e o desenvolvimento científico e tecnológico, provenientes dos esforços empreendidos na primeira metade do século XX, acentuaram-se em virtude da Segunda Guerra Mundial e conduziram à denominada *explosão da informação*.

Esse fator vai explicitar o caráter político-estratégico da informação científica, tornando-se a base para o desenvolvimento dos estudos voltados à recuperação da informação.

Para a concepção estática da Arquivística, que dominou a prática profissional ao longo do século XIX e durante a primeira metade do século XX, *a explosão da produção documental*, no período entre as duas Guerras Mundiais, criou problemas preocupantes para a eficácia da ação administrativa e para a eficiência da gestão econômica.

Essa explosão ocorreu em virtude da evolução das técnicas, das legislações e das mentalidades, bem como da extensão do campo das competências administrativas no âmbito da gestão da economia, dos assuntos sociais, do urbanismo, do ensino e da cultura.

A crescente complexidade dos processos de decisão em nível nacional, regional e local acabou por despertar, não só as administrações, mas, também, os arquivistas para a avaliação de documentos. Neste cenário, o surgimento do conceito de gestão de documentos e da expressão controle do ciclo de vida foram fundamentais para a redefinição da disciplina e dos profissionais da área.

A partir dessa breve contextualização da contemporaneidade de alguns marcos importantes para a consolidação da Ciência da Informação e para a renovação epistemológica da Arquivologia, procurou-se apresentar as definições, conceitos e enfoques que diversos profissionais têm desse fenômeno “a informação”.

A informação não tem sido considerada “como objeto privilegiado da Arquivologia” afirmava Fonseca (1998, p. 33-35; 1999, p. 6; 2005, p. 10-11) em seus estudos, artigos e tese

de doutorado ao assinalar que a informação aparecia, na literatura clássica da área, como consequência do documento de arquivo.

Para a autora, a partir do final dos anos de 1980, surgiram “indícios de uma possível renovação desse pensamento hegemônico no panorama arquivístico internacional” por meio das atividades de um grupo de pesquisa liderado por arquivistas canadenses da Universidade de Montreal.

De acordo com a autora, a possibilidade de formação de um “novo locus de produção do conhecimento arquivístico” se deu a partir do acolhimento da temática arquivística nos diferentes programas de pós-graduação brasileiros, em especial os em Ciência da Informação.

Ao compartilhar das idéias expressas por Fonseca, Jardim (1998, p. 36-39; 1999, p. 29-30) ressalta que “a noção de *informação arquivística* é recente na literatura da área” carecendo de “verticalização teórica”. Para o autor, “na verdade, a Arquivologia tende a reconhecer os arquivos como seu objeto e não a *informação arquivística*”.

E como essa problemática vem se colocando na Ciência da Informação?

Em recente estudo apresentado no XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, Silva e Kerr Pinheiro (2011, p. 2) apontam a urgente necessidade de serem atualizados alguns conceitos da área, assinalando a importância de se compreender que “a sociedade dos anos 2000 é significativamente diferente daquela das décadas de 1970 e 1980”.

Para as autoras, nesse período ocorreram aceleradas e significativas transformações na sociedade que afetaram “a maneira como pensamos, agimos e trabalhamos as questões da informação”.

De acordo com esse artigo, atualmente, “a informação pode significar muita coisa, tudo ou nada”. Essa “ausência de precisão do conceito” acaba sendo um enorme problema para a maioria dos estudos, pois, de uma maneira geral, esse termo, por sua polissemia, é abordado de distintas maneiras sem que, de fato, seja apresentada pelos seus autores a definição de informação.

A visão atual dessa questão foi o ponto de partida para que aqui, também, se buscasse uma melhor compreensão do objeto de investigação nessa área de conhecimento compartilhada pela Ciência da Informação e pela Arquivologia.

Para poder nortear e indicar com qual informação irá se trabalhar nesta pesquisa buscou-se, por intermédio de uma revisão da literatura, algumas definições e conceitos de informação, apresentando a sua relação e fronteiras com dados, conhecimento e documentos.

1.1 A DEFINIÇÃO DE INFORMAÇÃO

A utilização de obras de referência para apresentação das definições de informação proporcionou uma base para alicerçar a compreensão daquilo que se pretendeu analisar.

Em primeiro lugar, colocam-se as definições encontradas nos dicionários de língua portuguesa:

- a) no novo Dicionário Aurélio, *Informação* [Do lat. *informatione*.] é o ato ou efeito de informar (-se); informe; dados acerca de alguém ou de algo; conhecimento, participação; comunicação ou notícia trazida ao conhecimento de uma pessoa ou do público; conhecimento amplo e bem fundamentado, resultante da análise e combinação de vários informes; coleção de fatos ou de outros dados fornecidos à máquina, a fim de se objetivar um processamento; [como também] segundo a teoria da informação, informação é medida da redução da incerteza, sobre um determinado estado de coisas, por intermédio de uma mensagem, neste sentido, *informação* não deve ser confundida com *significado* e apresenta-se como função direta do grau de originalidade, imprevisibilidade ou valor-surpresa da mensagem, sendo quantificada em *bits* de informação;
- b) no Dicionário Houaiss, *Informação* é ato ou efeito de informar (-se); comunicação ou recepção de um conhecimento ou juízo; o conhecimento obtido por meio de investigação ou instrução; esclarecimento, explicação, indicação, comunicação, informe; acontecimento ou fato de interesse geral tornado do conhecimento público ao ser divulgado pelos meios de comunicação; notícia; em âmbito burocrático, esclarecimento processual dado por funcionário de apoio à autoridade competente na solução ou despacho de requerimento, comunicação; informe escrito; relatório; conjunto de atividades que têm por objetivo a coleta, o tratamento e a difusão de notícias junto ao público; conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto; elemento ou sistema capaz de ser transmitido por um sinal ou combinação de sinais pertencentes a um repertório finito.

O Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 201-205), cujo objetivo é definir “os termos utilizados por bibliotecários, arquivistas e demais profissionais da ampla e multifacetada área da ciência da informação”, apresenta para o verbete informação uma gama de definições procurando abranger a terminologia utilizada

pela literatura técnico-científica e pelas diversas especializações e aplicações dessa área, por natureza multidisciplinar.

Nessa obra de referência, além das definições dos vocábulos simples, foram, também, incluídos inúmeros conceitos expressos por mais de um vocábulo. Foram selecionadas as sete principais definições para a palavra *informação*:

1. Registro de um conhecimento que pode ser necessário a uma decisão. A expressão ‘registro’ inclui não só os documentos tipográficos, mas também os reprográficos, e quaisquer outros suscetíveis de serem armazenados visando sua utilização.
2. Informação é uma prova que sustenta ou apóia um fato.
3. Registro de um conhecimento para utilização posterior
4. Dados numéricos, alfabéticos ou alfanuméricos processados por computador.
5. Com a informação podem-se realizar diversas operações, tais como: criação, transmissão, armazenamento, recuperação, recepção, cópia (em diferentes formas), processamento e destruição. A transmissão é feita numa grande variedade de formas, entre as quais se incluem: luz, som, ondas de rádio, corrente elétrica, campos magnéticos e marcas sobre o papel.
6. Uma informação pode ser descrita em termos de sua manifestação física: o meio que a transporta, a exatidão, a quantidade que é transmitida ou recebida.
7. A informação pode ser descrita em termos do seu objeto de referência, seu significado e estrutura.

No Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (conhecido como DIBRATE, publicado pelo Arquivo Nacional em 2005), *informação* é elemento referencial, noção, idéia ou mensagem contidos num documento, como uma unidade de registro, qualquer que seja o suporte ou formato.

Para o Dicionário de Terminologia Arquivística (versão 2010, reedição da versão de 1996 da Associação dos Arquivistas Brasileiros - Núcleo Regional de São Paulo), *informação* é todo e qualquer elemento referencial contido num documento. Essa definição não se apresenta muito diferenciada daquela encontrada no DIBRATE.

No *Glossary of Archival and Records Terminology* (de autoria de Richard Pearce-Moses e disponibilizado pela The Society of American Archivists, a partir de 2005), *informação* é definida, primeiro, de maneira sumária, como: uma coleção de dados, idéias, pensamentos ou memórias, e a porção significativa do sinal distinta do barulho; e, em seguida, de forma mais ampla, considerando informação e dados como sinônimos próximos. Assim é explicitado que: se os dados conotam fatos ou idéias em sua forma atomizada, a informação

refere-se a um conceito mais complexo que concilia múltiplos elementos dos dados; dessa forma, a informação, como dados, é independente da mídia na qual é capturado o conteúdo.

Nesse glossário, ainda, se coloca que a informação é intangível até que esteja registrada em alguma mídia e quando registrada pode ser capturada em base de dados, planilhas eletrônicas, documentos, registros sonoros ou filmes, porém, até mesmo quando capturada num documento ou numa outra forma, a informação permanece distinta da mídia.

De acordo o *Glossary of Records and Information Management Terms* da ARMA International (2011), *informação* é entendida como dados aos quais se adiciona valor por meio da análise, interpretação ou compilação com forma significativa.

O *Online Dictionary for Library and Information Science* (de autoria de Joan M. Reitz) apresenta a *informação* como conjunto de dados apresentados de forma compreensível para qual foi atribuído um significado dentro do contexto do seu uso. Em sentido mais dinâmico, a mensagem carregada para uso pelo meio (ou mídia) de comunicação ou expressão, isto quando a mensagem específica é informativa ou não depende em parte da percepção subjetiva da pessoa que a está recebendo. E mais concretamente, todos os fatos, conclusões, idéias e trabalhos criativos da imaginação e do intelecto humano os quais foram comunicados, formal ou informalmente, em qualquer forma.

Nas obras de referência em língua francesa, dois autores apresentam definição para o termo. No *Dictionnaire de l'information* encontra-se uma versão mais elaborada da definição, enquanto que no *Dictionnaire encyclopédique de l'information et de la documentation* o verbete é mais conciso, uma vez que, neste, a proposta é apresentar definições para as aplicações específicas do termo, tais como informação em química, em física, em biologia, entre outras.

Assim, de acordo com Cacaly (1997, p. 297), *informação* é a consignação de conhecimentos com o objetivo de sua transmissão. Esta finalidade implica que os conhecimentos estejam inscritos sobre um suporte a fim de serem conservados e codificados. Para ele, toda representação do real é por natureza simbólica.

Para Pomart (2004, p. 122-123), uma informação é um conhecimento comunicado por uma mensagem transmitida por um indivíduo a outro indivíduo, e implica que haja comunicação, isto quer dizer que ocorra uma troca de informações entre duas ou mais pessoas, assim como, também, implica um código comum de compreensão do conteúdo comunicado. Esse código, por sua vez, refere-se à forma da mensagem e de seu significado, mas os dois podem ser tratados separadamente, sendo a forma constituída pelo suporte físico

da mensagem. Essa separação entre forma e sentido é a base da desmaterialização da informação e de seu tratamento moderno sob forma eletrônica.

O autor coloca que, nos dias de hoje, a informação pode ser produzida, armazenada, tratada e comunicada inteiramente sob a forma eletrônica, podendo, ainda, apresentar um aspecto totalmente volátil. A informação é, primeiramente, produzida e comunicada, podendo ser arquivada sob forma tradicional ou informatizada (automatizada) e difundida através de redes e de mídias diversas, uma vez que se apresenta de diferentes formas. Ela é, também, objeto de tratamento, de análises e de sínteses e, por causa disso, as tecnologias estão sendo utilizadas massivamente.

Complementa sua definição afirmando que a informação tem valor, logo ela é comercializada, alimentando uma economia e movimentando uma indústria. Ao contrário do conhecimento e, *a fortiori*, a competência da informação é exterior ao indivíduo ou a um grupo de indivíduos, pois ela vive uma existência autônoma e talvez, o fato de ser adquirida facilmente no mercado, faz com que as ferramentas de busca orientem essa oferta e procura.

O autor assinala, além disso, que a informação tem seus atores e envolve profissões, formações, associações e eventos específicos. Ela modela uma sociedade e cria comportamentos e atitudes pessoais. Ela obedece a leis matemáticas e lógicas, se enquadra no direito e nas regras deontológicas. Os poderes públicos e os organismos internacionais se interessam por ela, além de estimularem o desenvolvimento de políticas em torno dela. Os pesquisadores se interessaram por ela e a constituíram em uma disciplina autônoma: a Ciência da Informação.

Pela consulta feitas nessas diversas obras de referência consultadas, pode-se perceber como são extramente claras as diferentes noções e definições que se tem a respeito de informação. E pode-se dizer que, mesmo dentro da Ciência da Informação (PINHEIRO, 1997), encontra-se uma *miríade de definições*.

1.2 O CONCEITO DE INFORMAÇÃO NA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO

Segundo Braga (1995), diferentes teses e dissertações enfocaram a conceituação de informação como ponto de partida para uma melhor compreensão do fenômeno informacional, o qual ainda apresenta ambigüidades, lacunas, imprecisões e grandes zonas de incerteza. Para confirmar isso, a autora faz uso das palavras de Edgar Morin (1991) “A

informação é uma noção nuclear, mas problemática. Daí toda a sua ambigüidade: não se pode dizer quase nada sobre ela, mas não se pode passar sem ela”.

Braga, também, afirma que há na área uma aceitação quase tácita de que informação implica em processo de comunicação: um emissor, um receptor e um canal, colocando a seguinte questão: “Existiria alguma informação que não passaria pelo processo de comunicação?”

Pinheiro (2004), citando Wersig e Nevelling (1975), destaca a questão apontada por esses teóricos, uma vez que para eles a informação como objeto da Ciência da Informação não é uma certeza na medida em que é “um possível objeto”. Segundo esses autores, “temos de deixar claro, a todo instante, o que significa [informação]”, uma vez que se trata de um “extremo caso de polissemia na comunicação técnica da informação e documentação”.

A colocação dos autores foi o ponto de partida para os estudos realizados por Belkin e Robertson (1976) que desenvolveram um dos conceitos mais empregados (e, também, evocados) em ciência da informação: “**Informação é aquilo que é capaz de transformar a estrutura**”.

Em tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação do IBICT em 2004, Maria Odila Fonseca oferece um estudo sistematizado das idéias de Belkin desenvolvidas em artigo publicado no *Journal of Documentation* de 1978, onde ele (agora sozinho) expõe:

[...] a questão central não é estabelecer uma definição singular para a informação, e sim conceitos em cuja pluralidade se poderiam identificar maneiras de ver e interpretar o fenômeno da informação, mais do que afirmar o que ele vem a ser. Sugere, portanto, que analisemos os conceitos de informação segundo um conjunto mínimo de requisitos para a definição de qualquer conceito científico e que podem ser assim classificados: “metodológicos”, tendo a ver com a utilidade do conceito; “comportamentais”, tendo a ver com os fenômenos que o conceito deve explicar; e “definicionais”, tendo a ver com o contexto do conceito. (BELKIN, 1978, p. 60 apud FONSECA, 2005, p. 20-21)

Em seu estudo sobre as principais tentativas de conceituação do objeto e da própria ciência, Fonseca (ibidem, p. 22-26) constrói um quadro classificatório, sintetizando a categorização que Belkin fez dos diferentes conceitos de informação:

- informação como significante, cabendo considerar seu efeito sobre o receptor, conceito decorrente da teoria da comunicação matemática, tentativas de Artandi e Belzer;
- informação como fenômeno geral, proposta de Otten;
- informação como categoria e propriedade da matéria, tentativa de Ursul;
- informação semântica formal, contribuição de Schreider;
- informação como evento, conceito desenvolvido por Pratt;

- informação e incerteza, modelo proposto por Wersig;
- informação e tomada de decisão, conceito desenvolvido por Yovits;
- informação social e científica, seus representantes Mikhailov, Chernyi e Gilyaresvsky;
- informação como substituto de conhecimento, em conceito de Farradane;
- informação como estrutura, conceito desenvolvido por Thompson.

Mc Garry (1984, p. 15-19), em sua obra intitulada *Da documentação à informação: um contexto em evolução*, apresenta e analisa uma variada amostra de definições para a palavra informação, algumas consideradas clássicas para a área, fazendo uma interessante exposição dos atributos a elas associados:

1. A informação pode ser considerada quase sinônima de fato. [Norbert Wiener]
2. A informação tem por efeito transformar ou reforçar o que é conhecido, ou julgado conhecido por um ser humano. [Jesse Shera]
3. A informação é utilizada como coadjuvante de decisão. [Marshall McLuhan]
4. A informação é a liberdade de escolha que se tem ao selecionar uma mensagem. [George Miller]
5. A informação é algo necessário quando enfrentamos uma escolha e sua quantidade depende da complexidade da decisão a tomar. [D.McKay]
6. A informação é matéria-prima de que deriva o conhecimento. [N. Belkin]
7. A informação é trocada com o mundo exterior e não meramente recebida. [C.Shannon e W. Weaver]
8. A informação pode ser definida em termos de seus efeitos no receptor. [J. Becker]

O autor afirma, ainda, aquilo que parece óbvio sobre o uso do termo ‘informação’, pois para ele, apesar da desconcertante variedade de usos, o termo “não sofre de desuso”. Propõe aos “trabalhadores da informação” que prossigam “sem se afligirem com definições universalmente válidas”, pois não haverá “definição unânime de informação”. Coloca para finalizar suas preocupações que “a informação deve ser estruturada e representada de algum modo, senão permanecerá uma pura essência”.

Para Saracevic (1999), um dos autores que mais contribuíram para a construção teórica da área, a *Informação* tem, também, uma variedade de conotações em diferentes campos: em sentido estrito, informação é considerada em termos de sinais ou mensagens para decisão, envolvendo pouco ou nenhum processo cognitivo; em sentido geral, informação é tratada como diretamente envolvida no processo cognitivo e de compreensão; e, em sentido mais amplo, a informação é tratada no contexto; com isso, a informação envolve não apenas

as mensagens que são processadas cognitivamente, mas também o contexto – situação, tarefa, trabalho, motivação, intencionalidade, horizonte como contexto social e cultura.

Este último sentido, o mais amplo, é aquele que a Ciência da Informação deve considerar, pois, para ele, é onde está implícita a sua dimensão social e humana, o seu caráter interdisciplinar e onde as idéias de *recuperação da informação*, *relevância e interação* se desenvolvem.

Le Coadic, um dos poucos pensadores franceses traduzido para o português, apresenta a seguinte definição para **o que é informação?**

A informação é um conhecimento inscrito (registrado) em forma escrita (impressa ou digital), oral ou audiovisual, em um suporte. A informação comporta um elemento de sentido. [...] o objetivo da informação permanece sendo [...] o conhecimento. (LE COADIC, 2004, p. 4-5)

Em seus recentes estudos, Capurro e Hjørland afirmam que a resposta à pergunta **O que é informação?** não é única, pois existem muitas respostas possíveis, dependendo de quem responde. Para esses autores quase toda disciplina científica usa o conceito de informação dentro do seu próprio contexto e com relação a fenômenos específicos.

Informação é qualquer coisa que é de importância na resposta a uma questão. Qualquer coisa pode ser informação. Na prática, contudo, informação deve ser definida em relação às necessidades dos grupos-alvo servidos pelos especialistas em informação, não de modo universal ou individualista, mas, em vez disso, de modo coletivo ou particular. Informação é o que pode responder questões importantes relacionadas às atividades do grupo-alvo. A geração, coleta, organização, interpretação, armazenamento, recuperação, disseminação e transformação da informação devem, portanto, ser baseada em visões/teorias sobre os problemas, questões e objetivos que a informação deverá satisfazer. (CAPURRO; HJØRLAND, 2007, p. 187-188)

Para Frohmann (2008 apud SILVA; KERR PINHEIRO, 2011, p.3), é fundamental que a informação seja explicitada numa materialidade porque, do contrário, as abordagens sociais, culturais, políticas e éticas da informação perdem seu sentido.

Pode-se aferir que o foco da questão centra-se na noção de informação pois esta recebe, de acordo com Jeanneret (2008 apud SILVA; KERR PINHEIRO, 2011, p.3) definições diferenciadas no bojo da própria Ciência da Informação, tornando-a “ampla, complexa, extensa, diversificada, e, portanto, plena de influências” dos mais variados pesquisadores de informação [oriundos, normalmente, das bibliotecas, museus, arquivos e da área de comunicação] “o que vale dizer que há um déficit e um grande atraso na discussão teórica em torno da informação”.

Couzinet (2009, p. 15 apud SILVA; KERR PINHEIRO, 2011, p. 3) apresenta um posicionamento semelhante ao afirmar que “a informação é um termo genérico”, pois normalmente encontra-se associado a outros termos como, por exemplo: economia, sociedade, indústria, ciência, tecnologia, ecologia, etc.

Por isso, tanto Capurro e Hjørland (2007) como Silva e Kerr Pinheiro (2011) destacam nos estudos e trabalhos desenvolvidos por Braman (1989, 2004, 2006, 2009) sua permanente preocupação com essa abundância de conceitos.

De acordo com esses autores, a categorização proposta por Braman tem, de certa forma, facilitado o entendimento do termo informação, propiciando aos “fazedores e gestores de políticas” a discussão dos diferentes enfoques.

Segundo a classificação proposta por Braman, a informação pode ser recurso, mercadoria, percepção de padrões ou força constitutiva da sociedade.

Essas categorias irão orientar as escolhas dos envolvidos com a temática, diferenciando as visões e guiando as decisões pois segundo Braman (2004, 2006 apud SILVA; KERR PINHEIRO, 2011, p. 4) “pensar a informação como força constitutiva da sociedade reforça o caráter construtor da política de informação”, ou seja, escolher com qual categoria de informação se irá trabalhar é, também, uma decisão política.

Robredo (2009, p. 9), que em seu livro se propõe *revisitar à ciência da informação*, apresenta muitas noções que expressam essa fluidez do termo informação. Mesmo assim, sem perder de vista a diversidade dos conceitos, sintetiza algumas das principais características da informação, as quais denotam interesse para esta pesquisa.

A informação é suscetível de ser:

- registrada (codificada) de diversas formas,
- duplicada e reproduzida *ad infinitum*,
- transmitida por diversos meios,
- conservada e armazenada em suportes diversos,
- medida e quantificada,
- adicionada a outras informações,
- organizada, processada e reorganizada segundo diversos critérios,
- recuperada quando necessário segundo regras preestabelecidas.

As autoras, que foram citadas quanto a necessidade de uma busca por ‘novas e atualizadas’ definições de informação, analisaram 60 artigos apresentados em sete eventos (desde 2003) no âmbito do ENANCIB, encontrando “uma série de expressões recorrentes e que atualmente têm pouco significado”, observando que o termo é, por diversas vezes, especificado por adjetivação, sendo raro o estudo que procura “refletir sobre o conceito de

informação”, pois na maioria dos casos um autor “vai a outros autores para adensar a discussão”.

[...] não é sem motivo que importantes autores da área clamam por mais discussão sobre a conceituação de informação para o campo da política de informação. Afinal, o que define a informação? O uso? O suporte, o formato que expressam a materialidade da informação ou seu movimento nos fluxos? A base do conceito de informação carece de definição na grande maioria dos trabalhos analisados. (SILVA; KERR PINHEIRO, 2011, p. 12)

Rondinelli (2011, p. 95, grifo nosso) diverge desse posicionamento. Ao elaborar uma exaustiva revisão de literatura acerca da definição do que é informação, a autora afirma que, embora “pesem as inúmeras possibilidades de entendimento do termo informação” no âmbito de várias áreas do conhecimento, “é fato que a Ciência da Informação tem dado **uma expressiva e consistente contribuição** à questão”.

Contudo, ao se pretender buscar na literatura brasileira da área de Arquivologia essa conceituação, e não apenas naquelas obras de referência citadas, a palavra informação passa a partir de um dado momento, final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, a se apresentar quase que sempre adjetivada. A expressão *informação arquivística* passa, então, a emergir nas narrativas dos mais expressivos autores da área.

1.3 O CONCEITO DE INFORMAÇÃO NA ARQUIVOLOGIA

Jardim (1998, p. 36-39; 1999, p. 29-30), em seus diversos estudos e trabalhos, sempre tem apontado, de uma maneira geral, para a “fragilidade conceitual da área”.

Silva (2009), em pesquisa desenvolvida sobre o uso da expressão “informação arquivística” no meio acadêmico, ou melhor, sobre a emergência dessa noção na produção do conhecimento arquivístico brasileiro, entre os anos de 1996 e 2006, procura identificar e analisar essa fragilidade.

Silva (2009, p. 116) assinala que “a dimensão de inovação no emprego da expressão *informação arquivística* ainda não está clara”, sendo sua utilização justificada, por alguns dos autores analisados no escopo da pesquisa, “como mais vantajosa à compreensão das funções arquivísticas, em relação ao conceito de documento de arquivo”.

Contudo, em sua análise infere que esses autores “reproduzem a noção como se um conceito fosse” e que os argumentos utilizados revelam uma preponderância “pela equivalência entre informação arquivística e documento de arquivo”.

Em manifestação recente em evento da área, Bellotto (2010 apud RONDINELLI, 2011, p. 222), refletindo sobre muitas das imprecisões terminológicas da área, afirma que “a expressão ‘informação arquivística’ é um tanto equivocada, embora tenha caído no uso comum”.

Nesta pesquisa irá se trabalhar com **a concepção de informação orgânica**, definida e defendida por um grupo de arquivistas canadenses.

As informações orgânicas [quer dizer, elaboradas, expedidas ou recebidas no quadro das funções do organismo] podem ser verbais ou, registradas num suporte como o papel, a fita magnética, o vídeo, o disco ótico ou o microfilme, dão origem aos arquivos do organismo. A gestão arquivística da informação orgânica permite a melhora do processo e da tomada de decisão, além de reduzir a incerteza e aprofundar o conhecimento da cultura institucional do organismo. (COUTURE; ROUSSEAU; DUCHARME, 1988, p. 53-54; COUTURE; ROUSSEAU; 1998, p. 61-76)

O esforço desses autores, ao evocarem a própria definição de arquivo, inaugura, nas palavras de Fonseca (1998, p. 35), “um importante espaço de reflexão em torno das questões mais específicas do fenômeno informacional e preconiza maior relação entre a Arquivologia e a Ciência da Informação, ou Ciências da Informação como preferem os canadenses”.

Ainda, nesta perspectiva, a adoção da noção de *informação arquivística*, desenvolvida por Jardim, servirá de suporte conceitual para a abordagem dos questionamentos propostos.

A informação arquivística produzida pela administração pública cumpre um ciclo que envolve sua produção, processamento, uso e estocagem em dois contextos: primeiramente, no *ambiente organizacional da sua produção* e, num segundo momento, no marco das *instituições arquivísticas* responsáveis pela normalização da gestão de documentos correntes e intermediários, bem como pela preservação e o acesso ao patrimônio documental arquivístico. [...] O gerenciamento da informação arquivística pressupõe o controle dessas etapas, contempladas na formulação e implementação de políticas públicas. (JARDIM, 1999, p. 30-32)

Assim, no universo desta pesquisa, o cerne da questão encontra-se na análise dos procedimentos adotados pelos órgãos e entidades governamentais para avaliar as informações arquivísticas, produzidas e acumuladas no ambiente organizacional.

Afirma-se que somente com a plena adoção dos princípios e práticas da gestão de documentos, essencialmente aquelas relacionadas à avaliação dos documentos de arquivos, é que as dificuldades de acesso às informações públicas poderão ser sanadas.

Na maior parte das vezes, as dificuldades de acesso às informações resultam da falta de processamento técnico adequado. Por processamento técnico, entende-se a realização das atividades de identificação, classificação, avaliação, arranjo, descrição e conservação dos documentos de arquivo de acordo com os procedimentos preconizados pela teoria e práticas arquivísticas. Dessa forma, a ausência de processamento técnico, entre outros aspectos ainda a serem apontados (ou identificados), inviabiliza o acesso público às informações governamentais.

Cabe, neste ponto, abrir parêntese para introduzir uma breve apreciação sobre a conceituação dos documentos de arquivo.

Nosso ponto de partida é o **documento**: a unidade constituída pela informação e seu suporte. E para definir informação incorremos em inevitável circularidade, já que por ela entendemos todo e qualquer elemento referencial contido num documento. Se a **informação**, nesse sentido, é parte integrante do documento, este por sua vez, é parte de um coletivo muito especial a que denominamos arquivo. Em sua acepção clássica, **arquivo** é o conjunto de documentos que, independentemente da natureza ou do suporte, são reunidos por processo de acumulação ao longo das atividades de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, e conservados em decorrência de seu valor. **Que valor, poderíamos perguntar?** Antes de qualquer outro, o valor informativo, o valor referencial. Fecham-se assim os elos que unem informação, documento e arquivo numa cadeia, como variáveis de um sistema. (CAMARGO, 1994, p. 34-35, grifo nosso)

O documento de arquivo ou, ainda, a informação orgânica registrada sempre foi o instrumento de base do registro das ações de todas as administrações, ao longo de sua produção e utilização, pelas mais diversas sociedades e civilizações, épocas e regimes.

Entretanto, bastaria nessa digressão, reconhecer que os documentos de arquivo serviram e servem tanto para a comprovação dos direitos e para o exercício do poder, como para o registro da memória.

Contudo, optou-se por uma rápida explanação para que ficasse clara a compreensão do objeto da Arquivologia.

Documentos de arquivo são as unidades de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato, que são produzidos e recebidos por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, no exercício de suas atividades. Os documentos de arquivo formam um conjunto orgânico, ou seja, um arquivo. Os documentos de arquivo refletem as atividades a que se vinculam, expressando os atos de seus produtores no exercício de suas funções. A razão de sua origem, ou a função pela qual são produzidos, é que determina a sua condição de documento de arquivo e não a natureza do suporte ou o seu formato.

De acordo com a representação dos seus elementos nos diferentes suportes e formatos, os documentos de arquivo podem ser caracterizados quanto ao gênero em: textuais, cartográficos, iconográficos, filmográficos, sonoros e micrográficos.

Ao fechar o parêntese cabe colocar, ainda, que hoje é comum o uso do termo documento arquivístico.

Para Rondinelli (2011, p. 142), “o uso do termo documento de arquivo é comum no cenário arquivístico dos países de língua latina. [...] Já o termo documento arquivístico é próprio dos países de língua inglesa”. Para a autora, ambas as denominações estão corretas, porém ela considera a segunda expressão mais precisa na identificação do objeto da Arquivologia.

Em torno da questão da conceituação da informação, procurou-se, ainda, adicionar as caracterizações e os enfoques relacionados à informação pública, ou de caráter público, e à informação governamental, uma vez que eles propiciarão uma compreensão dos problemas da governança informacional, bem como poderão auxiliar na análise das políticas arquivísticas.

1.4 AS CARACTERÍSTICAS DA INFORMAÇÃO PÚBLICA E DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

A relação entre o acesso à informação e a conquista dos direitos humanos encontra-se nos dias de hoje na pauta de muitos discursos, seja na academia, na mídia ou na política. Entretanto, faz-se necessário apresentar uma breve historicidade dessa relação para compreendê-la frente às próximas abordagens teóricas.

Para aludir aos precedentes históricos mais remotos, pode-se citar o *Bill of rights* inglês de 1689, o *Bill of rights* das colônias americanas de 1776 e a *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* da assembléia francesa de 1789, pois todas essas declarações, de acordo com Matteucci (1991), se desenvolveram no “clima cultural dominado pelo jusnaturalismo e pelo contratualismo”, em outras palavras, essas doutrinas afirmam que “os homens têm direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão”.

Se nos fins do século XVIII os direitos do homem estavam sendo delineados em torno dos conflitos entre direitos abstratos e concretos, naturais e subjetivos, questões a um tempo

de ordem conceitual e política, foi a partir do século XIX que a conquista desses direitos pautou as relações entre Estado e sociedade.

Matteucci (1991) coloca que, na atualidade, “luta-se ainda por esses direitos porque mesmo após as grandes transformações [ocorridas essencialmente a partir da segunda metade do século XX] não se chegou a uma situação garantida efetivamente”. Segundo o autor, as “três espécies de direitos” podem até não coexistirem de fato nos dias atuais, mas “para serem verdadeiramente garantidos devem existir solidários”.

Pode-se, com isso, afirmar que a luta em prol dos direitos civis, políticos e sociais seguiu, de uma maneira geral, mas de formas diferenciadas, uma tendência em todo mundo, na medida em que “hoje os direitos dos cidadãos estão enumerados” na maioria dos textos constitucionais dos regimes democráticos, por mais ampla que seja a gama de sentidos contemporâneos da palavra ‘democracia’.

Para Ferrari (2000, p. 163-169), democracia significa “gozo dos direitos fundamentais e acesso efetivo às oportunidades da vida”. O autor destaca, essencialmente, que a conexão entre democracia e informação é “biunívoca e de coessencialidade”, portanto, complexa, não só em razão da longa história que cada um dos termos possui, assim como, também, porque ambas “foram submetidas a importantes variações, as últimas ocorridas em pouquíssimos anos e particularmente relevantes”.

Se democracia significa liberdade e igualdade no gozo dos direitos e de oportunidades, parece claro que a informação livre [...] dela constitui um fundamento essencial. [...] Compreende-se assim que “informação” não é somente “o ato de informar” como diz o vocabulário, mas em geral é parte essencial do processo de formação de conhecimentos, de opiniões e, portanto, da própria personalidade do indivíduo: a parte que age mediante a interação do sujeito com o mundo externo. A falta de informação bloqueia o desenvolvimento da personalidade, tornando-a asfixiada. [...] Por essas razões, devem ser colocados no mesmo plano do ponto de vista democrático *o direito de informar e o direito de ser informado*. (FERRARI, 2000, p. 163-169)

Para Uhlir (2006, p. 21), desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19)⁴, uma das principais metas de qualquer sociedade tem sido a luta pelo desenvolvimento humano, ou seja, “o fortalecimento de todos os cidadãos, por meio do acesso e utilização da

⁴ “Artigo XIX - 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 idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução nº 217-A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948. Tradução não-oficial do texto em língua inglesa. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DH8.HTM > Acesso em 7 dez. 2011. Cabe, ainda, assinalar que esse direito fundamental passou a ser reconhecido por outros organismos da comunidade internacional, por meio de tratados, convenções e declarações assinadas, inclusive, pelo Brasil.

informação e do conhecimento”. Com isso, o acesso e a utilização de informações ganham importância fundamental para os cidadãos que desejam alcançar a “cidadania integral”.

Falar de **cidadania integral** é considerar que o cidadão de hoje deve ter acesso a seus direitos cívicos, sociais, econômicos e culturais em perfeita harmonia, e que todos eles formam um conjunto indivisível e articulado [...] argumenta-se que a democracia implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social. [...] Com respeito à cidadania civil, registram-se importantes conquistas em matéria de legislação, porém é preocupante a limitada capacidade dos Estados de garantir esses direitos na prática. (PNUD, 2004, p. 26-27)

Fica claro, então, que entre os elementos que compõem a conquista desses direitos encontra-se o acesso às informações públicas. O cidadão “bem informado” passa a ter condições de conhecer, participar e ‘reivindicar’, também, outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

A disseminação aberta e irrestrita da informação [...] também promove a melhoria da saúde e seguranças públicas e do bem estar social geral, a medida que os cidadãos se tornem mais bem informados para tomar decisões sobre sua vida cotidiana, seu ambiente e seu futuro. (UHLIR, 2006, p. 30)

Dessa forma, o acesso à informação, além de ser cada vez mais reconhecido, em várias partes do mundo, como um direito, torna-se essencial para a consolidação não só dos direitos políticos, mas, também, dos econômicos e sociais.

[...] a idéia de necessidades, incluindo o entendimento de necessidades econômicas, requer informação pública e intercâmbio de informação, visões e análises. Os direitos [...], incluindo a liberdade de expressão e discussão, não são somente fundamentais para induzir respostas sociais a necessidades econômicas, eles são fundamentais para a conceitualização das necessidades econômicas em si mesmas. (SEN, 1999 apud PNUD, 2004, p. 69-71).

Falar, então, em informação pública requer, a partir de agora, que esta expressão seja definida objetivando esclarecer as relações existentes entre ela e ‘informação do setor público’, ‘informação governamental’ e ‘informação de domínio público’, pois, muitas vezes, acatam-se essas expressões como sinônimas.

Cabe aqui, só para ilustrar, apresentar a definição encontrada nos dicionários de língua portuguesa para o vocábulo **público**. Relativo (ou pertencente ou destinado) ao povo, à coletividade; ao governo de um país; ao que é comum e do uso de todos, aberto a quaisquer pessoas. Uma oposição convencional a público é o uso do termo privado (individual, pessoal,

particular, íntimo, privilegiado). Por ‘bem público’ entende-se o bem econômico consumido e custeado de forma coletiva e por ‘coisa pública’, os negócios ou os interesses do Estado.

Para Uhlir (2006, p. 25), a ‘informação do setor público’ é definida como qualquer informação⁵ que seja *produzida por uma entidade do setor público*, sendo ‘a informação governamental de domínio público’ parte dessa categoria mais ampla.

Segundo esse autor (idem, p. 27), a informação produzida pelo setor público pode ser categorizada por muitos critérios: ser uma informação administrativa ou não; apresentar potencial interesse ou ampla audiência; e, ainda, ter valor econômico para um mercado específico.

Assim, como princípio norteador das Diretrizes apresentadas por Uhlir (ibidem, p. 16), pode-se assumir que ‘*informação pública*’ é qualquer informação produzida por entidades públicas, em todos os setores e em todos os níveis, a qual deve estar disponível ao público, e se “exceções formais” existirem e vierem a impedir que os cidadãos possam acessar a informação pública, estas devem ser justificadas o mais minuciosamente possível.

No contexto da sociedade global, o objetivo é prover acesso universal e diminuir a lacuna entre os ricos e os pobres em informação. Um decisivo elemento dessa estratégia é expandir a quantidade e a qualidade da informação [...] particularmente aquela gerada no setor público ou em instituições de interesses público, e conseqüentemente facilitar o acesso aberto e eqüitativo de todos os cidadãos ao conhecimento e aos benefícios advindos dessa informação coletiva. (UHLIR, 2006, p. 29)

Cabe, então, explicitar as colocações desse autor (ibidem, p. 13- 25) a respeito da noção de ‘informação de domínio público’. Esta refere-se:

- à informação de natureza intrinsecamente pública, ou seja, certos tipos de informação que são produzidos por autoridades públicas (“governo” no sentido amplo) no cumprimento de suas funções e no decorrer de suas gestões, que são vistos como um bem público;
- à informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal, ou qualquer obrigação de confidencialidade;
- ao domínio de todos os trabalhos, ou objetos de direitos relativos, que podem ser explorados por todos sem qualquer autorização;
- a dados públicos e informações oficiais produzidos e voluntariamente disponibilizados por governos ou organizações internacionais.

⁵ Nas Diretrizes desse texto adota-se uma definição de informação proposta pela Comissão Européia: qualquer conteúdo, qualquer que seja seu meio (escrita em papel, ou armazenada em formato eletrônico, ou como gravação de som, imagem ou audiovisual). (UHLIR, 2006, p. 27)

Por essas explicações pode-se considerar que *toda informação governamental é uma informação pública*, mas que nem toda informação de domínio público provém necessariamente de uma informação governamental.

De acordo com os esclarecimentos expostos no sítio da Controladoria Geral da União (<http://www.cgu.gov.br>), **a informação sob a guarda do Estado é sempre pública**, devendo o acesso a seus dados, compostos por documentos, arquivos, estatísticas, serem restringidos apenas em casos específicos. “Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público”.

Como a disponibilização da informação produzida no setor público é considerada essencial para o funcionamento de governos nacionais e locais “bem administrados”, o direito do público ao acesso e utilização dessa informação deve ser assegurado, seguindo-se os princípios norteadores dos regimes democráticos e a busca pela ‘boa governança’.

A informação do setor público é um recurso nacional valioso. A disponibilidade dessa informação, reconhecida por lei, ajuda a assegurar a liberdade de expressão dos cidadãos, bem como a responsabilidade do governo e de seus órgãos públicos em gerir as operações governamentais, manter o desempenho saudável da economia e prover os serviços essenciais à sociedade. A maximização do fluxo aberto e irrestrito de informação entre o governo e o público é um aspecto fundamental para uma sociedade democrática e para a promoção de uma boa governança. (UHLIR, 2006, p. 37)

Vale lembrar a que primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Sua Lei de Liberdade de Imprensa - *Freedom of the Press Act* - continha um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais, que previa que “todo indivíduo tem o direito de acessá-los, salvo aqueles classificados como secretos”. Isso ocorreu há quase 250 anos e antes mesmo da Declaração dos Direitos do Homem da Revolução Francesa.

Fonseca (1999), em artigo que condensa os estudos desenvolvidos para a dissertação de mestrado sobre Direito à informação, defendida em 1996, coloca que a evolução da questão do acesso aos arquivos “acompanha a cronologia da conquista dos direitos humanos, na qual se insere o direito à informação”.

Com a Revolução Francesa, a partir da criação do Arquivo Nacional, e da proclamação do direito público de acesso aos arquivos do governo, colocou-se formalmente a questão. Sem dúvida um passo importante, embora, de fato, o acesso público aos documentos governamentais não fosse amplo neste momento. Durante o século XIX, a consolidação dos ideais revolucionários proclamados no final do século anterior e a consolidação de uma visão positivista da história contribuíram para aumentar a abertura, ainda gradual, dos acervos dos arquivos públicos. [...]

Durante a primeira metade do século XX, não se observam mudanças substantivas com relação a esta questão. É no período posterior à II Guerra Mundial que se verificará radical transformação no próprio conceito de acesso aos arquivos. A inclusão do direito à informação na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 transforma o acesso aos arquivos em direito democrático de todos os cidadãos, e não mais uma reivindicação da pesquisa científica ou histórica. Apesar de a lei finlandesa de 9 de fevereiro de 1951 estipular que, em princípio, qualquer documento produzido pela administração pública deveria estar disponível ao acesso de qualquer cidadão, sem nenhuma demora, **o valor exemplar da lei norte-americana de 1966**, conhecida como *Freedom of Information Act*, **torna-a um marco fundamental na conquista do pleno direito de acesso aos arquivos.** (FONSECA, 1999, grifo nosso)

A lei norte-americana se tornou conhecida pela sigla **FoIA** e define quais as informações que devem ser obrigatoriamente exibidas, quais devem ser obrigatoriamente publicadas e relaciona aquelas que, por alguma razão, devem ser excluídas do livre acesso imediato.

Ainda de acordo com Fonseca (1999), a partir desta lei, muitos países “promulgaram legislações semelhantes que, guardadas as inevitáveis especificidades, têm em comum o princípio do direito imediato de acesso aos documentos dos arquivos públicos”, sendo que os excluídos do acesso constituem exceções estritas as quais devem ser justificadas. Com isso, estabeleceu-se **o princípio que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.**

Atualmente, a “Lei Federal de Transparência e Acesso a Informações Públicas do Governo” do México, de 2002, considerada uma referência não só para os países da América Latina, prevê a instauração de sistemas de acesso a serem supervisionados por um órgão independente, o Instituto Federal para Acesso a Informações Públicas, “órgão que tem poder de determinar a repartições que liberem os registros solicitados”.

Canela e Nascimento (2009, p.66) informam, ainda, que a legislação da África do Sul (a lei é de 2000, sendo conhecida como “PAIA - *Promotion of Access to Information Act*”) tem sido apontada como “uma das mais consistentes e inovadoras a ponto de submeter a seu escrutínio empresas privadas prestadoras de serviços públicos ou atuando em uma esfera de amplo interesse da população”.

Rodrigues (2009, p. 28) afirma que conhecer a realidade de outros países se tornou possível com a publicação da *Declaração de Atlanta*⁶. Ele explica que esse texto foi produzido em fevereiro de 2008, durante uma conferência internacional promovida pelo *Carter Center*, em Atlanta, na Geórgia (EUA). De acordo com o autor, “representantes de 40 países redigiram o documento, compilando as melhores regras e conceitos de transparência”,

⁶ Rodrigues (2009, p. 28) informa, ainda, que a íntegra do texto em inglês está disponível em: <www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf> assim como a versão em espanhol está em <www.informacaopublica.org.br/files/Declaracion_de_Atlanta_y_Plan_de_Accion.pdf>

tendo sido consideradas “as experiências e as restrições existentes no planeta no início de 2008”.

Em 18 de novembro de 2011, foi sancionada, no Brasil, a Lei nº 12.527⁷, que dispõe sobre a regulamentação do direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. Como princípio geral dessa Lei, entende-se que toda informação produzida ou gerenciada pelo Estado é pública, salvaguardando-se do acesso público as informações pessoais e aquelas exceções nela previstas.

Para propiciar o encadeamento de alguns dos pressupostos teóricos que norteiam esta pesquisa, seguem-se ao exposto os estudos referentes ao papel da avaliação na gestão dos documentos e suas implicações quanto à formação do patrimônio arquivístico e a preservação da memória. Às reflexões acerca do conceito de Estado e à discussão da categoria de análise do Estado como campo informacional são adicionados os referenciais sobre governo, governabilidade e governança, os quais permitem pensar a configuração do Estado Brasileiro e a questão da democratização.

⁷ A apresentação da referida Lei encontra-se no capítulo referente a legislação brasileira.

2 AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO: ATIVIDADE ESTRATÉGICA PARA A GESTÃO DE DOCUMENTOS

Avaliar é proceder a uma análise da situação e a uma apreciação das conseqüências prováveis do seu ato numa tal situação. A avaliação desenvolve-se no espaço aberto **entre dúvida e certeza** pela vontade de exercer uma influência sobre o curso das coisas, de “gerir” sistemas em evolução, constituindo o homem o primeiro desses sistemas. A avaliação é o instrumento da própria ambição do homem de “pesar” o presente para “pesar” o futuro. [...] A avaliação, poderia assim ser definida, num sentido geral, como a *gestão do provável*. (HADJI, 1994, p. 22-23, grifo nosso)

A palavra **avaliação** é usada em várias situações cotidianas, pois avaliam-se possibilidades, condições, coisas, atributos, trabalhos, pessoas, bens, mercadorias, desempenhos, investimentos, enfim, quase tudo é avaliável, no sentido que se pode conferir “**valores**” e com isso dirigir as escolhas, as ações, as preferências ou as prioridades.

Embora o ato de avaliar consista numa ação corriqueira e espontânea, realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana, sendo assim considerada natural, instintiva e assistemática, **pouco (ou quase nada)** tem-se refletido sobre as implicações do processo de avaliação dos documentos de arquivo.

Avaliar para a teoria e prática arquivísticas significa analisar o uso dos documentos de arquivo para poder se definir (ou estabelecer) os prazos de guarda nas fases corrente e intermediária dos arquivos⁸. Estes prazos, relativos ao valor primário, podem ser de curta, média ou longa duração, sempre expressos em anos, eventualmente, em meses. Findo o prazo de guarda, o documento de arquivo terá como destinação final a eliminação ou a guarda permanente, o que justifica essa destinação é a existência ou a atribuição do valor secundário.

Alguns documentos de arquivo, ao serem criados, já possuem explicitamente esse valor secundário, enquanto para outros essa atribuição do valor secundário só ocorre quando são verificados usos potenciais depois de esgotada ou prescrita a razão (ou a finalidade) de sua produção.

⁸ Teoria das três idades: teoria adotada a partir da segunda metade do século XX, segundo a qual os arquivos são considerados correntes, intermediários ou permanentes, de acordo com a frequência de uso por suas entidades produtoras e com a identificação de seus valores primário e secundário. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 160)

Um dos maiores problemas da avaliação reside na dificuldade de articular e organizar o que se tem escrito (o saber) e o que se tem feito (o fazer). Muitos possuem um grande interesse em aprender “como avaliar”. Assim, cabe indagar qual o ‘saber’ necessário para tornar segura a avaliação. Ou ainda, o que se deve ‘fazer’ para poder avaliar.

A avaliação envolve procedimentos, métodos de trabalho, critérios de valoração, possui fundamentos teóricos e princípios diretores, muitas vezes complementares, mas, às vezes, também, contraditórios ou divergentes, uma vez que muitos (de acordo com a corrente de pensamento que adotam) vêem nela uma prática, um processo e, também, uma teoria.

A questão fundamental parece ser “o que”, “por que” e “para que” avaliar. Afirma-se que existem contextos diferenciados para a realização desse processo e, que, muitos são os pressupostos envolvidos, assim, a avaliação adquire significações diferentes para os que avaliam e isto pode provocar um emaranhado de efeitos sobre os quais há que se refletir para não se expor aos perigos ou as ciladas dessa “refinada arte da destruição”.

Para refletir sobre as implicações do processo de avaliação faz-se necessário apresentar como essa prática se desenvolveu a partir do surgimento do conceito de gestão de documentos.

2.1 O CONCEITO DE GESTÃO DE DOCUMENTOS

O problema do controle e domínio dos fluxos documentais se inscreve no coração da Arquivística moderna. (DUCHEIN, 1993, p. 10, tradução nossa)

Muitos teóricos já fizeram antes uma história dos arquivos, da Arquivologia e mesmo das teorias e práticas que se desenvolveram para a consolidação do saber arquivístico. Pretende-se, aqui, contextualizar as condições para que o conceito de gestão de documentos viesse a se impor como uma renovação epistemológica⁹.

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. No século XIX é que

⁹ Um estudo detalhado sobre essa questão foi desenvolvido por INDOLFO, A.C. Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia. *Arquivística.net.*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 28-60, jul./dez. 2007.

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.

No decorrer do século XX, ocorreu um aumento significativo da produção documental com o incremento das atividades econômicas, sócio-culturais, governamentais, empresariais, entre outras, além da ampliação da produção, uso e difusão das informações registradas em novos suportes, como os magnéticos e os eletrônicos ou digitais.

Os Estados Unidos, entre outros países anglo-saxônicos, são considerados pioneiros, desde os anos de 1940, na elaboração do conceito de gestão de documentos (*records management*).

A visão expressa na definição desse conceito na legislação americana era, nitidamente, mais administrativa e econômica do que arquivística, uma vez que se tratava, essencialmente, de otimizar o funcionamento da administração, limitando a quantidade de documentos produzidos e o seu prazo de guarda.

[gestão de documentos é] o planejamento, o controle, a direção, a organização, o treinamento, a promoção e outras atividades gerenciais relacionadas à criação, manutenção, uso, e eliminação de documentos, com a finalidade de obter registro adequado e apropriado das ações e transações do Governo Federal e efetiva e econômica gestão das operações das agências. (44 U.S.C. Chapter 29 apud FONSECA, 2004, p. 73, tradução da autora).

O norte-americano Philip C. Brooks¹⁰ é identificado, na década de 1940, como o primeiro profissional a fazer referência ao ciclo de vida dos documentos, conceito que se materializou na criação de programas de gestão de documentos e na implantação de arquivos intermediários.

Ernst Posner e Theodore R. Schellenberg¹¹ são considerados os responsáveis pela difusão do conceito e pela aplicação das práticas, nas décadas de 1950 a 1960, o que veio a produzir uma “autêntica revolução na disciplina Arquivística”. Mas, na realidade, é bom explicar como e por que tudo isso começou.

¹⁰ Seu artigo “The selection of records for preservation” publicado no periódico *The American Archivist*, em outubro de 1940, é considerado por muitos estudiosos um dos marcos fundadores da Arquivologia contemporânea.

¹¹ Segundo Menne-Hartz (1994, p. 536), T.R. Schellenberg, influenciado pela teoria e prática prussiana, que havia sido transmitida aos americanos pelo emigrante alemão Ernst Posner, desenvolveu uma teoria que é, ainda hoje, a única que aplica com maior coerência as premissas do livre princípio de procedência na avaliação. Em seu artigo, a autora apresenta uma caracterização dos conceitos de Schellenberg, dado que com o passar do tempo as suas idéias aparecem mal interpretadas nas reflexões arquivísticas.

Do início do século XIX até os finais da Guerra Civil, em 1865, os Estados Unidos não apresentavam muitos problemas com relação ao armazenamento e conservação dos documentos públicos. A partir de então, e durante as décadas iniciais do século XX, ocorre um crescimento vertiginoso da documentação em virtude da proibição legal de destruí-la.

Em virtude dessa situação, uma série de providências foi tomada: comissões foram criadas; atividades censitárias foram desenvolvidas e o volume de documentos acumulados nas agências federais foi recenseado; atos legislativos foram expedidos visando autorizar a eliminação de documentos; foram desenvolvidos estudos para a aplicação das técnicas da administração moderna ao governo federal; e, também, foi autorizada a construção de um edifício para o arquivo nacional.

Segundo Walker (1989 apud LLANSÓ I SANJUN, 1993, p. 73), o desenvolvimento da área de *records management* na administração federal americana situa-se entre o ano de 1934, quando da votação do *National Archives Act*, e o ano de 1941, quando se projeta a instalação de um imóvel para armazenamento temporário dos documentos (*records centers*).

Com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a situação da produção documental, até então controlável, vai se tornando crítica, gigantesca para alguns, levando a criação de novas comissões e a expedição de atos legislativos específicos.

Destacam-se as ações de duas Comissões Hoover (1947 e 1953, respectivamente) e o *Federal Records Act*, de 1950, que determinava que os organismos governamentais deveriam dispor de um *records management program*.

Norton (1985 apud LLANSÓ I SANJUN, 1993, p. 76) identifica, nesse período, ainda, o ponto de “nascimento” de uma nova profissão: o *records manager*.

As Comissões Hoover estabeleceram as práticas para a consolidação de gestão de documentos, no período de 1950-1960, ao introduzirem ações voltadas para o controle da produção documental, para a racionalização das eliminações e a conservação econômica e concentrada dos documentos de guarda intermediária, bem como promoveram a difusão de manuais de procedimentos.

Quanto aos marcos legislativos que fortaleceram a área no período de 1970 a 1990, temos: o *Records Managenet Act*, de 1975, que consagra a definição de gestão de documentos; o *Amendements on Federal Records Managenet Act*, de 1976, que exige que cada agência federal preste contas de seu programa de gestão de documentos, por meio de um relatório anual, ao Arquivo Nacional dos Estados Unidos; e, nos meados dos anos de 1980, o NARS (National Archives and Records Service) ganha autonomia e passa a denominar-se NARA (National Archives and Records Administration).

O governo federal do Canadá, em paralelo, também, desenvolveu ações que estimulavam a aplicação da gestão de documentos nos órgãos departamentais, uma vez que a administração e conservação dos documentos públicos tornavam-se cada vez mais dispendiosas. Isso foi demonstrado pelos diagnósticos realizados tanto pela Comissão Massey (1951) como pela Comissão Glassco (1961-1962).

De suas recomendações concretizaram-se, em 1956, a construção de um depósito central para os Arquivos Públicos do Canadá e, em 1966, o programa de gestão de documentos governamentais passou a ser coordenado pelo arquivista federal (*Dominion Archivist*).

A evolução e as práticas de gestão de documentos, tanto no Canadá como nos Estados Unidos, aqui apresentadas de forma sintetizada, assinalam a importância que a atuação dessas Comissões tiveram nos serviços governamentais.

2.1.1 A difusão do conceito e os seus enfoques

Não se pode falar de gestão de documentos como um conceito único e de aplicação universal, uma vez que na sua elaboração e no seu desenvolvimento contribuíram diversos fatores, em que se destacam a tradição arquivística e, também, a administrativa, e um contexto histórico e institucional. Também, não existe um modelo de gestão de documentos, mas sim uma diversidade de modelos que se produziram com as práticas em diferentes países.

Os elementos economia, eficácia e eficiência, sem esquecer o fator produtividade, são ressaltados, normalmente, em quase todas as conceituações em razão das mudanças por que passavam as organizações, governamentais ou não. No início do século XX, tanto o processo de produção como a organização racional do trabalho, passaram a exigir a adoção dos princípios da administração científica, preconizada pelo Taylorismo¹².

Tais princípios, como o planejamento, o controle e a supervisão da execução, a padronização dos procedimentos, a divisão e especialização do trabalho e a capacitação dos trabalhadores, visavam alcançar os benefícios e as vantagens propaladas por aqueles qualificativos na *modernização* do processo administrativo.

¹² Modelo de administração desenvolvido pelos americanos Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Frank Bunker Gilbreth (1868-1924).

De acordo com Malin, com o crescimento do capitalismo e dos mercados e a com a difusão da idéia de otimização da produtividade, amadurecida na área industrial, “transpõe-se o conceito de linha de produção para o âmbito do trabalho com informação, decompondo-se as tarefas em atividades mais simples”.

Este modelo de gerenciamento, [...] foi estável durante mais de um século. Suportou vários ciclos de industrialização e urbanização, suportou a expansão contínua dos mercados e das modernas organizações baseadas na racionalidade, na adequação dos meios aos fins, nas normas estabelecidas previamente por escrito, na sistemática divisão do trabalho, definida através de hierarquias de cargos e não de pessoa, ou seja, na burocracia, privada ou pública, weberiana. (MALIN, 2003, p. 72-73)

Llansó I Sanjuan (1993) descreve e analisa com profunda e notável clareza as questões que envolveram o surgimento desse conceito, seus desdobramentos na realidade do exercício profissional (Gestores de documentos X Arquivistas) e os diferentes modelos que se desenvolveram no contexto internacional.

Cabe assinalar, ainda, que os autores que não são de origem anglo-saxônica, de uma maneira geral, sempre buscam para a expressão *records management* uma ‘adequação da terminologia’.

Pérotin¹³, que participou de missões de estudos, tanto na Inglaterra como nos Estados Unidos, sempre ressaltava a dificuldade de se traduzir, para o francês, o termo *records* [*documents* ou *archives*] e o termo *management* [*gestion*]. Assim, demonstra a sua definição para *gestion des documents*.

[...] o segmento de um programa de ação formulado para procurar economia e eficácia na criação, organização, conservação e utilização dos documentos [*records*] e nas disposições finais tomadas sobre eles, garantindo que os documentos [*records*] inúteis não serão criados ou conservados e que os documentos [*archives*] valiosos serão preservados. (PEROTIN, 1962 apud LLANSÓ I SANJUAN, 1993, p. 68, tradução nossa)

Artel Ricks, em trabalho apresentado no 8º Congresso Internacional de Arquivos, ocorrido em Washington, em 1976, afirmou que a gestão de documentos criou, no caso dos governos da América do Norte, maior consciência quanto ao significado dos documentos, qualquer que fosse seu suporte. Foi por esse motivo foi que os Arquivos Nacionais, dos Estados Unidos e do Canadá, assumiram a função de órgãos de apoio à administração pública,

¹³ Yves Pérotin, arquivista do município de Paris, formulou, em 1961, a teoria das três idades dos arquivos, que os canadenses rebatizaram como ciclo de vida dos documentos e os australianos, como *continuum*. (DELMAS, 2010, p.65)

com a competência de orientar a implantação de programas de gestão de documentos em órgãos governamentais.

Michel Duchein ressaltou que foram as necessidades nascidas com a crise econômica, dos anos de 1930, e com a Segunda Guerra Mundial que forçaram governos e arquivistas a enfrentarem os problemas colocados pelo aumento da produção documental cujas conseqüências, no plano arquivístico, não poderiam ser tratadas pelos métodos tradicionais.

Na Europa, nesse mesmo período, o problema foi tratado especialmente sob o ângulo do interesse histórico dos documentos, com diversas formas de controle dos *arquivistas-historiadores* sobre a seleção dos documentos a conservar e sobre a destruição do resto, constituindo-se o que se tem denominado, ‘de maneira bastante imprecisa’, às vezes, de pré-arquivamento. (DUCHEIN, 1993, p. 13, grifo do autor, tradução nossa)

Segundo o autor, as respostas a estes problemas foram diferenciadas de acordo com os países, os governos, as tradições arquivísticas e os contextos históricos. Surgiram, a partir daí, vários modelos nacionais estreitamente ligados às condições culturais, econômicas, administrativas e históricas. Quando as motivações eram de ordem econômico-administrativa, implantava-se o modelo americano, sendo as razões de ordem histórico-arquivística, seguia-se o modelo europeu.

Entretanto, Duchein (*ibidem*, p. 13) colocava que “nenhum país pode, hoje [década de 1990], escapar da necessidade de definir a sua própria doutrina neste terreno”.

A diversidade de modelos existentes, em termos internacionais, havia levado, então, a UNESCO, por intermédio do RAMP¹⁴, a apresentar uma definição do conceito de gestão de documentos como “área da administração geral com vistas a assegurar a economia e a eficácia das operações desde a criação, manutenção e utilização, até a destinação final dos documentos”.

Por intermédio desse Programa, a comunidade arquivística internacional teve contato com o trabalho de James Rhoads (1983) sobre *A função da gestão de documentos e arquivos nos sistemas nacionais de informação*. Nele, o autor descreve as fases e os elementos que compõem um programa de gestão de documentos, que devem conduzir com economia e eficácia o ciclo vital dos documentos, bem como formula os níveis de implantação desse programa.

¹⁴ RAMP (Records and Archives Management Program): programa da UNESCO, estabelecido em 1979, que buscou fazer com que o público em geral e os tomadores de decisão atentassem (despertassem) para a importância dos documentos e arquivos. O programa visava, ainda, assessorar os governos no estabelecimento de infra-estruturas eficientes para a gestão de documentos fazendo com que participassem do debate internacional sobre os problemas enfrentados pelos arquivos.

De acordo com a sua descrição, as três fases básicas da gestão de documentos são as seguintes:

- 1ª) elaboração (ou produção, geração, criação) de documentos;
- 2ª) utilização (ou uso) e manutenção de documentos [nas idades corrente e intermediária dos arquivos]; e,
- 3ª) destinação [eliminação ou guarda permanente] de documentos.

Para o autor, um programa integral de gestão de documentos se ocupará de tudo o que sucede aos documentos de uma organização através de seu ciclo de vida, isto quer dizer, desde o “nascimento”, passando pela vida ativa e produtiva como meio de cumprir com as funções da organização, até a “morte” ou destruição, quando tenham cumprido com todas as finalidades pertinentes, ou a “reencarnação” como arquivos, se possuírem valores que justifiquem sua conservação.

Ao defender esse posicionamento, Rhoads (1983) assinala que “bons” arquivos dependem em grande medida de “bons” programas de gestão de documentos.

Afirma, ainda, que com a aplicação dos procedimentos preconizados por esses programas se poderá garantir que os documentos “de guarda permanente” possam vir a ser produzidos em materiais duráveis, organizados de modo a serem encontrados (localizados) facilmente, cuidados de forma adequada durante o período ativo de sua existência, e, finalmente, sejam registrados, avaliados e recolhidos aos arquivos.

Sua proposta é uma das mais bem aceitas e adaptadas no cenário arquivístico, tanto o internacional como o nacional, assim, a aplicação de um programa de gestão de documentos poderá ser desenvolvida em quatro níveis:

- nível mínimo: estabelece que os órgãos devem contar, ao menos, com programas de retenção e eliminação de documentos e estabelecer procedimentos para recolher à instituição arquivística pública aqueles de valor permanente;
- nível mínimo ampliado: complementa o primeiro, com a existência de um ou mais centros de arquivamento intermediário;
- nível intermediário: compreende os dois primeiros, bem como a adoção de programas básicos de elaboração e gestão de formulários e correspondências e a implantação de sistemas de arquivos;
- nível máximo: inclui todas as atividades já descritas, complementadas por gestão de diretrizes administrativas, de telecomunicações e o uso de recursos da automação. (ARQUIVO NACIONAL (Brasil), 1993, p. 15-16)

Jardim (1987), em texto pioneiro sobre a gestão de documentos, na literatura arquivística nacional, apresenta diversas definições para esse conceito, que era considerado, ainda, emergente para a disciplina Arquivística.

Naquele momento¹⁵, já postulava o autor a necessidade urgente de se desenvolver e produzir conhecimento específico para a implementação de programas de gestão de documentos na administração pública brasileira, a partir da reflexão e do referencial das experiências internacionais.

A década de 1980 foi, também, promissora em termos de experiência de implantação de programas de modernização arquivística, em outros países latino-americanos. Pode-se destacar o caso do México, onde o programa para o Governo Federal buscava no espírito e nos conceitos de gestão de documentos as bases metodológicas para planejar, dirigir e controlar a produção, circulação, conservação e uso da informação documental.

Na década de 1990, o manual de arquivística¹⁶, de autoria dos arquivistas canadenses (oriundos da província de Québec), apresentava com muita clareza os elementos fundamentais da teoria e prática arquivísticas europeias associando-os com o *records management* norte-americano, superando a cisão lá existente na categoria profissional e formulando uma nova versão da disciplina, a chamada “arquivística integrada”. Com isso, reconciliam-se os papéis desempenhados pelos arquivos e pelos arquivistas, ou seja, sua tripla função: administrativa, científica e cultural.

Silva et al. (1999, p. 129-136) traçam uma epistemologia da disciplina em obra intitulada *Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação*. O percurso, por eles descrito, inicia-se com a apresentação das práticas arquivísticas desde as civilizações pré-clássicas, mas, ao chegarem à contemporaneidade da estruturação dessas práticas na disciplina, destacam que o “fenômeno da explosão documental não se circunscreveu à informação científico-técnica”.

Para esses autores, o fenômeno engloba a informação produzida por estruturas administrativas de todo o tipo, *obviamente, os arquivos*, formalizando a contextualização do surgimento do conceito de *records management*, na época do pós-guerra. Eles consideram essa uma contribuição americana sem paralelo para a história da arquivística, que canadenses (de origem francófona), franceses, espanhóis e portugueses traduziram por gestão de documentos.

¹⁵ A década de 1980 foi marcada pelo fortalecimento institucional do Arquivo Nacional em razão da implementação de seu Programa de Modernização Institucional Administrativa, em decorrência do convênio realizado entre o Ministério da Justiça e a Fundação Getúlio Vargas.

¹⁶ COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998. (Nova Enciclopédia: 56). [publicação original em francês, Montréal, 1994]

Fonseca apresenta um amplo painel sobre as origens e circunstâncias da trajetória da Arquivologia, onde o conceito de gestão de documentos aparece como aquele que “redefine o campo arquivístico nos primeiros anos do pós-guerra”.

Tal impacto pode ser avaliado a partir da cisão, típica da arquivística norte-americana e de alguns países anglo-saxônicos, entre *archivists*, profissionais encarregados dos arquivos permanentes, e *records managers*, profissionais encarregados da gestão de documentos, uns e outros constituindo categorias profissionais distintas. Tal cisão vai muito além do que se poderia qualificar como questões corporativas e profissionais, chegando mesmo a estabelecer uma separação entre a arquivologia e a gestão de documentos. Tanto assim que, na tentativa de superar essa cisão, os arquivistas canadenses [Carol Couture e Jean-Yves Rousseu, entre outros] formulam o conceito de uma “arquivística integrada”, proposta como uma nova disciplina. (FONSECA, 2005, p. 46-47)

Para finalizar essa conceituação apresentam-se as definições propostas pelos instrumentos que normalizam a terminologia arquivística.

Pelas versões do *Dictionary of archival terminology*, DAT1 (1984), DAT2 (1988) e DAT3 (2002), editados pelo Conselho Internacional de Arquivos, a gestão de documentos refere-se, respectivamente: a área da administração geral que procura alcançar economia e eficiência na criação, manutenção, uso e eliminação de documentos, isto é, durante seu ciclo de vida; e, o campo da gestão responsável pelo controle eficiente e sistemático da criação, manutenção, uso e destinação dos documentos.

Pelo Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística – DIBRATE (Arquivo Nacional, 2005, p. 100), gestão de documentos se define como o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos em fase corrente e intermediária, visando sua eliminação ou recolhimento¹⁷. Acrescenta que esse termo, também, pode ser chamado de administração de documentos e correlaciona com as expressões nos seguintes idiomas: inglês (*records management*), francês (*gestion des documents*), espanhol (*tratamiento archivístico*), italiano (*gestion dei documenti*) e alemão (*organisation der informationsträger / schiftgutverwaltung*).

Pelo *Glossary of Archival and Records Terminology* (PEARCE-MOSES, 2005, tradução nossa), gestão de documentos é o controle sistemático e administrativo dos documentos durante o ciclo de vida de forma que assegure eficiência e economia na sua criação, uso, manuseio, controle, manutenção e destinação. Sendo um programa de gestão de

¹⁷ O conceito apresentado pelo DIBRATE é o disposto pelo art. 3º da Lei nº 8.159, de 1991 (conhecida como Lei de Arquivos).

documentos constituído por atividades, políticas e procedimentos com os quais a organização instrumentaliza (implementa/operacionaliza) a gestão de documentos.

Ao consultar o *Glossary of Records and Information Management Terms* da ARMA International¹⁸, este encaminha o termo *records management* para *records and information management*, assinalando que a fonte usada é a Norma ISO 15489:2001. A definição para gestão de documentos e informação é “o campo da gestão responsável pelo controle eficiente e sistemático da criação, recepção, manutenção, uso e destinação de documentos, incluindo processos para captura e manutenção da evidência de informação sobre atividades empresariais e transações na forma de registros documentais”.

O Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia (2008, p. 179), também, utiliza a definição contida na Lei de Arquivos. Faz a correlação, ainda, do termo administração e gerência de documentos e associa a diversas expressões em inglês, além de *records management*, *document management*, *paperwork management*, *records administration*, *records creation*, *records maintenance and use*.

O Dicionário de terminologia arquivística (2010, p. 52) define gestão de documentos como o conjunto de medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação, uso primário e avaliação de arquivos. Apresenta os termos equivalentes em inglês (*records management*), francês (*gestion des documents*) e espanhol (*tratamiento de documentos administrativos*).

Pode-se assinalar, de acordo com Duchein (2007, p. 15-18), que as dificuldades de tradução no domínio da terminologia arquivística provêm do “fato da Arquivologia ser extremamente ligada aos sistemas jurídicos governamentais e administrativos de cada país”. Isso, muitas vezes, reflete num “conjunto de conceitos que, por definição, dificilmente são transportáveis de um país a outro”.

Para o autor, a “imprecisão dos usos nacionais” e “os usos nacionais diferentes dentro de uma mesma língua”, também, revelam inúmeras armadilhas no momento das traduções, que são, particularmente, freqüentes no caso dos “termos ‘falsos amigos’, típicos entre os idiomas francês e inglês”, sendo necessário “o que ninguém poderia possuir”, ou seja, um conhecimento profundo da literatura arquivística “de todos os países e de suas línguas”.

¹⁸ Originalmente, ARMA era a sigla para a Associação de Gerentes de Documentos e Administradores, tendo sido criada em 1955. Com a expansão da profissão e com o reconhecimento da gestão da informação como chave fundamental para negociar, o Conselho de Administração da Associação decidiu adotar ARMA International como um descritor geral da associação há quatro anos. Disponível em: <<http://www.arma.org/help/index.cfm>>, tradução nossa. Cabe informar, ainda, que a consulta ao Glossário foi feita na versão eletrônica disponível em: <http://www.arma.org/standards/glossary/index.cfm?id_term=156>, que a versão impressa é de 2007 e se encontra na 3ª edição. Acesso em: 8 dez. 2011.

Contudo, ao final do século XX, os conceitos de gestão documentos e de ciclo vital encontravam-se consolidados, apesar das aplicações e das práticas diferenciadas. Porém, é possível afirmar que os avanços científicos e o impacto das novas tecnologias de comunicação e informação voltaram a desafiar a Arquivologia¹⁹ a rever, ou melhor, a renovar, mais uma vez, os princípios e as práticas arquivísticas.

2.1.2 Uma ruptura e uma renovação

Se a explosão documental, nos anos de 1940 e 1950, trouxe para a Arquivologia uma redefinição da disciplina e dos profissionais que nela trabalhavam, constituindo para alguns uma ruptura e para outros uma renovação, a constatação que se tem, na atual era da informação, é que a crescente automação do processo produtivo e o uso intensivo dos recursos tecnológicos produziram ‘fortes’ efeitos na geração, processamento, armazenamento, uso e acesso aos documentos arquivísticos. Pode-se, inclusive, afirmar que, agora, são maiores e mais complexos os desafios que vêm se impondo aos profissionais, aos arquivos e a Arquivologia.

Alguns teóricos discutem quebras e mudanças de paradigmas, uns procuram na perspectiva do pensamento contemporâneo as bases para as suas reflexões, voltando-se para as orientações pós-modernas, enquanto outros foram buscar na Diplomática²⁰ o sentido da validação e preservação do contexto de produção dos documentos eletrônicos.

Na perspectiva de uma renovação epistemológica da área, mais do que tentar romper com os modelos tradicionalmente aceitos, muitos autores têm procurado fundamentar seus estudos e pesquisas, para o controle do ciclo vital, no gerenciamento arquivístico dos documentos, independente do suporte, formato ou mídia em que estes se encontram produzidos, armazenados e que precisam ser “mantidos”, para serem efetivamente e continuamente acessados.

¹⁹ Nos anos de 1990 começou a discussão acerca dos imperativos tecnológicos sobre os conceitos de proveniência e ordem original e as práticas de avaliação, arranjo e descrição e referência. Para um aprofundamento ver o artigo de: DOLLAR, Charles. O impacto das tecnologias de informação sobre princípios e práticas de arquivos: algumas considerações. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1-2, p. 3-38, jan./dez. 1994.

²⁰ Os estudos da professora Luciana Duranti (1998) sobre a “Diplomática: os novos usos para uma velha ciência” são essenciais para essa ‘virada epistemológica’. Diplomática é a disciplina que tem como objeto o estudo da estrutural formal e da autenticidade dos documentos. (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p.70)

O crescente volume de documentos arquivísticos eletrônicos, ou digitais²¹ como se têm chamado mais recentemente, presentes em sistemas informatizados, tem ampliado a preocupação sobre a sua gestão, preservação e acesso a longo prazo.

Para assegurar a longevidade, é essencial a inclusão de requisitos²² de natureza arquivística desde o momento da concepção desses sistemas, tornando-se imprescindível o cuidadoso controle ao longo de todo o seu ciclo vital, de modo a garantir a autenticidade, a fidedignidade, a integridade e a acessibilidade.

Fundamental fortalecimento da área veio com a publicação da Norma ISO 15489:2001 *Information and Documentation – Records Management*.

Esta é a primeira Norma ISO na área de documentação e informação que volta a atenção para os processos que garantem um sistemático controle da produção, uso, manutenção e eliminação de documentos.

Ela é aplicável a todo documento de arquivo, independentemente do suporte material e da entidade produtora, e oferece um conjunto de elementos, requisitos e metodologia que faz com que os gestores das organizações e os profissionais responsáveis pela gestão da informação implantem e desenvolvam programas de gestão de documentos, que dêem suporte às decisões e a continuidade administrativa e proteção àqueles que precisam ser preservados e acessados a longo prazo.

O que para alguns teóricos parecia ser, de início, a desestruturação dos princípios e práticas arquivísticas tradicionais, hoje, já se pode afirmar que o papel da gestão de documentos, como garantia do controle dos fluxos de informação, entre outras funções, ganha uma revitalização incomparável.

Segundo Delmas, a nova ordem digital “ênfatisa a continuidade da gestão dos documentos de arquivo” desde a fase da produção até a destinação final dos documentos, seja a eliminação ou a guarda permanente.

É desde a concepção dos documentos eletrônicos que, agora, o arquivista deve intervir para introduzir os metadados aptos a assegurar a conservação dos

²¹ Documento digital: informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional. Documento eletrônico: informação registrada, codificada em forma analógica ou em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de equipamento eletrônico. (CONARQ; CTDE, 2011, p. 128).

²² Para o aprofundamento dessa questão, caso seja de interesse do leitor, recomenda-se consulta ao **e-ARQ Brasil**: modelo de requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), disponível em: <www.conarq.arquivonacional.gov.br/>. Recomenda-se, ainda, os documentos produzidos pelo *International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems - INTERPARES Project*, coordenado pela Universidade de British Columbia, no Canadá, que tem desenvolvido conhecimento teórico-metodológico essencial para a preservação de longo prazo de documentos arquivísticos digitais autênticos, disponíveis em: <<http://www.interpares.org>>.

documentos e perpetuidade dos dados. O arquivista tem um papel especial e novo a desempenhar ao lado do produtor e do profissional da informação, papel que o diferencia dos que atuam no que chamamos as disciplinas vizinhas. Já o vimos no caso dos documentos em suportes tradicionais, e não é a eletrônica que muda a natureza e a função dos documentos de arquivo. (DELMAS, 2010, p. 98-121)

O gerenciamento arquivístico dos documentos²³ torna-se primordial para garantir cada vez mais eficiência, eficácia e qualidade nos negócios, nas decisões e na preservação da memória.

Com isso, faz-se necessário revisitar o pensamento de Duchein quando afirma que a Arquivística viverá, ou seja, não entrará em colapso, se conseguir dominar e controlar os fluxos documentais.

2.2 AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO

A literatura e a prática arquivísticas no plano internacional destacam, a partir da adoção do conceito de gestão de documentos, a importância da atividade de avaliação e seleção de documentos²⁴ para a racionalização do ciclo de vida documental.

A avaliação é um processo de análise e seleção de documentos que visa estabelecer os prazos de guarda e a destinação final dos documentos, definindo quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e, em que momento, poderão ser

²³ Para melhor compreensão desse conceito, apresentam-se duas definições: Um sistema de gerenciamento arquivístico de documentos compreende um conjunto de regras internamente consistentes que governam a elaboração, o recebimento, a retenção e o manuseio de documentos arquivísticos correntes e intermediários, no curso usual e ordinário dos negócios do criador, e as ferramentas e mecanismos usados para implementá-las. (DURANTI; MACNEIL, 1996, p. 48-49 apud RONDINELLI, 2005, p. 63) Sistemas de gerenciamento arquivístico de documentos mantêm e apóiam a recuperação de documentos arquivísticos, enquanto sistemas de informação armazenam e fornecem acesso à informação. Sistemas de gerenciamento arquivístico de documentos são diferenciados de sistemas de informação, dentro das organizações, pelo papel que desempenham em fornecer às organizações prova de transações. (BEARMAN, 1993, p.17 apud RONDINELLI, 2005, p. 62).

²⁴ Para a correlação do termo 'avaliação de documentos' utilizado na terminologia arquivística brasileira, apresentam-se as definições, em inglês, que integram três obras de referência. **Appraisal** = a basic records management/archival function of determining the value and thus the [disposition](#) of [records](#) based upon their current administrative, legal, and fiscal use; their [evidential](#) and [informational value](#); their [arrangement](#) and condition; and their relationship to other records. *Corresponde, em francês, ao termo [tri](#) ou [évaluation](#) e, em espanhol, a expressão [valoración y selección](#).* (CIA, 2002). **Appraisal** = process of evaluating records to determine their retention based on administrative, legal, and fiscal requirements and historical value. Also referred to as [records appraisal](#). (ARMA, 3 ed.). **Appraisal** = The process of determining the length of time records should be retained, based on legal requirements and on their current and potential usefulness (PEARCE-MOSES, 2005)

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.

Os manuais nacionais (ARQUIVO NACIONAL, 1993, 2001) preconizam que a fixação da temporalidade é essencial para se alcançar a racionalização do ciclo documental, para reduzir, ao essencial, a massa documental dos arquivos e para ampliar o espaço físico de armazenamento, assegurando as condições de conservação dos documentos de valor permanente e a constituição do patrimônio arquivístico nacional.

A aplicação dos critérios de avaliação deve efetivar-se nos arquivos correntes, a fim de se distinguirem os documentos de valor eventual, de eliminação sumária, daqueles de valor probatório ou informativo.

A transferência de documentos para os arquivos intermediários não deve ocorrer sem que estes tenham sido, anteriormente, avaliados. O desenvolvimento do processo de avaliação e seleção nos arquivos intermediários tem se mostrado extremamente oneroso do ponto de vista técnico e gerencial, bem como tem levado a formação de massas documentais volumosas, descaracterizando a função primordial dos arquivos de apoio às atividades gerenciais.

Os arquivos servem, em uma primeira instância, para apoiar o gerenciamento operacional. [...] Sem arquivos, nem as ações e transações que formam os processos e nem os processos de trabalho, eles mesmos, poderiam ser vinculados uns aos outros. [...] Arquivos devem não só assegurar que o trabalho seja feito de modo eficiente e efetivo, mas também possibilitar que terceiros cheguem se, e como, foi executado. Arquivos também servem para garantir responsabilidade e evidência. Arquivos confiáveis contêm evidência confiável a respeito de decisões tomadas, direitos adquiridos e compromissos assumidos. [...] Arquivos confiáveis tornam pessoas e organizações responsáveis umas com as outras, com fornecedores e clientes, e com a sociedade em geral. (THOMASSEM, 2006, p. 7)

Torna-se fundamental para o processo de avaliação que os documentos tenham sido classificados, pois só a classificação permite a compreensão do conteúdo dos documentos de arquivo dentro do processo integral de produção, uso e acesso à informação arquivística, mantendo os vínculos orgânicos específicos que possui com a entidade geradora.

Sem a classificação, fica nebulosa a característica que torna os documentos de arquivo peculiares e diferenciados em relação aos demais documentos: a organicidade. **Nenhum documento de arquivo pode ser plenamente compreendido isoladamente e fora dos quadros gerais de sua produção** – ou, expresso de outra forma, sem o estabelecimento de seus vínculos orgânicos. (GONÇALVES, 1998, p. 13, grifo da autora)

Segundo Schellenberg, “a classificação é básica à eficiente administração de documentos correntes”, com isso todos os outros elementos que compõem as ações que visem ao efetivo controle do ciclo de vida dos documentos “dependem da classificação”.

Se os documentos são adequadamente classificados, atenderão bem às necessidades das operações correntes. [...] Na avaliação de documentos públicos, o primeiro fator a ser levado em consideração é o testemunho ou prova que contém da organização e da função. [...] Se a classificação dos documentos visa a refletir a organização. [...] E se, além disso, são classificados pela função [...] então o método de classificação proporciona as bases para a preservação e destruição, seletivamente, dos documentos depois que hajam servido aos objetivos das atividades correntes. (SCHELLENBERG, 1974, p. 61-62)

Então, a vinculação entre a classificação e a avaliação é primordial para garantir o controle do ciclo de vida e dos fluxos documentais e o acesso às informações.

O processo de avaliação deve considerar a função pela qual foi criado o documento, identificando os valores²⁵ a ele atribuídos, primário ou secundário, segundo o seu potencial de uso.

O *valor primário* refere-se ao uso administrativo, razão primeira da criação do documento, o que pressupõe o estabelecimento de prazos de guarda ou retenção anteriores à eliminação ou ao recolhimento para guarda permanente. O valor primário relaciona-se, portanto, ao período de uso do documento para o cumprimento dos fins administrativos, legais ou fiscais.

O *valor secundário* refere-se ao uso dos documentos para outros fins que não aqueles para os quais foram, inicialmente, criados. Atribui-se (ou identifica-se, para alguns) o valor secundário aos documentos quando esses passam a ser considerados fontes de pesquisa e informação para terceiros e, também, para a própria administração, pois contêm informações essenciais sobre matérias com as quais a organização lida para fins de estudo.

A gestão de documentos pressupõe a racionalização do ciclo de vida dos documentos por intermédio do conjunto das operações técnicas e processos que governam todas as atividades dos arquivos correntes e intermediários (essencialmente a classificação e a avaliação), possibilitando o controle da produção, do uso e da destinação final dos documentos.

²⁵ Como o conceito de valor é central para a Arquivística contemporânea, alguns autores preferem reservar o uso do termo **valor** para os conceitos de valor primário e secundário, evitando algumas especificações que podem tornar equivocada essa noção, tais como: valor de prova, valor probatório, valor de informação, valor administrativo, valor legal, valor fiscal, valor financeiro, valor de testemunho, valor científico, valor cultural, valor histórico, valor patrimonial. (COUTURE, 2003, p. 33, tradução nossa)

Só essas práticas permitem o compartilhamento das informações para a tomada de decisão segura e transparente, e a preservação dos conjuntos documentais para a guarda permanente, bem como asseguram que a eliminação daqueles documentos destituídos de valor, a curto, médio ou longo prazo, seja realizada de forma criteriosa.

As dificuldades encontradas nos processos de avaliação dos documentos são, de uma maneira geral, conseqüências da ausência de tratamento arquivístico a que se encontram submetidos os documentos produzidos e acumulados, tanto nas instituições públicas quanto nas empresas privadas.

A ausência de elaboração e implantação de programas de gestão de documentos tem ocorrido de uma forma sistemática, muitas vezes em função da falta de recursos humanos capacitados para a execução de tal atividade. Pode-se adicionar a esse fator o desinteresse dos administradores, públicos e privados, que, ao fecharem os olhos para a questão, só buscam solução quando se faz necessária a liberação de espaço físico “abarroçados de papéis”.

A ausência de tratamento arquivístico na administração dos arquivos correntes ou, ainda, a preferência pela ordenação no lugar da classificação, associada à variedade de métodos de arquivamento empregados, que privilegiam os elementos de identificação formais e dificultam a distinção do uso administrativo e potencial dos documentos, vêm quase impossibilitar o estabelecimento de critérios de valor que orientem a tarefa da avaliação.

O processo de avaliação deve ser visto, também, como uma das atividades essenciais da administração dos arquivos correntes como uma forma de assegurar a sua organização.

O levantamento dos prazos de guarda deverá ocorrer após a identificação dos documentos pelo processo de classificação e vincula-se à frequência de uso das informações e à existência de prazos legais a serem cumpridos, os chamados prazos prescricionais.

A prática de promover a avaliação em outra idade, que não seja a corrente, é considerada totalmente inadequada, pois os acervos acumulados encontram-se descontextualizados, na maioria das vezes não classificados, apresentando características que exigirão propostas de destinação acompanhadas de justificativas específicas.

A função da tabela de temporalidade e destinação de documentos como instrumento arquivístico é singular, pela capacidade de orientar os técnicos na tarefa de seleção dos documentos a serem eliminados, após cumprirem os prazos de guarda nas fases corrente e intermediária, ou serem preservados como de guarda permanente.

A metodologia para a sua elaboração deve fundamentar-se nas funções e atividades desempenhadas pelo órgão produtor, tomando-se por base o plano de classificação estabelecido para os conjuntos documentais. Para que se contemple o controle sobre o ciclo de

vida é fundamental identificar os valores (primários e secundários) a eles atribuídos, definir prazos de guarda nas fases corrente e intermediária, determinando a destinação final (eliminação ou guarda permanente).

Não há dúvida de que as práticas arquivísticas da classificação e da avaliação fundamentam as atividades de gestão de documentos.

2.2.1 As implicações do processo de avaliação de documentos

Explicar a atualidade continua ser uma pretensão. Quando muito, pode-se nutrir a ambição de compreendê-la melhor por este ou aquele caminho. (BRAUDEL, 2004, p. 17)

Se não há dúvidas quanto ao papel da avaliação como tarefa essencial para a gestão dos documentos de arquivo, isso não quer dizer que essa atividade seja (ou tem sido, ou, ainda, será) realizada, aceita e assumida sem qualquer tipo de inquietação (dúvida mesmo) ou até uma certa preocupação.

Em posições contraditórias, muitas vezes, colocam-se os historiadores e os profissionais de informação, essencialmente os arquivistas, com relação ao processo de avaliação de documentos.

Os primeiros, ratificando as palavras de Pierre Nora (1984, p. XXVIII), desejam que se “arquivem tudo, arquivem tudo, disso sempre restará alguma coisa!”. Em oposição clara a esse pensamento colocava-se o arquivista inglês Hilary Jenkinson (1922 *apud* GONZÁLEZ CICERO; MINA, 2003, p. 231) ao afirmar “se se quisesse conservar tudo, acabaria por não se ter a possibilidade prática de conservar nada: a imensa massa de papéis produziria sua autodestruição total”.

Outros historiadores menos ‘radicais’ aceitam a avaliação pela impossibilidade real de se conservar tudo, restando aos arquivistas ‘convencer’ a todos da importância dessa atividade, ‘defendendo’ um posicionamento de que esta não é uma prática mecânica e nem baseada em intuição ou suposições arbitrárias de valor.

Contudo, ainda resta muito por fazer. Para avançar as discussões no plano teórico (e, também, nas práticas) faz-se necessário questionar “a visão instrumentalizada” desse processo e a suposta neutralidade de sua lógica. De uma maneira geral, a avaliação dos documentos de

arquivo reveste-se de uma racionalidade técnica que nem sempre expressa, explicitamente, uma função política de memória e de formação e preservação do patrimônio arquivístico por parte do Estado.

Para Jardim (1995), em seu artigo sobre *A invenção da memória nos arquivos públicos*, a avaliação de documentos, expressa na literatura [da época] sobre o tema, era “acionada como o recurso técnico mais eficaz (na verdade, o único legitimado pela Arquivologia) para a escolha de documentos “históricos” arquivísticos passíveis de integrar o patrimônio documental de uma sociedade”.

O objetivo da história é *reconstituir, explicar e compreender* o seu objeto: *a história real*. Porém, Thompson (1981, p. 49-50) ressalta que o conhecimento histórico é pela sua natureza: provisório, incompleto, seletivo (mas não, por isso, inverídico), limitado e definido “pelas perguntas feitas às evidências”, bem como, também, pelos conceitos que informam essas perguntas e, portanto, só “verdadeiro” dentro de um campo assim definido.

O mesmo pode-se dizer da memória. A memória é instituída e existe um trabalho de consolidação que a sustenta. Contudo, a memória pode ser tanto ‘lembrada’ como ‘apagada’, mas, também, pode ser ‘esquecida’.

2.2.1.1 Testemunho e perda: História e Memória

Jacques Le Goff, em seu clássico ensaio sobre a Memória, apresenta os fundamentos teóricos desse conceito, destacando as diferenças entre sociedades de memória essencialmente oral e sociedades de memória essencialmente escrita e as fases de transição da oralidade à escrita.

Para o autor, com a passagem da oralidade à escrita, a memória coletiva transforma-se profundamente, pois o *armazenamento das informações* permite ao homem comunicar no tempo e no espaço, proceder ao registro e a memorização, isto é, a perpetuação da lembrança, por meio da inscrição na pedra ou no barro. E, assim, nessa passagem da esfera auditiva à visual reexaminar, reordenar, retificar, ou seja, *intervir*.

Com o aparecimento da imprensa, a memória escrita ocidental passa por transformações ainda mais profundas.

Com o impresso [...] não só o leitor é colocado em presença de uma memória coletiva enorme, cuja matéria não é mais capaz de fixar integralmente, mas é frequentemente colocado em situação de explorar textos novos. (LEROI-GOURHAN, 1964-1965 apud LE GOFF, 2004, p. 34)

Com a Revolução Francesa, assiste-se ao alargamento da memória coletiva e a uma “explosão” da memória com a apropriação dos novos suportes, bem como a criação dos arquivos nacionais, dos museus e das bibliotecas passa a fornecer ao movimento científico e à memória coletiva das nações os monumentos de lembrança.

À identidade dos Estados-Nação associa-se a própria invenção da nacionalidade, passando-se, assim, ao tempo dos **lugares de memória**, lugares onde se cristaliza e se refugia a memória, onde cresce a história, que por sua vez a alimenta, procurando “salvar” o passado para servir ao presente e ao futuro, tornando-se ainda um instrumento e um objetivo de poder.

Ao tratar da problemática dos “lugares de memória”, Nora (1984) afirma que existem lugares de memória porque já não existem os “meios memória”, pois para ele a memória e a história não são “sinônimos”, uma vez que a História se oporia à memória naquilo que ela tem de mais significativo, o absoluto.

Nora (1984, p. XXV-XXVI) afirma, também, que “a necessidade de memória é uma necessidade da história” que busca na materialização da memória uma forma de se multiplicar e de se impor, pois a memória é “a gigantesca e vertiginosa constituição de estoque material” daquilo que é impossível lembrar.

Os lugares de memória são, antes de mais nada, restos. [...] Os lugares de memória nascem e vivem do sentimento de que já não existe uma memória espontânea que *é preciso criar arquivos*, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, registrar atas, porque essas operações não são naturais. [...] São lugares resgatados de uma memória que não habitamos mais, meio oficiais e institucionais, meio afetivos e sentimentais. (NORA, 1984, p. XXIV, grifo nosso)

Para Nora, ainda, “nenhuma época produziu voluntariamente tantos arquivos quanto a nossa” e a “obsessão pelo arquivo que marca o contemporâneo” passou a interferir na *totalização*, tanto na conservação do presente como na preservação do passado, dando lugar ao que se tem chamado de uma “memória arquivística”.

A produção indefinida de arquivos é, também, a consequência da nova consciência de uma memória historicizada, cuja construção “incompleta” requer pesquisa, análise e discurso crítico, uma vez que *faz uso daquilo que já não existe*.

Com a escola histórica positivista, ocorreu o triunfo do documento e com ele o testemunho escrito apresenta-se como prova histórica.

Com os fundadores da História Nova (*École des Annales*), a noção de documento amplia-se, bem como a sua crítica.

Seria uma grande ilusão imaginar que a cada problema histórico corresponde um tipo único de documentos, específico para tal emprego. Quanto mais a pesquisa, [...], se esforça por atingir os fatos profundos, menos lhe é permitido esperar a luz a não ser dos raios convergentes de testemunhos muito diversos em sua natureza. (BLOCH, 2001, p. 80)

A história faz-se com documentos escritos, sem dúvida. Quando estes existem. Mas pode fazer-se, deve fazer-se sem documentos escritos, quando não existem. (FEBVRE, 1953 apud LE GOFF, 2004. p. 98)

Não há história sem documentos. [...] Há que tomar a palavra ‘documento’ no sentido mais amplo, documento escrito, ilustrado, transmitido pelo som, a imagem, ou qualquer outra maneira. (SAMARAN, 1961 apud LE GOFF, 2004, p. 98)

A noção de vestígios, relíquias, ruínas, “alegorias”, objetos culturais, “silêncios”, “ausências”, “restos”, presentes nos discursos e nas práticas de estruturação e legitimação do passado, vive da nostalgia, delegando aos arquivos o papel de lembrança.

Esse tipo de proposição colocada pelos historiadores sinaliza que a utilização de um arquivo só pode ser compreendida sob a luz da noção de *fontes*.

Chamaremos de “fontes” todos os vestígios do passado que os homens e o tempo conservaram, *voluntariamente ou não* - sejam eles originais ou reconstituídos, minerais, escritos, sonoros, fotográficos, audiovisuais, ou até mesmo, daqui para a frente, “virtuais” (contando, nesse caso, que tenham sido gravados em uma memória) - e que o historiador, de maneira consciente, deliberada e justificável, decide erigir em elementos *comprobatórios* da informação afim de reconstituir uma seqüência particular do passado. (ROUSSO, 1996, p. 2, grifo nosso)

Entretanto, esses vestígios do passado tornam-se “fontes históricas” a partir do momento em que um pesquisador decide por sua escolha, pois toda narrativa histórica é uma construção, não necessariamente verdadeira ou real, mas de uma maneira geral intrinsecamente coerente e contextualizada.

Apreendeu-se com Thompson que cada reflexão metodológica leva a uma compreensão da história e que, como dentro de um mesmo período, o mesmo tema pode gerar outros objetos de estudo; assim como a escolha das fontes ‘é guiada’ pelas perguntas que se colocam ao objeto.

Os modos de escrever a história são tão diversos, as técnicas empregadas pelos historiadores são tão variadas, os temas da investigação histórica são tão díspares e, acima de tudo, as conclusões são tão controversas e tão, veemente, contestadas dentro da profissão, que é difícil apresentar qualquer coerência disciplinar. (THOMPSON, 1981, p. 48)

Para Thompson, os documentos textuais, os textos, os depoimentos, as fontes orais, enfim, ‘as evidências’ *precisam ser guiadas por perguntas adequadas e as perguntas adequadas exigem fontes pertinentes que permitam o diálogo*. Por exemplo: não se pode retirar o documento ou o texto, a obra literária, o jornal (ou a reportagem), o relatório, dos ‘meios’ de produção em que eles estão inseridos, foram produzidos, circularam e, finalmente, chegaram aos ‘leitores’. Também, é preciso saber como e com que intenção esses documentos foram elaborados? Por que? Quais são as articulações que aquele documento tem (ou teve) com outros, neste e/ou naquele momento? Quais são as suas repercussões? Faz-se necessário verificar ‘os sentidos’ para os quais os documentos foram produzidos?

Thompson (2001, p. 250) afirma, ainda, que “aqueles que procederam ao registro das evidências, que devemos empregar frequentemente, não conseguiam adentrar o significado do que anotavam”. O documento foi produzido e registrado com um outro objetivo diferente da fonte, diferente da escolha do historiador que, também, tem (ou teve) intenções próprias.

Dessa forma, ainda de acordo com Thompson (2001, p. 238), o significado de um documento, ou de uma evidência, “só pode ser interpretado quando as fontes deixam de ser olhadas como fragmento, uma ‘sobrevivência’ e são reinseridas no seu contexto total”.

A conceituação de memória apresentada por Pollak (1992) corrobora essa colocação quando afirma que “A memória é seletiva. Nem tudo fica gravado. Nem tudo fica registrado. A memória é um fenômeno construído”.

Michel Foucault, fonte de inspiração de muitos teóricos, em uma passagem do livro *A Arqueologia do Saber*, sintetiza aquilo que pensa e questiona.

O documento, pois, não é mais, para a história, essa matéria inerte através da qual ela tenta reconstituir o que os homens fizeram ou disseram, o que é passado e o que deixa apenas rastros; [...] ela é o trabalho e a utilização de uma materialidade documental (livros, textos, narrações, registros, atas, edifícios, instituições, regulamentos, técnicas, objetos, costumes etc) que apresenta sempre e em toda parte, em qualquer sociedade, formas de permanências, quer espontâneas, quer organizadas. O documento não é o feliz instrumento de uma história que seria em si mesma, e de pleno direito, *memória*; a história é, para uma sociedade, uma certa maneira de dar *status* e elaboração à massa documental de que ela não se separa. (FOUCAULT, 2004, p.7-8, grifo do autor)

Rouso (1996, p. 4-6) apresenta um posicionamento que **dialoga** com a problemática pesquisada: a questão de quais e quantos documentos são (ou devem ser) preservados e aqueles que são (ou foram eliminados) eliminados, em relação ao que foi produzido e acumulado. Essa relação (ou o estabelecimento desse percentual), ainda, não se encontra bem

equacionada, dimensionada e, até mesmo, identificada ou verificada, nos serviços arquivísticos federais.

[...] o testemunho assim como o arquivo dito escrito revelam por sua própria existência uma falta. [...] O vestígio é, por definição, o indício daquilo que foi irremediavelmente perdido [...] todos os arquivistas sabem que perto de nove décimos dos documentos são destruídos para um décimo conservado.(ROUSO, 1996, p. 4-6)

Jardim, em texto citado anteriormente, afirma que “não raro, a avaliação de documentos é visualizada na literatura como um mal necessário à preservação da memória”.

[...] os estoques informacionais dos arquivos públicos [...] tendem a ser considerados como parte de uma memória coletiva tomada como produto, e não como processo. Essa memória arqueologizável é freqüentemente identificada sob a noção de **patrimônio documental arquivístico**. Compostos por acervos, mediante critérios teóricos e políticos pouco explicitados, os arquivos públicos, geralmente, promovem a **monumentalização** dos seus documentos. (JARDIM, 1995, grifo do autor).

Concorda-se com o autor que, de uma maneira geral, no Brasil, vem se propagando uma política de salvaguarda dos documentos, sem que tenham sido definidos parâmetros para recolhimento, tratamento e acesso, **assim como vem se ‘nomeando’ certos acervos documentais de “memórias”**.

Mas afinal, o que se entende por memória. As contribuições para essa discussão são múltiplas assim como as visões que se tem dessa problemática.

Para ampliar o diálogo pode-se, então, perguntar, usando uma indagação de Vernant (1973, p. 78), “**Qual é a função da memória?**” ou das memórias? Para o autor, ela não ‘reconstrói o tempo’ e nem tampouco o anula.

Esse autor preocupado em explicitar o conceito de memória, não só nas origens do pensamento grego, afirma que existem três formas de memória – individual, social, historiadora – além de uma história da memória.

Reunimos sob esse termo atividades mentais múltiplas, operações intelectuais diversas cujas finalidades e modos de funcionamento não são idênticos, posto se trate, em geral, de procedimentos que visam a atualizar no pensamento informações que não estavam presentes no campo da consciência, que se trate de saberes impessoais [...], de textos conhecidos de cor [...], de acontecimentos do passado sobre os quais soube que tinham efetivamente acontecido, de lembranças de minha vida pessoal que eu evoco com sua singularidade. [...] **As atividades memoriais** que visam a tornar presente o que não está **são, portanto, construções ligadas a contextos históricos**. (VERNANT, 2009, p. 141, grifo nosso)

Bergson (2006, p. 87) procura **compreender a memória à luz de uma relação psicofisiológica** e, dessa forma, afirma que a memória “constitui a principal contribuição da consciência individual para a percepção, o lado subjetivo de nosso conhecimento das coisas”.

A memória ... não é uma faculdade de classificar recordações ou de inscrevê-las num registro. Não há registro, não há gaveta, não há aqui, propriamente falando, sequer uma faculdade, pois uma faculdade se exerce de forma intermitente, quando quer ou quando pode, ao passo que a acumulação do passado sobre o passado prossegue sem trégua. Na verdade, o passado se conserva por si mesmo automaticamente. Inteiro, sem dúvida, ele nos segue a todo instante [...] a questão consiste precisamente em saber se o passado deixou de existir ou se ele simplesmente deixou de ser útil. (BERGSON, 2006, p. 47, 90)

Em Halbwachs é que se pode distinguir a ‘memória individual’, a ‘memória histórica’ e a ‘memória coletiva’. Para ele, a memória individual ou a ‘rememoração pessoal’ existe e situa-se no cruzamento das redes de solidariedades múltiplas em que nós, seres sociais, estamos envolvidos. Dessa forma, *evoca o depoimento da testemunha*, que para ele só tem sentido em relação ao grupo social do qual se faz parte.

Recorremos a testemunhos para reforçar ou enfraquecer e também para completar o que sabemos de um evento sobre o qual temos alguma informação, embora muitas circunstâncias a ele relativas permaneçam obscuras para nós. [...] Nossas lembranças permanecem coletiva e nos são lembradas por outros, ainda que se trate de eventos em que somente nós estivemos envolvidos [...] Isso acontece porque jamais estamos sós. (HALBWACHS, 2006, p. 29-30)

Para o autor, **a memória individual é um ponto de vista sobre a memória coletiva**, pois são os indivíduos que se lembram, enquanto integrantes do grupo, ocorrendo com certa frequência uma interpenetração nessas duas memórias.

A sucessão de lembranças, mesmo as mais pessoais, sempre se explica pelas mudanças que se produzem em nossas relações com os diversos ambientes coletivos, ou seja, em definitivo, pelas transformações desses ambientes, cada um tomado em separado, e em seu conjunto. (ibidem, p. 69)

Entretanto, é possível fazer uma distinção entre uma memória pessoal e uma outra memória, que se poderia chamar de histórica, uma vez que “nossa memória não se apóia na história aprendida, mas na história vivida”. O autor coloca que a *expressão memória histórica não é muito feliz*, pois, segundo sua afirmação, associam-se dois termos que se opõem em mais de um ponto.

Se a condição necessária para que exista a memória é que o sujeito [indivíduo ou grupo] que lembra tenha a sensação de que ela remonta a lembranças de um movimento contínuo, **como poderia a história ser uma memória, se há uma interrupção entre a sociedade que lê essa história e os grupos de testemunhas**

ou atores, outrora, de acontecimentos que nela são relatados ? (HALBWACHS, 2006, p. 101, grifo nosso)

Para Halbwachs, a história normalmente só começa quando termina a tradição, pois é nesse momento que se apaga ou se decompõe a memória social, enquanto uma lembrança subsistir não se faz necessário fixá-la por escrito (registrar).

Quando a memória de uma seqüência de acontecimentos não tem mais por suporte um grupo, o próprio evento que nele este envolvido ou que dele teve conseqüências, que a ele assistiu ou dele recebeu uma descrição ao vivo de atores e espectadores de primeira mão [...] então o único meio de preservar essas lembranças é fixá-los por escrito em uma narrativa, **pois os escritos permanecem, enquanto as palavras e o pensamento morrem.** (ibidem)

Pode-se perceber que, diante das diversas colocações dos autores sobre a memória e a história, faz-se necessário apresentar como os teóricos da área dimensionam o processo de avaliação dos documentos de arquivo, assim como também seguem princípios, propõem práticas e optam por correntes de pensamento.

2.2.2 As correntes de pensamento sobre avaliação de documentos: dos clássicos aos pós-modernos.

Até bem pouco tempo, as tarefas do arquivista eram essencialmente as de um guardião ou custodiador. Encarregava-se dos documentos sobreviventes do passado e fazia o que podia para preservá-los e pô-los a salvo. Rara vez se perguntava se os documentos deveriam ser preservados ou se valia pena conservá-los. Em contraste, destruir documentos ou autorizar ou estar de acordo com sua destruição se tem convertido agora em uma das responsabilidades do arquivista. Isto representa uma mudança fundamental em suas tarefas, cujas implicações não são de todo explícitas. (LAMB, 1962, tradução nossa)

Pode-se considerar que a avaliação de documentos de arquivo como prática institucionalizada para determinar sua destinação final é um fenômeno recente, pois durante séculos organizações e pessoas decidiram conservar alguns documentos que produziram pela razão óbvia de que eram tanto testemunho de seus direitos como de seus privilégios.

De acordo com Eastwood (2003, p. 76), muitos dos documentos que sobreviveram, e que foram considerados fontes de documentos de fatos passados, encontram-se nas

instituições arquivísticas criadas, fundamentalmente pelo Estado, durante o século XIX²⁶, época considerada como da construção de uma consciência de patrimônio local e nacional, tendo sido desenvolvidos alguns esforços para a salvaguarda de documentos.

Jenkinson (1922 apud EASTWOOD, 2003, p. 76) considerava a avaliação um risco e, inicialmente, opunha-se a participação dos arquivistas nesse processo, temendo que os seus ‘preconceitos’ [pré-julgamentos] afetassem a qualidade dos documentos conservados e a integridade dos arquivos. Posteriormente, ele acaba cedendo ante a necessidade de reduzir o imenso volume de documentos “para torná-los manipuláveis”.

Contudo, Eastwood ressalta que Jenkinson chegou a formular uma das questões mais complicadas sobre a avaliação documental: “quais são os fundamentos que se adotam como ponto de partida para a tomada de decisões sobre os documentos?”

Eastwood (ibidem, p. 77) vê nas palavras de Durante e de Menne-Haritz uma continuidade do pensamento de Jenkinson e uma defesa da “doutrina da integridade dos arquivos” pois essas duas autoras advogam que “a obrigação do arquivista é procurar todos os meios para que a avaliação não adicione e nem elimine nada que possa vir a ‘desvirtuar’ o significado dos documentos”.

Duranti (1994) argumenta que o principal objetivo da avaliação é obter-se um conjunto fidedigno de arquivos não ‘corrompidos’ por uma seleção cheia de preconceitos como os que temos herdado. [...] Menne-Haritz (1994) se opõe a opinião de que a aspiração do arquivista seja servir aos interesses da pesquisa histórica e afirma que os documentos devem ser selecionados para ‘revelar’ como se tomaram decisões no passado, eliminando-se aqueles documentos ‘irrelevantes’ para este fim. (EASTWOOD, 2003, p. 77)

Schellenberg (1959, p.11) sempre colocou em seus textos que **o principal problema dos ‘arquivos modernos’ é a avaliação** “porque os documentos públicos modernos são muito volumosos”, sendo uma redução na sua quantidade essencial tanto para o governo como para o “estudioso” [historiador, pesquisador, usuário].

Assinalava, ainda, que deveria haver um grande cuidado na questão da eliminação, “a fim de reterem-se aqueles que têm valor”, não podendo, ainda, um governo “permitir-se guardar todos os documentos produzidos em conseqüência de suas múltiplas atividades”.

²⁶ Cabe informar que existem exceções nessa colocação pois algumas instituições arquivísticas nacionais foram criadas no final do século XVIII e outras vieram a ser criadas apenas no século XX.

Nos seus estudos encontram-se a distinção entre as duas espécies de valores inerentes aos documentos: os valores primários, estabelecidos pelos usos administrativos, fiscais, legais e operacionais, e os valores secundários.

De acordo com Schellenberg (ibidem, p.12-13), os valores secundários “podem ser determinados de modo fácil” levando-se em conta os valores probatórios e os valores informativos.

Chamava, também, a atenção para a discussão acerca dessa distinção dos valores secundários, colocando que “os dois tipos de valores [probatórios e informativos] não se excluem mutuamente. Um documento pode ser útil por várias razões.”

Ao tentar sintetizar as idéias (ou as recomendações) expostas por Schellenberg (1959, p. 53-56; 1974, p. 195-198) acerca da avaliação, verifica-se que muito daquilo que se diz e se faz ou, ainda, se contradiz e, também, não se faz, já havia sido por ele colocado:

- A análise é a essência da avaliação arquivística.
- O processo de avaliação deve considerar a função pela qual foi criado o documento, identificando os valores a ele atribuídos, segundo o seu potencial de uso.
- O arquivista deve levar em conta o conjunto da documentação do órgão que os produziu.
- A avaliação de documentos depende da profundidade com que houver analisado as outras fontes documentárias com que se relacionam os documentos.
- A avaliação não se reduz a um processo mecânico e nem deve ser aceita pela impossibilidade real de se conservar tudo.
- A avaliação não é um processo subjetivo, baseado em intuição ou em suposições arbitrárias de valor.
- Os critérios de valor devem ser consistentes, não podem ser exatos ou precisos e, nem os padrões podem ser absolutos ou finais. Na melhor das hipóteses servirão tão-somente como guias para orientar o arquivista através dos traiçoeiros caminhos da avaliação

Camargo (2003, p. 11), ao discorrer sobre o valor dos documentos, afirma que, na literatura arquivística, os atributos *históricos e permanentes* são aplicados “quase que indistintamente”. Mas, de acordo com seu ponto de vista, faz-se necessário lembrar que os documentos de arquivo “tem caráter evidencial congênito”. E com relação a esse posicionamento apresenta a seguinte conceituação:

[...] o documento de arquivo tem como traço característico o fato de ser produzido de forma natural e rotineira, por imperativos de ordem prática, sem qualquer intenção de se transformar em fonte para a história. [...] nasce para servir de instrumento ou prova de determinadas ações e é alheio a um eventual uso secundário que dele se possa fazer. Esse caráter instrumental faz-se acompanhar de outros traços marcantes [como] a extrema proximidade que mantém com a ação de que se originou, a ponto de pretender substituí-la, de funcionar como seu equivalente, de representá-la. [...] O documento de arquivo é a exteriorização de uma ação que se faz e refaz por força probatória que lhe é peculiar. [...] os documentos de arquivo aspiram à monossemia e à estabilidade de sentido. [...] Pode-se mesmo afirmar que os documentos de arquivo promovem, via de regra, o entendimento literal de seu conteúdo, até quando adotam formas discursivas ou discricionárias.

A autora, ao compartilhar o pensamento de Menne-Haritz, Camargo afirma que o documento de arquivo, enquanto instrumento e produto de uma ação, “é conservado, invariavelmente, à título de prova ou evidência”.

Para Camargo, o processo de avaliação tem colaborado, muitas vezes, para romper “o circuito fechado” existente entre o uso instrumental e o de pesquisa. Esse rompimento pode, inclusive, resultar na perda da autenticidade dos documentos de arquivo, “transformando o arquivo num centro de documentação ou memória”. A perda da autenticidade implica “a perda da capacidade denotativa dos documentos”.

Durante a fase instrumental, os documentos indicam o que tem que ser feito, por quem e por que. Durante a fase da pesquisa, eles mostram quem fez o que e por que razão. Usados como ferramentas, indicam até que ponto evoluiu o processo e em que bases podem ser tomadas as próximas decisões. Depois de arquivados, mostram como o processo se desenvolveu e que etapas se seguiram umas às outras. (MENNE-HARITZ, 1998 apud CAMARGO, 2003, p. 15)

Para Menne-Haritz, “a avaliação na teoria arquivística se propõe a documentar os processos de tomada de decisão e não documentar a sociedade”. Para essa autora, os documentos são criados, por que são necessários para determinadas atividades, e, “como ferramentas do trabalho intelectual”, são direcionados aos processos corporativos de tomada de decisão e, portanto, “os documentos são fidedignos”.

[os documentos] Quanto melhor tenham servido aos propósitos primários ao iniciar e determinar o trabalho intelectual, corporativo e com sentido, mas autênticos e fiéis serão em esclarecer esses processos para propósitos secundários, sendo estes testemunhais [no sentido da evidência] e informativos. O testemunho (ou a evidência) não é, todavia, acessível, sem um processamento especial dos documentos. [...] O conteúdo informativo dos documentos nunca é objetivo. Nem pode sê-lo. Porém sempre tem sentido. [...] Por isto é que o testemunho é um objetivo, não uma ferramenta para avaliação dos documentos de arquivo. Os arquivistas são os únicos especialistas que possuem ferramentas teóricas e metodológicas para fazer acessível o testemunho e assim revelar a explicação do contexto de informação. Os arquivistas são responsáveis por preservar o contexto, assim como a informação. (MENNE-HARITZ, 1994, p. 541-542, tradução nossa)

Uma corrente mais recente do pensamento arquivístico é aquela que se inclina ao pós-modernismo, essencialmente naquilo que ele traz de “heterodoxia, heterogeneidade, diversidade, múltiplas perspectivas e complexidade”, cujos arquivistas se opõem, essencialmente, quanto “a alegação de Hilary Jenkinson de que os arquivos são imparciais e o que dizem é a verdade”. (COOK; OLIVERA, 2007, p.13, tradução nossa).

Jimerson (2007, p. 240-241, tradução nossa) coloca que o “ideal arquivístico de objetividade, neutralidade e passividade” já era questionado muito antes da chegada dos pós-modernistas, contudo eles vieram reforçar a consciência do problema, ampliando a compreensão das relações de poder e desafiando os arquivistas a aceitarem sua responsabilidade moral e ética.

Greene (2007, p 206, tradução nossa) confirma esse posicionamento ao afirmar que as características da avaliação pragmática tem sido alvo de muitas críticas ao longo dos anos “por serem caóticas, subjetivas, não teóricas e demasiado extensas, específicas, pessoais, institucionais, artificiais, informacionais e, geralmente, inapropriadas”. Porém, o autor argumenta que o pós-modernismo proporciona um “renascimento profissional” ao oferecer significados mais profundos aos arquivos, identificando-os como instituições sociais.

Brothaman (1991 apud EASTWOOD, 2003, p. 77, tradução nossa) aconselha “aos arquivistas a reconhecer que os documentos só têm o valor que lhes é atribuído”, seja pelas pessoas que trabalham com eles no sentido de produzirem e usarem os documentos, seja pelos próprios arquivistas quando os avaliam. Estimula, ainda, que os arquivistas reflitam e façam, inclusive, uma autocrítica sobre os pressupostos que introduzem na avaliação, pois “não considera que seja possível preservar os documentos dos juízos de valor humanos”.

Harris (1999 apud EASTWOOD, 2003, p. 77, tradução nossa), apoiando-se na questão da “manipulação dos documentos durante o *apartheid sulafriano*”, “situa a avaliação dentro do campo, tão problemático, da política”. Por essa razão, Harris afirma que “as decisões que tomam os arquivistas têm consequências políticas”, pois “pensar que os arquivistas são imparciais e apolíticos em seu trabalho é o mesmo que não ter os pés na terra”.

Cook afirma que a avaliação é uma atividade constante e sem fim, a essência dos arquivos, mas polêmica, pois requer sensibilidade, além de ter um caráter filosófico e político. Para esse autor, “a avaliação supõe uma grande responsabilidade social para os arquivistas”, pois os arquivistas, quando avaliam os documentos, estão dando forma ao futuro do patrimônio documental, “determinando aquilo que o futuro conhecerá do seu passado, que é frequentemente o nosso presente”.

Literalmente, estamos criando arquivos. Estamos decidindo o que deve ser lembrado e o que deve ser esquecido, quem é visível na sociedade e quem é invisível, quem tem voz e quem não tem. [...] ao se destruir os documentos, estamos de forma taxativa e irrevogável, os excluindo dos arquivos e apagando-os da memória. (COOK, 2003, p. 88, tradução nossa)

Cook desenvolveu, na década de 1990, quando trabalhava no Arquivo Nacional do Canadá, uma proposta de avaliação que fazia uma combinação entre a teoria, a estratégia e a metodologia de avaliação e que passou a ser identificada como “macro-avaliação”. Essa teoria pressupõe que os valores sociais são aqueles que devem embasar a avaliação.

Algumas das características da macro-avaliação, segundo Cook (ibidem, p. 87-88):

- a avaliação deve ser um processo ativo e planejado para localizar documentos de valor arquivístico, não uma reação passiva a solicitações dos gestores de documentos para obter autorização para eliminar documentos;
- o arquivista deve sempre avaliar o universo funcional e estrutural em que o produtor do documento o cria e o utiliza;
- sem uma teoria ou conceito definido do que se entende por valor, nenhuma estratégia ou metodologia de avaliação poderá ser aplicada consequentemente, nem seus resultados serão defendidos diante de um público cada vez mais interessado;
- **a avaliação é um processo inevitavelmente subjetivo** e os valores que a expressam mudam com o tempo, o lugar e a cultura;
- devido a sua complexidade, os arquivistas e as instituições devem ser considerados responsáveis por suas decisões mediante um relato completo e claro do processo de avaliação seguido das conclusões obtidas.

Uma parte importante do processo é a análise funcional, sendo que esse enfoque de ‘cima para baixo’ não só é, teoricamente, desejável como, também, uma necessidade prática. A macro-avaliação muda o foco inicial: o mais importante na avaliação não é o documento (ou qualquer característica ou valores que possa ter), mas sim o contexto funcional no qual se cria o documento (sua origem contextual). Esse contexto é, na realidade, a complexa organização cultural na qual se insere a produção e a conservação de documentos nas instituições modernas.

Esse modelo canadense de macro-avaliação procura, conscientemente, documentar tanto a funcionalidade do governo como a interação dos cidadãos e de outros grupos com as políticas e procedimentos do Estado. Contudo, o autor não garante que as atividades desse programa de macro-avaliação do Arquivo Nacional canadense permaneçam em vigor, uma vez que ele não está mais a sua frente. As ideias expressas no artigo, agora, refletem o que ele pensa como professor de arquivística.

Existiria, assim, uma tendência teórico-metodológica melhor que a outra ou, na realidade, o que importaria seriam as diferenças.

Para Boles (2003, p. 117, tradução nossa), o que ora se apresentam são “falsas dicotomias”. Para o autor, não cabe afirmar se “os pós-modernos têm razão” ou “se o pensamento tradicional”, que alguns chamam de positivistas e outros de pragmáticos, “está equivocado”, o fundamental é “o reconhecimento da diversidade arquivística”.

Os escritos budistas estabelecem que existem muitos caminhos até a iluminação, todos igualmente válidos. Do mesmo modo, **existem muitos caminhos para avaliar os documentos de arquivo**. Seria um equívoco insistir que somente uma posição teórica ou apenas um caminho metodológico conduz às decisões corretas no processo de avaliação. Igualmente é um erro não levar em consideração caminhos distintos àqueles escolhidos por uma instituição ou por um arquivista. (idem, p. 106, grifo nosso)

Se muitos são os caminhos para avaliar os documentos de arquivo muitas, também, são, ainda, as questões colocadas pelos teóricos. Se as perguntas auxiliam a refletir sobre os caminhos, as respostas poderão ajudar a estabelecer os critérios de certas escolhas.

Olivera (2003, p. 7-8, tradução nossa) afirma que a avaliação é essencial para o desenvolvimento dos arquivos porque dela “depende o futuro”. Declara, também, que precisa continuar investigando, pois não obteve respostas definitivas e que as questões colocadas são essenciais para poder alcançar um conhecimento mais amplo do processo de avaliação.

- Optar por um único método de seleção ou considerar uma multiplicidade de práticas?
- É preciso colocar a avaliação em contextos mais amplos e considerar métodos e perspectivas, como a memória coletiva, ou continuar fechados no campo da disciplina?
- Deve-se tratar de documentar, como tem sido feito até agora, as atividades de governo e da administração? Ou, deve-se, também, dar testemunho do papel desenvolvido pelos cidadãos aceitando ou opondo-se às políticas e as decisões dos governantes e do lugar que eles ocupam dentro de sua comunidade?
- Como enfrentar os problemas que se colocam na realidade emergente dos documentos eletrônicos?

Couture (2003, p. 23-35, tradução nossa) considera “falta de originalidade” afirmar que a “função da avaliação constitui o núcleo duro da disciplina”. Porém, para ele, todas as demais atividades do processamento técnico são “devedoras das decisões tomadas no momento da avaliação”. Ressalta, ainda, que vários autores manifestam suas dúvidas sobre a existência de princípios e métodos de avaliação que possam ser aplicados com garantia, por isso a problemática se mantém, assim como a multiplicidade de considerações e a sinergia de sua complementaridade.

- Quais podem ser, por exemplo, as conseqüências de **uma avaliação que nos leve a selecionar para eliminar mais do que para preservar?**
- Deve-se avaliar pensando nos interesses do órgão produtor ou nos dos usuários?
- Deve-se avaliar para responder as necessidades da administração ou da pesquisa?
- Como podemos chegar a ter a máxima informação no mínimo de documentos?
- Que problemas específicos são colocados pela avaliação dos documentos eletrônicos?

Eastwood (2003, p. 80-84, tradução nossa) afirma ser “a favor de uma filosofia pragmática de avaliação”, pois um arquivista pragmático “fundamenta suas teorias futuras a partir da análise das decisões que foram tomadas no passado”.

Para o autor, o desafio é desenvolver uma metodologia que “permitirá uma análise compreensiva à luz da perene preocupação pela integridade dos arquivos”. Assim, a verdadeira questão seria: como decidir quais são os documentos, dos muitos produzidos na sociedade tecnológica dos dias de hoje, que servirão aos interesses enfrentados pelos cidadãos de uma democracia, uma vez que “as sociedade democráticas apóiam-se em consciências bem informadas”?

Enquanto os arquivistas debatem a natureza dos diferentes métodos de avaliação de documentos e refletem sobre o que significa realmente essa tarefa, Cox (2003, p. 51-52, tradução nossa) propõe que os arquivistas ampliem seus conhecimentos, num âmbito interdisciplinar, para poderem refletir, reconsiderar e revisar seus estudos de avaliação no campo da gestão e preservação dos documentos de arquivo.

Uma outra preocupação constante são os desafios impostos pelos avanços tecnológicos com relação à gestão, preservação e acesso aos documentos e à informação a longo prazo.

Para Duranti (2003, p. 14-21, tradução nossa), “a teoria da avaliação não mudou”, sua finalidade continua sendo conservar os documentos essenciais do passado, mantendo “intactas as características arquivísticas de imparcialidade, interrelação, singularidade e autenticidade, sem as quais os documentos não seriam confiáveis nem como prova e nem como fonte de informação”. Entretanto, para a autora, “as mudanças metodológicas são bastante radicais”, exigindo que os arquivistas trabalhem em conjunto, e de maneira continuada, com os produtores de documentos.

Para complementar suas colocações, Duranti afirma que “o difícil é encontrar um equilíbrio sobre a fina linha que separa a correta produção de documentos e os procedimentos de manutenção”, isto quer dizer, devido à facilidade de manipulação, vulnerabilidade e fragilidade dos documentos eletrônicos “a sua autenticidade está em risco constante”, seja no momento da transmissão através do espaço e do tempo, seja quando da transferência (ou migração) de um sistema obsoleto para outro novo.

Para Delmas, o que mais atormenta os arquivistas é “a dificuldade de levar em conta o imprevisível, de imaginar o futuro” e por isso faz-se necessária uma reflexão científica.

A avaliação repousa ainda largamente sobre regras técnicas da segunda metade do século XX e que, mesmo sem ser objeto de atualizações, são frequentemente prisioneiras de uma concepção jurídica, administrativa e histórica dos arquivos ou da

reflexão de cada arquivista. [...] **Nossos modos de pensar e de abordar os problemas** [da avaliação] **continuam empíricos**. Eles definem regras que não são mais adaptadas ao nosso tempo, à sociedade do conhecimento. [Os documentos] abarrotam os arquivos. Destruí-los cada vez mais não responderá às necessidades do futuro. **Será preciso, sem dúvida, conservar, se não mais, melhor do que se está fazendo**. (DELMAS, 2010, p. 98-101, grifo nosso)

Para sintetizar as correntes do pensamento arquivístico a respeito do papel do arquivista e do que é considerado fundamental na realização do processo de avaliação, foi elaborado o Apêndice A - Os ‘pensadores’ da avaliação de documentos em Arquivologia.

Quando da pesquisa empírica, pretendeu-se identificar e analisar o que tem sido feito nos serviços arquivísticos federais sobre o processo de avaliação de documentos de arquivo, e para isso procurou-se verificar o que pensam, falam e fazem os atores envolvidos nessas atividades.

Cabe lembrar que, os planos de classificação e as tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo são elementos facilitadores e ‘indutores’ do controle do ciclo de vida documental.

A elaboração e a aplicação dos instrumentos técnicos de gestão de documentos têm sido, muitas vezes, (e, ainda, são) desprovidas de um profundo embasamento teórico-metodológico que explique as opções feitas para a estruturação do plano e justifique a definição da temporalidade e a atribuição da destinação final, o que vem comprometendo que a função política do processo de avaliação, nem sempre, seja explicitada claramente.

Procurou-se, dessa forma, durante as entrevistas, verificar se as atividades de análise, avaliação e seleção dos documentos estão sendo desenvolvidas por meio da adoção dos instrumentos de gestão dos documentos. Se a preocupação desses atores (e, também dos gestores) está voltada para ampliar o acesso à informação governamental e aumentar a transparência, propiciando o exercício pleno da cidadania. E, se existe a preocupação com a preservação da memória.

Antes de apresentar os resultados da pesquisa, considerou-se primordial abordar, também, o enfoque do Estado como campo informacional e as discussões acerca de governabilidade e governança, para que se possa vir a desenvolver a configuração histórica do Estado brasileiro como categoria de análise.

3 ESTADO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS

Nesses anos todos, o mundo tem passado por profundas transformações, o papel do Estado foi e continua sendo questionado, alteraram-se com maior ou menor amplitude suas formas de organização e atuação. Mas permanece o reconhecimento da enorme influência do Estado na vida da humanidade e, cada vez mais, é objeto de preocupação a conciliação da eficiência do Estado com a preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana. [...] **o conhecimento do Estado e de seu significado, positivo ou negativo, para a preservação e promoção dos direitos fundamentais da pessoa humana, é indispensável.** (DALARI, 1998, grifo nosso)

Ao elaborar a rede de conceitos que está servindo de orientação e embasamento à construção das categorias de análise, foi fundamental refletir sobre as diferentes definições e interpretações que os autores tecem com relação aquilo que se denomina **Estado**.

Para alguns autores, definir Estado é uma tarefa impossível, para outros uma tarefa que apresenta muitas dificuldades, pois de acordo com Easton (1982 apud Schwartzman, 2006) o conceito de Estado tem sido usado e abusado demais, tem centenas ou milhares de significados diferentes, *e foi transformado em um termo ideológico infinitamente maleável*.

Mas, de uma maneira geral, a maioria dos autores concorda que seja indispensável buscar esse conhecimento para que se torne possível reconhecer que teoria (ou teorias) poderá servir para acatar a noção de Estado como campo informacional e identificar a configuração do Estado brasileiro.

3.1 O CONCEITO DE ESTADO: DEFINIÇÕES E INTERPRETAÇÕES

Não se poderia buscar, apenas, as definições presentes nos dicionários de língua portuguesa, que esclarecem de certa forma esse objeto:

- a) na versão eletrônica do Novo Dicionário Aurélio, Estado é apresentado como: nação politicamente organizada; organismo político administrativo que, como nação

soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida; Sociedade politicamente organizada;

- b) na Enciclopédia e Dicionário ilustrado Koogan/Houaiss, Estado é definido como: um povo social, política e juridicamente organizado, que dispendo de uma estrutura administrativa, de governo próprio, tem soberania sobre determinado território.

Bobbio (1991, p. 425-431) assinala *o fato de que o conceito de 'Estado' não é um conceito universal* e que para se dar ao fenômeno, que se quer estudar, a necessária espessura conceitual é importante esclarecer e marcar as fronteiras dentro das quais irá se usar esse conceito.

Por essa razão não se pode furtar de uma melhor compreensão recorrendo-se às ciências e disciplinas que estudam os fenômenos do Estado, como a Ciência Política e o Direito, assim como, também, a própria Teoria Geral do Estado (ramo do Direito Público e do Direito Constitucional).

Para Dalari (1998), essa teoria sistematiza conhecimentos jurídicos, filosóficos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, econômicos e psicológicos.

Quanto ao objeto da Teoria Geral do Estado pode-se dizer, de maneira ampla, que é o estudo do Estado sob todos os aspectos, incluindo a origem, a organização, o funcionamento e as finalidades, compreendendo-se no seu âmbito tudo o que se considere existindo no Estado e influenciando sobre ele. (DALARI, 1998)

Cabe observar que o Estado, *como um ente complexo*, e, também, por ser objeto de estudo de diversas ciências, pode ser abordado sob múltiplas orientações e a partir de várias perspectivas, como a que estuda sua gênese e evolução (focando em fatos concretos), a que se ocupa da organização e personificação (ressaltando os aspectos técnicos e formais), bem como a que cuida dos seus fundamentos e fins (analisando a questão normativa ou, ainda, identificando os valores éticos humanos).

As dificuldades em se definir essa acepção encontram-se vinculadas às associações e oposições que, normalmente, dessa denominação se estabelecem com governo, nação, território, poder, força, burocracia, sociedade.

Contudo, muitos autores concordam que *o Estado é um todo dinâmico e que conserva uma unidade indissociável*, apesar da variedade de sentidos que essa nomenclatura pode revelar.

Então, cabe perguntar: O que é o Estado? Quais as teorias que explicam o seu aparecimento? Como se pode verificar a sua evolução histórica?

Para começar a responder essas perguntas, Dalari (1998) sintetiza em três posições as teorias existentes sobre o aparecimento do Estado: os autores que sustentam que o Estado, assim como a sociedade, sempre existiu; aqueles que admitem que a sociedade humana existiu sem a presença do Estado durante um certo período; e, os que só aceitam o Estado como uma forma histórica determinada, que surge em certas circunstâncias bem definidas, e que podem ser datadas, e nasce da idéia da soberania.

Ainda, segundo o autor, duas noções orientam essas concepções, a que dá mais ênfase a um elemento concreto ligado à *noção de força* ou a que realça a natureza jurídica, normativa e que toma como ponto de partida *a noção da ordem*.

Dalari afirma que, para o conceito de Estado se tornar mais completo, pode-se dar peso maior ao fator jurídico sem, no entanto, ignorar os fatores não-jurídicos.

[...] tendo em conta a possibilidade e a conveniência de se acentuar o componente jurídico do Estado, sem perder de vista a presença necessária dos fatores não-jurídicos, parece-nos que se poderá conceituar **o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território**. (DALARI, 1998, P.59, grifo nosso)

De acordo com o autor, nesse conceito encontram-se presentes as quatro notas características, ou seja, os quatro elementos essenciais na composição do Estado: *a soberania, a finalidade, o povo e o território*.

Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de **soberania**, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao **bem comum** [finalidade], com a vinculação deste a um certo **povo** e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado **território**. (ibidem)

Sobre cada um desses elementos, cabe uma breve explanação para que se possa compreender a dimensão da tipificação do Estado que se irá descrever.

Dalari (idem, p. 34-35, grifo nosso) reconhece que para a maioria dos estudiosos *a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder*, caracterizando-a como **una, indivisível, inalienável e imprescritível**. Por isso, assinala que alguns autores referem-se a ela como um poder de Estado, enquanto outros identificam nela uma qualidade do poder de Estado.

Se uma corrente teórica enfatiza o seu caráter político, expressando-a como *o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências*, a outra procura atribuir à soberania *o poder de decidir sobre a atributividade das normas*, ou seja, a eficácia do direito, disciplinando, também, sobre a sua aquisição, exercício ou perda.

Seja para os autores que tratam o poder como um elemento a mais, seja para aqueles que consideram o poder como um elemento à parte, distinto da soberania, faz-se necessário *caracterizar o poder do Estado*, demonstrando que ele difere dos demais poderes.

[...] o Estado tem um poder que lhe é próprio e do qual derivam os demais poderes. O poder do Estado é também irresistível, por ser um poder dominante. [...] Por tal motivo, encontrando-se na base de toda a vida social uma ordem jurídica, o verdadeiro sentido de poder ou dominação estatal não é o de que uns homens estão submetidos a outros, mas sim o de que todos os homens estão submetidos às normas. [...] O minucioso exame das características do poder do Estado [...] leva à conclusão de que, assim como não se pode admiti-lo como estritamente político, não há também como sustentar que seja exclusivamente um poder jurídico. (DALARI, 1998, p. 54-56)

Dalari encontra na concepção de Miguel Reale a formulação precisa que integra essas duas correntes, pois mesmo sendo o poder de Estado um poder jurídico, ele não perde seu caráter político.

MIGUEL REALE prefere denominá-la de política, embora acentuando que sua superioridade sobre as demais consiste justamente na circunstância de que só ela compreende e integra os conceitos sociais, jurídico e político do poder. **Formula então o conceito de soberania como o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.** (DALARI, 1998, p. 34, grifo nosso)

Quanto às *funções* do Estado, as correntes teóricas estabelecem uma variada distinção. Os fins do Estado podem ser tanto objetivos [fins comuns a todos os Estados de todos os tempos] ou subjetivos [resultam da relação entre os Estados e os fins particulares] para uma corrente, como expansivos [abrangem uma grande amplitude de finalidades, sejam utilitárias ou éticas], limitados [dão ao Estado a posição de ‘mero vigilante da ordem social’] e relativos [propõem a idéia de solidariedade e reciprocidade nas relações entre o Estado e os indivíduos] para outra.

Aquelas teorias que dão ênfase à natureza social dessas finalidades propõem, ainda, a diferenciação entre os fins exclusivos [que só cabem ao Estado] e os fins concorrentes [também, chamados complementares ou integrativos, mas que não exigem que o Estado se preocupe com eles].

Para Dalari (idem, p.52), uma síntese de todas essas idéias procura conceituar que o fim do Estado é o bem comum, ou seja, “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”, não confundindo essa finalidade com aquela atribuída À sociedade humana como um todo, pois “o Estado busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território”.

Com relação ao elemento *território* e sintetizando o que expõe a maioria dos teóricos, pode-se afirmar que ele é um elemento *essencial e indispensável para a existência do Estado*, pois além de delimitar a sua ação soberana, constitui-se no objeto de direitos deste.

O mesmo consenso não ocorre com o termo *povo*, que é usado indistintamente para população e nação. Para muitos teóricos, *o termo nação se aplica a uma comunidade de base histórico-cultural*, não sendo correto o uso dessa expressão com o sentido de povo, enquanto *população* expressa o conjunto numérico, demográfico ou econômico de pessoas que compartilham (ou seja, que vivem ou se encontram vivendo temporariamente) um território geográfico.

Segundo Bobbio (1991, p. 796), o conceito, normalmente, aceito para *nação* é um “grupo de pessoas unidas por laços naturais e, portanto eternos – ou pelo menos existentes *ab immemorabili* – que se tornam a base necessária para a organização do poder sob a forma de Estado”.

Para Dalari, o *povo* como elemento essencial do Estado é o componente que dá condições ao Estado para formar e externar uma vontade, sendo seu objeto de atividade, fazendo com que todos os que se integrem a ele, por intermédio de uma vinculação jurídica permanente, adquiram a condição de cidadãos, podendo-se, assim, *conceituar o povo como o conjunto dos cidadãos do Estado*. Contudo, esclarece, ainda, o autor:

[...] **A aquisição da cidadania depende sempre das condições fixadas pelo próprio Estado**, podendo ocorrer com o simples fato do nascimento em determinadas circunstâncias, bem como pelo atendimento de certos pressupostos que o Estado estabelece. **A condição de cidadão implica direitos e deveres** que acompanham o indivíduo mesmo quando se ache fora do território do Estado. (DALARI, 1998, p. 47, grifo nosso)

Bornheim (2003, p. 209) adiciona questões históricas objetivas sobre a natureza do Estado, pois, para ele, o Estado deve ser considerado enquanto *conceito essencialmente moderno*, conceito esse que afeta diretamente a *constituição da cidadania*, também um conceito novo que nasceu *sobreposto* ao de Estado. O autor esclarece, ainda, *que não se deve*

confundir ou equiparar Estado com governabilidade e que a história apresenta inúmeras formas de governança.

Para ratificar essa posição, Bobbio (1991, p. 425), fazendo uso de uma afirmação de Boeckenoerde, coloca o fato de que *o conceito de 'Estado' não é um conceito universal*, mas indica e descreve um ordenamento político surgido, por motivos específicos da história européia, entre os séculos XIII e fins do XVIII e início do XIX, o qual vai *se libertar das suas condições originais e concretas* e se estender por todo o mundo civilizado.

Ao visar a ampliação dessas referências acerca da época do aparecimento do Estado, buscou-se no livro de Christopher Morris, “Um ensaio sobre o Estado Moderno”, algumas de suas reflexões.

Morris (2005, p. 9-39) afirma que “Vivemos num mundo de Estados” e que “o Estado é uma expressão da modernidade”. Para ele, o Estado moderno foi uma criação européia que se espalhou pelo mundo, sendo que, hoje, toda a superfície terrestre encontra-se organizada sob a forma de Estados, apresentando, contudo, algumas variações.

Mas a noção de Estado é muito complexa e é bastante difícil articular uma única noção de Estado. [...] Os estudiosos argumentam que o Estado moderno evoluiu lentamente, emergindo das antigas formas européias medievais de organização política. [...] Então, não é de se esperar que “Estado” tenha um significado claro, sem ambigüidade. [...] O termo evoluiu vagarosamente e há variações de uso em diferentes países. [...] Finalmente, porém mais importante, **grande parte do que caracteriza o Estado moderno como forma de organização política se perde** – ou, melhor, se oculta – **se não há uma clara distinção entre Estado e governo.** (idem, p. 41-45, grifo nosso)

Ao caracterizar os Estados modernos como formas de organização política, Morris não nega que sejam, também, sociais, uma vez que os cidadãos, a partir daquele momento, passaram a ser governados pelo Estado sem mediação, tornando-se a cidadania uma configuração característica de quase todas as sociedades modernas. Inclui, ainda, entre as características desses Estados, a de possuir um território distinto e definido, circunscrito por linhas ou marcos (fronteiras), passando este a ser um domínio jurisdicional.

Para ele, emergiu, nesse período, *a noção moderna de soberania*, fonte de poder dentro do seu domínio e de autonomia frente a outros Estados. Conceito esse que se desenvolve juntamente com o de Estado, o que já não ocorre com o conceito de nação, que, apesar de estar ligado ao de Estado, não pode ser necessariamente a ele vinculado, fazendo de um, atributo do outro.

Como os conceitos de soberania e de Estado moderno se desenvolvem juntos, poderia ser dito que o desenvolvimento de Estados e de nações também está ligado,

mesmo que não simultaneamente. [...] Os Estados modernos e as nações estão claramente ligados. Mas as relações são complexas e não é fácil desemaranhá-las. [...] O nacionalismo é com frequência compreendido como a idéia moderna de que as nações tem o direito de ser, ou deveriam ser, Estados. [...] Mas os conceitos de Estado e nação devem ser distinguidos, e a legitimidade de cada um não deve ser assumida *a priori*. [...] Embora com frequência venham a existir com o desenvolvimento de seus Estados, elas são formas modernas de sociedade que podem ser caracterizadas independentes das próprias instituições políticas e da condição de Estado. (MORRIS, 2005, p. 69-76)

Ao pontuar suas reflexões, Morris (*idem*, p. 76) ressalta que o Estado é caracterizado em função de muitos aspectos interrelacionados, os quais se expõem, resumidamente, a seguir:

- a) *continuidade no tempo e no espaço*: suas instituições resistem no tempo e sobrevivem a mudanças de liderança e governo;
- b) *transcedência*: constitui-se numa ordem pública unitária, passível de representação, e sendo distinta e superior a governados e governantes;
- c) *organização política*: as instituições por meio das quais atuam são diferenciadas de outras, sendo formalmente coordenadas entre si;
- d) *autoridade*: ele é fonte de autoridade política em seu território, reivindicando o monopólio dentro dele;
- e) *compromisso de fidelidade*: ele ‘espera e recebe a lealdade’ de seus membros e dos habitantes permanentes de seu território uma vez que os seus membros estão sujeitos às suas leis e têm obrigação geral de obedecê-las.

Esta revisão de literatura acerca do conceito de Estado ficaria incompleta se não fossem apresentadas as idéias de Weber, base para compreensão da natureza dos elementos essenciais que constituem o Estado, a partir da sua formulação dos conceitos de autoridade (dominação) e legitimidade.

[...] somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: a da coação física. [...] a coação não é o meio normal ou o único do Estado [...] mas é seu meio específico. [...] Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer coação. (WEBER, 1999, p. 525-526).

No pensamento weberiano, *o Estado é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima)* e para que o Estado subsista existem justificações internas ou os fundamentos da legitimidade de uma dominação.

De acordo com Bobbio (1991, p. 674-675), o termo legitimidade possui dois significados. Na linguagem comum, tem o sentido de justiça, ou de legalidade, ao reconhecer e autenticar para os efeitos da lei. Na linguagem política, entretanto, legalidade é um atributo ou o requisito do poder e do seu exercício, ou seja, quando o poder é exercido no âmbito ou de conformidade com as leis estabelecidas ou aceitas; enquanto a legitimidade trata da qualidade legal do poder, isto é, um poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra firmada juridicamente, a ‘crença’ na legitimidade é o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

Weber (1986, p. 128) afirma que a dominação, ou seja, a autoridade exercida sobre um grupo de pessoas, pode fundamentar-se em diversos motivos de submissão: interesses, vantagens utilitárias, ‘mero costume’, ‘puro afeto’, inclinação pessoal, contudo esses fundamentos tornariam a dominação instável. Ao contrário, para criar as “bases de legitimidade”, a dominação costuma apoiar-se internamente em *bases jurídicas*.

Para MacRae (1975) e Cohn (1986, p. 21), a construção dos *três tipos puros de dominação legítima* trouxe importantes contribuições para o desenvolvimento das ciências sociais, permitindo ‘lançar luzes’ sobre vários problemas sociais e históricos, pois o processo de conceituação desses ‘tipos ideais’ possibilitou abstrair, a partir de generalizações de fenômenos abstratos, ‘conceitos históricos concretos’.

Segundo Weber (1999, p. 526, grifo nosso), existem três fundamentos (ou justificações internas) “legítimos” que têm enorme importância para a estrutura da dominação (ou da autoridade, ou da obediência):

- 1) a autoridade do “eterno ontem”, do *costume* sagrado por validade imemorable e pela disposição habitual de respeitá-lo: **dominação “tradicional”**, tal como exerciam o patriarca e o príncipe patrimonial;
- 2) a autoridade do *dom de graça* pessoal, extracotidiano (carisma), a entrega pessoal e a confiança pessoal em revelações, heroísmo ou outras qualidades de líder de um indivíduo: **dominação “carismática”**, tal como a exercem o profeta ou – na área política - o príncipe guerreiro eleito ou o soberano plebiscitário, o grande demagogo e o chefe de um partido político;
- 3) **a dominação, em virtude de “legalidade”**, da crença na validade de *estatutos* legais e da “competência” objetiva, fundamentada em regras racionalmente criadas, isto é, em virtude da disposição de obediência ao cumprimento de deveres fixados nos estatutos: uma dominação como a exercem o moderno “servidor público” e todos aqueles portadores de poder que com ele se parecem neste aspecto.

Em relação aos processos de *dominação*, a *dominação burocrática* é o tipo mais puro de *dominação legal*. Destaca Cohn (1986, p. 31) que Weber, ao examinar a dinâmica das relações entre dominantes e dominados, analisa a tendência para o aparecimento ‘em separado’ de um quadro administrativo, cujo trabalho rotineiro esteja entregue, de maneira predominante e progressiva, ao elemento burocrático.

Para Weber (1986, p. 130), apesar da burocracia se constituir no tipo mais puro da dominação legal, ela não é o seu único tipo, pois nenhuma dominação é exclusivamente burocrática. Completando o seu pensamento coloca, ainda, que *toda a história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente, identifica-se com a da moderna burocracia e da empresa burocrática*.

Uma característica do pensamento weberiano é o seu caráter eminentemente crítico. Segundo Cohn (1986, p. 12-16), sua atenção sempre se concentrou sobre a particularidade da configuração histórica em que vivia, sendo o seu conhecimento empírico e teórico subordinado a isso, uma vez que o seu ponto de referência concreto era ainda mais particular, o Estado nacional e, mais especificamente, a Alemanha da sua época.

Dessa forma, suas idéias a respeito do nascimento do Estado racional como dominação institucional, com o monopólio da força legítima, com o recrutamento dos quadros administrativos e a ascensão do funcionalismo especializado, encontram-se expressas nesses célebres excertos.

[...] cabe, portanto, constatar o puramente conceitual: que o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. [...] **Em um Estado moderno, o domínio efetivo [...] se manifesta [...] no cotidiano da administração**, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto militar como do civil, pois também o oficial superior moderno dirige as batalhas a partir do “escritório” [...] o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão de trabalho, competências fixas, *documentação* e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático. (WEBER, 1999, p. 529, grifo nosso)

Bobbio (1991, p. 403) afirma que nem Weber poderia prever as transformações desse aparelho administrativo, nem a nova racionalidade que uma sociedade civil mais complexa haveria de impor.

O Estado moderno ‘nasceu absolutista’ e conviveu com o absolutismo durante muitos séculos, contudo seus traços essenciais foram aperfeiçoados e reforçados, surgindo algumas variações em torno do mesmo modelo de Estado, em diversos países e em diversos momentos históricos.

Assim, também, ocorreu com o *liberalismo* que, de acordo com Bobbio (1991, p. 687-705) é um fenômeno histórico, ‘filho do Estado moderno’, que teve seu centro de gravidade na Europa, exercendo influência em diferentes países em tempos históricos bastante diversos, constituindo-se em uma resposta aos desafios, sempre renovados e lançados pela evolução política e pela mudança social.

As transformações que marcaram a passagem da esfera da legitimidade para a da legalidade, caracterizaram aquele que veio a se constituir no Estado de direito (também denominado Estado constitucional), que se fundamenta sobre a liberdade política, favorecendo a separação dos poderes; que valoriza a liberdade do indivíduo (ou reivindica os direitos naturais do ser humano), despertando sua consciência e impondo a idéia do poder legal em lugar do poder pessoal; que preserva a liberdade do comércio e do contrato, resultando na ascensão política da burguesia, acentuando o progresso econômico e criando-se as condições para a revolução industrial.

Com os movimentos revolucionários, que se estenderam do final do século XVIII e perpassaram todo o século XIX, foram se desenvolvendo tanto a idéia da democracia moderna como o ideal republicano. Ambos considerados compatíveis com o Estado liberal.

Segundo Bobbio (1991, p. 323-324), o Estado liberal é aquele que reconhece e garante alguns direitos fundamentais e luta pelas *liberdades de* (pensamento, palavra, religião, imprensa, reunião, associação, participação no poder político, iniciativa econômica). Dessa forma, o processo de democratização vai se inserir na “estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias”.

A concepção de Estado apresentada por Habermas amplia o exposto, uma vez que ele integra aos elementos soberania, povo e território a idéia de “invenção da nação”, desenvolvida originalmente por H. Schulze, afirmando que Estado e nação se fundiram, a partir das revoluções do final do século XVIII, para se tornar Estado nacional.

Para o autor, isso foi possível com a interpretação de povo com o conceito político de nação e com a compreensão de nacional num contexto cultural, ou seja, em sentido diferente daquele exclusivamente jurídico.

Habermas coloca, ainda, que somente a idéia “de uma nova forma pertença”, que mobilizou “os corações e ânimos” e apelou “às consciências morais” em torno “da percepção

de uma ascendência, língua e história em comum”, foi capaz de transformar “os súditos em cidadãos politicamente ativos” e de acelerar a “transformação do Estado moderno da fase inicial em uma república democrática”.

A nação tem duas faces. [...] a nação dos cidadãos ligados ao Estado, fruto da vontade, é fonte de legitimação democrática, a nação de compatriotas, gerada de maneira espontânea, provê a integração social. Os cidadãos, por força própria, constituem a associação política de livres e iguais; os compatriotas encontram-se em uma comunidade cunhada por uma língua e história em comum. Permitiu-se que a tensão entre o universalismo de uma comunidade jurídica igualitária e o particularismo de uma comunidade histórica que partilha um mesmo destino ingressasse na conceitualidade do Estado nacional. [...] a idéia republicana pode assumir a liderança e penetrar as formas de vida socialmente integrativas [...] O Estado nacional deve seu êxito histórico à circunstância de ter substituído as débeis alianças corporativas da sociedade pré-moderna pela coesão solidária dos cidadãos. (HABERMAS, 2004, p. 137-138)

Para Habermas (2004, p. 130-131), esse êxito histórico do Estado nacional pode, ainda, ser esclarecido pela modernização social, com a separação do Estado da “sociedade civil”, por meio da “especificação funcional do aparato de Estado”, e pela diferenciação entre o Estado e a economia. O Estado passa, então, a se ocupar das “condições gerais de produção, ou seja, do arcabouço jurídico e da infra-estrutura necessários ao trânsito capitalista de mercadorias e à organização trabalho”.

A partir da segunda metade do século XIX, a formação dos grandes aglomerados urbanos e a constituição do proletariado, apontados como conseqüência direta da revolução industrial, passam a exigir cada vez mais a intervenção do Estado, dentro do processo de valorização capitalista e das novas formas de política econômica. Em especial para fazer frente às questões sociais, essencialmente aquelas voltadas a oferecer aos operários as melhorias nas condições gerais de trabalho.

Para Bobbio (1991, p. 403), em fins do século XIX, surgem as primeiras formas de assistencialismo do Estado, fazendo nascer o *Estado intervencionista* (o *Welfare State*: o Estado do Bem-Estar ou a face do Estado contemporâneo), que passa a se envolver no financiamento e na administração de programas de seguro social.

O que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria de vida da população quanto o fato de tal ação ser reivindicada pelos cidadãos como direito. [...] É necessário chegar ao começo do século XX para encontrar medidas assistenciais que não só não estão em contradição com os direitos civis e políticos das classes desfavorecidas, mas constituem, de algum modo, seu desenvolvimento. (idem, p. 416)

Marshall (1967, p. 57-114) identifica na luta dos cidadãos pela conquista de seus direitos três elementos que, de certa forma, contribuíram para o aparecimento do Estado assistencial, assim como desempenharam papel relevante no fortalecimento das “intervenções assistenciais”:

- 1) o **elemento civil**, que se refere a conquista dos direitos necessários à liberdade individual (de ir e vir), de imprensa, de pensamento e fé, à propriedade, à justiça e o de concluir contratos válidos;
- 2) o **elemento político**, que se deve entender como o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo, e que culmina na conquista do sufrágio universal;
- 3) o **elemento social**, que se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo bem estar econômico e a segurança (alimentação, saúde e habitação), ao direito de participar, por completo, da herança social, de levar a vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade, a garantia do direito à instrução (com o ‘atingimento’ de um nível mínimo de escolarização) e ao uso dos serviços públicos essenciais.

Para Vianna (2002), o período que abrange as duas guerras mundiais, incluindo a crise dos anos de 1920 e a vitória do socialismo, provocou transformações no padrão de produção capitalista, favorecendo a composição do “pano de fundo de um novo contexto” no qual pode-se “introjetar na cultura política ocidental” uma concepção de cidadania como trajetória cumulativa desses direitos.

Segundo a autora, após a Segunda Guerra, “praticamente todos os países desenvolvidos realizaram reformas em seus sistemas de proteção social”, contudo a estrutura de benefícios oferecida pelo Estado de bem-estar variou de país para país, o que demonstra os diferentes modelos, classificações ou concepções de políticas sociais firmadas em contextos distintos.

A identificação de tipos de Estado de bem-estar, e, particularmente, dos condicionantes políticos e institucionais que redundaram em maior ou menor inclusividade dos sistemas de proteção social e, pois, em maior ou menor apoio político aos mesmos, no período de sua expansão, tem sido importante, ademais, para explicar porque diferentes reações nacionais vem sendo afirmadas diante das atuais adversidades. (VIANNA, 2002, p. 5-7)

Cabe ressaltar que as diferenças políticas, econômicas e sociais explicam, fundamentalmente, a forma como essa luta se travou e como os momentos de conquista dos

direitos civis, políticos e sociais pelos cidadãos diferem de Estado para Estado na história da contemporaneidade. Assim como também, muitas vezes, diferem os fatores que determinaram o aparecimento de certas formas de Estado, a consolidação de suas funções e as crises pelas quais passaram ou estão passando os Estados.

Habermas, inspirado pela concepção de Hegel de que “toda formação histórica, a partir do momento de sua maturidade, está condenada à decadência”, afirma que hoje “convivemos com evidências cotidianas que se distanciam cada vez mais do caso modelar do Estado nacional com uma população culturalmente homogênea”.

A seu tempo, o Estado nacional foi uma resposta convincente ao desafio histórico de encontrar um equivalente funcional às formas de integração social tidas na época como em processo de dissolução. Hoje estamos novamente diante de um desafio análogo. [...] Cresce a multiplicidade de formas culturais de vida, grupos étnicos, confissões religiosas e diferentes imagens do mundo. [...] Por isso, o republicanismo tem de aprender a andar com as próprias pernas. Nele, é essencial que o processo democrático também se preste como fiança da integração social de uma sociedade cada vez mais diferenciada e autonomizada. [...] Os cidadãos precisam poder experienciar **o valor de uso de seus direitos** também sob a forma de segurança social e do reconhecimento recíproco de formas de vida culturais diversas. (HABERMAS, 2004, p. 128, 140-142, grifo do autor)

Assim, pode-se afirmar que na medida em que o ‘Estado-Nação’ moderno (europeu, do século XIX) foi se sofisticando com outros níveis de controle e de complexidade, a sua configuração bastante consolidada em alguns territórios foi “entrando em crise”, não só com as duas Guerras Mundiais, mas, essencialmente, com a globalização nos anos 90 do século XX.

As profundas transformações ocorridas nos últimos cinquenta anos, de certa maneira, ‘forçaram’ analisar as funções e o papel do Estado a partir de uma outra perspectiva ou de uma perspectiva ampliada. Dessa forma, a adoção da noção de Estado, como campo informacional, vem propiciar a construção de uma das categorias de análise dessa pesquisa.

3.2 ESTADO COMO CAMPO INFORMACIONAL

Uma forma de construir possibilidades de análise do Estado, uma vez que se aceita que o Estado é um constructo, é ampliar essa categoria para compreensão de sua legitimidade, assim como fizeram, historicamente, Bourdieu e Giddens, entre outros.

Ao acatar a noção do Estado como campo informacional e, ao mesmo tempo, pensar o Estado como categoria de análise, passa-se a investigar o Estado, como um *locus* de saberes, e a burocracia, como produtora de um capital simbólico.

Para isso, as idéias expressas por Bourdieu, quando aborda a gênese e a estrutura do campo burocrático, têm um papel central, pois o seu conceito de Estado como resultado da concentração de capital parte, segundo ele, da ‘fórmula de Weber’.

[...] 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. [...] O Estado é 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. (BOURDIEU, 2005, p. 97-99)

As diferentes dimensões desses processos de concentração são interdependentes e levam à *construção de um capital simbólico*, “específico, propriamente estatal”, com o qual o Estado passa a ‘impor’ pelo consenso ou pela coesão (violência simbólica) e não mais, estritamente, pela coação ou coerção (violência física).

A unificação do mercado nacional e a instauração de um fisco eficiente, quando da constituição dos Estados, propiciam a concentração do capital econômico e do capital de força física cuja vinculação contribui para a concentração do capital de informação.

O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma *unificação teórica*. [...] 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 alto, 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. (idem, p. 105, grifo do autor)

Todas essas dimensões de capital ‘concentradas’ permitem o reconhecimento da autoridade do Estado (ou melhor dizendo, a sua legitimidade) em exercer a violência simbólica, que passa a representar-se tanto com objetividade, por meio de mecanismos específicos, como com subjetividade, por meio de esquemas mentais de percepção e de pensamento.

[...] o Estado instaura e inculca formas e categorias de percepção e de pensamento comuns, quadros sociais da percepção, da compreensão ou da memória, estruturas mentais, formas estatais de classificação. E cria, assim, as condições de uma espécie de orquestração imediata de *habitus* que é, ela própria, o fundamento de uma espécie de consenso sobre esse conjunto de evidências compartilhadas, constitutivas do senso comum. (ibidem, p. 116-117)

Jardim (1999, p. 46) coloca que, para Bourdieu, o Estado é um produtor de saberes e que entre esses saberes destaca-se a Arquivologia (e seu objeto em especial, os arquivos) porque esta surgiu e se consolidou como *escrita do Estado*. Logo, é possível correlacionar que os agentes do Estado (por exemplo, as instituições arquivísticas e os serviços arquivísticos do Governo Federal) constroem e mobilizam um capital simbólico acumulado em toda rede de relações constitutivas do universo burocrático.

O capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor. [...] Segue-se que o Estado, que dispõe de meios de impor e de inculcar princípios duráveis de visão e de divisão de acordo com suas próprias estruturas, é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico. [...] Para compreender a dimensão simbólica do efeito do Estado, especialmente o que podemos chamar de *efeito de universal*, é preciso compreender o funcionamento específico do microcosmo burocrático. (BOURDIEU, 2005, p.107-108, 121)

Para efetivamente compreender essa questão, buscou-se, em Giddens e nas suas reflexões sobre a modernidade, uma ampliação dessa base conceitual. Segundo Domingues (2001, p. 11-25), “o passo inovador do texto de Giddens”, que tem suas raízes no pensamento weberiano e que, em alguns aspectos, assemelha-se ao de Bourdieu, “encontra-se, no que concerne aos processos intra-estatais, na tese da vigilância”.

[A tese da vigilância] empresta destaque à “mobilização do poder administrativo”, calcada no armazenamento e controle da informação – e, conseqüentemente, à concentração de recursos “autoritativos” envolvidos na formação do Estado-nação.

Para Giddens (2001, p. 28), “a vigilância - o controle e o armazenamento de informação e a supervisão das atividades de alguns grupos por outros - é a chave da expansão dos recursos políticos”. Complementa, ainda, que a geração do poder administrativo em áreas compartimentadas, além de ser influenciada por formas de tecnologia disponíveis, depende dos fatores que criam esses recursos.

Dessa forma, destacam-se dois aspectos da vigilância: a administração dos estoques informacionais e o controle das atividades por autoridades superiores.

A “vigilância” refere-se a dois tipos de fenômenos relacionados. Um é a acumulação de “informação codificada”, que pode ser usada para administrar as atividades de indivíduos a ela associada. Não é apenas a coleção de informação, mas o seu armazenamento que importa aqui. A memória humana é um instrumento de armazenamento, mas o armazenamento de informação é fortificado intensamente por vários outros tipos de marcas e características que podem ser usados como modo

de registro. [...] O outro aspecto da vigilância é a supervisão direta das atividades de alguns indivíduos por outros em posições de autoridade. A concentração delas em cenários claramente delimitados aumenta demasiadamente o grau em que essas atividades podem ser “observadas” e, portanto, controladas pelos superiores. (GIDDENS, 2001, p. 39-40)

Para o autor, todas as formas de corpos administrativos do Estado são organizações cujo conhecimento sobre as condições de reprodução do sistema é usado para influenciar, dar forma ou modificar o próprio sistema, uma vez que as circunstâncias de algumas trajetórias de ação (ou de ações e, até mesmo, de políticas) estão abertas à escolha, podendo se transformar em processos decisórios e até “não-decisórios”.

[...] a dominação é expressa como modo de controle. [...] As formas de domínio são (mais ou menos) relações estáveis de autonomia e de dependência em sistemas sociais e são sustentadas por práticas cotidianas daqueles agentes que, em posições superiores, procuram influenciar as atividades de outros agentes. [...] Assim, por exemplo, um determinado tipo de organização burocrática pode gerar um alto grau de poder no sentido de capacidade transformadora. (idem, p. 35)

A capacidade transformadora de uma organização burocrática não se encontra, necessariamente, sustentada pelo poder econômico, material e nem, muitas vezes, pelo aspecto político, mas sim na forma como esses “recursos de autoridade” (chamados de *poder administrativo*), que dependem do “consentimento” da parte de outros, são usados “para assegurar resultados específicos”.

Quando Giddens (ibidem, p. 69-73) associa a questão da vigilância e do poder administrativo, ele ratifica a posição da construção da esfera pública pela *escrita do Estado*, que se originou como “um modo de anotação administrativa”, usada para “manter registros ou contas” e fornecer “os meios de codificar a informação”, afirmando que esta pode ser, inclusive, usada para expandir as formas de “controle administrativo exercido por um aparato de Estado”.

O autor defende, ainda, a vigilância como uma “sistematização e integração da informação com propósitos administrativos”, e relaciona o seu uso regular e o controle como atividades fundamentais para a existência das organizações, chegando a sugerir que, muitas vezes, a carga ideológica não é percebida, ou assumida, por causa de uma “visão meramente instrumentalista”.

Para efeito de continuidade teórica, as idéias de Castells, cuja preocupação com os desafios que as transformações históricas vem impondo a identidade do Estado-Nação²⁷, assinalam que “embora os Estados-Nação realmente continuem a existir”, cada vez mais estão tendo “seu poder destituído” pela pluralidade das fontes de autoridade.

[...] enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas demonstram seu vigor em todo o mundo, o Estado-Nação, cuja formação está historicamente situada na Idade Moderna, parece estar perdendo seu poder, mas não – e essa distinção é essencial – sua influência. [...] O Estado-Nação vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre a política monetária, definir o orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais. [...] O Estado-Nação perdeu a maior parte de seu poder econômico, embora detenha ainda certa autonomia para o estabelecimento de regulamentações e relativo controle sobre seus sujeitos. (CASTELLS, 2002, p. 287- 298)

Por essa razão e partindo da compreensão de que “o controle sobre as informações vinha sendo, desde bem antes do advento da era da informação, o sustentáculo do poder de Estado”, Castells (1999, p. 298-303) afirma que a “explosão das telecomunicações” permitiu o aparecimento de um poder de transmissão e difusão de informações sem precedentes, fazendo com que o Estado perdesse, paulatinamente, o controle das informações “que circulam nas redes de telecomunicações interconectadas de forma global”.

O Estado ainda depende da violência e da vigilância, porém, não detém mais seu monopólio, nem pode exercê-las de forma irrestrita em suas fronteiras nacionais. [...] Em termos históricos relativos, o Estado de hoje é mais vigiado do que vigilante. [...] em um mundo de redes globais, transnacionais e aculturais [os Estados] são, e cada vez mais serão, *nós de uma rede de poder mais abrangente*. (CASTELLS, 1999, p. 351-353, grifo do autor)

Malin (2006) reforça a premissa de que “novos requisitos e competências são exigidos no campo da informação”, pois, além do ambiente de informações ser pressionado “por uma massa explosivamente crescente e diversificada de informações”, faz-se necessário integrar e articular as “esparramadas cadeias de produtores, organizadores e usuários”.

²⁷ Para expressar suas idéias, Castells parte da definição de Estado-Nação elaborada por Giddens: “O Estado-Nação, que existe inserido em um complexo de outros Estados-Nação, consiste em um conjunto de formas institucionais de governo, que mantém monopólio administrativo sobre um determinado território demarcado (por fronteiras), autoridade assegurada por lei, e controle direto sobre os meios de violência nos planos externo e interno. [...] somente nos Estados-Nação modernos pode o aparato do Estado reivindicar para si próprio e efetivamente obter o monopólio dos meios de violência, e somente em Estados dessa natureza o alcance administrativo do aparato de governo corresponde de forma direta aos limites territoriais sobre os quais tal reivindicação é realizada. [...] um Estado-Nação é um repositório de poder, o principal repositório de poder da era moderna.” (GIDDENS, 1985 apud CASTELLS, 1999, p. 358)

Habermas (2004, p. 129, 151) aponta o “esvaziamento da soberania dos Estados nacionais” como resultado dos problemas que não podem mais ser resolvidos no âmbito de seus territórios, em razão da globalização da comunicação, da produção econômica e do financiamento, dos avanços do poderio bélico e dos riscos ecológicos.

O autor defende, ainda, que “uma ordem mundial e uma ordem econômica global mais pacífica e mais justa” só poderão ser concebidas e estabelecidas “sob a pressão de uma sociedade civil capaz de transitar em esfera global”.

Para Malin (2003, p. 28), “a globalização tornara o Estado-Nação grande demais para as pequenas questões e pequeno demais para as grandes”, como a questão “da progressiva internacionalização do capital” que ao buscar maiores rendimentos, acaba por produzir um desgaste “da regulamentação baseada no Estado-Nação a favor de agências transnacionais”.

Malin (2003, p. 28-29; 2006, p. 7) aponta que em razão “das diferentes visões sobre a extensão, natureza e profundidade das rupturas”, que ocorreram nas décadas de 1970-1980, surgiram “novas propostas sobre o Estado”, porém assinala que todas com grandes reflexos no campo informacional.

Para a autora, ainda no decorrer da década de 1990, “novas tendências mudarão o cenário tanto da gestão da informação quanto da gestão pública”.

González de Gómez ratifica esse posicionamento ao declarar que a proliferação dos discursos anunciava um programa de profunda alteração dos cenários de informação.

Nos fins da década de 70, um outro cenário começaria a ser construído a partir da junção das novas tecnologias de informação e comunicação. Diferentes discursos e abordagens passariam a estudar as relações entre essa nova geração de tecnologias de comunicação e informação e as transformações nos modos de expressão e acesso cultural, nos processos de trabalho, nas práticas e modelos de gestão da administração pública e na esfera da empresa e dos negócios. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 29-30)

Castells (1999, *passim*) afirma que se desenvolveu, nos anos de 1990, um forte pensamento direcionado à substituição do Estado pela sociedade civil como reação à crise do Estado e ao esgotamento do modelo neoliberal.

Nogueira, ao analisar as atuais relações entre Estado e sociedade civil, afirma que elas efetivamente se estruturam tendo por base um projeto democrático, em que se valoriza a sociedade civil, politizando-a e libertando-a de interesses particulares, aproximando-a do universo dos interesses gerais, da hegemonia e do Estado.

Sem Estado (sem uma ligação com o Estado e sem uma perspectiva de Estado), não há sociedade civil digna de atenção: sem Estado não pode haver hegemonia. Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. [...] sua dimensão política precisa ser construída. [...] Tudo levar a crer que o Estado não terá como voltar a desempenhar os mesmos papéis que desempenhou antes, mas ao mesmo tempo não é razoável imaginar que aqueles que pretendam dirigir o futuro consigam avançar se se puserem fora do Estado ou sem um Estado. (NOGUEIRA, 2005, p.103-110)

As novas formas de pensar e organizar as atividades e de estruturar as instituições desafiam as sociedades democráticas contemporâneas no que tange a sua representação política, a compatibilização da justiça e a ampliação dos direitos sociais.

Na medida em que se amplia a construção das categorias de análise, foi considerado justificável associar à noção de Estado como campo informacional, os conceitos de Governo, governabilidade e governança na busca de tecer os fios da rede de conceitos que permitirão pensar a democratização do Estado brasileiro.

3.3 GOVERNO, GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

O trabalho científico requer redação clara e precisa dos termos empregados para expor idéias e afirmações que facilitam a compreensão e que, por essa razão, precisam estar embasadas em uma revisão da literatura que, normalmente, aponta quais os percursos traçados para a sustentação daquilo que se quer falar.

Poder-se-ia ser extremamente concisa e apenas dizer que Governo não é o mesmo que Estado. Mas isto não seria suficiente. Assim como o termo Governo tem que ser definido, as suas derivações etimológicas carecem de um maior esclarecimento. Procurou-se, então, as apresentar as dimensões que as expressões *governabilidade* e *governança* vêm sendo utilizadas pelos teóricos.

Levi (1991) aponta, inicialmente, para o fato de que “o poder de Governo, sendo habitualmente institucionalizado, está normalmente associado à noção de Estado”. Por consequência, pela expressão “governantes” se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado e pela de “governados”, o grupo de pessoas que estão sujeitas ao poder de Governo na esfera estatal. Apresenta, a seguir, duas definições para o termo Governo:

- o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade;
- o complexo de órgãos que, institucionalmente, têm o exercício do poder, constituindo o Governo um aspecto do Estado.

Complementa a conceituação de Governo assinalando que, ao longo da história e a partir da concepção da teoria da separação dos poderes, incorporada pela doutrina constitucionalista, pode-se afirmar que “Governo coincide com o Poder Executivo”, ou seja, com os órgãos desse Poder, que integrando a Administração Pública tem a função de colaborar no funcionamento dos serviços públicos, dando execução às decisões de Governo.

Acrescenta que “os órgãos legislativos e judiciários não fazem parte diretamente dos órgãos de Governo”, exercendo seus poderes “em concorrência mais ou menos direta, mais ou menos ampla”, podendo delimitar e controlar a ação do Governo.

Cabe aqui fazer um parêntese e apresentar, então, o conceito de administração pública, ressaltando que os problemas, ora existentes nela, não devem ser reduzidos unicamente às suas questões estruturais. Ao se recorrer ao Dicionário de Política, encontra-se uma breve e clara explicação de como ela se constituiu.

A concepção de administração pública surgiu no contexto da formação do Estado burocrático moderno e, do ponto de vista sociológico, Weber foi o seu principal teórico. É no pensamento weberiano que se encontra explicitada a separação entre as esferas pública e privada nas sociedades capitalistas.

A expressão administração pública designa o conjunto das atividades destinadas à execução das missões ou tarefas consideradas de interesse público ou comum, as quais correspondem a uma gama bastante ampla de ações, que se reportam à coletividade estatal e compreendem tanto as atividades de Governo, relacionadas com os poderes de decisão e de comando, como aquelas relacionadas ao auxílio imediato ao exercício de Governo.

Entretanto, faz-se mister esclarecer que a Administração pública não pode ser reduzida, como às vezes ocorre, ao perfil de suas estruturas; de fato, isso não permite explicar integralmente o fenômeno administrativo público, tal como ele se delinea, do ponto de vista histórico e comparado, mormente se tem em mente que nem sempre existiram estruturas do tipo burocrático destinadas à execução de atividades administrativas e que, muitas vezes, existe continuidade ou identidade parcial entre as estruturas governativas e administrativas. (BOBBIO, 1991, p. 10-11)

Associadas ao termo Governo aparecem, frequentemente, as palavras sistemas, formas e regimes, sendo muitas vezes essas expressões tratadas como sinônimas.

Dalari (1998, p. 121), contudo, afirma que “a expressão forma de governo é mais precisa quando se trata de estudar os órgãos de governo”, seja pela maneira como se estruturam, seja pela maneira como estão relacionados. Emprega essa expressão para especificar as características da república como forma de governo que se opõe à monarquia. E

utiliza a expressão sistema de governo para caracterizar a determinação da configuração das relações entre o legislativo e o executivo, ou seja, o parlamentarismo e o presidencialismo.

Pasquino (1991, p. 517-521), ao utilizar de forma diferenciada essas expressões, assinala que o problema conceitual da análise das formas de governo (presidencial e parlamentar) se distingue das análises referentes às formas de Estado (monarquia e república) ou aos regimes políticos (autoritários, totalitários e democráticos).

A análise das formas de governo é tida como conceitualmente distinta da análise referente às formas de Estado ou de regime. [...] A análise das formas de governo atende a dinâmica das relações entre o poder Executivo e o poder legislativo e respeita, em particular, às modalidades de eleição dos dois organismos, ao seu título de legitimidade e à comparação das suas prerrogativas. Além disso, [nos dias de hoje] assume uma importância fundamental na compreensão e explicação do funcionamento das diversas formas de governo a organização dos sistemas partidários [bipartidarismo ou multipartidarismo] neles presentes e operantes.

Sabe-se que as decisões de governo são, essencialmente, decisões de natureza política. dessa forma, caberia, ainda, atentar para a diferença entre governo e política, pois, de acordo com Nogueira (2001, p. 101), “sobretudo no senso comum, fazer política é exercer o governo”, não tendo como separar a política do ato de governar, “ainda que a política não seja apenas isso”. Contudo, essa questão deverá ser analisada mais adiante, passando-se às interpretações que envolvem os termos governabilidade e governança.

O conceito de governabilidade foi sempre associado etimologicamente a qualidade do que é governável, representando atribuições (ou, melhor dizendo, qualificações) da ação de governar, associando-se ao poder de desempenhar funções e implementar/efetivar decisões.

A inserção desse termo na linguagem política ocorreu por volta da década de 1970 e, segundo Pasquino (1991), surgiu “carregado de problemas e de implicações pessimistas e conservadoras”, afirmando, inclusive, que o seu oposto, a *não-governabilidade*, seria o termo mais usado.

As teses analisadas, pelo autor do verbete, tentam mostrar que o conceito de não-governabilidade teria emergido das contradições dos sistemas capitalistas presentes naquele momento e seria atribuído à crise de governabilidade, ou melhor, à incapacidade dos governantes de atender às exigências dos governados. De acordo com aqueles estudos, a crise de governabilidade teria se manifestado de maneira diversa, podendo-se interpretá-la (segundo os seus defensores/proponentes) como uma crise fiscal do Estado (James O'Connor), como uma crise da democracia (Samuel Huntington) ou como uma crise da racionalidade (Jurgen Habermas).

A governabilidade e a não-governabilidade não são, portanto, fenômenos completos, mas processos em curso, relações complexas entre componentes de um sistema político. [...] a diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições de Governo e a queda de credibilidade dos governantes provocam uma diminuição de sua capacidade para enfrentar os problemas, dentro de um círculo vicioso que pode ser definido como a espiral da não-governabilidade. [...] parece claro que os sistemas políticos atuais são bem mais difíceis de governar e transformar do que os sistemas políticos historicamente já existentes. Por isso, o termo Governabilidade denota, efetivamente, um problema novo. (PASQUINO, 1991, p. 517-521)

O termo governança entra na linguagem das Ciências Sociais nos anos de 1990, a partir da disseminação de um relatório do Banco Mundial. A maioria dos autores, que passou a escrever sobre essa temática, parte da formulação proposta “governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração (ou no gerenciamento) dos recursos econômicos e sociais do país visando o desenvolvimento”, para apresentar, contrapor, distinguir ou complementar com a sua própria definição.

Bento afirma que, embora, governabilidade e governança tratem de “duas dimensões mutuamente implicadas e que se interpenetram constantemente”, busca-se especificá-las com o objetivo de esclarecer os pontos de vista de cada uma, “a institucional, a sistêmica, a técnico-organizacional e a política”. Coloca, ainda, que “os autores divergem quanto à relação entre os conceitos, bem como a relação de ambos com a temática da reforma do Estado e do seu aparelho”.

A administração e a política, no contexto do estado democrático, [...] encontram-se intimamente ligadas, na medida em que o sucesso dos projetos e programas da administração e do governo depende, em última análise, do apoio popular, da legitimidade. [...] A distinção entre governabilidade e governança remete à distinção entre reforma de Estado e reforma do aparelho do Estado, no sentido que esta tem por fim melhorar a governança e aquela, a governabilidade. (BENTO, 2003, p. 84, 86)

Para tentar esclarecer as distinções e reunir as posições dos autores, recorreu-se a elaboração o Apêndice B - Conceitos de governabilidade e governança.

Bresser Pereira, para quem esses conceitos são frequentemente confundidos, por estarem “evidentemente imbricados”, afirma que crise política é sinônimo de crise de governabilidade, enquanto que o problema da governança está essencialmente associado às questões econômico-financeiras.

Um governo pode ter governabilidade na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. [...] Um Estado em crise fiscal [...] é um

Estado imobilizado. [...] a governança será alcançada quando o Estado se tornar mais forte embora menor. [...] Sem governabilidade é impossível governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade. (PEREIRA, 1997, p. 40-51)

Para Diniz, a pertinência em se utilizar as categorias de governabilidade e governança para se analisar a configuração da ação estatal (essencialmente, a sua eficácia) deve-se ao fato desses conceitos serem, ao mesmo tempo, distintos e complementares, além de apresentarem interseções profundas.

A autora assinala que essa ótica permite verificar a complexidade dos problemas e enfatizar a dimensão política, mas não esquecer o lado da dimensão técnica, pois, dessa forma, a necessidade de um enfoque abrangente e multidimensional poderá ser respondido.

Um dos gargalos na condução das políticas estatais está relacionado ao fraco desempenho do governo quanto à consecução das metas coletivas. Estas se acham comprometidas pela baixa capacidade de coordenação do Estado, o que dificulta a compatibilização dos fins definidos socialmente. Coordenação, um dos itens em que se pode subdividir *governance*, além das capacidades de comando e de implementação, significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de ajustar as diferentes visões. [...] Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico, mas o reforço da responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas básicas dos diferentes segmentos da população. O problema deve ser examinado [...] em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução. (DINIZ, 1996, 1998, 2001)

Santos (1997) sugere “fugir dessa discussão aparentemente interminável”, pois considera irrelevante fazer as distinções entre os dois termos e como proposta, “para fins analíticos”, apresenta o termo *capacidade governativa*.

A autora, também, se contrapõe ao exposto por Diniz sobre “o gargalo da governabilidade estar na implementação” uma vez que destaca, como um dos elementos cruciais da capacidade governativa, “as relações Executivo-Legislativo no processo de formulação das políticas”.

Parece-me ter pouco sentido analítico tentar reter um conceito, por assim dizer, tão esvaziado como o de governabilidade [...] e, neste caso, o termo estará intrinsecamente ligado à ingovernabilidade por sobrecarga de demandas e excesso participativo. [Entretanto,] a definição de capacidade governativa, com que me proponho a trabalhar, não escapa a essas mesmas observações. [...] Tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. [...] o termo capacidade governativa, como aqui proposto, engloba as noções sistêmicas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos de governabilidade e *governance*. Enfatiza, mais além, **a importante distinção analítica entre as fases de formulação e implementação das políticas governamentais**, destacando a

interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática. (SANTOS, 1997)

De certa forma, pode-se sintetizar, da conceituação proposta pelos diferentes autores, um esboço que aponta a eficiência²⁸ e a eficácia²⁹ da ação governamental como necessidades imperativas, além da qualidade na oferta e na prestação de serviços, cujo desenvolvimento deve preferencialmente contar com a participação dos cidadãos.

Torna-se consenso que o “bom governo” e a “boa administração” possuem como requisitos os diversos contornos e as várias dimensões da governabilidade e da governança, assim como, também, torna-se fundamental para o funcionamento do aparelho do Estado a responsabilização dos governantes e dos administradores por suas ações.

Bons instrumentos de gestão, burocratas especializados e competentes, normas e competências definidas não asseguram, por si só, a eficiência administrativa. [...] De resto, não existem fórmulas administrativas e de gestão milagrosas que se adaptem a toda e qualquer situação. [...] Acredita-se que os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para os seus programas de ação, tornam-se muito mais eficientes. (BENTO, 2003, p. 84, 88, 219)

Entra em cena, nesse contexto, o termo “*accountability*”, palavra ainda sem tradução para o português em razão da dificuldade de se encontrar uma expressão que contemple a sua amplitude conceitual.

Etzioni (2009, p. 287-288) afirma ser comum e crescente “o uso simbólico desse termo” pelos administradores, que o utilizam, normalmente, em três situações: para referir-se a mais responsabilidade e sensibilidade; para aludir a uma maior atenção ou consideração para com a “comunidade” (em geral, um eufemismo para minorias); ou para exigir maior compromisso com “valores” (como, por exemplo, na expressão “padrões mais elevados de moralidade”).

Heideman, que traduziu e comentou o artigo de Amitai Etzioni, ao assinalar a relevância e oportunidade da *accountability* para os dias atuais, comenta que o seu significado pode ser apreendido pelas palavras responsabilidade, prestação de contas, satisfação,

²⁸ *Eficiência*: mais importe que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer melhor com os menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte. (TORRES, 2004, p. 175)

²⁹ *Eficácia*: a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. (ibidem)

explicação, atendimento, entre outras, de forma a tornar mais efetivas as “prestações de contas nas organizações formais”, sobretudo nas “repartições públicas”.

A *accountability*, em seu sentido amplo, corresponde à preocupação da ética da responsabilidade. [...] Mas, em seu sentido estrito e aplicado, ou contextual, refere-se obviamente apenas a relações sociais circunscritas, como as previstas nos sistemas racional-burocráticos de prestação de serviços. Quer em sentido abrangente ou específico, trata-se de uma preocupação imprescindível a todo funcionário ou administrador público às voltas com genuína eficácia organizacional. (HEIDEMAN, 2009, p. 301-302)

Para Campos (1990 apud HEIDEMAN, 2009, p. 303), o uso desse conceito “é tão estranho e desafiador para os brasileiros”, pois faz-se necessária a construção e a consolidação bem como “a garantia do regime democrático do governo”.

Jardim, quando apresentou o conceito de *accountability*³⁰, o fez associando-o à noção de transparência administrativa, assinalando que a sua efetividade³¹ dependeria do grau de acesso do cidadão à informação governamental.

A indisponibilidade de informações sobre as ações e responsabilidade de governo implicaria na produção de um déficit de *accountability*. Cabe, portanto, ao Estado, produzir meios que estimulem os governantes a, publicamente, justificarem o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir. Paralelamente, estariam sendo implementados como instrumentos de *accountability* meios de informação que diminuam o desequilíbrio entre o grau de informação dos governantes e dos cidadãos. (JARDIM, 1999, p. 57)

A ampliação das relações do Estado com a sociedade civil na gestão pública³², ou seja, a participação dos cidadãos na formulação, implementação e gerenciamento das políticas públicas faz com que a ampliação e a melhoria do capital informacional, resultantes do estabelecimento de uma política para a gestão da informação governamental sejam desejadas

³⁰ *Accountability*: conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. (JARDIM, 1999, p. 57)

³¹ Para Torres (2004, p. 175), a *efetividade* é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para implementação das políticas públicas.

³² Entendemos por *gestão pública* aquelas ações de Estado que são implementadas através dos governos nacionais e subnacionais, em função dos interesses da sociedade (não excluindo o mercado, mas considerando-o uma parte da sociedade). [...] A intenção de uma gestão pública que leve em conta a participação da cidadania, por meio de mecanismos oriundos da sociedade civil organizada, não significa a exclusão dos poderes constituídos. É, sim, a possibilidade de a própria dinâmica social acompanhar e sugerir ações que o Estado não observa com clareza e que o mercado percebe em função de seus interesses particulares. (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p.126-127)

não só porque objetiva mostrar a transparência das ações empreendidas pelo Estado como, conseqüentemente, se apresenta como um redutor do “déficit democrático”.

Para complementar esse arcabouço conceitual, incorpora-se os estudos relativos às políticas arquivísticas no quadro da análise do conceito de políticas públicas, entre elas as políticas públicas de informação, assinalando que a formulação e implementação dessas políticas têm demonstrado um avanço nas agendas dos governos democráticos para a ampliação do direito de acesso à informação.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para compreender (ou esclarecer) de que forma vem se processando as atividades de avaliação de documentos no âmbito da gestão da informação governamental e, também, como se vem garantindo o acesso às informações públicas, sob a guarda dos órgãos e entidades federais, faz-se necessário conhecer o que vem a ser governança informacional.

Para tal, considerou-se essencial analisar o conceito de políticas públicas, entre elas as políticas de informação e, mais especificamente, as políticas arquivísticas.

Tal trajetória pode, em algumas situações, parecer desnecessária, uma vez que alguns termos empregados já foram antes, e por muitas vezes, apresentados ou citados sem muita problematização na produção científica da área e, também, sem muita sustentação teórica, pelo simples fato de estarem naturalizados nos diferentes estudos que deles trataram.

Para Silva e Kerr Pinheiro (2011), “as discussões sobre a política de informação acontecem, na Ciência da Informação, de maneira breve ou sem densidade”. As autoras afirmam que alguns teóricos, inclusive, “se ressentem da ausência de discussão do conceito de política de informação e das nuances contextuais”, pois, muitas vezes, encontra-se na literatura da área uma “confusão semântica e conceitual” entre os termos política, planos, programas, regras e diretrizes.

Dessa forma, buscaram-se as diferentes significações do termo política, ou melhor, as diferentes acepções da palavra pelos corpos teóricos da Ciência Política, da Filosofia e da Sociologia para compreender e, assim, tentar explicar antes de empregá-la nesta pesquisa.

3.4.1 Conceituação de políticas públicas

O termo política é derivado do grego antigo, *politeía*, que indicava todos os procedimentos relativos à *polis* ou cidade-Estado e, conseqüentemente, ao que é urbano, civil, público e, até mesmo, sociável e social.

Contudo, o termo foi perdendo o seu significado original, sendo substituído, pouco a pouco, por outras expressões como “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política” e “filosofia política” passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como referência a *pólis*, ou seja, o Estado.

Aliada a essas concepções, Bobbio (1991, p. 954-962) coloca que **a política**, por vezes, pode ser **sujeito**, outras vezes, ela é **objeto**.

Na primeira condição, temos a esfera da política referindo-se aos atos de ordenar ou proibir alguma coisa, com efeitos sobre todos os membros de um determinado grupo social, o legislar por meio de normas válidas para todos, ou o de tirar e transferir recursos de um setor da sociedade para outros.

Já na segunda situação, da esfera da política como objeto, temos as ações de conquistar, manter, defender e ampliar o poder estatal, bem como de elaborar, implantar e executar programas de ação governamental.

Ampliando um pouco mais essas definições, a Filosofia apresenta a política como a análise da relação entre os cidadãos e a sociedade, as formas de poder e as condições em que este se exerce, os sistemas de governo, a natureza, a validade e a justificação das decisões políticas. (JAPIASSÚ; MARCONDES, 1991, p. 197)

A Sociologia a apresenta como um processo social no qual o poder coletivo é gerado, organizado, distribuído e usado pelos sistemas sociais, onde o poder representa papel importante, sobretudo em torno da instituição do Estado e, com freqüência, associado às instituições de governo. (JOHNSON, 1997, p. 178)

Como se pode expor brevemente, o conceito de política está estreitamente ligado ao de poder do Estado e a expressão *O que faz o Estado?*

Por isso é comum se encontrar essas definições, aparentemente simples: “tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 2005, apud HEIDEMANN, 2009, p. 30) ou “um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico”. (MULLER; SUREL, 2004)

Entretanto, muitos estudiosos apresentam a dificuldade de estudar e analisar as políticas **na razão direta da polissemia do termo política**, que encerra várias acepções ‘claramente diferenciáveis’, pois este termo, na língua inglesa, essencialmente, cobre, ao mesmo tempo, **a esfera da política** (*polity*), **a atividade política** (*politics*) e **a ação pública** (*policies*).

Nas explicações encontradas em Heidemann, poder-se-ia optar por uma acepção mais operacional na qual a política é entendida como “ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade”. Contudo, o próprio autor apresenta outras definições mais amplas.

[...] a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. [...] a política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder. [...] a política é a arte de governar e realizar o bem público. Nesse sentido, ela é o ramo da ética que trata do organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais. [...] A política é concebida, finalmente, como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados). Nesse sentido, ela estuda e sistematiza o “fato político básico”. (HEIDEMANN, 2009, p. 28-29)

Parece, então, que, apresentada essa explicação, ficaria claro o que alguns teóricos entendem por política, porém Heidemann afirma que, também, para expressão “política pública abundam as divergências”. Para exemplificar tal afirmação recorre à citação de alguns cientistas políticos:

Para David Easton, a política pública significa “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” (1953, p. 129). Já H. Lasswell e A. Kaplan definem política como “um programa com metas, valores e práticas” (1970, p. 71). E.C. Friedrich garante que “é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito” (1965, p. 70). [...] C.O. Jones (1977, p. 4) propõe que se considere a distinção entre as várias propostas de políticas (meios especificados para atingir as metas), os programas (meios autorizados para atingir as metas), as decisões (ações específicas assumidas para implementar as metas) e os efeitos (os impactos mensuráveis dos programas). De acordo com H. Eulau e K. Prewitt, “define-se a política como uma ‘decisão existente’, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental tanto de quem a formula quanto também de quem a cumpre” (1973, p. 465). (HEIDEMANN, 2009, p. 29-30)

O autor destaca, ainda, que para Dye, e de acordo com o mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas por ele proposto, as definições acima citadas seriam

insatisfatórias, uma vez que “seus termos não se verificam empiricamente na prática política-administrativa”, ou seja, “se o resultado que implica não se verifica, então não há política”.

Segundo Heidemann (2009, p. 30), para Dye é essencial “incluir a inação como uma política”, pois apesar de apresentar uma natureza negativa, “a ausência de ações em relação a uma questão traduz a decisão de nada se fazer em relação a ela ou a própria inação como fato objetivo”.

Ele ressalta, ainda, que, para o leitor de língua portuguesa, a definição de política pública deve, necessariamente, incluir, ao mesmo tempo, dois elementos-chave: *ação e intenção*.

Pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifestada, mas não haverá de forma alguma uma política positiva se não houver ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado. Portanto, não há política pública sem ação, ressaltando-se, obviamente, as eventuais políticas deliberadamente omissivas prefiguradas por Dye. Sua formalização favorece a comunicação, o entendimento entre governo e cidadania e se coloca como base de referência. Mas **boas intenções** e discursos formais podem ser apenas floreios, que são, em essência, dispensáveis. (HEIDEMANN, 2009, p. 30-31, grifo nosso)

Dagnino (2002, p.2-3), ao trabalhar com análise de políticas públicas, e seguindo de perto o estudo dos consagrados autores ingleses Christopher Ham e Michael Hill (1993), ratifica essa questão, pois o termo política pública pode ser empregado de muitas maneiras, podendo designar: o campo de atividade ou envolvimento governamental; um objetivo ou uma situação desejada; um propósito específico; as decisões do governo; uma autorização formal; um programa; um resultado; o impacto; uma teoria ou modelo; e, um processo.

Para esse autor, foi de fundamental importância a criação de um “decálogo” para auxiliar a compreensão do conceito de política, desde que se leve em consideração:

1. a distinção entre política e decisão [...];
2. a distinção entre política e administração;
3. que política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
4. tanto ação como não-ação;
5. que pode determinar impactos não esperados;
6. que os propósitos podem ser definidos *ex post*: racionalização;
7. que ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
8. que envolve relações intra e inter organizações;
9. que é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
10. que é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

Como definir, então, o que é uma **política pública** ?

Muller e Surel colocam que, hoje, o Estado é percebido por meio de sua *ação*, por isso, estudar a ação pública é identificar e compreender os modos de relação existentes entre

os atores públicos e privados, bem como as fronteiras *dinâmicas e imprecisas* entre Estado e sociedade.

A conceituação apresentada leva a um conjunto mais complexo de significados, pois, para eles, *uma política pública constrói um quadro normativo de ação*.

[...] uma política pública constitui um *quadro normativo de ação*; ela combina elementos de *força pública* e elementos de *competência* [expertise]; ela tende a constituir uma *ordem local*. Uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisão) e materiais. Ela também é constituída de ‘produtos’, isto é, de *outputs* reguladores (normativos), financeiros, físicos. (MULLER; SUREL, 2004, p. 16)

Se parece fácil afirmar que uma política pública é um conjunto de decisões e de ações governamentais, na realidade a sua proposição, ou seja, a sua elaboração e implementação apresentam muitas dificuldades, além de ser, também, difícil verificar se uma política pública existe e se apresenta uma estrutura de sentido para os atores envolvidos.

Entre as dificuldades existentes para a elaboração e implementação de políticas públicas apresentadas por Muller e Surel (2004, p.18-20), destacam-se:

- uma política pública se expressa por um conjunto de fins ou objetivos a se atingir, os quais encontram-se registrados em textos e consubstanciados em decisões do governo; essas lógicas de ação, às vezes, explícitas, outras vezes, fluidas e, mesmo, ambíguas, transformam-se, no processo de elaboração e implementação de políticas, em lógicas de sentido contraditórias;
- uma política pública envolve um “público”, um conjunto de atores, públicos e privados (indivíduos, grupos, organizações, tomadores de decisão, beneficiários), que participam de sua proposição ou são “atingidos” pela ação do Estado numa determinada área; assim, é necessário saber *quem* define as normas da ação pública, qual é a modalidade ou a intensidade dessa participação, quais são os fatores que determinam essa capacidade de influência, uma vez que a ação do Estado não se restringe ao seu aparelho político-administrativo.

A construção de políticas públicas não se trata de um processo abstrato, pelo contrário, ela é o resultado da ação concreta dos seus atores, de seus modos de mobilização, das pressões exercidas, dos recursos - que não são apenas os indicadores orçamentários, mas

aqueles que conferem aos atores capacidade de agir e de exercer poder - das estratégias elaboradas, das decisões tomadas (ou não) e do impacto esperado.

[...] as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os *espaços de sentido*, no interior dos quais os atores vão colocar e (re)definir os ‘seus’ problemas e ‘testar’ em definitivo as soluções que elas apóiam. Fazer uma política pública não é, pois, ‘resolver’ um problema, mas, sim, construir uma nova *representação* dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado. (MULLER; SUREL, 2004, p. 31)

DYE (2009, p. 100-101), ao examinar especificamente as políticas públicas sob a ótica dos modelos de análise desenvolvidos pela ciência política para entender a vida política, afirma que “a relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima”, uma vez que são essas instituições que “oficialmente estabelecem, implementam e fazem cumprir as políticas públicas”.

Estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental. As instituições governamentais dão às políticas públicas três características distintas: [...] o governo empresta *legitimidade* às políticas; [...] as políticas governamentais envolvem *universalidade* (dizem respeito a todas as pessoas na sociedade); [...] o governo monopoliza a *coerção* na sociedade – somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas. (DYE, 2009, p. 100-101)

O surgimento da Análise de Política como campo acadêmico acentua-se no início da década de 1960, segundo Ham e Hill (1993, *apud* DAGNINO, 2002, p. 4-5), quando os governos das sociedades ocidentais industrializadas depararam-se com uma enorme escala de problemas. Assim, a Análise de Política caracteriza-se por uma *orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas*, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa.

A análise das políticas públicas tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de políticas (*policy makers*). Apresenta-se, assim, definida: “fazer *Análise de Política* é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz. [...] Análise de Política é a descrição e a explicação das causas e conseqüências da ação do governo.” (DYE, 1976 *apud* DAGNINO, 2002, p. 4, grifo do autor)

A classificação dos estudos de análise de políticas inscreve-se em categorias, cujas abordagens ou perspectivas de análise estendem-se sobre a tensão entre o descritivo (o melhor entendimento do processo político) e o prescritivo (a aplicação voltada para a solução do problema):

- a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração de políticas (formulação, implementação e avaliação) em si mesmo - estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração de políticas - que revelam, portanto, *uma orientação predominantemente descritiva*;
- a análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando assim *um caráter mais prescritivo ou propositivo*.

Dagnino (2002, p.6) identifica três tipos de analistas de políticas:

- o “técnico”: interessado em pesquisa *policy-oriented*, é um acadêmico preocupado com a (ou atuando na) burocracia;
- o “político” (*policy advocate*): interessado em Análise de Política na medida em que lhe permite aumentar sua influência política;
- o “empreendedor”: interessado em usar a Análise de Política para influenciar a política.

Para ele, a posição não-engajada, *puramente acadêmica*, é válida na medida em que a isenção permite uma análise mais rigorosa; contudo, análises neutras, desprovidas de valores, são um mito, uma vez que a pesquisa é sempre influenciada pelos valores do analista. Uma postura cética, que questione os pressupostos dos tomadores de decisão, é aconselhável.

Entre tantos problemas enfrentados pelo analista das políticas públicas, um toma uma relevância substancial, o distanciamento; é fundamental que se assuma na análise uma posição que permita ao pesquisador não tomar o lugar dos atores na determinação do sentido da política.

[...] é útil distinguir, para a análise, o sentido *explícito* de uma política, o qual é definido através dos objetivos proclamados pelos tomadores de decisão (quando eles existem) do sentido *latente*, que se revela progressivamente ao longo de sua implementação. [...] o analista deve levar em conta, ao mesmo tempo, as intenções dos tomadores de decisão, mesmo se estas são confusas, e os *processos de construção do sentido* na prática ao longo da fase de desenvolvimento da ação pública. (MULLER; SUREL, 2004, p. 24)

Se o analista de políticas públicas deve, preferencialmente, estar “afastado” do lócus de produção da política a fim de que possa questionar não só as relações inter e intra institucionais, bem como as intenções e comportamentos dos atores, pode-se dizer que para uma identificação das características essenciais de uma política é necessário explorar a análise em três níveis:

- 1° do funcionamento da estrutura administrativa (institucional): implica em identificar as organizações (instituições públicas) envolvidas na política e os atores que se encontram em posição de maior evidência;
- 2° do processo de decisão: implica em pesquisar as relações entre os atores-chave que representam os grupos de interesse existentes;
- 3° das relações entre Estado e sociedade: implica em entender porque as relações que se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade são como são. (DAGNINO, 2002, p. 10)

Esses níveis de análise envolvem, ainda, tanto o estudo do conteúdo das políticas como o do processo de formulação das políticas. Para autores como March e Olsen, citados por Muller e Surel, a questão da análise de uma política pública pode ser considerada numa outra abordagem, a cognitiva, como uma “interpretação da vida” ou como uma “interpretação do mundo”. Por essa dimensão simbólica, afirmam que se poderia criar um instrumento de ordem interpretativa capaz de “isolar” os resultados das políticas públicas dos seus processos de construção.

[...] a idéia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como ‘verdadeira’ pela maioria dos atores do setor, porque permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados. (MULLER; SUREL, 2004, p. 53)

Contudo, para que uma política pública torne-se de fato uma ação, um programa sustentável e não adquira apenas o caráter de uma declaração de política, faz-se necessário substituir as *politics* (a atividade política) pelas *policies* (a ação pública).

No Brasil (e claro que não apenas no Brasil), males terríveis como abissais desigualdades, saúde pública ao léu, violência crescente, etc., são atribuídos à falta de políticas públicas. [...] Políticas públicas converteram-se em soluções para um mundo despolitizado. Entendidas como ações de natureza técnica, formuladas por especialistas [...] e, pois, supostamente consensuais, dispensam a política. [...] O fetiche dessa realidade na qual a política se torna, mais que irrelevante, um estorvo, um fardo como assinala Marco Aurélio [Nogueira, 2008], reside na sua condição de aparência. Por trás da aparente naturalização estão, de fato, decisões. Muitas decisões, muita política. (VIANNA, 2008, p. 4)

Oliveira (2006, p. 189-192) complementa este ponto de vista ressaltando que uma das razões pelas quais as políticas, e mesmo muitos programas e projetos, falham ou têm impactos diferentes dos esperados “é a dissociação que se faz entre a elaboração e a implementação no processo de planejamento”.

Ainda, de acordo com o autor, predominam, na literatura de políticas públicas, escolas ou visões que, tardiamente, reconhecem a importância da implementação no processo de planejamento. Entretanto, se chegar a uma única definição de implementação não é uma tarefa fácil, pois, além da literatura estar ‘dividida em gerações’, existem diferentes definições e interpretações dos autores.

Na realidade, o estudo de implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem de ser visto como uma sequência de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o esperado, e muitas vezes essa cadeia não pode ser prevista ou controlada. (OLIVEIRA, 2006, p. 193)

Oliveira assinala que, no caso do Brasil, “temos uma cultura de planos” e que o planejamento é visto, muitas vezes, “como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro”. Complementa seu pensamento, afirmando que “ainda não acordamos para a realidade complexa do que é o processo de planejamento”.

[...] **o processo de planejamento é um processo político que depende de informações precisas**, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções. [...] temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta para prever e controlar o futuro, [...] Temos de aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável. (OLIVEIRA, 2006, p. 198-199)

Nesse quadro, a questão do acesso à informação aparece como recurso e instrumento dessa ação pública, fundamental para permitir que os atores conheçam e identifiquem os problemas e para que consigam agir, transformar e testar as soluções.

[...] *a importância da informação* e dos instrumentos mobilizados pelos atores públicos e privados no conhecimento dos fenômenos sociais é frequentemente assinalada como uma variável essencial na definição do quadro, da natureza, e também do ‘momento’ da ação pública. (MULLER; SUREL, 2004, p. 62)

As diversas percepções dos atores - verdadeiras ou não, aceitas ou não, impostas ou não - são, de certa forma, alimentadas pelas narrativas que identificam e determinam a definição dos problemas.

A informação como necessidade básica passa a ser objeto de política pública, uma vez que a ampliação da cidadania civil e o fortalecimento dos governos democráticos só poderão

vir a ocorrer com a oferta de fontes alternativas de informação, que facilitariam a interpretação (ou a compreensão) dos complexos problemas políticos, econômicos e sociais.

Apenas para complementar cabe, ainda, assinalar que, segundo Heidemann (2009, p. 30), recentemente, surgiram referências a “políticas de Estado” em lugar de políticas públicas, pois essa concepção teria um “caráter particularmente estável e inflexível”, obrigando “todos os governos de um Estado a implementá-las em momentos históricos distintos”, independente dos mandatos que estivessem cumprindo.

3.4.2 Políticas de informação

Em 1990, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) publicou um *Manual para a formulação, aprovação, execução e funcionamento de uma política nacional de informação*, de autoria de Victor Montviloff, dentro do Programa Geral de Informação do UNISIST (Sistema Mundial de Informação Científica e Tecnológica), que orientou metodologicamente a formatação e a implementação de políticas nacionais de informação para os países em desenvolvimento.

Nesse Manual encontra-se a conceituação de política como *uma série de princípios e estratégias que orientam um curso de ação para alcançar um determinado objetivo*. Essa política aplicada ao campo da informação (entendida como aquela disponível publicamente e destinada a resolver problemas) orienta programas destinados ao desenvolvimento, uso e funcionamento dos recursos, serviços e sistemas de informação.

Nessa perspectiva, Montviloff (1990) expõe que as finalidades de uma política nacional de informação são o acesso às informações, aos conhecimentos especializados e as técnicas disponíveis, todos elementos destinados ao desenvolvimento, que devem interagir, estreitamente, com as políticas de bibliotecas e arquivos e, também, com as políticas de informática e de telecomunicações.

Caridad Sebastián, Méndez Rodríguez e Rodríguez Mateos (2000, p. 23-24) afirmam que, a partir de então, passaram a existir tantas definições de política de informação quanto os numerosos estudiosos têm escrito sobre o tema, uma vez que o acesso à informação e a promoção de seu uso por parte de todos os cidadãos converteram-se, no século XXI, em “funções críticas” da nova sociedade globalizada.

Para esses autores espanhóis, a revalorização do direito à informação como direito fundamental, nas diversas propostas de políticas de informação, passa a ter um potencial para contribuir para a democratização da sociedade da informação. Justificando tal posicionamento, apresentam a definição de política de informação desenvolvida por Michael Hill que reforça esses aspectos.

As políticas de informação são programadas para encontrar as necessidades e regular as atividades dos indivíduos, da indústria e do comércio, de todos os tipos de instituições e organizações, e de governos nacionais, locais ou supranacionais. Devem regular a capacidade e a liberdade de adquirir, possuir e guardar a própria informação, usá-la e transmiti-la. (HILL, 1995 apud CARIDAD SEBASTIÁN; MÉNDEZ RODRÍGUEZ; RODRÍGUEZ MATEOS, 2000, p. 24, tradução nossa)

Complementam esta posição e chamam atenção para a complexidade da questão, ao ressaltarem que a formulação e a implementação de uma política de informação devem considerar diferentes aspectos em diferentes contextos, tais como: identificação e análise dos recursos e dos serviços de informação; determinação de critérios de cooperação; formação de profissionais de informação competentes em tecnologias; promoção do uso dos diversos serviços de informação; e, estabelecimento de linhas de ação para evolução e manutenção dessa política.

Dentro do quadro de definições, encontram-se, ainda, os teóricos que vêem como função principal das políticas de informação o fornecimento de um marco legal e institucional para o intercâmbio formal da informação e, também, aqueles que criticam tal pensamento.

De acordo com o primeiro ponto de vista, entende-se a concepção de uma política de informação quando esta for orientada por objetivos burocráticos e acompanhada pela produção de diversos instrumentos e documentos legais, pois *uma política emerge da própria organização do governo e do aparato estatal*.

Entre os últimos, desponta Braman (2006 apud KERR PINHEIRO, 2010) que afirma ser um erro pensar e analisar “o que se passa na sociedade somente por meio de leis, decretos, regras, ou seja, tentando medir se a política de informação está a serviço do poder ou não”.

Silva e Kerr Pinheiro (2011), citando Lemos (1987) e Silva (1991), colocam que, no Brasil, até a década de 1980, o campo da política de informação relacionava-se, especificamente, às ações do Estado, isto é, à decisão governamental em relação ao direcionamento das atividades do setor de informação. Mas a partir dos anos de 1990, a área da Ciência da Informação recebeu importante e ampliada contribuição com os estudos desenvolvidos por González de Gómez (1999a e 2002).

Para essa autora foi (ou é) necessário “reconstruir o domínio do que seja uma política de informação”, pois, em razão dos estudos da área ocorrerem num espaço interdisciplinar e contar com diferentes olhares, “a abrangência dos estudos em torno da ‘Política de Informação’ se multiplicam e se fragmentam em todas essas abordagens”.

[...] o olhar econômico, que estuda as indústrias e os mercados da informação, o olhar administrativo, que se ocupa da gestão de serviços e dos fluxos de informação nas organizações, o olhar técnico-tecnológico, dirigido a modelar e operacionalizar o processamento e as infra-estruturas de informação, o olhar estatístico, que instrumentaliza e constrói um objeto-informação como insumo de diagnóstico e leitura de tendências, e um olhar antropológico, que projeta os indivíduos e os coletivos da informação no domínio da cultura e da significação. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999b)

Em seu estudo sobre o papel da informação na política contemporânea, GONZÁLEZ DE GÓMEZ (1999a) apresenta, inicialmente, quatro propostas de definições, uma vez que do seu ponto de vista, na ausência de políticas públicas, as micro-políticas de informação passariam a ganhar importância:

- 1) procura resgatar a complexidade do campo e para tal faz uso do conceito de *regime de informação*³³ de Frohmann (1995), podendo ser um conjunto das ações e decisões orientadas a preservar e a reproduzir, ou a mudar e substituir um regime de informação, tanto podem ser políticas tácitas ou explícitas, quanto micro ou macro-políticas;
- 2) procura diferenciar a Gestão da Informação da Política; tratam-se de Políticas quando existem conflitos entre as diferentes formulações de objetivos, planos, atores e recursos atribuídos as ações do domínio, de modo tal que aqueles conflitos não poderiam ser equacionados ou resolvidos por meios técnicos ou instrumentais e requerem a reformulação deliberativa de princípios, fins e regras para a concretização de planos coletivos e coordenados de ação, ou a mudança das relações de força dos atores envolvidos; enquanto que a Gestão estabelece a mediação entre as Políticas de um setor e a ação informada dos atores envolvidos: do Estado, do Governo, de profissionais e administradores e das comunidades usuárias de bens e serviços de

³³ Chamaremos de “Regime de Informação” o conjunto mais ou menos estável de redes formais e informais nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores de informação, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos. Em síntese, se caracteriza por sua complexidade e por sua não transparência imediata, por nele acontecerem conflitos, vontades plurais e efeitos não desejados. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999a)

informação ou atingidas em seus processos cognitivos e deliberativos pela disponibilização ou omissão de informações;

- 3) procura acentuar a orientação para os objetivos e valores das Políticas, identificando o que seja desejável e prioritário para um sujeito coletivo acerca da geração, circulação, tratamento e uso da informação;
- 4) procura enfatizar a Política como uma ação dirigida a consolidar a autonomia informacional dos sujeitos coletivos, ao manter ativas as redes de informação com um duplo movimento: um, direcionado ao conhecimento e controle das estruturas e condições de produção do conhecimento do mundo natural e social e, outro, subjetivo, orientado ao monitoramento informacional dos contextos de ação, conforme processos de reflexão crítica.

Ao final da exposição esboça uma síntese dessas definições destacando que “o *locus* de sua manifestação seria o Estado e as Políticas Públicas do setor” e que um dos procedimentos básicos para institucionalização das ações de informação seria “o estabelecimento jurídico de um quadro normativo, expresso e sancionado como Políticas Públicas”.

[As Políticas de Informação] podem desenvolver duas grandes linhas de intervenção no contexto social, seja como **políticas formalizadas** [ou políticas públicas diretas ou indiretas], visando à articulação de atores, projetos e demandas, em planos de integração constituídos por procedimentos representativos, participativos, consultivos e de publicização; ou como **micropolíticas**, contribuindo à formação de políticas coletivas mediante a articulação dos espaços e as redes de informação. [...] No mundo contemporâneo, a discussão e compreensão do *locus*, escopo e abrangência das políticas de informação não só seria possível, mas uma mediação necessária de toda ação e modelização política. (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999a, grifo nosso)

Segundo Andrade e Ribeiro (2003, p.1), a produção intelectual de González de Gómez aporta, ainda, para os estudos sobre políticas de informação a elaboração teórica do termo governança informacional, ao buscar a convergência conceitual dos princípios de “governança, *accountability* e transparência” e “o reconhecimento do direito e acesso à informação pública e governamental”, os quais viriam a compor “um novo modelo de administração pública”.

Conforme os estudos de Demchak, Friss & La Porte (2001) [...] a **governança informacional** poderia atribuir-se aos órgãos da administração pública que possuam ‘abertura’, ‘transparência’ e ‘acessibilidade’. **Abertura**, entendida como a extensão em que uma organização, livre e universalmente, oferece informações

compreensivas sobre todas as suas atribuições e mantém comunicação regular e direta para todos os seus membros; **'transparência'**, expressa pela densidade da informação oferecida sobre a agência em questão e o valor revelatório do conteúdo, devendo dar visibilidade às operações internas dos órgãos do Estado, de modo que os cidadãos tenham acesso às informações pertinentes; **'acessibilidade'**, definida pela facilidade e "profundidade" com que os usuários-cidadãos podem interagir com as fontes de informação (pessoas, agências, documentos). (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2002, p. 36, grifo nosso)

As autoras, baseando-se nos textos de González de Gómez, procuram explicitar a compreensão teórica desse conceito, assim como apontam suas questões operacionais, uma vez que correlacionam a existência (ou a formulação) de uma "política pública de acesso à informação pública e governamental" a um instrumento da governança do Estado.

Esclarecem, então, que a governança informacional compreende a capacidade do Estado de agir, formular e implementar uma política de acesso à informação pública e governamental voltada para a *accountability* e para a transparência, reconhecendo o direito ao acesso, propondo ações concretas (programas, projetos e serviços) e viabilizadoras para esse acesso, aumentando a participação dos cidadãos por meio do processo comunicativo e do conhecimento. Para isso seria indispensável um ordenamento das normativas existentes sobre o acesso à informação que viabilizasse o relacionamento dos poderes constitutivos do Estado com a sociedade civil.

Accountability, transparência, participação popular e governança tornam-se princípios de uma mudança que consiste basicamente no reconhecimento do cidadão como agente ativo no processo de decisão sobre agenda do governo e suas ações. Essa concepção passa necessariamente, pela **questão da informação**, ou seja, a garantia do cumprimento dos direitos civis, políticos e sociais depende do livre acesso à informação e de sua ampla circulação e distribuição na sociedade. (ANDRADE; RIBEIRO, 2003, p. 6-7, grifo nosso)

Jardim (1995, p. 81-92; 1999, p. 49-72) já apontava, em seus estudos sobre a transparência administrativa e direito à informação governamental, que, quanto *maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil*.

O autor, também, associava o termo *acesso* a um direito, direito esse que só se viabilizaria com políticas públicas de informação. Política essa que, de acordo com seus diversos estudos, "é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços".

Para Jardim, é imprescindível definir o universo "geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional" - a ser contemplado por essa política, além de

prever os atores do Estado e da sociedade envolvidos na sua formulação, implantação, controle e avaliação.

A noção de "política de informação" tende a ser naturalizada e a designar diversas ações e processos do campo informacional: arquivos, bibliotecas, internet, tecnologia da informação, governo eletrônico, sociedade da informação, informação científica e tecnológica, etc. Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política pública de informação. [...] 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. [...] a noção de políticas públicas de informação [adotada pelo autor apresenta-se como] 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. (JARDIM, 2008, p. 6-7)

Cabe complementar que um dos desafios enfrentados pela elaboração de políticas de informação é o de existirem planos, metas e, até mesmo, interesses ‘cruzados’ das políticas de informação com outras políticas, como as políticas da cultura e da memória.

Confirmam essa percepção “fragmentada, sobreposta e, às vezes, contraditória” diversos estudiosos da matéria, como Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 8-9) ao citarem artigos de Andrychuk (2004) que, partindo de Herson e Relyea (1991), coloca a natureza complexa das políticas de informação, pois estes últimos autores reconhecem “que não existe uma única política (*policy*) que abarque tudo”. Por isso, identifica-se na proposta de políticas públicas de informação, desenvolvida e adotada por Jardim, o pensamento desses autores.

[...] política de informação constitui então um conjunto de princípios, leis, diretrizes, regras, regulamentos e procedimentos interrelacionados que orientam a supervisão e gestão do *ciclo vital* da informação: a produção, coleção, organização, distribuição/disseminação, recuperação e eliminação da informação. Política de informação compreende o acesso à, e uso da informação. (HERNON; RELYEA, 1991, p. 176 apud JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p. 9, tradução dos autores)

Aun (2001, 2003, 2007, 2009 apud Kerr Pinheiro, 2010³⁴), em diversos estudos, apontava que, na maioria dos casos, a construção de políticas públicas de informação demonstrava a ação de atores isolados ou se identificava “com ações emergenciais que têm resposta em governos que primam pela urgência e não pelo planejamento de longo prazo”.

Kerr Pinheiro (2010, p. 121) concorda com Jardim ao afirmar que vários nomes já foram dados à política de informação, tais como: programa para a sociedade da informação,

³⁴ AUN, Marta Pinheiro é o nome anterior de KERR PINHEIRO, Marta Macedo.

inclusão digital e telecentros, governo eletrônico, entre outros; mas, de uma maneira geral, esses nomes revelam um fenômeno impulsionado pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação e que, muitas vezes, acabaram por se constituírem em expressões imprecisas “marcadas pelo imediato de uma resposta a um problema pontual que afeta os diferentes governos”.

A autora embasa sua proposta de definição de política de informação nos estudos de Braman (2006) que afirma “ser a política de informação a chave para a compreensão da mudança do Estado e para analisar a forma como o Estado informacional exerce seu poder”.

A política de informação, como uma das antigas formas de governança, coloca-se no mesmo processo de mudança do “[...] Estado, na medida em que passando a informacional, este, deliberadamente, explicitamente e de forma coerente coloca os controles da informação, seu tratamento, fluxos e utilização para exercício do poder”. (BRAMAN, 2006, paginação irregular apud KERR PINHEIRO, 2010, p. 120).

Ruediger (2003) assinala que o provimento amplo de informações por meio da “construção” do governo eletrônico proporcionaria mecanismos de governança ao estender o acesso ao governo, e no governo, para além dos serviços comuns, e, também, agregaria valor para discussão da agenda pública, procurando alcançar uma efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre decisores e cidadãos.

[...] nas sociedades contemporâneas a informação poderia ser inserida nas discussões sobre a oferta de bens públicos, e seu provimento facilitado pelas novas tecnologias [...] Nesse caso, a possibilidade de democratização da informação por esses meios levaria a uma diminuição de seu custo de obtenção e, sobretudo, permitiria um aumento da possibilidade de realização de estratégias cooperativas [...] tanto no incremento da capacidade cívica e de capital social, quanto na promoção do desenvolvimento econômico, eficiência governamental e de relações mais democráticas e transparentes entre governo e sociedade civil. (RUEDIGER, 2003, p. 1260-1263)

Contudo, deve-se prevenir para não se transferir para o ‘mundo virtual’ os desequilíbrios e as inadequações presentes no mundo real, fazendo com que a utilização das tecnologias de informação não se transformem apenas em um instrumento de provimento de serviços, mas que alcancem a estrutura que suporta esses serviços e melhorem os níveis de qualidade no provimento da informação.

A tecnologia é um instrumento poderosos mas que deve ser acompanhado por uma capacitação da sociedade, especialmente da sociedade civil, para entendê-la e utilizá-la em função dos valores democráticos. [...] A abertura da informação não é dada, é uma conquista democrática. O controle [democrático sobre o Estado]

constitui prerrogativa dos cidadãos. Aliás, da cidadania organizada. (SANCHEZ, 2003, p. 91; 117)

Segundo Castells (2002, p. 302-303), antes do advento da era da informação, o controle sobre as informações era considerado o sustentáculo do poder do Estado. Nos dias de hoje, com a globalização da mídia e das tecnologias de comunicação, *as portas para a era da comunicação extraterritorial* foram abertas e uma nova diferenciação, a do campo informacional, vem se acentuando com a desnacionalização e a desestatização da informação.

[...] *essa nova economia é informacional*, pois a capacidade para gerar, armazenar, processar e aplicar efetivamente o conhecimento baseado em informações determinará a produtividade e competitividade dos agentes. Ao mesmo tempo, ela é global, porque a produção, a distribuição e a concorrência são realizadas em uma rede internacional de interações. (CASTELLS, 1999 apud ARAÚJO; GOMES, 2005, [p. 2])

Cubillo, entretanto, chama a atenção para a situação dos países da América Latina, onde se vive e se fala de territórios localizados à margem da periferia, muito distantes desse “concerto” global, onde as políticas públicas de informação, lamentavelmente, “nunca conseguiram se instalar” nos lugares privilegiados das agendas dos governos.

Nossas políticas públicas de informação, os mandatos, as organizações e legislações que as sustentam, são e tem sido, no geral, incipientes, frágeis, insuficientes e desarticuladas entre si; porém se existiram e existem, ao menos formalmente em nossa região, tais políticas tem sido reconhecidamente o fruto do esforço e dos desvelos de pelo menos uma geração. Mas uma porção crescente das mesmas passou - gilosamente, imperceptivelmente - ao desvão das recordações, sem que nada ou ninguém as tenha podido substituir ou reposicionar. (E tampouco, elas pareceram importar aos governos e a sociedade civil, ou, mesmo que se importassem, teriam podido fazer algo a respeito). (CUBILLO, 2003)

Ao mesmo tempo, contudo, os Estados vêm sendo pressionados a não deixarem de lutar (ou melhor, a voltarem a lutar) para controlar as informações que circulam, de forma exponencialmente aceleradas, nas redes de telecomunicações interconectadas de forma global, pois, de acordo com Andrade e Ribeiro (2003), “a governança informacional impõe sua institucionalização a partir da formulação e implementação de uma política pública de acesso à informação pública e governamental”.

Para essas duas autoras, e com base nos estudos de Jardim (1999, 2000) e de González de Gómez (1994), “o Estado cumpre um papel central na elaboração de políticas públicas de informação mas não pode ser o único agente responsável”.

Elas ressaltam que o Estado é responsável pela oferta de bens e serviços de informação e pela equidade informacional e social, além de ser o regulador das ações promovidas pelo setor privado. Porém, observam que, se não contar com “a participação de agentes sociais capazes de exercerem a função controladora e fiscalizadora da atuação do Estado”, as políticas públicas de informação não podem ser formuladas, implementadas e avaliadas.

A elaboração e a implantação de políticas públicas tornam-se cada vez mais uma tarefa complexa a partir da ampliação do capital informacional gerado, processado, armazenado e disponibilizado pelo Estado, para que os cidadãos tenham garantidas as oportunidades de acessar às informações públicas e, assim, poder participar, discutir, deliberar e procurar soluções conjuntas.

Se no quadro das políticas informacionais são cada vez mais reforçados os valores associados ao acesso à informação governamental, seja para a ampliação da transparência e da governança seja para a diminuição do “hiato digital”, provocado pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação, cabe indagar como se situam as políticas arquivísticas a partir do momento em que se tem aprovado, no caso do Brasil, uma legislação específica para o acesso à informação pública ?

3.4.2 Políticas arquivísticas

A literatura arquivística internacional sempre destacou que a ausência de uma legislação específica na área de acesso à informação e aos arquivos impediria a superação dos impasses existentes nas ações que exigem a transparência do Estado e a garantia ao direito à informação por parte dos cidadãos, e que levam à preservação da memória e do patrimônio arquivístico nacional.

Segundo Ketelaar (1985, p. 1-2), durante anos, a UNESCO e o Conselho Internacional de Arquivos não só estiveram interessados nesta questão como prestaram assistência aos Estados membros para o desenvolvimento de infraestrutura de arquivos e de gestão de documentos, incluindo o assessoramento sobre a elaboração de legislação, a partir de temas, princípios e diretrizes gerais que deveriam ser levados em conta e incluídos nos regulamentos.

Palácios Preciados e Arias Roca (1997, p. 177 apud JAÉN GARCIA, 2001, p. 3) assinalam que a legislação arquivística constitui “*corpus* normativo de nível máximo e

atualizado que regula de modo integral” os diversos aspectos inerentes ao tratamento dos documentos em todas as fases do ciclo de vida.

Jaén Garcia (2001, p. 3) considera “imprescindíveis” para um Estado de direito as leis sobre questões arquivísticas, uma vez que elas “ordenam a aplicação das normativas nos arquivos”, além de determinarem o valor legal, administrativo, fiscal, informativo e cultural dos documentos.

Dessa forma, sua definição de legislação arquivística apresenta-se “como um conjunto de leis que normalizam e controlam as políticas arquivísticas de um país”, favorecendo a modernização dos arquivos, garantindo e respaldando todos os processos vinculados ao tratamento da documentação. Para o autor, contudo, “longe de ser um fim em si mesma”, a legislação se constitui em um meio para alcançar fins administrativos e culturais.

Jardim (2003, 2006, 2008) contesta as idéias de Jaén Garcia de que a legislação arquivística “normaliza e controla as políticas no campo dos arquivos”, pois para ele “as políticas públicas são exercidas num território de divergências e de tentativas de convergências”, podendo e devendo ser delimitadas por uma lei, porém não sendo, por ela, integralmente “controladas”.

Para o autor, é muito freqüente, ainda, “confundir legislação arquivística com política arquivística”, cabendo assinalar que a legislação fornece “elementos normalizadores” para as políticas, “mas não é em si mesma uma política”.

Muitas vezes saudada como 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. [...] A legislação arquivística é um dos fundamentos para a definição e implementação de políticas públicas 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; 2006, p. 10; 2008, p. 7)

Sabe-se, entretanto, que políticas não são produtos ou conseqüências da entrada em vigor de um ato legal ou normativo, elas são frutos de vontades, decisões e recursos que envolvem a presença e a atuação do Estado e, também, da sociedade.

A legislação arquivística é parte indissociável e primeira de toda política de gestão de documentos que, num país, se concretiza em uma política nacional de arquivos. [...] a solução da maior parte dos problemas colocados pela gestão de arquivos passa pela infra-estrutura legislativa. [...] constata-se o caráter essencial da legislação arquivística. Ela se situa no coração da Arquivística contemporânea, ela é seu fundamento jurídico. [...] **Entretanto, somente uma lei de arquivos não é tudo.** Ela deve fazer parte de um conjunto que é uma política nacional de arquivos cujos

componentes são a legislação e sua regulamentação, os recursos (humanos, materiais e financeiros) e um programa de ação. (COUTURE, 1998, p. 1-2, tradução e grifo nosso)

Couture complementa sua colocação, lembrando que, de acordo com as diretrizes da UNESCO (desde a década de 1970), em qualquer país, essa política deve estar incluída numa política nacional de informação e fazer parte do plano nacional de desenvolvimento.

Alguns analistas internacionais, entre eles Michel Duchein, Eric Ketelaar e o próprio Carol Couture, apontaram, em seus estudos, algumas questões e fatores que, geralmente, influenciam o papel, o campo, as exigências para a elaboração e as conseqüências quando da aplicação da legislação arquivística.

Duchein (1983, p. 52) propunha que todos os países estabelecessem, como mínimo, uma legislação relativa aos arquivos que incluísse “definições de arquivos públicos e de arquivo privados, uma regulamentação para sua conservação e os princípios gerais de acesso à pesquisa”.

Ketelaar (1985, p. 77-85) chegou a elencar os vinte principais temas que deveriam ser levados em consideração para serem incluídos na legislação e nos regulamentos relativos aos arquivos, entre eles destacam-se os seguintes:

- definição de documentos e arquivos;
- definição de documentos e arquivos públicos e privados;
- inalienabilidade e imprescritibilidade dos arquivos públicos;
- funções e organização dos serviços públicos;
- sistema nacional de arquivos;
- responsabilidade ministerial;
- organismo assessor (conselho de arquivos);
- gestão de documentos, direito de inspeção, avaliação e eliminação;
- acesso;
- pessoal.

Couture (1998, p. 3-4) examina sete elementos que impactam ou são impactados por uma lei de arquivos, dos quais quatro se encontram listados a seguir:

- os particularismos nacionais e a diversidade de formas jurídicas dos Estados ;
- o grau de vontade (ou envolvimento) das autoridades e governantes para adotar e aplicar a legislação;
- os custos concernentes a sua aplicação e a garantia de dotação, aos arquivos, de recursos financeiros indispensáveis para atender suas necessidades;
- a necessidade de harmonizar e unificar o conjunto de leis referentes às noções de acesso e comunicação, de informação e de arquivos.

Ao longo dos últimos anos, em artigos publicados e palestras proferidas em diversos eventos, Jardim vem provocando o debate sobre as relações que envolvem o tema da

legislação e das políticas arquivísticas, suas dimensões, limites e possibilidades, apresentando, além de uma síntese de suas idéias, uma série de questionamentos que, ainda, continuam aguardando por respostas.

De forma sintética, entende-se por políticas públicas arquivísticas 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; 2006, p. 10)

Entretanto, as políticas públicas arquivísticas necessitam, ou até mesmo exigem, um debate mais profundo com a participação de seus múltiplos atores, públicos e privados, assim como, também, a literatura arquivística carece de estudos e análises que propiciem uma avaliação dos processos de formulação e execução das políticas.

Jardim (2006, p. 5-9) coloca que, apesar da temática ter sido freqüente, nos últimos anos, nas práticas discursivas de muitos atores do cenário arquivístico nacional, parece ter ocorrido uma certa “naturalização do tema”, acompanhada, contudo, “por uma escassez de reflexões mais profundas a respeito”.

O autor, também, ressalta que a ausência de “um quadro conceitual mais denso” ocorre na área dos estudos de informação, assim como, de uma maneira geral, nessa literatura são ignorados “os aspectos teóricos e metodológicos da análise de políticas públicas”.

Falamos sobre a necessidade de políticas públicas arquivísticas, procuramos ensinar a respeito, mas encontramos este tema pouco aprofundado na literatura arquivística. Ou então tendemos a reconhecê-lo associado a um conjunto de prescrições que colidem diretamente com a dinâmica do mundo político. Nessas circunstâncias, a política arquivística tende a ser muito mais uma peça de retórica do que uma realidade que se plasma a partir de princípios, ações e atores concretos. (ibidem, p.5)

Silva e Kerr Pinheiro (2011, p. 14) ratificam esse posicionamento quanto à “necessidade de maior adensamento das reflexões”, ao lembrarem que “em mais de um trabalho apresentado nos ENANCIB José Maria Jardim argumenta sobre a fragilidade conceitual da área”.

Para Jardim, muitos são (têm sido ou, ainda, serão) os desafios a serem enfrentados na construção das políticas públicas no campo dos arquivos.

Nos últimos anos vêm sendo ampliados no Brasil os debates sobre a formulação, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas arquivísticas. [...] **O debate tem se dado mais em função da ausência do que da presença dessas políticas** [...]. As

reflexões a respeito, provocadas em especial por recentes pesquisas sobre o tema, revelam cada vez mais a complexidade de elementos envolvidos [...]. Demonstram, também, que a construção de políticas públicas vai muito além da retórica legal e do discurso governamental auto-referente que ao longo dos anos tem sido freqüente característica no cenário arquivístico brasileiro. (JARDIM, 2009, p. 47, grifo nosso)

Com base nos estudos de Jardim, procurou-se pautar alguns aspectos fundamentais para a compreensão desses desafios:

- As políticas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas de informação. É possível identificar suas relações, dando visibilidade as interfaces, ou elas se desenvolvem em universos paralelos?
- As políticas arquivísticas podem apresentar uma configuração nacional, regional ou local. Faz-se necessário verificar se existe uma política arquivística nacional ou federal? Se não existe, por que isso ocorre? Se existe, o que se tem feito em termos de sua execução e avaliação de seus resultados?
- As políticas arquivísticas precisam apresentar grau de transversalidade (ou intersecção) com outras políticas públicas, dada a importância da informação para a execução das políticas públicas, em especial nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, ciência e tecnologia.
- As políticas públicas arquivísticas são frequentemente associadas à estruturação de sistemas de arquivos (nacional, regional ou local). Cabe avaliar qual o grau de sucesso alcançado ou quais as dificuldades enfrentadas por essa(s) iniciativa(s), pois independente da anatomia do sistema, os sistemas (concebidos) são tidos como modelos de gerenciamento.
- As políticas arquivísticas pressupõem profundo conhecimento político, gerencial e técnico-científico por parte de seus formuladores. São condições indispensáveis para os diversos atores envolvidos: conhecer extensivamente a realidade sobre a qual incidirão as políticas, levando-se em conta, ainda, a diversidade e desigualdade do cenário arquivístico brasileiro; ter uma visão interdisciplinar e procurar compreender que os diferentes aspectos, que envolvem a formulação, implantação e avaliação dessas políticas.
- As ações resultantes das decisões que constituem as políticas públicas arquivísticas revestem-se de um caráter técnico-científico. O conhecimento do fazer arquivístico implica em questões teóricas e práticas, mas a sua aplicação implica, muitas vezes, na tomada de uma postura política.

Ao buscar a superação da já tão propalada “precariedade informacional do Estado brasileiro”, promoveu-se, nos últimos vinte anos, um esforço para promulgação de um *corpus* legislativo direcionado para a adoção dos princípios constitucionais da responsabilidade da administração pública com relação à gestão da documentação governamental.

Alguns desses produtos trouxeram transformações ao cenário arquivístico brasileiro, faz-se, então, necessário apresentar uma análise da legislação arquivística brasileira à luz dessas conquistas, procurando associar as ações de normalização com análise de políticas públicas.

4 O ESTADO BRASILEIRO: CONFIGURAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA

Ao longo do tempo, muitas vezes diagnosticaram a precariedade da administração pública brasileira, seu caráter patrimonialista e sua histórica resistência à introdução de técnicas, procedimentos e estruturas organizacionais de tipo racional-legal, bem como, por extensão, sua ineficácia e sua ineficiência. Era como se se constataste a existência de descompassos e desajustes no coração mesmo do Estado, opondo Governo e aparato administrativo e comprometendo toda a performance governamental. (NOGUEIRA, 1997, p. 6)

Para poder conhecer melhor o *lócus* da investigação, os órgãos e entidades do Governo Federal, faz-se necessário apresentar a análise da configuração histórica do Estado brasileiro.

A necessidade da análise das características do Estado brasileiro não prescinde, entretanto, da demarcação de alguns balizadores temporais para que se possa situar a compreensão do papel dos agentes públicos envolvidos na formulação e implementação das políticas arquivísticas.

A contextualização da responsabilidade do Poder Público pela gestão da documentação governamental, a partir do preceito constitucional de 1988, e a conquista do marco legal na área dos arquivos em 1991 enquadram-se dentro dessa baliza temporal. Completam esses marcos legais, os avanços normativos conquistados no acesso às informações públicas, a entrada em vigor da Lei de Acesso em maio de 2012.

O projeto de Reforma do Estado, na década de 1990, permeia esse espaço-tempo. Por esta razão, reconstituir seus antecedentes, base do questionamento que levou a sua implementação, e refletir sobre as suas conseqüências políticas, econômicas e sociais poderão auxiliar traçar a trajetória do Estado brasileiro na passagem do século XX para o XXI.

Pretende-se apresentar esse percurso, de forma sintética, clara e objetiva, utilizando para isso o pensamento de diferentes intérpretes. Suas interpretações ajudam a decifrar, de acordo com Botelho e Schwarcz (2009, p.11-16) esse enigma chamado Brasil, ou “o que é o Brasil” ou “o que faz do Brasil, Brasil”.

Assim, acredita-se que as interpretações do Brasil poderão, além de proporcionar significados à vida social brasileira, fornecer as bases da compreensão da natureza do patrimonialismo e dos dilemas do processo de modernização do Estado brasileiro.

Nogueira (1997 e 2005), ao traçar um perfil do país e das transições políticas, econômicas e sociais transcorridas nos últimos quarenta anos [a partir de 1964], mostra os desafios enfrentados, as conquistas obtidas e as desigualdades não superadas, ou não equacionadas satisfatoriamente, para que o ideário republicano e democrático se transformasse em um projeto nacional.

O autor ressalta, também, que a administração pública brasileira permaneceu como que “parada no tempo”, “imune à modernização do país” apesar das insistentes propostas reformadoras.

Ao buscar as raízes para a formação do Estado nacional, sua análise retroage ao período colonial. Assinala, ainda, citando Cunha (1963, p. 32) que, mesmo durante o Império e a Primeira República, houve a predominância de uma “organização política de caráter liberal negativo”, que não se preocupava com a prestação de serviços e por isso não era dependente de “aparatos administrativos consistentes”.

A própria formação do Estado nacional, desde suas raízes mais distantes, cravadas na Colônia, até sua fase mais recente, posterior à Independência, colaborou para a materialização desses desajustes e descompassos. Isso, em boa medida, deveu-se ao fato de a construção do Estado ter sido um processo condicionado pelo caráter da empresa colonizadora, que derramou, pelo vasto território, pequenos contingentes populacionais vocacionados para a auto-suficiência e “naturalmente” dispostos a reagir a qualquer tentativa de organização e/ou controle estatal. [...] “Durante o Império, a administração, praticamente, só alcançava reduzidos setores funcionais e áreas territoriais diminutas. O mais estava entregue ao poder dos clãs locais. Nem estes pediam a ação do Governo, nem o Governo pretendia criar uma organização, fosse jurídica, policial ou religiosa, ou de serviços, que contrastasse o poder dos senhores rurais”. (NOGUEIRA, 1997, p. 7)

Sergio Buarque de Holanda já afirmava, no seu livro *Raízes do Brasil*³⁵, que na constituição do homem brasileiro e de sua sociedade impusera-se a “cultura da personalidade”, descendente da tradição portuguesa.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo da história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (HOLANDA, 1976, p. 106)

³⁵ A primeira edição dessa obra é de 1936.

Wegner ratifica a interpretação do “legado ibérico na definição da cultura brasileira” ao analisar a obra de Holanda, considerado um dos intérpretes do Brasil. Ele afirma, ainda, que Holanda concentra no “homem cordial” a marca da cultura brasileira.

O “homem cordial” age a partir dos sentimentos que brotam diretamente do coração sem um filtro de racionalidade. Nesse sentido, por exemplo, não trata com isenção amigos e inimigos, favorecendo em qualquer circunstância os primeiros em detrimento dos outros. Por isso, [para Holanda] a cordialidade é inadequada ao funcionamento da democracia e da burocracia, que exigem normas e leis abstratas que sejam aplicadas a todos da mesma forma. (WEGNER, 2009, p. 217)

Outro intérprete do Brasil, Raymundo Faoro busca na formação da monarquia portuguesa e no transplante de sua estrutura para a colônia, a sustentação de seu argumento-chave para a formação do patrimonialismo.

Em seu livro *Os donos do poder*³⁶ Faoro percorre uma viagem de seis séculos, partindo da formação do reino lusitano, no século XIV, para chegar ao Brasil de Vargas, pós Revolução de 1930.

De Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político o, oi o pré-capitalismo – centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica fundado na liberdade do indivíduo – liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. [...] Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: **o patrimonialismo**, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi. (FAORO, 2001)

A sua explicação do Brasil baseia-se na referência weberiana de patrimonialismo, a partir da qual se teceu uma linha de interpretações que tomava como “traço dominante na história do país a tutela da sociedade pelo Estado”. (RICUPERO; FERREIRA, 2005, p. 37-55)

Para esses autores, Faoro oferece uma “visão desesperançada da política e da sociedade brasileiras”. Admitem, contudo, que ao chamar atenção para o papel do Estado e do estamento burocrático, Faoro encontra os motivos de justificação em boa parte da história do país.

³⁶ A primeira edição dessa obra é de 1958, a segunda de 1973 e, a terceira, revista, é de 2001.

A realidade histórica demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. [...] Característica principal, de maior relevância econômica e cultural, será o predomínio, junto ao foco superior de poder, do quadro administrativo, o estamento que, de aristocrático, se burocratiza progressivamente, em mudança de acomodação e não estrutural. [...] Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. [...] O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal. [...] A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional é uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos. [...] O patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (FAORO, 2001)

Para Vianna, Faoro é “portador de uma visão negativa acerca da nossa formação”. Na análise que faz da obra de Faoro, o autor destaca, ainda, que “as razões mais profundas na nossa vida republicana estariam por trás da recorrência a soluções políticas autoritárias”.

O autoritarismo político seria constitutivo à nossa formação, ora sob formas brandas, ora exasperadas, na eventualidade, como era o caso em 1964, da emergência de surtos democráticos na sociedade que viessem a ameaçar sua reprodução. O reconhecimento dessa perspectiva, que se generalizou na sensibilidade dos analistas, importou uma relevante ampliação da bibliografia³⁷ e a incorporação de temas até então pouco explorados. Entre estes, afirmaram-se, como centrais à delimitação do estatuto político diante de outras dimensões do social, o papel da burocracia e dos militares, a natureza dos processos de modernização em países periféricos e sua particular revolução burguesa. (VIANNA, 2009, p. 368-370)

Vianna identifica que, a partir das décadas de 1960 e 1970, passa a existir uma ‘polaridade’ na interpretação do Estado.

Distante, pois, da interpretação que caracteriza o Estado como uma instância radicalmente autônoma da sociedade, como na literatura que o compreende como patrimonial e responsável pelo *atraso*, a versão que identifica o patrimonialismo brasileiro como fenômeno societal o percebe em chave oposta: a imagem do *Estado tutelar* não passaria de uma simples aparência de dissimular a sua natureza efetiva de *Estado instrumento*. Embora moderno, na medida em que sua burocracia administrativa estaria referida aos princípios da ordem racional-legal, as suas ações seriam *corrigidas* no plano da vida real. [...] O elemento retardatário teria sua origem na sociedade civil, a partir da estruturação do modo de propriedade e das

³⁷ A incorporação das obras clássicas de Karl Marx, Max Weber, Antonio Gramsci, entre outros, e dos ensaios dos pioneiros na interpretação do Brasil, como Euclides da Cunha, Silvio Romero, Oliveira Vianna, Tavares Bastos, Gilberto Freyre (só para citar alguns) faz com que se ampliem as referências teóricas na literatura produzida na área, a partir dos anos de 1970. Nas obras de Florestan Fernandes, Maria Sylvia de Carvalho Franco, Victor Nunes Leal, José Murilo de Carvalho, Simon Schwartzman é possível perceber essas influências e a heterogeneidade na recepção e na identificação daquilo que compõem o atraso e o moderno na visão interpretativa desses autores. (VIANNA, 1999, 2009)

relações de trabalho prevalecentes, e não no estado, impondo a este uma fórmula bifronte, combinando ambiguamente a dominação racional-legal com a tradicional. (VIANNA, 1999, p.42, grifo do autor)

Nogueira (atento leitor de Gramsci, segundo Leandro Konder) reforça essa análise ao apresentar como se deu a formação dessa “bifrontalidade” do Estado.

Disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas – superpostas por sedimentação passiva – acabaram por alimentar a formação de uma **macrocefálica bifrontalidade**: ligadas aos múltiplos interesses sociais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista – comunicam-se e interpenetram-se funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo societal. Cristalizada e reproduzida ao longo do tempo, tal bifrontalidade expressou-se na situação desigual e desequilibrada da máquina administrativa, na sua permeabilidade ao clientelismo, na sua congênita “resistência à mudança”, na sua incapacidade de implementar de modo conclusivo os projetos reformadores que desenha para si própria. Expressou-se, também, na natureza quase esquizofrênica de que se reveste o aparato administrativo, todo composto e cortado por planos concorrentes: o plano da administração direta – sempre desvalorizada, lerda e formalista ao extremo, desprovida de incentivos, de eficiência e de planejamento – e o plano da administração indireta, invariavelmente supervalorizada, constituída de modo heterodoxo, dotada de grande elasticidade e capacidade expansiva. (NOGUEIRA, 1997, p. 9, grifo do autor)

Nogueira indica que “a intimidade” entre o público e o privado dificultou a convivência da burocracia com padrões de racionalidade, eficiência e organicidade.

Desde cedo, portanto, o setor público esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então, por se estruturar em função de interesses e hábitos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais ou grupais e de distribuição de cargos, benesses e prebendas. (ibidem, p. 8)

O autor, também, ressalta que os avanços em direção aos padrões organizacionais e gerenciais modernos ocorreram sempre associados a situações políticas autoritárias: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1937, na era Vargas e o reformismo de 1967, com o Decreto-lei nº 200, em pleno autoritarismo militar.

Schwartzman (2007, p. 20-22) ao analisar as bases do autoritarismo no Brasil procura explicar os padrões de relacionamento entre Estado brasileiro e sociedade civil, principalmente ao longo dos vinte anos de governo militar.

Apesar de seu comportamento genérico com que se pode denominar de “sistema capitalista” [...] tentou-se, em um primeiro momento, um modelo de racionalização

capitalista mais clássico e ortodoxo, com o aumento da eficiência e a redução do peso do Estado, criação de instituições capitalistas modernas e a internacionalização da economia. [Passados os primeiros anos], elas foram substituídas por outras mais ajustadas a tradições do Estado brasileiro: crescimento do setor público, lançamento de grandes projetos e programas sociais ambiciosos. [...] O regime militar chegou ao fim por uma dinâmica de conflitos internos que tendia, inevitavelmente, a incorporar novos atores às disputas pelo poder, fazendo com que o setor civil do sistema político não fosse completamente desarticulado. [...] A manutenção de canais abertos entre o Estado e setores da elite política e econômica é uma característica histórica do Estado patrimonial brasileiro que o regime militar não chegou a destruir. [...] Buscou-se um novo equilíbrio entre Estado e sociedade, que continuasse a dar primazia ao estado, eventualmente modernizado e adaptado aos novos tempos. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 20-22)

Nogueira, no seu livro *Um Estado para a sociedade civil*, traça um perfil do país, nos últimos quarenta anos a partir do golpe de 1964, analisando as relações entre Estado e sociedade civil.

Para o autor, essas relações ocorreram de forma circunstancial, seguindo os modelos do capitalismo *agressivo* e da política neoliberal. Esses modelos propagaram-se pelo mundo, regidos pela globalização e o funcionamento do mercado, passando a reivindicar o Estado mínimo, a reformulação de seu aparato técnico-administrativo e a inclusão de um modelo gerencial pressionado pelas tecnologias de gestão.

O processo de democratização pautado pelos movimentos político-sociais de esquerda e estimulado pelo surgimento da gestão participativa fez com que fosse possível a construção da vida democrática e da cidadania política.

[O Brasil] tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mais deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50. [...] o País explodiu em termos capitalista. Expandiu suas forças produtivas, estatizou-se como nunca dantes, internacionalizou sua economia, dinamizou sua agricultura e se industrializou [...] A sociedade urbanizou-se e, em suas metrópoles, um numeroso proletariado industrial pôs-se ao lado de numerosas camadas médias e de um empresariado com melhor conformação [...] a população se multiplicou formidavelmente. [...] Mas não conseguiu se livrar de seus mais tristes e assustadores fantasmas. Espalhados por seu imenso território, enclaves de miséria e subdesenvolvimento continuaram a tingir a paisagem [...] promoveu-se uma rápida e desigual modernização. [...] **A transição democrática** será vivenciada por uma sociedade em estado lastimável, verdadeira Babel onde se falavam línguas diversas e se entrecruzavam tempos históricos variados. Uma sociedade que não estava preparada para neutralizar o asfixiante controle do Estado [...] uma sociedade civil [que] não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política [onde] inexistiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível superior os múltiplos interesses sociais e [...] de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares. (NOGUEIRA, 2005, p.17-21)

O Brasil chegou ao final do século XX com conquistas no cenário econômico e político, tornou-se mais capitalista, investiu nos agro-negócios, a indústria adotou padrões de

competitividade internacional, algumas de suas metrópoles urbanizaram-se a semelhança dos modelos de modernização internacional e, também, foram obtidos avanços no processo democrático com a ampliação dos direitos políticos.

A chegada ao poder da Aliança Democrática, em 1985, simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições concretas do fazer político, dando passagem a uma nova dialética entre o Estado e a sociedade. [...] O país avançará rumo ao final de século de modo seguramente não – linear. Conhecerá uma constituição “cidadã” em 1988 [...] tomará consciência da questão do Estado e da gestão pública, mergulhará na globalização [entretanto] o Brasil continuaria a exibir níveis vergonhosos de pobreza e exclusão. (NOGUEIRA, 2005, p. 23-24)

A entrada no século XXI, marcada pelo processo de globalização e das conexões virtuais, não foi acompanhada da superação de muitos dos nossos problemas sociais, apesar da geração de programas de fomento para o desenvolvimento e implantação de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza e à exclusão.

Para Carvalho (2004, p. 21-32), o teste da democracia política e o grande desafio dos brasileiros “será produzir e implementar políticas que reduzam a desigualdade que nos separa e a violência que nos amedronta”. Complementa, ainda, essa afirmação indagando “como construir um país que combine três coisas: liberdade, participação e justiça social”.

As contradições se intensificam, a partir de então. Para Nogueira, “entramos no século XXI com um enorme fardo nas costas, que desafiou e sufocou todos os governos da década de 1990”. Por esta razão, o país passou a enfrentar “uma agenda imensa, desafiadora e enigmática”. Destaca-se de sua análise a difícil busca do moderno na modernização do país.

O país flertará com o neoliberalismo, ajustará seu Estado, [consolidará] a democracia. [...] O país irá se globalizar e se conectar, adquirindo doses adicionais de individualismo, diferenciação e fragmentação. [Tornar-se-á] “pós-moderno” sem ter conseguido ser plenamente “moderno”. (NOGUEIRA, 2005, p. 25)

A idéia de reforma do Estado esteve presente, não só no Brasil, como também em muitos dos vizinhos latino-americanos e fez com que esses países investissem na valorização do mercado no mundo globalizado e na diminuição do papel do Estado.

Neste modelo, o Estado era visto, por muitos, como “gigantesco, ineficiente e perdulário”, estabelecendo-se, a partir de então, uma idéia de modernização administrativa por meio da renovação dos métodos de gestão.

Tanto é que, hoje, quando se fala em “reforma do Estado”, pensa-se imediatamente em reforma da gestão e do aparato administrativo, focando-se muito mais a dimensão instrumental do Estado do que sua dimensão ético-política. A própria idéia

de Estado perdeu clareza e dignidade. [...] em que medida o padrão reformador dos anos 1990 continua a influenciar o pensamento referente à reforma do Estado e da administração pública na América Latina, particularmente no Brasil. [...] A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato. (NOGUEIRA, 2005, p. 40-41)

Nos discursos dos reformadores pode-se destacar uma forte tendência em demonstrar a ineficácia e ineficiência da administração pública, uma vez que para eles o aparato do Estado “burocrático e paralisante” era um entrave à incorporação de novos mecanismos de gestão.

Para Nogueira (ibidem, p. 50-51), ainda, na construção discursiva da reforma, a “face tecnificada da gestão” assinala uma “ética desprovida de grandeza”.

Ganharam-se pontos em termos de modernização administrativa, mas não houve modificações expressivas nem na imagem da administração pública perante a sociedade, nem na lealdade dos cidadãos, que continuaram a achar que o mercado seria mais competente que o Estado no provimento de certos serviços básicos.

O sucesso e o fracasso dessas reformas em muito diferem nos países latino-americanos mas, de uma maneira geral, as principais marcas desse processo reformador, em toda a América Latina, foram a imposição de uma economia de mercado *selvagem* e a não-redução da pobreza.

O discurso reformista [...] irá se dedicar intensamente a convencer a audiência de que a proposta de reforma administrativa tinha um caráter eminentemente “técnico”, distanciava-se de qualquer polarização política e buscava apenas servir ao “bem comum”, à idéia de direitos republicanos. Definida como “neutra”, vazia de intenções ideológicas, a reforma seria apresentada como eminentemente “progressista”, podendo ser aceita por qualquer posição política ou partidária. (ibidem, p. 55)

Nas palavras do seu idealizador, o então Ministro Bresser Pereira³⁸, espera-se apresentar, de maneira bastante sucinta, a visão do projeto de reforma gerencial da administração pública brasileira.

³⁸ “Em abril de 1987, em meio à crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, tornou-se Ministro da Fazenda, e propôs a solução para a crise da dívida de 1980 que, mais tarde, se tornou no Plano Brady. No governo de Fernando Henrique Cardoso, foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998), quando iniciou a Reforma da Gestão Pública de 1995, e, em 1999, Ministro da Ciência e Tecnologia. Desde julho de 1999 ele se dedica inteiramente à vida acadêmica”. Dados de sua biografia disponíveis em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 12 jan. 2013.

No Brasil, de acordo com Bresser Pereira, a reforma do Estado começou em 1990, “em meio a uma grande crise econômica”. O episódio da hiperinflação pressiona problemas cruciais, como ajuste fiscal, privatização e abertura comercial, cujo questionamento vem de anos anteriores. Entretanto, a reforma administrativa só passou a ser discutida após a eleição e posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995.

Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. (PEREIRA, 1998, p. 5)

Entre os objetivos da reforma do Estado apresentavam-se, a partir de 1995, a curto prazo, o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde, de acordo com as explicações encontradas nos diversos artigos que Bresser Pereira escreveu sobre a reforma, existia um claro problema de excesso de quadros. Tornar a administração pública mais eficiente e moderna era um objetivo de médio prazo uma vez que algumas das medidas exigiam mudança constitucional.

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. (ibidem, p. 21)

Para Bresser Pereira, o “grande inimigo do processo da reforma” não era apenas o patrimonialismo, mas essencialmente aquilo que caracterizava “o burocratismo”.

Depois de um período natural de desconfiança para as novas idéias, este apoio vem ocorrendo sob as mais diversas formas. [...] O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar em direção à administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos. [...] Assim, apesar das dificuldades que a reforma vêm enfrentando, seja no Congresso, seja na sua efetiva implementação na administração, existem boas razões para pensarmos em perspectivas otimistas. (ibidem, p. 35)

Não só o otimismo presente em suas afirmações mas essencialmente a visão que perpassou toda a construção dos projetos de Reforma de Estado e da Reforma Administrativa foram alvos de inúmeras críticas.

Muitos são os autores que passaram a expor suas visões críticas desses projetos, assim como também, muitos são os artigos produzidos sobre o balanço do sucesso e dos fracassos dessas reformas.

A experiência tem comprovado reiteradamente, em matéria de reforma do Estado, que as mudanças induzidas por meio da mera racionalidade técnica têm “pernas curtas”. Podem ser obstruídas ou revertidas com facilidade. As reformas profundas requerem contar com o correspondente apoio social e político ativo. (KLIKSBURG, 2001, p. 146)

Não caberia no espaço desta pesquisa uma revisão ampla dessa questão, por isso procurou-se nessa contextualização equacionar apenas alguns desses aspectos.

Para Nogueira, a adoção do processo participativo na gestão pública tornou-se, a partir do final dos anos de 1990 (ou seja, na virada do século XX para o XXI) um dos recursos possíveis na construção de uma agenda política capaz de fazer com que os cidadãos participem e deliberem, ou melhor, façam-se presentes no debate público democrático da “reforma da reforma” do Estado.

De acordo com o pensamento do autor, a reforma do aparelho do Estado deveria ter como meta *reconstruir a burocracia*. Se esta reforma fosse concebida, com **critérios pragmáticos e políticos consistentes**, conseguiria atualizar a burocracia perante a sociedade da informação.

É evidentemente impossível discutir o Estado hoje, a fundo e com rigor, sem considerar o contexto de reestruturação sócio-produtiva, a revolução tecnológica, a transformação do trabalho e a mundialização do capital, das redes de comunicação e dos sistemas de informação. [...] Tanto quanto de uma reforma que mantenha em lugar de destaque a viabilização da governança democrática precisamos de uma reforma que recupere o Estado para a sociedade com a ampliação da capacidade de governar, formular e implementar políticas públicas coerentes, aumentando a eficiência e a capacidade republicana de gerir corretamente os tributos arrecadados do cidadão. (NOGUEIRA, 2005, p. 65-76)

O surgimento dos processos participativos, com a ampliação das correlações do Estado com a sociedade civil na gestão pública, faz com que o uso da informação arquivística governamental objetive mostrar a transparência das ações empreendidas pelo Estado e possibilite o controle da ação do Estado pela sociedade civil.

Uma gestão eficiente requer informação em tempo real sobre quais são os resultados e impactos concretos que se estão produzindo. [...]. O estabelecimento de sistemas de informação com metodologias modernas, processamento informatizado e contato contínuo com a realidade deve ser um dos eixos da renovação da institucionalidade social. [...] É necessário tornar transparente para os cidadãos toda a ação do Estado. A informação a respeito deve ser plena, permanente e totalmente acessível. Os propósitos dos programas, os recursos que vão ser utilizados, suas fontes de financiamento e os processos de execução devem ser dados tão acessíveis quanto qualquer informação administrativa elementar. (KLIKSBERG, 2001, p. 138-144)

O provimento, pela burocracia, de informações à sociedade para que esta possa cobrar resultados da ação governamental, a chamada *accountability*³⁹ aparece como um requisito fundamental tanto para o funcionamento do aparato burocrático do Estado quanto para a eficácia dos valores que sustentam os sistemas democráticos.

Para diversos autores que tratam das políticas públicas de informação, a ampliação e a melhoria do capital informacional do Estado apresentam-se como um redutor do ‘déficit democrático’.

Segundo a OCDE (2003 apud Martins, 2006, p. 3), “a integração das políticas públicas implica em apoio umas às outras, ou pelo menos [elas] não devem ser contraditórias”; enquanto que, a “coerência envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos”, contribuindo para um esforço coordenado em prol de benefícios comuns.

Martins, ao seguir essa orientação na análise das políticas públicas, afirma que a era FHC (entenda-se os dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso) produziu um conjunto de episódios de políticas de gestão pública que seguiram trajetórias relativamente autônomas e fragmentárias.

Na ausência de uma visão clara por parte do Presidente [...], o efeito aglutinador da liderança executiva dissolveu-se por meio de uma coordenação delegada que se trifurcou: [...] a visão pragmática-negativa (o que importa é o ajuste fiscal, políticas que não se alinham devem ser barradas), a visão conservadora (a burocracia ortodoxa não esgotou seu potencial otimizador) e a visão micro organizacional (o que importa é melhorar a qualidade do atendimento ao público). (MARTINS, 2006, p. 5-9)

Ao analisar o período inicial do Governo Lula, Martins observa que não ocorreu nenhuma iniciativa de política de gestão que “possa qualificar-se como nova”.

³⁹ A discussão em torno da questão da governança, da governabilidade e da *accountability* foram apresentadas no capítulo 3.

O autor baseia suas observações em depoimentos e documentos obtidos junto a órgãos da administração pública federal. Para ele, “há evidências empíricas de que estas trajetórias continuam seguindo direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários”.

Na medida em que ainda se pautam por visões muito distintas de problemas e soluções, resultando de ações de distintos empreendedores que competem entre si formando distintas coalizões, ou porque não se pautam por um ideal comum, **apresentando falhas de coerência, articulação e consistência**. [...] Um desafio basilar das transformações contemporâneas da gestão pública é a implementação de modelos de gestão orgânicos e no ambiente democrático. (MARTINS, 2006, p. 10-16, grifo nosso)

Estudo recente, produzido pelo DIEST/IPEA, sob a coordenação de Cardoso Jr. (2011), sobre as linhas de ação e diretrizes para administração pública federal do Governo Lula (2003-2010), essencialmente, aquelas voltadas para a recomposição (de recursos humanos) em órgãos federais, constatou que não houve “descontrole de gastos na gestão de pessoal” nesse período. Quanto ao perfil dos ‘novos servidores’, o estudo avaliou que os concursos públicos, que foram realizados, conseguiram “atrair candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado”.

O foco dessa tendência recente pode, também, ser identificado no perfil de parte dos entrevistados no universo desta pesquisa.

4.1 PODER EXECUTIVO FEDERAL

Para descrever a administração pública brasileira, nos dias de hoje, deve-se assinalar que o “Brasil é uma República Federativa, bicameral, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo” (ANASTASIA, 2002, p.185) e que, segundo a Constituição, compõem a Federação os 26 estados, o Distrito Federal e os mais de 5.560 municípios.

Fazem parte do universo de investigação desta pesquisa os serviços arquivísticos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, pois são neles que atuam os presidentes das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.

Nesta perspectiva, insere-se a identificação de quantos e quais são os órgãos produtores e acumuladores de documentos arquivísticos dentro da estrutura do Estado brasileiro, essencialmente do Governo Federal.

4.1.1 **Composição, atribuições e estruturas organizacionais**

Como o Brasil é um país com regime político presidencialista, o Poder Executivo Federal tem como chefe o Presidente da República, que também é o chefe de Estado e de Governo e exerce, ainda, o comando supremo das Forças Armadas, sendo auxiliado pelos Ministros de Estado.

O Poder Executivo Federal é formado por órgãos da administração direta e entidades da administração indireta. Compõem a administração direta os Ministérios, os órgãos essenciais e integrantes da Presidência da República (alguns considerados como órgãos equivalentes aos Ministérios, uma vez que o titular tem no cargo a caracterização legal de Ministro de Estado⁴⁰) e os órgãos colegiados, de assessoria imediata, específicos e singulares, que formalizam a chamada a estrutura básica. Compõem a administração indireta as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

No artigo 21 da Constituição Federal estão definidas as competências exclusivas do Poder Executivo Federal. Essas competências referem-se ao estabelecimento e manutenção do relacionamento com os Estados estrangeiros (as relações exteriores), a defesa do território nacional e a definição da política monetária. A ele, também, compete aprovar diretrizes em áreas específicas, elaborando e direcionando grande parte das políticas públicas, bem como propor legislação sobre questões ligadas a energia elétrica, trânsito, transporte, mineração e educação.

Segundo Bobbio (1991, p.475) “na cultura política, o termo Federalismo é usado para designar dois objetos diferentes”. Por essa razão, e de acordo com Costa (2002, p.173), pode significar, tanto “uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder resultante da união de unidades políticas preexistentes” (conforme concepção dos criadores do

⁴⁰ São Ministros de Estado os titulares dos Ministérios, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Advogado-Geral da União, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência e o Presidente do Banco Central do Brasil. (Redação dada pela Lei 11.497, de 28 de junho de 2007).

federalismo norte-americano), como “uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados, ou unitários” (concepção hoje predominante).

Cabe assinalar alguns pontos considerados essenciais pelos especialistas⁴¹ no tema sobre as características do federalismo brasileiro pós-1988, entre eles:

1º) o Brasil é um dos únicos estados federados a incluir os municípios como membros permanentes;

2º) o Brasil é uma federação em constante ampliação já que permite a criação de novos estados e municípios;

3º) o federalismo brasileiro é o resultado da combinação de poderes executivos fortes com legislativos multipartidários, o que exige dos governantes amplas alianças partidárias para governarem;

4º) o tamanho do território e da população exige algum tipo de descentralização política e administrativa, uma vez que “o Brasil é o quinto país do mundo em extensão territorial e em população” e também por que muitos “*focalizam o federalismo como sinônimo de descentralização*”;

5º) o funcionamento de um estado federal é “naturalmente” complexo, residindo na complexidade uma das essências do federalismo.

[...] a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam, do que do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais se inscreve, e da redefinição de prioridades governamentais, - tema, portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição. (SOUZA, 2005, p. 119)

Compreender essa complexidade do federalismo brasileiro é importante para se conhecer as características e a configuração do Poder Executivo Federal. Muitos órgãos e entidades federais possuem unidades administrativas descentralizadas, alguns, inclusive, com representações em todas as unidades da Federação.

Além da concepção constitucional do país, fatores históricos e políticos contribuíram para que o Poder Executivo Federal se tornasse o “centro de gravidade do regime político”, entre eles:

1º) o Presidente da República conta com ampla legitimidade e visibilidade conferidas pela eleição;

⁴¹ Para ampliação do estudo dessa temática ver BOBBIO (1991), ANASTASIA (2002), COSTA (2002) e SOUZA (2005), op.cit. nas referências.

2º) a Constituição confere ao chefe do Executivo amplos poderes sobre a administração pública, o principal deles é a faculdade de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado;

3º) o Presidente da República tem o poder de editar medidas provisórias (decretos que têm força de lei a partir do momento em que são publicados no Diário Oficial da União).

[...] o chefe do Executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas legislativas. O presidente brasileiro também comanda um vasto império administrativo. [...] Somem-se a esses fatores constitucionais e administrativos as debilidades institucionais do Congresso e está armado o cenário para a emergência do Poder Executivo como o mais influente órgão de Estado na vida política nacional. [Entretanto, cabe lembrar que] as deficiências técnico-administrativas do gigantesco aparelho de Estado brasileiro também agem no sentido de limitar a capacidade de ação do Poder Executivo. (AMORIM NETO, 2004, p.132)

O Poder Executivo Federal pode, dessa forma, ser analisado por diferentes ângulos. A análise apresentada a seguir ater-se-á a sua estrutura organizacional.

Para a identificação de quantos e quais órgãos e entidades compõem o Poder Executivo Federal foi utilizada a **Base SIORG – Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal**. Essa Base é apresentada como “fonte oficial de informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo”.

O gestor da Base SIORG é o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que tem, entre suas competências, a responsabilidade pela definição e coordenação das diretrizes e das ações de organização e modernização administrativa do Governo Federal.

A Base SIORG tem, entre seus objetivos, a finalidade de dar “maior transparência da estrutura organizacional da APF para a sociedade e recuperar em tempo real o histórico das estruturas organizacionais do Estado”, o que permite visualizar a estrutura hierárquica do Governo Federal e fornecer informações sobre as competências, o titular, o cargo e a localização geográfica dos órgãos e entidades que se encontram ali cadastrados.

De acordo com a chamada “Sobre o SIORG”, na primeira página do sítio eletrônico, o volume de informação ali disponibilizado é o seguinte: “*mais* de 53.000 órgãos cadastrados; *mais* de 49.500 titulares de órgãos; localização de órgãos *em mais* de 1.400 cidades; descrição detalhada das finalidades *para mais* de 1.400 órgãos e competências *de mais* de 25.500 órgãos; todas as informações são oficiais (publicadas no Diário Oficial) e todas as informações são de domínio público.”

O texto de apresentação da Base já indica a falta de “precisão” das informações e dos dados ali disponibilizados. Fato que, também, contribui (ou impõe limitações) para que se

tenha um quadro preciso de quem é quem nesta esfera de poder. Além disso, sabe-se que a estrutura organizacional do Governo Federal é, constantemente, afetada pelas modificações estruturais, funcionais e ocupacionais.

Isso só ratifica um dos aspectos contemplados pela afirmação de Jardim (1999, p.21) em que *o Estado tende a ser invisível a si mesmo* uma vez que o aparelho de Estado não controla a si mesmo em termos informacionais.

As consultas a Base SIORG podem ser feitas diretamente pela hierarquia dos órgãos por meio do cruzamento com o nome/sigla e natureza jurídica (caracterização legal), com o nome do titular/cargo, com a escolha da localidade (cidade/estado) e, ainda, com a descrição de uma finalidade/competência. Quando obtido o resultado podem estar registradas informações sobre o nível da gratificação do titular, se o cargo está vago e, também, possui um ‘link’ para a página do órgão na Internet.

No caso desta pesquisa, optou-se pela consulta à hierarquia, pois a sua visualização espelha um ‘diretório de arquivos’ que se abre em ‘pastas’ e apresenta a estrutura organizacional de cada um dos órgãos componentes.

Abaixo do ícone da Presidência da República, no que se pode considerar como primeiro nível da hierarquia, encontram-se arrolados cinquenta órgãos, a saber: 37 órgãos da estrutura básica (24 Ministérios e 13 Órgãos equivalentes), dez órgãos colegiados (nove Conselhos e uma Comissão), um órgão de assessoramento imediato, um órgão essencial, e a Vice-Presidência da República.

A partir desse primeiro nível, passou-se a consultar cada um desses componentes para que fosse possível a estruturação e a computação de unidades organizacionais a eles subordinados ou vinculados. Foi elaborado o Quadro 1 - Estrutura organizacional do Poder Executivo Federal (Base SIORG), com a quantificação dos órgãos que compõem os 37 Ministérios e Órgãos equivalentes, pois são eles que integram a estrutura do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da Administração Pública Federal.

Quadro 1– Estrutura organizacional do Poder Executivo Federal (Base SIORG)

| PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | Nº de órgãos subordinados, vinculados e descentralizados |
|--|---|
| Advocacia-Geral da União | 16 |
| <u>Casa Civil da Presidência da República</u> | 21 |
| <u>Controladoria-Geral da União</u> | 36 |
| <u>Gabinete de Segurança Institucional</u> da Presidência da República | 7 |

| | |
|--|--------------------|
| <u>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</u> | 62 |
| <u>Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação</u> | 36 |
| <u>Ministério da Cultura</u> | 82 |
| <u>Ministério da Defesa</u> | 32 |
| <u>Ministério da Educação</u> | 118 |
| <u>Ministério da Fazenda</u> | 127 |
| <u>Ministério da Integração Nacional</u> | 31 |
| <u>Ministério da Justiça</u> | 80 |
| Ministério da Pesca e Aquicultura | 37 |
| <u>Ministério da Previdência Social</u> | 39 * |
| <u>Ministério da Saúde</u> | 51 |
| <u>Ministério das Cidades</u> | 24 |
| <u>Ministério das Comunicações</u> | 16 |
| <u>Ministério das Relações Exteriores</u> | 20 ** |
| <u>Ministério de Minas e Energia</u> | 74 |
| <u>Ministério do Desenvolvimento Agrário</u> | 74 |
| <u>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</u> | 12 |
| <u>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior</u> | 18 |
| <u>Ministério do Esporte</u> | 13 |
| <u>Ministério do Meio Ambiente</u> | 95 |
| <u>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</u> | 55 |
| <u>Ministério do Trabalho e Emprego</u> | 41 |
| <u>Ministério do Turismo</u> | 7 |
| <u>Ministério dos Transportes</u> | 37 |
| <u>Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República</u> | 6 |
| Secretaria de Aviação Civil | 10 |
| <u>Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República</u> | 6 |
| <u>Secretaria de Direitos Humanos</u> | 17 |
| <u>Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial</u> | 6 |
| <u>Secretaria de Políticas para as Mulheres</u> | 6 |
| <u>Secretaria de Portos</u> | 14 |
| <u>Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República</u> | 5 |
| <u>Secretaria-Geral da Presidência da República</u> | 10 |
| Total: 37 | Total: 1335 |

* não foram contabilizadas as gerências executivas, as procuradorias seccionais e as agências da previdência social.

** as repartições no exterior não foram contabilizadas.

Fonte: < <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm> > Acesso em: 18 jan. 2013.

Sabe-se que a estrutura do Governo Federal é complexa, não só pelas funções que desempenha, como pela quantidade de órgãos que a compõe. A execução das ações e a prestação de serviços pelo Governo Federal se fazem sentir em todo o território nacional, além de serem desempenhadas por órgãos e entidades que se encontram em outros escalões da hierarquia.

Sabe-se, também, que a cada governo modificações nos organogramas são propostas e articuladas, algumas concretizadas, outras matizadas com nomenclatura diferenciada.

Disponibilizar dados atualizados e sistematizados exige o controle e a articulação das fontes informacionais. O acesso a essas fontes contribui para uma maior visibilidade da configuração do Poder Executivo Federal e para a transparência da prestação de serviços por seus órgãos e entidades.

O Governo Federal instituiu o Portal da Transparência, em novembro de 2004, com o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública. Esse tipo de divulgação espontânea de informações à sociedade recebe o nome de transparência ativa. Entre as informações disponibilizadas encontram-se, especialmente, aquelas que dizem respeito à aplicação dos recursos orçamentários.

Passados vinte e cinco anos do direito constitucional de acesso às informações públicas, as expectativas quanto à ampliação da transparência creditam na implementação da Lei de Acesso um importante passo para a consolidação democrática do país.

5 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: OS ARQUIVOS E O ACESSO À INFORMAÇÃO

O interesse dos produtores, a segurança dos cidadãos, o controle democrático devem ser assegurados pelo Estado, bem como as necessidades do conhecimento. [...] Os prazos de guarda e de acesso deveriam estar em harmonia com a evolução geral do direito e da jurisprudência, e deveriam oferecer um equilíbrio entre a administração pública e os cidadãos. (DELMAS, 2010, p. 102-103)

A cultura contemporânea, ou o mundo da era da informação, ao enfrentar os problemas oriundos da globalização, conjugado aos crescentes fluxos de informação propiciados pela acelerada introdução das novas tecnologias de comunicação, vem exigindo cada vez mais que se construa a normalização.

A normalização está cada vez mais associada à produtividade, à interatividade, à disponibilidade e, logicamente, ao acesso às informações.

Nesse atual contexto vem ocorrendo o estímulo por parte de organismos internacionais para o crescente exercício da orientação normativa nos arquivos.

Essa tendência de uma ordem mundial mais normativa vem impondo uma uniformização no campo da gestão, da tecnologia, do consumo e dos modos de vida.

Para Santos (1997, p. 182-184), as normas classificam-se em função da escala de sua atuação e pertinência, sendo sua eficácia determinada segundo os lugares “pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos agentes”.

Faz-se necessário, então, explicar o papel das normas, começando com uma breve abordagem conceitual sobre a questão da normalização.

As **normas** apresentam-se como um conjunto de princípios, técnicas e procedimentos, de uma maneira geral, para as ciências, ou como maneiras de ver, sentir e agir, para o senso comum.

As normas podem estabelecer (criar ou impor) padrões, comportamentos, modelos, exemplos, recomendações, conselhos, julgamentos, valorações, sanções, coerções, tanto para o indivíduo na sua vida diária como para sua vida social, e em suas diversas implicações morais, éticas, econômicas e políticas.

A tarefa ou o exercício da normalização, isto é, a elaboração e a aprovação de normas encontram-se sob a responsabilidade de diversas instituições (jurídicas, científicas, técnicas, industriais, comerciais), que se preocupam em apresentar ‘soluções’ para integrar e interligar⁴² com qualidade, eficácia e transparência o mundo globalizado.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) apresenta a definição de **norma técnica** como um documento estabelecido por consenso e aprovado por um organismo reconhecido, que fornece regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em um dado contexto.

Para a lógica normativa, as rotinas, as regras e os modos operatórios padronizados tornaram-se um fator de ordem e de redução de incertezas no desempenho das atividades por essas diferentes instituições.

Beyea (2007, p.32) explica por que é a favor de normas para a prática arquivística. Segundo a autora, a aplicação de normas em arquivos inclui desde “as boas práticas, códigos, diretrizes, manuais” até as “normas técnicas”, uma vez que “as normas informam, guiam ou prescrevem atividades”, devendo ser desenvolvidas baseadas em uma necessidade identificada por meio de pesquisas.

Para ela, ainda, a divulgação das normas é essencial para que sejam implementadas assim como a colaboração entre os arquivistas é fundamental para que sejam aplicadas, adaptadas e revistas.

Dentro desse contexto, podem-se buscar as razões que guiaram, e ainda guiam, os esforços para se construir a legislação e as normas arquivísticas no país.

Pela concepção jurídico-discursiva da norma, existe a co-relação da dimensão da norma e do poder com a punição, a repressão, a interdição, a sanção e, ou até mesmo, com a censura. Nas análises jurídicas, o poder e a norma mantêm contato com o Estado, a lei, a soberania e a dominação.

5.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI DE ARQUIVOS

⁴² Normalizar pode, também, ter a função de *harmonizar*, num determinado espaço histórico-cultural, e até mesmo lingüístico. É o caso de **normalização terminológica**, “uma vez que é necessário construir terminologias que designem exatamente os objetos, é preciso que o mesmo termo seja empregado para o mesmo conceito ao longo de toda a norma e de uma norma a outra”. (DEPECKER, 1995 apud FAULSTICH, 2006, p. 27)

No Brasil, o ponto de partida para a conquista de uma legislação específica, na área de acesso à informação e dos arquivos, foi o próprio ordenamento jurídico constitucional, ao assegurar o direito do cidadão de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse, ressalvadas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

O preceito constitucional contemplou, também, o dever da administração pública de assumir a gestão da documentação governamental.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, essas garantias encontram-se expressas nos seguintes dispositivos:

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:

[...] Inciso XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...] Inciso 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 à segurança da sociedade e do Estado;

[...] Inciso LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas a pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

[...] Título VIII – Da ordem social

Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto

Seção II – Da cultura

Artigo 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória, dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...] Inciso IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

[...] § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988)

A conquista do marco legal na área dos arquivos só foi obtida com a promulgação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e que ficou conhecida como a Lei de Arquivos.

O artigo 1º confere ao Poder Público o dever da gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

O conceito de gestão de documentos encontra-se definido no artigo 3º. Os artigos 4º e 5º transpõem os direitos dispostos no preceito constitucional para “as informações públicas contidas em documentos de arquivos”.

A definição de arquivos públicos e a identificação dos documentos públicos de acordo com a teoria das três idades são apresentadas nos artigos 7º e 8º.

O artigo 9º estipula que a eliminação de documentos públicos depende de autorização de uma instituição arquivística pública.

O artigo 10 reforça a questão da inalienabilidade e da imprescritibilidade dos documentos públicos de valor permanente.

Os artigos 11 a 16 apresentam a definição de arquivos privados, tratam da questão da inalienabilidade e do acesso daqueles declarados de interesse público e social.

Os artigos 17 a 21 apresentam a organização e administração das instituições arquivísticas públicas, sendo que o artigo 18 estabelece, especificamente, as competências do Arquivo Nacional.

Os artigos 22 a 24 tratam das questões de acesso e sigilo dos documentos públicos.

Pelo artigo 26 foi criado o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, responsável pela definição da política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

A Lei de Arquivos, cuja comemoração de seus 20 anos foi objeto de vários eventos da área ao longo do ano de 2011, tem sido regulamentada por intermédio da atuação do CONARQ e de outras instituições arquivísticas.

5.1.1 A eliminação de documentos públicos

Conforme estabelece o artigo 9º da Lei de Arquivos, “A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência”.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a instituição arquivística responsável por autorizar a eliminação de documentos é o Arquivo Nacional.

Os procedimentos para que a eliminação ocorresse, dentro das normas arquivísticas, foram, inicialmente, regulamentados pelo Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997, e pela Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do CONARQ.

Embora, o Decreto tenha sido revogado pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, os procedimentos ali estabelecidos mantiveram-se inalterados.

A Resolução do CONARQ continua em vigor. Nos seus anexos, encontram-se os modelos: da Listagem de Eliminação de Documentos (tem por objetivo registrar informações pertinentes aos documentos a serem eliminados) e do Edital de Ciência de Eliminação (que tem por objetivo dar publicidade, em periódicos oficiais, ao ato de eliminação dos acervos arquivísticos sob a sua guarda), a serem adotados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Cabe destacar que por esses atos normativos torna-se obrigatória, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a constituição das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos⁴³, normalmente conhecidas pela sigla de CPAD.

Para conhecer melhor o papel e as responsabilidades dessas Comissões elaborou-se o Apêndice C – Excertos da legislação sobre a constituição das CPAD.

5.2 ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: RETROCESSOS E AVANÇOS DA LEGISLAÇÃO.

[...] para que os arquivos sejam realmente acessíveis, não basta proclamar no preâmbulo de uma Constituição ou de uma Declaração de Direitos o princípio da liberdade de informação. (DUCHEIN, 1983, p. 51)

A regulamentação do acesso público aos documentos de arquivos de natureza sigilosa prevista no artigo 23 da Lei de Arquivos ocorreu com a aprovação do Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997.

Esse Decreto estabeleceu as categorias dos documentos sigilosos em ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados, ou seja, uma gradação atribuída à classificação, de acordo com a natureza do conteúdo, e determinou, também, os prazos máximos de restrição de acesso e as autoridades responsáveis pela classificação, nos órgãos públicos e nas instituições de caráter público, custodiadores de documentos dessa natureza.

⁴³ As entrevistas com alguns dos presidentes dessas Comissões compuseram parte do universo empírico da presente pesquisa.

O Decreto, também, reiterou a garantia constitucional de que “todos tem direito de acessar documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos e bancos de dados públicos”. Cabe lembrar que, o direito de acesso pleno aos documentos públicos, já estava assegurado com o disposto no artigo 22 da Lei de Arquivos.

A importância desse Decreto deveu-se ao fato, ainda, de que ele revogou o Decreto do período do regime militar que tratava da “salvaguarda dos assuntos sigilosos”.

Outro aspecto fundamental deste ato foi sua determinação quanto à constituição de Comissões Permanentes de Acesso, nos órgãos públicos e nas instituições de caráter público, custodiadores de documentos sigilosos.

As competências dessa Comissão passavam pela análise dos documentos sigilosos sob custódia e a publicação da relação dos documentos desclassificados semestralmente, bem como pela autorização de acesso a documentos públicos sigilosos a pessoas devidamente credenciadas, que apresentassem por escrito os objetivos de sua pesquisa.

Jardim (1998) afirmou, ao analisar este Decreto, existir um avanço significativo “no sentido de ordenar, sob princípios democráticos, o direito à informação governamental”, contudo, ressaltava que sua viabilização implicava necessariamente na construção de uma política de informação que assegurasse a gestão de documentos e da informação.

Duchein (1983, p. 51-53, tradução nossa), em texto clássico da literatura arquivística, já havia apontado as mudanças imprescindíveis para se efetivar o acesso aos documentos governamentais, as quais implicavam em “uma complexa série de problemas relacionados e muitas vezes inseparáveis”.

Para o autor, esses problemas eram tanto de ordem jurídica como envolviam um conjunto de problemas técnico-procedimentais (organização dos serviços arquivísticos e da transferência e do recolhimento dos documentos para as instituições arquivísticas; a elaboração de instrumentos de classificação, assim como dos inventários) e, também, de ordem prática (os serviços deveriam contar com locais para consulta, com um pessoal efetivo, além de materiais e equipamentos adequados).

Seria vão pretender que todos esses problemas se resolvam de maneira idêntica em todas as partes. É grande a desigualdade de condições econômicas e culturais existentes nos diferentes países do mundo e, também, são distintas suas tradições jurídicas e administrativas. (DUCHEIN, 1983, p. 52)

Duchein (idem, p. 52-53) sabendo, a princípio, que “seria ilusório reclamar a abertura integral e sem reservas” dos arquivos públicos, uma vez que, sempre, existiriam “problemas

militares, diplomáticos, litígios internacionais, segredos científicos, negociações econômicas, além das questões inerentes a vida privada das pessoas”, relacionava em quatro itens, suas recomendações quanto à superação “desses obstáculos ao acesso”:

- 1) [a existência de] uma lei, ou ao menos um decreto, que estipule de maneira específica o direito de acesso aos arquivos públicos e os defina, de tal modo, que não deixe lugar, a dúvidas, a seu respeito;
- 2) [a expedição de] regulamentos oficiais e públicos que precisem quais são os documentos de livre comunicação, quais estão submetidos a restrições de comunicação e em que consistem os procedimentos para solicitar a autorização de consulta aos documentos que não tenham livre acesso;
- 3) os arquivos devem dispor, pelo menos, de locais para receber os pesquisadores e de pessoal competente a fim de que arquivos sejam acessíveis, isto é, a fim de classificá-los, inventariá-los e comunicá-los;
- 4) uma legislação que assegure um mínimo de garantias para acessar os arquivos privados que tenham interesse primordial para a história nacional.

Para complementar o disposto no Decreto nº 2.134, de 1997, foi aprovado o Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998, que visava orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal quanto aos procedimentos e normas a serem adotados com relação a documentos sigilosos, produzidos em qualquer suporte, referentes à garantia da sociedade e do Estado. Esse Decreto estendia, ainda, as medidas de segurança para os materiais, as áreas, as comunicações e os sistemas de informação, de natureza sigilosa.

Esses instrumentos legais não foram os primeiros a serem propostos e expedidos.

Um estudo coordenado por Canela e Nascimento (2009, p. 43) mostra que, de acordo com o *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*⁴⁴, desde 1937, foram assinados sessenta e quatro atos normativos (decretos-lei, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas) que, “de alguma forma, regulamentam a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro”.

O Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002, publicado no Diário Oficial da União no dia 30 de dezembro do mesmo ano, e que entraria em vigor em quarenta e cinco dias, além de revogar os decretos anteriores, ampliou os prazos máximos estipulados para cada categoria de sigilo. Esse Decreto criou, ainda, a possibilidade de ‘*instalar o segredo eterno*’ a partir “da renovação indefinida do prazo de duração da classificação ultrassecreto”, cuja restrição anterior foi alterada para 50 anos.

Apesar das inúmeras moções apresentadas por diversas instâncias da sociedade civil, pelo CONARQ, por diferentes instituições arquivísticas e, também, pelas associações

⁴⁴ Esse levantamento foi realizado pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, instituição criada em 2003, em Brasília, que reúne 20 instituições, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

profissionais da área de arquivos, nos primeiros dias (mais precisamente em fevereiro de 2003) do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esse Decreto, aprovado nos últimos quatro dias do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entrou em vigor, representando um retrocesso não só administrativo, mas, essencialmente, jurídico no direito à informação governamental.

A Medida Provisória de nº 228, de dezembro de 2004, assim como o Decreto nº 5.301, da mesma data, que a regulamenta, retornaram os prazos de duração das categorias de sigilo para aqueles previstos no artigo 23 da Lei de Arquivos e no Decreto nº 2.134, de 1997. Esse Decreto instituiu, ainda, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas.

Essa Comissão foi criada, especialmente, para “decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal”, entretanto, sua decisão poderia recair tanto na “autorização de acesso livre ou condicionado ao documento” como “na permanência da ressalva ao seu acesso, enquanto for imprescindível”. Assim, se mantinha a possibilidade de manter o sigilo e impedir a consulta.

Essa visão já havia sido colocada por Jardim (1998) ao relatar que “uma das críticas presentes na literatura [internacional] é que a aplicabilidade do direito à informação teria servido, sobretudo, a definir os documentos secretos e a legitimar a recusa à comunicação”.

Fonseca (1999) confirma esse posicionamento ao afirmar que “o que se opõe ao direito à informação não é simplesmente a mentira ou a falsidade mas é, também, o segredo, ou melhor, aquilo que não se torna público”.

A MP nº 228 foi convertida, em 5 de maio de 2005, na Lei nº 11.111, tendo sido suprimida do texto, com relação à atuação da Comissão, apenas a expressão “enquanto for imprescindível”.

Ainda que a eternidade do sigilo tenha sido revogada, o Estado assegurou o direito de manter informações em segredo por até 60 anos. Se isso for [fosse] aplicado, por exemplo, a algum documento referente a uma ação do governo no ano de 1970, durante o regime militar, ainda pode[ria] ser necessário aguardar até 2030 para que o acesso seja liberado. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 43)

Alguns juristas expressaram suas críticas e apontaram a questão da incompatibilidade entre a norma prevista na Lei nº 11.111, de 2005 e a Constituição Federal uma vez que isso representava “a negação do direito à informação”.

Bigonha⁴⁵ (apud CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 102) afirmou que “a Lei está completamente dissociada de qualquer perspectiva democrática e constitucional” e Moroni⁴⁶ (idem) disse que “além da questão da legalidade, o que me preocupa é que a lógica da lei foi construída com base no que não pode ser informado e não a partir do direito à informação”.

Outras tentativas foram feitas, visando alterar o marco legal em relação ao acesso às informações. Destacam-se duas ações diretas de inconstitucionalidade (Adin) que foram protocoladas junto ao Supremo Tribunal Federal contra os dois parágrafos do artigo 23 da Lei nº 8.159, de 1991 e contra a íntegra da Lei nº 11.111, de 2005 uma, em 2007, pela OAB e a outra, em 2008, por um Procurador-Geral da República que recebeu apoio das instituições que compõem o *Fórum*.

Canela e Nascimento (2009, p. 59) ressaltam que a OAB foi incisiva, no texto da Adin, ao usar “expressões como ‘violência’ e ‘arbitrariedade’ para se referir aos prazos fixados pela Lei nº 8.159, de 1991” e quanto à Lei nº 11.111, de 2005, afirmava que, além de “criar empecilhos para o acesso a documentos sigilosos, a lei foi ‘omissa’ ao não estabelecer prazos para que o governo libere informações”.

Ao tentar buscar a construção de uma regulamentação que assegurasse, de maneira efetiva, o acesso a informações e documentos produzidos pelo Estado brasileiro, uma série de eventos, como seminários, debates, fóruns, mesas-redondas, foram promovidos por diversas instituições para uma ampla discussão em torno dessa questão. O Quadro 2 - Eventos sobre o acesso a informações relaciona alguns dos principais eventos realizados.

Quadro 2 – Eventos sobre acesso a informações

| Nome do evento | Local e data | Responsáveis pela promoção/realização | Instituições de apoio |
|--|---|---|--|
| I Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas | Brasília, DF 30 de setembro de 2003 | Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas | ABRAJI |
| Seminário Controle Social das Políticas Públicas e Acesso à Informação: elementos inseparáveis | Brasília, DF 9 de agosto de 2007 | ANDI Artigo 19 Brasil | UK Department for International Development (DFID) |
| II Seminário Internacional de Direito de Acesso a Informações Públicas | Brasília, DF 1º e 2 de abril de 2009 | Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas | ABRAJI |
| Seminário Internacional sobre Acesso à Informação e Direitos Humanos | Rio de Janeiro, RJ 23 a 26 de novembro de 2010 | Arquivo Nacional | UNESCO AAB EMERJ |

⁴⁵ Antonio Carlos Bigonha, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).

⁴⁶ José Antonio Moroni, diretor do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

| | | | |
|--|---|-------------------------|---------------------------------------|
| Mesa: Acesso à Informação e Direitos Humanos | Rio de Janeiro, RJ 1º de julho de 2011 | ALA Arquivo Nacional | UNESCO |
| Seminário Internacional Acesso à Informação: desafios de implementação | Brasília, DF 7 e 8 de julho de 2011 | CGU UNESCO | Artigo 19 |
| Seminário Internacional de Acesso à Informação Pública | São Paulo, SP 5 de dezembro de 2011 | CGU UNESCO | ANJ Consulado-Geral dos EUA, SP |

Um estudo da UNESCO⁴⁷, sempre citado por especialistas nesses eventos, reforçava essa discussão ao relatar que, a partir da década de 1990, mais de setenta países haviam adotado uma legislação específica, além de terem, amplamente, reconhecido o direito de acesso à informação como um direito fundamental. Esse estudo informava, ainda, que, em outras dezenas de países, esse tipo de lei já se encontrava em processo de elaboração.

Não são somente países desenvolvidos e com democracias antigas e sólidas que estão à frente do processo mundial de acesso a informações públicas. O estudo *Freedom of information around the world 2006* preparado por David Banisar para a *Privacy Internacional* – organização que, desde 1999, pesquisa o acesso à informação pública nos cinco continentes – apresenta exemplos de avanços na garantia de se obterem informações entre governos de dezenas de países. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 65)

Entretanto, os debates foram realmente ‘aquecidos’ a partir do encaminhamento, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, da Mensagem nº 316, de 13 de maio de 2009, do anteprojeto de lei de acesso a informações, cujos termos da Exposição de Motivos, elaborada em conjunto por nove Ministérios e Órgãos Equivalentes⁴⁸, corroboram o exposto até então.

[§] 2.O anteprojeto ora encaminhado é resultado de aprofundada discussão travada no âmbito do grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos a eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras instituições. [§] 3. Sobre a matéria, cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República, carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública. [§] 4. A proposta cria mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso à informação pública e, ao

⁴⁷ Em 1990, somente 13 países haviam adotado leis nacionais relacionadas ao tema. Em 2008, mais de 70 países já têm leis de acesso à informação (MENDEL, 2008, p. 3 *apud* CANELA; NASCIMENTO, 2009, p.16).

⁴⁸ Assinaram a EMI nº00007, de 5 de maio de 2009, os titulares da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Defesa, da Advocacia-Geral da União, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, do Gabinete de Segurança Institucional, da Secretaria de Comunicação e da Controladoria-Geral da União.

mesmo tempo, estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, AA1778E6, fl.14)

O anteprojeto encaminhado pelo Executivo a Câmara foi o ponto de partida para os debates realizados na Comissão Especial, criada para analisá-lo. Foram reunidos, a este, outros projetos que tratavam do mesmo tema de iniciativas de diversos parlamentares. O texto aprovado no plenário da Câmara em 24 de fevereiro de 2010 foi renomeado como PLC 41/2010 ao chegar ao Senado.

No Senado, o PLC 41/2010 foi recebido em abril de 2010, passando por três Comissões, ficando parado, sofrendo entraves e tendo tido sua votação adiada por mais de uma vez. Em 25 de outubro de 2011 foi, finalmente, aprovado, sem alterações ao texto aprovado na Câmara.

Foi elaborado o Apêndice D - Legislação brasileira sobre acesso a informações, que relaciona os atos normativos editados sobre o direito de acesso a informações.

5.2.1 A Lei de Acesso a Informações

Em 18 de novembro de 2011, a Presidente da República sancionou a Lei nº 12.527⁴⁹, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 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 os artigos 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. O texto foi publicado em edição extra do Diário Oficial da União no mesmo dia em que foi sancionada.

A Lei de Acesso entrou em vigor em maio de 2012. Muito já se falou, debateu e publicou quanto aos desafios enfrentados para a implementação da Lei.

Uma das inquietações que orientam esta pesquisa é a identificação dos obstáculos ainda existentes para a implantação de programas de gestão de documentos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

⁴⁹ O resumo da trajetória da Lei no Congresso Nacional pode ser conhecido no sítio do *Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas*, cuja coordenação está a cargo da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI): <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1084>>; a íntegra da Lei encontra-se disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>.

Somente serviços arquivísticos públicos bem estruturados e equipados e dotados de recursos humanos capacitados, para desenvolver e executar as atividades de gestão de documentos, poderão enfrentar alguns desses desafios e assegurar o acesso às informações públicas.

A Controladoria-Geral da União reconhece essa questão e considera de fundamental importância criar condições para enfrentá-la uma vez que afirma, em uma ‘janela’ de perguntas e respostas⁵⁰ do sítio sobre a Lei, o seguinte texto: “A informação disponível ao público é, muitas vezes, a ponta de um processo que reúne operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos. Para tanto, programas de gestão precisam ser sempre aprimorados e atualizados”.

Entre os produtos da cooperação técnica entre a UNESCO e o Poder Executivo Federal encontra-se a publicação da pesquisa⁵¹, coordenada pelo professor Roberto da Matta, intitulada “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”.

Uma das perguntas dirigidas aos servidores públicos, para verificar a capacidade dos órgãos e entidades de implementar a Lei de Acesso à Informação, foi “Com que regularidade a sua área promove cursos e treinamentos sobre gestão de documentos e/ou segurança da informação?” 23,5% responderam raramente e 38% responderam nunca. Esse resultado parece indicar que 61,5 % dos entrevistados não se encontram capacitados para desempenhar essas atividades.

A seguir, procurou-se sintetizar, a partir da referida publicação, no Quadro 3, algumas das respostas obtidas na etapa qualitativa da pesquisa, em que foram realizadas entrevistas com uma amostra de autoridades públicas.

Quadro 3 - Síntese de alguns dados do “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”.

| Desafios atuais para o tratamento da informação pública |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • falta de uma política geral para a gestão da informação; • inexistência de critérios simples e objetivos para o que pode e para o que não pode ser amplamente divulgado; • “cultura do <i>pendrive</i>” presente em alguns funcionários que se apropriam de dados e informações |

⁵⁰ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/perguntas-e-respostas.asp>>. Acesso em: 6 dez. 2011.

⁵¹ Essa pesquisa realizada no contexto do projeto denominado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”, tem como concepção central a urgência em desenvolver mecanismos institucionais e organizacionais que permitam à administração pública brasileira promover e assegurar o acesso a informações públicas como um direito fundamental do indivíduo e uma ferramenta *sine qua non* para consolidação das democracias contemporâneas. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em: 6 dez. 2011.

| |
|--|
| <p>sob sua responsabilidade e não os compartilham com os colegas ou demais interessados;</p> <ul style="list-style-type: none"> • a maioria dos órgãos não possui um padrão para o atendimento de pedidos de informação; • importância da participação dos dirigentes na implementação da Lei de Acesso à Informação. |
| Problemas apontados para que a Administração Pública possa implementar a Lei |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área; ○ limitada capacidade de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações; ○ baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e, até mesmo, dentro de um mesmo órgão; ○ baixa confiabilidade das bases de dados existentes; ○ carência de recursos humanos destinados à divulgação proativa de informações e ao atendimento das solicitações ; ○ perigo da nova legislação cair em descrédito por falta de condições necessárias e suficientes à sua efetividade. |
| Aspectos negativos da política de acesso |
| <ul style="list-style-type: none"> • má utilização das informações devido à desconfiança e receio quanto ao uso que os solicitantes podem fazer das informações (em especial a imprensa); • vantagens para grupos de interesse bem situados, podendo ocorrer a concentração da informação em indivíduos ou setores; • uso político das informações; • solicitações excessivas e descabidas. |

Fonte: MATTA, 2011.

A CGU não foi o único órgão que se preparou para a implementação da Lei, iniciativas pontuais de alguns Ministérios foram noticiadas na imprensa quanto à formação de Grupos de Trabalho para apresentarem contribuições para a sua regulamentação.

Na I Conferência Nacional de Arquivos (I CNARQ), realizado nos dias 15 a 17 de dezembro de 2011, foram apresentadas, discutidas e aprovadas as seguintes propostas: a necessidade “da efetivação participação de representantes de instituições arquivísticas” na regulamentação da Lei, e “da institucionalização dos serviços arquivísticos como protagonistas dos processos de gestão documental e da informação nos órgãos e entidades públicas”.

Quanto às moções, a Plenária da I CNARQ recomendou ao Ministério da Justiça uma ampla campanha junto às três esferas de governo, esclarecendo a nova Lei de Acesso e seus impactos na administração. Ressaltava, igualmente, o investimento estrutural (físico e pessoal) necessário aos arquivos públicos e serviços arquivísticos para o cumprimento da Lei.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informações, ou pela sigla LAI, simplesmente, entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Nesse mesmo dia, foi expedido o Decreto nº 7.724 que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei.

A partir de então, os órgãos e entidades da Administração Federal passaram a divulgar uma série de informações, de interesse coletivo ou geral, em seus respectivos sítios eletrônicos, sendo esta seção identificada no menu pelo ‘*logo*’ nas cores verde e amarelo, com a letra “i” dentro de um balão, ladeada pela expressão “Acesso à informação”.

Este *logo*, também, se encontra presente em ‘*banner*’ na entrada de todos os órgãos e entidades federais. Na parte superior direita de todos os sítios, junto a barra de identidade do Governo Federal, uma aba com a expressão “Acesso à Informação” foi introduzida, contendo a ferramenta de redirecionamento de página para o Portal Brasil e para o sítio principal sobre a Lei.

Para facilitar o recebimento de pedidos de solicitação de acesso a informações foram criados nos termos da Lei, ainda, os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), e desenvolvida a ferramenta e-SIC, eletrônica.

O e-SIC é a ferramenta desenvolvida pela CGU, disponível na Internet (www.acessoinformacao.gov.br/sistema), que permite a qualquer cidadão, de forma fácil e ágil, solicitar informações aos órgãos, entidades e empresas públicas federais. Por meio do sistema, além de fazer o pedido, é possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. O e-SIC também possibilita aos órgãos e entidades acompanhar a implementação da Lei e produzir estatísticas sobre o seu cumprimento. (CGU, 2012)

Quando a LAI completou seis meses de vigência, a CGU⁵² disponibilizou um balanço das solicitações de informação, a relação dos dez órgãos públicos mais demandados e uma pesquisa de satisfação do cidadão com as respostas recebidas dos órgãos. “Essa pesquisa de satisfação permitirá ao Governo Federal colher dados e percepções dos cidadãos que estão utilizando a Lei, para que possa seguir aprimorando a qualidade do atendimento pelos órgãos e entidades federais.”

Quanto ao escopo desta pesquisa caberá apresentar as falas dos entrevistados, procurando perceber nos comentários e relatos, feitos por eles, como essa implementação vem se dando no cenário arquivístico federal analisado.

⁵² Todas essas informações encontram-se disponibilizadas em:
<<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

6 POLÍTICA ARQUIVÍSTICA NO GOVERNO FEDERAL: MARCOS INSTITUCIONAIS

Mas quando mais nada subsiste de um passado remoto, após a morte das criaturas e a destruição das coisas, sozinhos, mais frágeis porém mais vivos, mais imateriais, mais persistentes, mais fiéis, o odor o sabor permanecem ainda por muito tempo, como almas, lembrando, aguardando, esperando, sobre as ruínas de tudo o mais, e suportando sem ceder, em sua gotícula impalpável, o edifício imenso da recordação. (PROUST, 2006, p. 73-74)

A missão, as funções e as atividades desempenhadas pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e pelo Arquivo Nacional serão apresentadas para que se possa esclarecer o papel desses agentes quanto as suas responsabilidades na formulação e implementação de políticas arquivísticas.

6.1 CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS

O CONARQ tem por finalidade definir a política nacional de arquivos, públicos e privados, como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e exercer orientação normativa, visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

Sua competência, organização e funcionamento foram regulamentados pelos Decretos nº 1.173, de 29 de junho de 1994, e nº 1.461, de 25 de abril de 1995. Esses Decretos foram revogados pela consolidação disposta pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Este Decreto está, atualmente em vigor, com a redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 17 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a transferência do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça.

A sessão de instalação e a Primeira Reunião Ordinária do Plenário, seu órgão de deliberação superior, ocorreram no dia 15 de dezembro de 1994.

O CONARQ vem consolidando sua atuação, nesses anos, com a deliberação e a emissão de 37 (trinta e sete) Resoluções, das quais 9 (nove) tratam diretamente das atividades de gestão de documentos. Desse grupo, 7 (sete) continuam em vigor.

Merece destacar, ainda, a emissão de 6 (quatro) Resoluções voltadas para a gestão arquivística dos documentos digitais, e 2 (duas) voltadas para a gestão de documentos dos arquivos do Poder Judiciário. Para sintetizar essas informações, elaborou-se o Quadro 4 – Resoluções do CONARQ.

Quadro 4 - Resoluções do CONARQ

| Número/data | Ementa | Obs. |
|---------------------------------|---|--|
| nº 1, de 18 de outubro de 1995 | Dispõe sobre a necessidade da adoção de planos ou códigos de classificação de documentos nos arquivos correntes, que considerem a natureza dos assuntos resultantes de suas atividades e funções. | |
| nº 5, de 30 de setembro de 1996 | Dispõe sobre a publicação de editais para Eliminação de Documentos nos Diários Oficiais da União, Distrito Federal, estados e Municípios. | |
| nº 7, de 20 de maio de 1997 | Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público. | |
| nº 14, de 24 de outubro de 2001 | Aprova a versão revisada e ampliada [do] Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Meio da Administração Pública. | Revoga as Resoluções nº 4, de 28 de março de 1996 e nº 8, de 20 de maio de 1997, que dispunham anteriormente sobre o tema. |
| nº 20, de 16 de julho de 2004 | Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos. | |
| nº 21, de 4 de agosto de 2004 | Dispõe sobre o uso da subclasse 080 - Pessoal Militar do Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, e da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução nº 14, de 2001. | |
| nº 22, de 30 de junho de 2005 | Dispõe sobre as diretrizes para a avaliação de documentos em instituições de saúde. | |
| nº 24, de 3 de agosto de 2006 | Estabelece diretrizes para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas públicas. | |
| nº 25, de 27 de abril de 2007 | Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR. | |
| nº 26, de 6 de maio de 2008 | Estabelece diretrizes básicas de gestão de documentos a serem adotadas nos arquivos do Poder Judiciário. | Alterada pela Resolução nº 30, de 2009 |
| nº 32, de 17 de maio de 2010 | Dispõe sobre a inserção dos Metadados na Parte II do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil. | |

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| n° 35, de 11 de dezembro de 2012 | [Aprova algumas alterações] no Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio e na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução n° 14, de 2001. | |
| N° 36, de 19 de dezembro de 2012 | Dispõe sobre a adoção das Diretrizes para a Gestão arquivística do Correio Eletrônico Corporativo pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR. | |
| N° 37, de 19 de dezembro de 2012 | Aprova as Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais. | |

Desde sua instalação, o Plenário do CONARQ já promoveu 68 (sessenta e oito) reuniões, constituiu diferentes instâncias para o exame de assuntos específicos, criando Câmaras Técnicas, Comissões Especiais e Grupos de Trabalho. Seus produtos converteram-se em estudos, resoluções, publicações e alguns dos textos elaborados foram apresentados para sanção presidencial e tornaram-se decretos.

Faz-se necessário destacar que, durante a I Conferência Nacional de Arquivos (I CNARQ), realizada nos dias 15 a 17 de dezembro de 2011, foi apresentada uma proposta de alteração do artigo 26 da Lei n° 8.159, de 1991, visando desvincular o CONARQ do Arquivo Nacional, e o cargo da Presidência do Conselho ao de Diretor-Geral do Arquivo Nacional.

A discussão da proposta incluiu, ainda, a redefinição dos objetivos, da composição, da eleição e do mandato da presidência. Propôs, também, a constituição de Grupo de Trabalho com a finalidade de produzir um documento com as propostas de alteração, que deveria ser colocado em consulta pública até outubro de 2012.

As propostas e as moções aprovadas na Plenária da ICNARQ foram apresentadas, discutidas e avaliadas pelos conselheiros presentes a 66ª Reunião Plenária do CONARQ, que ocorreu em 7 de março de 2012. Não foram encontrados registros de encaminhamentos que viessem propor qualquer alteração do funcionamento e das atividades do Conselho.

6.2 ARQUIVO NACIONAL

O Arquivo Nacional, órgão que completou 175 anos de existência em janeiro de 2013, voltou a estar subordinado ao Ministério da Justiça, em 2011⁵³, tendo sido integrante da

⁵³ Decreto n° 7.430, de 17 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a transferência do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça

estrutura básica da Casa Civil da Presidência da República, diretamente subordinado à Secretaria-Executiva, do ano de 2000 a 2010.

Afirma-se, de uma maneira geral, que o espaço conquistado na área da gestão de documentos, começou a consolidar-se a partir do ano de 1991. Em primeiro lugar com a definição do marco legal (a Lei de Arquivos) e a seguir com a aprovação do Regimento Interno, de julho de 1991, que contemplou o Arquivo Nacional, em sua sede no Rio de Janeiro, com uma Divisão de Gestão de Documentos (que contava com a Seção de Arquivos Intermediários, a Seção de Transferência e Recolhimento e a Seção de Protocolo e Arquivo) e com um Núcleo Regional no Distrito Federal (que contava com a Seção de Gestão de Documentos e a Seção de Arquivos Permanentes).

Quando da passagem para a Casa Civil da Presidência da República, e de acordo com o disposto no Regimento Interno de novembro de 2002, essas unidades passaram a ser denominadas de Coordenação-Geral de Gestão de Documentos (COGED) e Coordenação Regional no Distrito Federal (COREG), respectivamente, e apesar de não mais possuírem subunidades administrativas em sua estrutura, contam, a partir de então, com equipes técnicas responsáveis pela implementação e acompanhamento das ações e trabalhos na área de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal.

Na passagem do século XX para o século XXI, o Arquivo Nacional desenvolveu, elaborou e aperfeiçoou vários projetos de sistemas que proporcionassem a sua interação com as unidades produtoras e acumuladoras de documentos, na esfera do executivo federal.

Esse projeto, aperfeiçoado, passou a ser denominado, a partir dos anos 2000 e 2001, de Sistema de Gestão de Documentos e Informações, do Poder Executivo Federal, constituindo-se em antecedentes do Sistema⁵⁴ instituído pelo Decreto n° 4.915, de 12 de dezembro de 2003.

Pelo artigo 1° desse Decreto, as atividades de gestão de documentos no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal ficam organizadas sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA e o Arquivo Nacional passa a integrar o SIGA como órgão central.

Em outubro de 2011, a Portaria n° 2.433, do Ministro de Estado da Justiça, aprova o Regimento Interno do Arquivo Nacional, conferindo as seguintes competências àquelas unidades administrativas responsáveis pelas atividades de gestão de documentos na área do Executivo Federal.

⁵⁴ Informações disponíveis em:<<http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 14 jan.2013.

Art. 6º - À Coordenação-Geral de Gestão de Documentos compete:

[...] III - prestar orientação técnica a órgãos e entidades da Administração Pública Federal nos seguintes assuntos:

- a) implantação de programas de gestão de documentos, em qualquer suporte;
 - b) elaboração e aplicação de códigos de classificação; e
 - c) elaboração e utilização de tabelas de temporalidade e destinação de documentos;
- IV - desenvolver estudos e propostas de instrumentos normativos, visando à implementação e o acompanhamento da política de gestão de documentos nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- V - implementar as orientações emanadas da Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal;
- VI - planejar, coordenar, supervisionar ações de capacitação de servidores da Administração Pública Federal em matéria de gestão de documentos;
- VII - propor adequações ao Código de Classificação de Documentos de Arquivo e à Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos, relativos à atividade meio da Administração Pública;
- VIII - analisar códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-fim dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, submetidos à aprovação do Diretor-Geral;
- IX - analisar as listagens de eliminação de documentos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal submetidas à aprovação do Diretor-Geral;
- X - prestar orientação técnica a órgãos e entidades da Administração Pública Federal em processo de extinção, liquidação, municipalização e desestatização, com vistas ao tratamento e à destinação dos acervos;

[...] Art. 21. - À Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal compete:

[...] III - dar orientação técnica a órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto à implantação de programas de gestão de documentos, à elaboração e aplicação de códigos e planos de classificação, bem como de tabelas de temporalidade e destinação de documentos, em articulação com a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos;

IV - promover adequações ao Código de Classificação de Documentos de Arquivo e à Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, relativos à atividade meio da Administração Pública, em articulação com a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos;

V - analisar, em articulação com a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos, códigos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-fim dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, encaminhados à aprovação do Diretor-Geral do Arquivo Nacional;

VI - prestar orientação técnica a órgãos e entidades da Administração Pública Federal em processo de extinção, liquidação, municipalização e desestatização, com vistas ao tratamento e à destinação dos acervos, em articulação com a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos;

[...] XXXII - em articulação com a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos:

- [...] b) desenvolver estudos e propostas de instrumentos normativos, visando à implementação e o acompanhamento da política de gestão de documentos nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; e
- c) participar de ações de capacitação de servidores da Administração Pública Federal em matéria de gestão de documentos. (BRASIL, 2011a)

Para complementar algumas informações a respeito das ações empreendidas pelo Arquivo Nacional nessa primeira década do século XXI, cabe registrar: a inauguração da nova sede e a completa ocupação do complexo arquitetônico, entre novembro de 2002 e setembro de 2004; a ampliação de seu quadro funcional com a realização de concurso público e o

ingresso de novos servidores, a partir de agosto de 2006; a melhoria das condições do espaço físico, não só da sede como, também, a modernização da infraestrutura da Coordenação Regional no Distrito Federal; e a formulação da proposta de um plano de carreira específico para os servidores.

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

As finalidades do Sistema, sua composição e as competências do órgão central e dos órgãos setoriais, a composição e as atribuições da Comissão de Coordenação, instituída junto ao órgão central, e a obrigatoriedade da instituição de Subcomissões de Coordenação nos Ministérios e nos órgãos equivalentes, apresentam-se assim dispostas:

Art. 2º. O SIGA tem por finalidade:

- 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.

Art. 3º. Integram o SIGA:

- I - como órgão central, o Arquivo Nacional;
- II - como órgãos setoriais, as unidades responsáveis pela coordenação das atividades de gestão de documentos de arquivo nos Ministérios e órgãos equivalentes;
- III - como órgãos seccionais, as unidades vinculadas aos Ministérios e órgãos equivalentes.

Art. 4º. Compete ao órgão central:

- I - acompanhar e orientar, junto aos órgãos setoriais do SIGA, a aplicação das normas relacionadas à gestão de documentos de arquivos aprovadas pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República⁵⁵;
- II - orientar a implementação, coordenação e controle das atividades e rotinas de trabalho relacionadas à gestão de documentos nos órgãos setoriais;
- III - promover a disseminação de normas técnicas e informações de interesse para o aperfeiçoamento do sistema junto aos órgãos setoriais do SIGA;
- IV - promover e manter intercâmbio de cooperação técnica com instituições e sistemas afins, nacionais e internacionais;
- V - estimular e promover a capacitação, o aperfeiçoamento, o treinamento e a reciclagem dos servidores que atuam na área de gestão de documentos de arquivo.

⁵⁵ O presente Decreto ainda não teve o seu texto alterado, apesar da mudança de subordinação administrativa do Arquivo Nacional.

Art. 5º. Compete aos órgãos setoriais:

- I - implantar, coordenar e controlar as atividades de gestão de documentos de arquivo, em seu âmbito de atuação e de seus seccionais, em conformidade com as normas aprovadas pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- II - implementar e acompanhar rotinas de trabalho desenvolvidas, no seu âmbito de atuação e de seus seccionais, visando à padronização dos procedimentos técnicos relativos às atividades de produção, classificação, registro, tramitação, arquivamento, preservação, empréstimo, consulta, expedição, avaliação, transferência e recolhimento ou eliminação de documentos de arquivo e ao acesso e às informações neles contidas;
- III - coordenar a elaboração de código de classificação de documentos de arquivo, com base nas funções e atividades desempenhadas pelo órgão ou entidade, e acompanhar a sua aplicação no seu âmbito de atuação e de seus seccionais;
- IV - coordenar a aplicação do código de classificação e da tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-meio, instituída para a administração pública federal, no seu âmbito de atuação e de seus seccionais;
- V - elaborar, por intermédio da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e de que trata o [art. 18 do Decreto no 4.073, de 3 de janeiro de 2002](#), e aplicar, após aprovação do Arquivo Nacional, a tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativos às atividades-fim;
- VI - promover e manter intercâmbio de cooperação técnica com instituições e sistemas afins, nacionais e internacionais;
- VII - proporcionar aos servidores que atuam na área de gestão de documentos de arquivo a capacitação, o aperfeiçoamento, o treinamento e a reciclagem garantindo constante atualização.

Art. 6º. Fica instituída, junto ao órgão central, a Comissão de Coordenação do SIGA, cabendo-lhe:

- I - assessorar o órgão central no cumprimento de suas atribuições;
- II - propor políticas, diretrizes e normas relativas à gestão de documentos de arquivo, a serem implantadas nos órgãos e entidades da administração pública federal, após aprovação do Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- III - propor aos órgãos integrantes do SIGA as alterações ou adaptações necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de documentos de arquivo;
- IV - avaliar os resultados da aplicação das normas e propor os ajustamentos que se fizerem necessários, visando à modernização e ao aprimoramento do SIGA.

Art. 7º. Compõem a Comissão de Coordenação do SIGA:

- I - o Diretor-Geral do Arquivo Nacional, que a presidirá;
- II - um representante do órgão central, responsável pela coordenação do SIGA, designado pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional;
- III - um representante do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISPI, indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - um representante do Sistema de Serviços Gerais - SISG, indicado pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - os coordenadores das subcomissões dos Ministérios e órgãos equivalentes.

§ 1º Poderão participar das reuniões como membros ad-hoc, por solicitação de seu Presidente, especialistas e consultores com direito a voz e não a voto, quando julgado necessário pela maioria absoluta de seus membros.

§ 2º O Arquivo Nacional promoverá, quarenta e cinco dias após a publicação deste Decreto, a instalação da Comissão de Coordenação do SIGA, em Brasília, para discussão e deliberação, por maioria absoluta de seus membros, de seu regimento interno a ser encaminhado pelo órgão central do SIGA para a aprovação do Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 8º. Deverão ser constituídas nos Ministérios e nos órgãos equivalentes, no prazo máximo de trinta dias após a publicação deste Decreto, subcomissões de coordenação que reúnam representantes dos órgãos seccionais de seu âmbito de atuação com vistas a identificar necessidades e harmonizar as proposições a serem apresentadas à Comissão de Coordenação do SIGA.

Parágrafo único. As subcomissões serão presididas por representante designado pelo respectivo Ministro.

Art. 9º. Os órgãos setoriais do SIGA vinculam-se ao órgão central para os estritos efeitos do disposto neste Decreto, sem prejuízo da subordinação ou vinculação administrativa decorrente de sua posição na estrutura organizacional dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Art. 10. Fica instituído sistema de informações destinado à operacionalização do SIGA, com a finalidade de integrar os serviços arquivísticos dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Parágrafo único. Os órgãos setoriais e seccionais são responsáveis pela alimentação e processamento dos dados necessários ao desenvolvimento e manutenção do sistema de que trata o caput deste artigo. (BRASIL, 2003)

Gráfico 1 - Estrutura do SIGA



A reunião de instalação da Comissão de Coordenação do SIGA, realizada no dia 28 de janeiro de 2004, foi presidida pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e contou com a participação dos presidentes ou coordenadores das Subcomissões de Coordenação do SIGA criadas, até aquela data, no âmbito dos Ministérios e órgãos equivalentes.

De acordo com o disposto no artigo 8º do Decreto, a constituição, nos Ministérios e nos órgãos equivalentes, de Subcomissões de Coordenação do SIGA deve procurar reunir os representantes dos órgãos seccionais de seu âmbito de atuação, com o objetivo de identificar as necessidades e harmonizar as proposições a serem apresentadas à Comissão de Coordenação do SIGA.

Dos 37 Ministérios e órgãos equivalentes que compõem, atualmente, o Poder Executivo Federal e que integram o SIGA como órgãos setoriais, 31 constituíram as Subcomissões de Coordenação do SIGA⁵⁶.

⁵⁶ Esses dados encontram-se atualizados até 11 de janeiro de 2013, de acordo com as informações disponíveis na página do SIGA no sítio eletrônico do Arquivo Nacional, acessadas em 14 de janeiro de 2013.

Em outubro de 2011, a Portaria nº 2.420, do Ministro de Estado da Justiça, aprova o Regimento Interno da Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal, dispondo sobre sua natureza, finalidades, organização (composição e atribuições dos membros da Comissão), regras de funcionamento, poder de deliberação e periodicidade das reuniões. Destaca-se entre suas finalidades a possibilidade de criar Grupos Técnicos de Trabalho - GTT, de caráter temporário, visando elaborar estudos e normas necessárias à implementação do SIGA.

6.2.2 Atividades de gestão de documentos desenvolvidas pelo Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012

O desenvolvimento das atividades de gestão de documentos pelo Arquivo Nacional tem por objetivo o cumprimento de sua missão institucional de implementar e acompanhar a política nacional de arquivos, por meio da programação e da supervisão da gestão de documentos, junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Por esta razão, buscou-se nos Relatórios Anuais de Atividades da instituição e na seção do SIGA, seu sítio eletrônico⁵⁷, dados e informações que permitissem verificar como vem se dando esse acompanhamento e quais as atividades que estão sendo desenvolvidas a partir da implementação do SIGA.

Procurou-se, de modo conciso, inventariar as atividades realizadas no período de 2004 a 2012, essencialmente aquelas relacionadas à assistência técnica prestada na área de gestão de documentos. Essas atividades, algumas vezes, aparecem identificadas como gestão de documentos federais ou, ainda, atividades realizadas no âmbito do SIGA ou para sua implementação.

Apesar de alocadas em itens diferenciados dos Relatórios, muitas dessas atividades se assemelham, às vezes se complementam e em outras se sobrepõem, sendo desenvolvidas, normalmente, pela Coordenação-Geral de Gestão de Documentos (COGED) e pela Coordenação Regional no Distrito Federal (COREG). Eventualmente, essas atividades são desempenhadas em colaboração com as unidades administrativas que compõem a Coordenação-Geral de Processamento e Preservação do Acervo (COPRA).

57 Os Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional de 2005 a 2011 e seção do SIGA encontram-se disponíveis em: < <http://www.arquivonacional.gov.br/> > Acessos em: 20 ago. 2012; 20 jan. 2013.

O formato dos Relatórios Anuais de Atividades de 2005 a 2010, período em que a instituição estava subordinada à Casa Civil da Presidência da República, de uma maneira geral, são semelhantes, com a descrição das atividades de modo uniforme e padronizado, apesar da nomenclatura variar entre ‘Relatórios de Atividades de’ e ‘Relatórios de Gestão do Exercício de’.

Com relação ao ano de 2010, encontram-se disponibilizados o Relatório de Atividades e Gestão de 2003 a 2010, elaborado em setembro de 2010, com o objetivo de subsidiar a equipe de transição do governo eleito, e o Relatório-síntese de 2010, elaborado no mês de janeiro do ano seguinte. Ambos documentos encaminhados para compor o Relatório Geral da Casa Civil da Presidência da República.

Quanto ao ano de 2011, estando a instituição subordinada ao Ministério da Justiça, encontram-se o Relatório-síntese das Atividades do Exercício e a Prestação de Contas Ordinária Anual – Relatório de Gestão do Exercício. Este último se diferencia totalmente dos demais, uma vez que tem por finalidade compor o processo de prestação de contas do referido exercício, conforme as disposições estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União.

No que diz respeito ao ano de 2012, ainda não foi disponibilizado nenhum Relatório, apenas foi encontrado no sítio eletrônico uma seção denominada “Ações e Programas” que contem a descrição das ações que integram o “Programa Cidadania e Justiça” do Ministério da Justiça. O documento referente aos anos de 2010 e 2011, também, está disponibilizado.

Todas as atividades dos órgãos e entidades, da Administração Pública Federal são divididas em Programas, previstos em lei e inseridos no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), estando subdivididos em Ações, especificando as metas físicas a serem atingidas, a unidade responsável pela implementação e desenvolvimento e a previsão dos recursos necessários para a sua execução, quando essa ação é identificada como uma “ação orçamentária”.

Para complementar esses esclarecimentos, deve-se registrar que, durante o período em que a instituição esteve subordinada à Casa Civil da Presidência da República, o programa que identificava suas ações era o “Democratização do Acesso à Informação Arquivística Governamental” e as ações desenvolvidas na área de gestão de documentos federais para implementação do SIGA constituíam-se em “ações institucionais não orçamentárias”, inclusive no que diz respeito ao ano de 2011.

Apenas no exercício de 2012, agora compondo o ‘Programa Cidadania e Justiça’, a ação denominada Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA torna-se uma “ação orçamentária”, sendo a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos a unidade responsável

pela implementação e desenvolvimento e tendo como principais metas previstas “apoiar 473 entidades”.

6.2.2.1 Atividades de assistência técnica prestadas pelo Arquivo nacional aos órgãos e entidades públicos e privados

As atividades de assistência técnica, prestadas pela COGED e pela COREG, com eventual colaboração da COPRA, envolvem a orientação na aplicação da legislação vigente, quanto à adoção dos procedimentos para a organização, ordenação, identificação, classificação, processamento técnico, avaliação e destinação de acervos documentais produzidos e/ou acumulados por órgãos e entidades públicos e privados.

Essas atividades podem, basicamente, ocorrer:

- pela orientação direta aos órgãos e entidades públicos e privados;
- pela participação em reuniões e acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos por Subcomissões de Coordenação do SIGA ou por Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos, com vistas à elaboração do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim;
- pelo acompanhamento dos trabalhos das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD), dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no processo de elaboração e preenchimento correto das Listagens de Eliminação de Documentos;
- pela análise das Listagens de Eliminação de Documentos encaminhadas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, para aprovação pela Direção-Geral;
- pelo controle e o registro das entradas de acervos arquivísticos, por transferência e recolhimento, preferencialmente daqueles produzidos e acumulados pelos órgãos e entidades do Poder Público, notadamente os provenientes do Poder Executivo Federal, bem como daqueles de origem privada doados ou depositados sob custódia.

Da leitura e análise dos Relatórios Anuais de Atividades, foi possível extrair dados quantitativos que se encontram sintetizados no Quadro 5.

Quadro 5- Síntese dos dados obtidos nos Relatórios Anuais de Atividades do Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012

| Anos | Nº de órgãos e entidades públicas e privadas que receberam orientação técnica | Nº de órgãos e entidades do PEF que receberam acompanhamento dos trabalhos das CPAD | Nº de listagens de eliminação de documentos aprovadas | Nº de entradas de acervos arquivísticos, públicos e privados |
|------|---|---|---|--|
| 2004 | 58 | - | - | - |
| 2005 | 48 | 39 | 8 | 17 |
| 2006 | 65 | 37 | 15 | - |
| 2007 | 127 | 38 | 3 | 25 |
| 2008 | 91 | 48 | 17 | 30 |
| 2009 | 128 | 46 | 11 | 31 |
| 2010 | 134 | - | 4 | - |
| 2011 | 132 | - | - | - |
| 2012 | - | - | - | - |
| | 783 | 208 | 58*** | 120 |
| | 180* | 81* | | |
| | 193 ** | | | |

Notas:
* como os órgãos e entidades se repetem, ao longo do período, foi feita uma contabilização de acordo com uma relação nominal única;
** o mesmo procedimento foi adotado para esse cálculo, reunindo apenas os órgãos e entidades do PEF que receberam orientação técnica e acompanhamento dos trabalhos das CPAD;
*** os números constante nos Relatórios apresentam-se em quantidade inferior ao obtido nas informações relativas à eliminação de documentos e a publicação de Editais de Ciência de Eliminação, disponibilizados na página do SIGA, como resultados das atividades de gestão de documentos.

6.2.2.2 Atividades de Gestão de Documentos desenvolvidas, pelo Arquivo Nacional, no âmbito do Governo Federal

Muitas das atividades empreendidas pelo Arquivo Nacional, no período de 2004 a 2012, além daquelas acima especificadas como de assistência técnica, identificam-se, nos Relatórios analisados, como Ação institucional desenvolvida no âmbito da Gestão de Documentos Federais ou, ainda, atividades realizadas no âmbito da implementação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo– SIGA, da Administração Pública Federal.

Dessa forma, sem querer esgotar a sua descrição, procurou-se relacionar aquelas que se apresentaram, com maior frequência, nos Relatórios analisados. Destacam-se:

- a revisão do Código de Classificação e da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo referentes às atividades-meio da Administração Pública, instrumentos aprovados pela Resolução nº 14, de 2001 do

CONARQ, a partir das propostas de alterações encaminhadas pelos integrantes do SIGA;

- o desenvolvimento de estudos em conjunto com o Departamento de Governo Eletrônico, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para definir os padrões para a Estruturação de Informações de Protocolo para a Sociedade⁵⁸;
- a revisão das Portarias n° 5, de 19 de dezembro de 2002, n° 3, de 16 de maio de 2003 e n° 12, de 23 de novembro de 2009, todas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõem, sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e para utilização do número único de processos e documentos; além da revisão do Decreto n° 1.094, de 23 de março de 1994, que dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG)⁵⁹. De acordo com os Relatórios, essas revisões visavam o fortalecimento do SIGA, com a absorção de todas as competências relativas às atividades de protocolo e arquivo da Administração Pública Federal;
- o planejamento de um “Diagnóstico dos Programas de Atividades de Gestão de Documentos” com a elaboração de um formulário digital a ser enviado [em data ainda a ser definida] aos Presidentes ou Coordenadores das Subcomissões de Coordenação do SIGA, que serão responsáveis pelo controle do preenchimento dos formulários no âmbito de seu órgão setorial e de seus seccionais.

Apenas com relação ao primeiro item encontrou-se o registro de um produto: a expedição da Resolução n° 35, de 11 de dezembro de 2012, do CONARQ, que aprova as alterações na nota explicativa de dois grupos de descritores do Código de Classificação e no prazo de guarda na fase intermediária, desses mesmos grupos na Tabela Básica, cuja elaboração da proposta partiu dos técnicos da COGED.

Quanto às demais ações, acredita-se que se encontrem em andamento, pois não foi apresentado nenhum registro de seus efetivos resultados.

⁵⁸ A definição desses padrões visa a estruturação de um sistema de protocolo eletrônico que integrará os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

⁵⁹ Pelo artigo 1° do Decreto, ficam organizadas sob a forma de sistema, com a designação de Sistema de Serviços Gerais (SISG), as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação.

Além dos dados obtidos pela leitura e análise dos Relatórios da instituição, também, foi possível obter diversas informações, quanto ao desenvolvimento de outras atividades correlatas, na seção própria do SIGA no sítio eletrônico do Arquivo Nacional. Entre elas, destacam-se a composição e dados de contatos das Subcomissões de Coordenação do SIGA dos Ministérios e órgãos equivalentes, o registro das reuniões da Comissão de Coordenação do SIGA e dos eventos realizados, o Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA e os resultados das atividades de gestão documental.

Para disponibilizar, na página do SIGA, as informações sobre a composição e os dados de contatos das Subcomissões de Coordenação do SIGA dos Ministérios e órgãos equivalentes, é efetuado, por técnico da COGED, com regularidade, o acompanhamento das alterações bem como a atualização:

- das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- do quadro “SIGA - Controle: Comissão e Subcomissões de Coordenação”.

De acordo com os registros disponíveis, na referida página, até o término do ano de 2012, foram realizadas 10 reuniões da Comissão de Coordenação do SIGA.

Não constam registros referentes à realização de reuniões nos exercícios de 2011 e 2012. Com relação ao ano de 2008, consta que uma sessão plenária do II Encontro Técnico dos Integrantes do SIGA, constitui-se como uma reunião da referida Comissão. O Quadro 6 relaciona as datas dessas Reuniões e o quantitativo de participantes.

Quadro 6 - Reuniões da Comissão de Coordenação do SIGA

| Datas | Nº de participantes | |
|------------------------|---------------------|----------|
| | Órgãos ou entidades | Técnicos |
| 2004 [28 de janeiro] | 26 | - |
| 2004 [11 de fevereiro] | - | 38 |
| 2004 [28 de abril] | - | 32 |
| 2005 [7 de dezembro] | 22 | 27 |
| 2006 [21 de junho] | 26 | 49 |
| 2006 [18 de julho] | 16 | 26 |
| 2006 [12 de setembro] | - | 100 |
| 2007 [11 de julho] | 23 | 37 |
| 2008 [4 de junho] | - | - |
| 2009 [30 de julho] | 12 | 18 |
| 2010 [7 de outubro] | - | - |

Para complementar essas informações, foi elaborado o Quadro 7 que relaciona os Encontros Técnicos dos Integrantes do SIGA, que vêm ocorrendo a cada dois anos.

Quadro 7 - Encontros Técnicos dos Integrantes do SIGA

| Anos | Nº de participantes inscritos⁶⁰ | Média de presença |
|----------------------------|---|--------------------------|
| 2006 [11 a 14 de setembro] | 459 [sem confirmação] | - |
| 2008 [2 a 5 de junho] | 373 | 71% |
| 2010 [21 a 24 de junho] | 350 | 60% |
| 2012 [25 a 28 de junho] | 440 | 79% |

Os Encontros destinam-se, exclusivamente, aos servidores do Poder Executivo Federal que trabalham na área de gestão de documentos (protocolo, arquivo setorial, arquivo central ou geral) dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta. Também, participam os servidores que integram uma Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, uma Subcomissão de Coordenação do SIGA e a Comissão de Coordenação do SIGA.

Esses eventos são gratuitos e para sua inscrição recomenda-se que o servidor tenha registro no Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA⁶¹.

Verificou-se na programação desses eventos que, além do Seminário: “A Gestão de Documentos Arquivísticos na Administração Pública Federal”, reserva-se uma jornada para as Reuniões das Subcomissões de Coordenação do SIGA dos Ministérios e órgãos equivalentes que, a partir de 2010, passaram a contar com o acompanhamento de técnicos do Arquivo Nacional.

Quanto ao evento realizado em junho de 2012, a programação teve como foco a “Lei de Acesso a Informações: Gestão de Documentos, Transparência e Cidadania” em razão da entrada em vigor, em 16 de maio desse mesmo ano, da Lei nº 12.527, de 2011, e da expedição do Decreto nº 7.724 (dessa mesma data) que regulamentou, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo.

Entre os resultados das atividades de gestão de documentos desenvolvidas, pelo Arquivo Nacional, no âmbito do Governo Federal, destacam-se, no período analisado: a aprovação do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação dos

⁶⁰ Os dados referentes ao número de participantes inscritos e a média de presença foram fornecidos pela a Substituta da Coordenadora-Geral de Geral de Documentos, que os solicitou ao técnico responsável pela manutenção e atualização da página do SIGA. Com relação ao primeiro evento não há uma listagem com o número exato por isso optou-se por indicar o que consta no Relatório Anual de atividades.

⁶¹ A apresentação do banco de dados do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA e a análise feita, nos seus registros, encontram-se no capítulo 7.

Documentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em agosto de 2007; a aprovação do Código de Classificação de Documentos de Arquivo das áreas finalísticas da Fundação Oswaldo Cruz, também em 2007; e a aprovação do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades fim das Instituições Federais de Ensino Superior, em setembro de 2011.

O histórico desse último remete ao Workshop com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): “Classificação, Temporalidade e Destinação de Documentos relativos às atividades-fim e Censo de Arquivos Brasileiros: Públicos e Privados”, realizado em setembro de 2006. Como desdobramento desse evento, teve-se a criação de um Grupo de Trabalho, que integrou técnicos das IFES e do Arquivo Nacional (GT-IFES/AN), em razão do interesse das instituições participantes de elaborarem um único instrumento de classificação, temporalidade e destinação para as suas atividades finalísticas.

O objetivo do trabalho do GT-IFES/AN foi alcançado com a aprovação, pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional, dos instrumentos (acima mencionados), após a realização de sete reuniões presenciais, além da troca de inúmeras mensagens de correio eletrônico entre os participantes.

O registro dessas reuniões e todos os instrumentos correlatos (metodologia, bibliografia, referências legislativas, índices) encontram-se disponibilizados na página do SIGA e o Quadro 8 apresenta uma síntese da participação nesse trabalho de colaboração entre os técnicos do Arquivo Nacional e os técnicos representantes de diversas instituições de ensino superior.

Quadro 8 - Reuniões técnicas do GT-IFES/AN

| anos | Nº de participantes | | |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| | Instituições de Ensino Superior | Técnicos representantes das IFES | Técnicos do Arquivo Nacional |
| 2006 [26 a 29 de setembro] | 31 | 45 | 24 |
| 2007 | | | |
| [7 a 11 de maio] | 11 | 17 | 15 |
| [15 a 19 de outubro] | 10 | 15 | 10 |
| 2008 | | | |
| [1 a 4 de abril] | 12 | 18 | 13 |
| [4 a 8 de agosto] | 12 | 19 | 15 |
| [1 a 5 de dezembro] | 12 | 20 | 17 |
| 2009 [1 a 5 de junho] | 12 | 29 | 8 |

Na expectativa de se complementar o rol de informações a respeito das ações empreendidas na área da gestão de documentos, buscou-se, ainda, nas Atas das Reuniões do

Plenário do CONARQ, alguma discussão cujo teor apresentasse correlação com as atividades empreendidas pelo Arquivo Nacional.

Uma questão que chamou atenção na leitura das atas do Conselho, essencialmente a partir do ano de 2006, foi o encaminhamento das discussões relativas à terceirização de serviços arquivísticos públicos, objeto do disposto na Resolução nº 6, de 15 de maio de 1997.

O problema apontava para a necessidade de revisão do texto, em razão dos questionamentos apresentados por técnicos e por órgãos e entidades da administração pública. Esses órgãos e entidades públicas, além de serem um dos grandes usuários desses serviços, solicitavam, constantemente, esclarecimentos quanto a real possibilidade de guarda terceirizada de documentos assim como a definição de quais seriam os serviços técnicos auxiliares que poderiam ser terceirizados.

No ano de 2005, de acordo com o Relatório de Atividades do Arquivo Nacional, foi elaborado e enviado um questionário visando pesquisar o processo de terceirização nos órgãos e entidades do PEF, porém não foi apresentado o produto desse diagnóstico, apenas está informado o quantitativo⁶² dos questionários respondidos.

Por ocasião da 41ª Reunião ordinária do CONARQ (31 de julho de 2006), o Presidente sugeriu que “depois de se discutir o referido tema no âmbito do SIGA, o texto seja (sic) objeto de análise pelo Plenário do CONARQ o qual deverá editar uma resolução com o objetivo de orientar os integrantes do SIGA e do SINAR nessa matéria”.

Essa questão, também, foi apresentada como uma das recomendações do II Encontro Técnico dos Integrantes do SIGA, ocorrido em 2008, “que o Arquivo Nacional assumisse o compromisso de promover, em conjunto com o CONARQ, a revisão da Resolução nº 6, de 15 de maio de 1997”.

Um esboço da proposta de reformulação da Resolução nº 6, de 1997, foi apresentado pela Coordenadora do SIGA, na 49ª Reunião ordinária do CONARQ (10 de dezembro de 2008).

O assunto voltou a ser discutido em outras Reuniões ordinárias do CONARQ e pelo informativo da última, ocorrida em dezembro de 2012, [cuja ata ainda não estava disponível em 10 de janeiro de 2013 para que pudesse saber o seu teor], foi apresentada uma proposta de alteração da referida Resolução.

Outro assunto que entrou nas pautas das Reuniões do Plenário do CONARQ (54ª e 60ª, respectivamente, em 21 de maio de 2009 e 8 de dezembro de 2010), trazido pela Câmara

⁶² Responderam o questionário dezessete órgãos e dezoito entidades, num total de trinta e cinco. Cabe ressaltar que, dos 35 questionários respondidos, 12 foram de órgãos e entidades do Ministério da Fazenda.

Setorial de Arquivos de Instituições de Saúde, foi a questão da temporalidade e da destinação dos prontuários médicos; e, por extensão, da necessidade de elaboração do código de classificação e da tabela de temporalidade e destinação dos documentos das instituições de saúde, sendo, inclusive, sugerido, “a importância de se criar, no SIGA, um grupo de trabalho para discutir a situação dos hospitais federais”, à semelhança do grupo de trabalho com as instituições de ensino superior”. Apesar de aceita, a proposta não foi concretizada até o presente momento.

7 OS ATORES DO CENÁRIO ARQUIVÍSTICO FEDERAL

[é] fato que o pesquisador deve considerar o lugar sócio-histórico a partir do qual fala, como parte integrante de seu objeto de estudo. [...]. Nosso pertencer e nossa implicação social, longe de serem um obstáculo ao conhecimento científico, podem pelo contrário, a meu ver, ser considerados como um instrumento. [...] Aquilo que o pesquisador vive, em sua relação com seus interlocutores (o que reprime ou sublima, o que detesta ou gosta), é parte integrante de sua pesquisa. (LAPLANTINE, 2003, p. 138-139)

No universo desta pesquisa, os servidores públicos dos órgãos e entidades federais que foram selecionados para conceder as entrevistas serão denominados de ‘atores’ do cenário arquivístico federal. Os relatos e os depoimentos concedidos no processo das entrevistas serão denominados de ‘falas’. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal fazem parte desse cenário arquivístico assim como o Arquivo Nacional e o CONARQ.

Os procedimentos metodológicos utilizados quando da consulta ao Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA, e, também, para escolha dos entrevistados e para a realização das entrevistas serão explicitados antecedendo a apresentação e a análise dos dados coletados.

Com o objetivo de identificar os servidores que desenvolvem atividades na área de gestão de documentos dos órgãos e entidades federais e, em especial aqueles servidores, que atuam como presidentes e membros das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD), foi considerado indispensável conhecer o Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA.

O Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA constitui-se em um banco de dados sobre os servidores que atuam na área de gestão de documentos, dos órgãos e entidades federais que integram o SIGA. Dessa forma, buscou-se, nos registros disponíveis das reuniões da Comissão de Coordenação do SIGA e dos demais eventos realizados, informações que pudessem esclarecer a razão de sua criação e as possibilidades de acesso e consulta.

Segundo os registros, esse banco de dados foi desenvolvido, durante o ano de 2008, no Arquivo Nacional, pela Coordenação de Tecnologia da Informação (COTIN) em colaboração com a Coordenação-Geral de Gestão de Documentos (COGED), “visando identificar e quantificar todos os servidores que atuam na área de gestão de documentos nos ministérios,

órgãos equivalentes e respectivos órgãos setoriais e seccionais, para agilizar ações de treinamento, reciclagem e orientações técnicas”.

No registro da reunião da Comissão de Coordenação do SIGA, ocorrida em 30 de julho de 2009, ficou claro que várias tentativas foram feitas, pelo Arquivo Nacional, para que esses servidores realizassem o cadastramento disponibilizado na página do SIGA desde o ano anterior.

Ao examinar os dados, até então obtidos, com o cadastramento, a Coordenadora da Comissão constatou que muitos formulários foram preenchidos de forma incorreta ou encontravam-se incompletos.

Por esta razão, tanto o Presidente da Comissão como sua Coordenadora solicitaram, naquela ocasião, que “todos aqueles que trabalham com gestão de documentos realizassem seus cadastros com esmero”. Informaram, ainda, que, a partir de então, seria feito uma avaliação do trabalho de cadastramento para verificação de coerência e completude dos dados declarados para sua inserção.

Além dos esclarecimentos prestados, nessa reunião de julho de 2009, quando da realização do III Encontro Técnico dos Integrantes do SIGA, em junho de 2010, foi reservada uma sessão plenária para o tema “**A Importância de ser Integrante do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal**”.

Por integrantes do SIGA (Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal) compreendem-se os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que estruturam esse Sistema, a saber: o Arquivo Nacional, como órgão central; as unidades responsáveis pela coordenação das atividades de gestão de documentos de arquivo nos Ministérios e órgãos equivalentes, como órgãos setoriais; e as unidades vinculadas aos Ministérios e órgãos equivalentes, como órgãos seccionais.

Por extensão, os servidores que atuam diretamente na área de gestão de documentos, dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que integram o SIGA, passaram a ser ‘identificados’, ou melhor, ‘denominados’ como **integrantes do SIGA**. Essas informações podem ser ratificadas quando se acessa a seção do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA, na página do SIGA⁶³, no portal eletrônico do Arquivo Nacional.

Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA: Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo, da Administração Pública Federal

⁶³ Informações disponíveis em: <<http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 14 jan.2013.

Destinado a servidores públicos federais do Poder Executivo, bem como empregados de empresas públicas e de economia mista, que atuam diretamente na área de gestão de documentos.

Observação: Não devem se cadastrar os funcionários terceirizados, estagiários, servidores estaduais, municipais, distritais e empregados de empresas privadas pois não integram o SIGA.

Nessa plenária, também, foram explicados, pelo responsável pelo Cadastro junto ao Arquivo Nacional, os detalhes sobre o preenchimento do formulário do bando de dados e nas palavras da Coordenadora da Comissão, um dos grandes desafios do trabalho do SIGA tem sido: *“Identificar quantitativamente e qualitativamente a força de trabalho nos serviços arquivísticos dos órgãos e entidades da APF”*.

Nesse momento, é oportuno esclarecer que o cadastramento, altamente incentivado e por diversas vezes recomendado⁶⁴, não é obrigatório, apesar da utilização do verbo ‘dever’ em uma pergunta presente nas FAQ na página do SIGA:

7 - Devo me registrar no Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA?

Devem se cadastrar os servidores federais e os empregados de empresas públicas da esfera federal ou de economia mista, que atuem na área de gestão de documentos, ainda que ocupe somente um cargo comissionado ou por prazo determinado. Não estão incluídos nesse grupo os funcionários terceirizados, estagiários ou servidores e empregados de empresas públicas da esfera estadual, distrital ou municipal. Para saber mais e realizar o registro acesse a seção do [Cadastro](#).

De forma sucinta, estas são as informações presentes na seção do [Cadastro](#):

[Acesso ao formulário digital e ao manual de preenchimento.](#)

[ao clicar em um ícone]

Para acessar o formulário digital de cadastramento, o servidor deverá registrar o seu número do CPF. Caso cometa algum equívoco e queira alterar dados já salvos, o servidor deverá entrar em contato com a Subcomissão de Coordenação do SIGA de seu Ministério ou órgão equivalente, solicitando a devida correção.

[Acesso ao banco de dados, somente para Presidentes/Coordenadores de Subcomissões, e ao manual de preenchimento.](#)

[ao clicar em um ícone]

Para acessar o banco de dados, o servidor deverá digitar *login* e senha que recebeu do Arquivo Nacional. Por meio de *login* e senha, fornecidos pelo Arquivo Nacional, cada Presidente/Coordenador de Subcomissão terá acesso à base de dados dos Integrantes do SIGA referente ao Ministério ou órgão equivalente, a que está encarregado, ficando com a incumbência de verificar o andamento dos registros realizados pelos demais servidores que atuam na área de gestão de documentos. Também caberá aos Presidentes/Coordenadores da Subcomissão realizar eventuais alterações de cadastros já realizados.

⁶⁴ Entre as recomendações dos III e IV Encontros aparecem as expressões “assumir o compromisso de preencher o Cadastro” e, também, “estimular o cadastramento”, donde se conclui que o mesmo não é obrigatório apesar de incentivado.

Em razão da possibilidade de se obter informações que pudessem convergir com os objetivos da presente pesquisa, foi solicitado, formalmente⁶⁵, acesso ao banco de dados do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA, assim como o fornecimento de relatórios, no caso destes serem produzidos pelo referido banco de dados.

7.1 INTEGRANTES DO SIGA

De acordo com as informações obtidas junto à Coordenação do SIGA, a consulta solicitada poderia ser montada com todos os campos disponíveis no formulário digital ou com qualquer combinação entre eles.

A saber, o formulário digital de cadastramento é subdividido em três abas, sendo elas: identificação da unidade de exercício (dados gerais sobre a lotação do servidor); identificação do servidor (dados referentes à sua identificação pessoal); e, identificação das atividades (registro das atividades na área de gestão de documentos de arquivo que são exercidas pelo servidor, da área de atuação e da situação em relação ao Sistema). Nesta última parte do formulário, as opções podem ser cumulativas, ou seja, o servidor pode marcar uma ou mais alternativas, entre aquelas que são apresentadas, conforme a sua situação.

Dessa forma, foi fornecida uma lista dos campos do Cadastro, dos quais foram selecionados os seguintes: órgão/entidade; nome da unidade de exercício; nome do servidor; atividades atualmente desenvolvidas na área de gestão de documentos; situação em relação ao SIGA; data do preenchimento e da atualização do cadastro.

Cabe esclarecer como ocorre o acesso ao banco de dados. Todos os usuários podem acessar o Manual, ainda que não tenham senha para entrar no Cadastro propriamente dito. Os titulares das Subcomissões, por possuírem *login* e senha, fornecidos pelo Arquivo Nacional, poderão ter acesso, unicamente, aos dados referentes ao seu Ministério ou órgão equivalente, sendo responsáveis, também, pelas atualizações e alterações de dados.

Os demais servidores tem acesso à versão do formulário digital disponibilizada no sítio eletrônico do SIGA mediante registro de CPF, o qual só poderá ser feito uma única vez, pois qualquer alteração ou correção deverá ser solicitada ao titular da Subcomissão da qual faça parte. A Coordenadora da Comissão do SIGA e o agente administrativo responsável pelo Cadastro tem pleno acesso ao banco de dados.

⁶⁵ Em 31 de maio de 2012, foi entregue a solicitação ao Presidente da Comissão Coordenadora do SIGA e em 8 de junho de 2012, foi enviada, por mensagem de correio eletrônico, pela Coordenadora do SIGA, a pesquisa realizada pelo responsável pelo Cadastro.

Assim, o resultado da consulta realizada pelo responsável pelo Cadastro e encaminhada pela Coordenadora do SIGA apresenta-se na forma de uma tabela do Excel, contendo os dados referentes aos campos solicitados, com exceção do nome do servidor.

Ao final da planilha foi inserida uma relação do número de registros do banco de dados referentes a cada um dos órgãos setoriais do SIGA, apresentando, naquela data, um total de 1.256 registros referentes a 27 Ministérios ou órgãos equivalentes. Essa relação constitui o Anexo A – Número de registros do Banco de Dados do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA.

A forma como se dá o preenchimento do formulário digital em muito dificulta e, em alguns casos, até inviabiliza⁶⁶ a obtenção de relatórios, sendo necessário o uso de filtros e de outros recursos. Acredita-se, também, que as dificuldades residam no fato de que as opções a serem assinaladas, sobre um determinado campo, encontram-se todas reunidas, sendo possível selecionar (ou optar) todas as alternativas apresentadas.

Assim, procurou-se efetuar os cálculos e processar as informações da tabela utilizando-se um método ‘manual’ sem o uso dos recursos, normalmente, oferecidos pelo Excel.

Os dados obtidos, quando do exame e análise da referida tabela, serviram de base para que fossem estruturados e analisados alguns indicadores que se encontram representados em quadros e gráficos.

7.1.1 Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA

Do total de 1.256 registros efetuados, foi verificado um percentual expressivo de servidores que exercem as atividades de controle da tramitação, 57%, e de registro, 47%, sendo esses percentuais superiores aquele dos servidores que atuam na área de protocolo, 33,5%.

Observou-se, também, um percentual menor de servidores que realizam a classificação (37%) e a avaliação (32%), atividades fundamentais na área de gestão de documentos. Acredita-se que isso possa ser explicado pelos 20% que atuam nos arquivos gerais.

Nos quadros e gráficos seguintes procurou-se demonstrar esses valores. Contudo, nesse caso das atividades desenvolvidas não foi possível um total geral, uma vez que,

⁶⁶ A pesquisadora teve dificuldade em trabalhar com o material fornecido, uma vez que não se encontra familiarizada com o Microsoft Office Excel.

conforme explicitado no próprio manual de preenchimento do formulário digital, cada servidor pode registrar mais de uma alternativa; dessa forma, foi realizado um percentual para cada uma das opções existentes.

Quadro 9 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA

| Identificação das atividades | Nº de servidores que assinalaram essa opção | Percentual sobre o total de registros |
|-------------------------------|---|---------------------------------------|
| controle da tramitação | 718 | 57% |
| consulta/aceso | 691 | 55% |
| arquivamento | 675 | 54% |
| registro | 585 | 47% |
| classificação | 470 | 37% |
| outras | 433 * | 34% |
| avaliação | 406 | 32% |
| produção | 371 | 29,5% |
| empréstimo | 351 | 28% |
| transferência | 332 | 26% |
| eliminação | 306 | 24% |
| seleção | 298 | 24% |
| recolhimento | 273 | 22% |

Cabe destacar o percentual muito pequeno (2%) de servidores que assinalou, na opção *outras**, o desenvolvimento de atividades relacionadas com a aplicação das TIC's (tecnologias de informação e comunicação).

Gráfico 2 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos Integrantes do SIGA

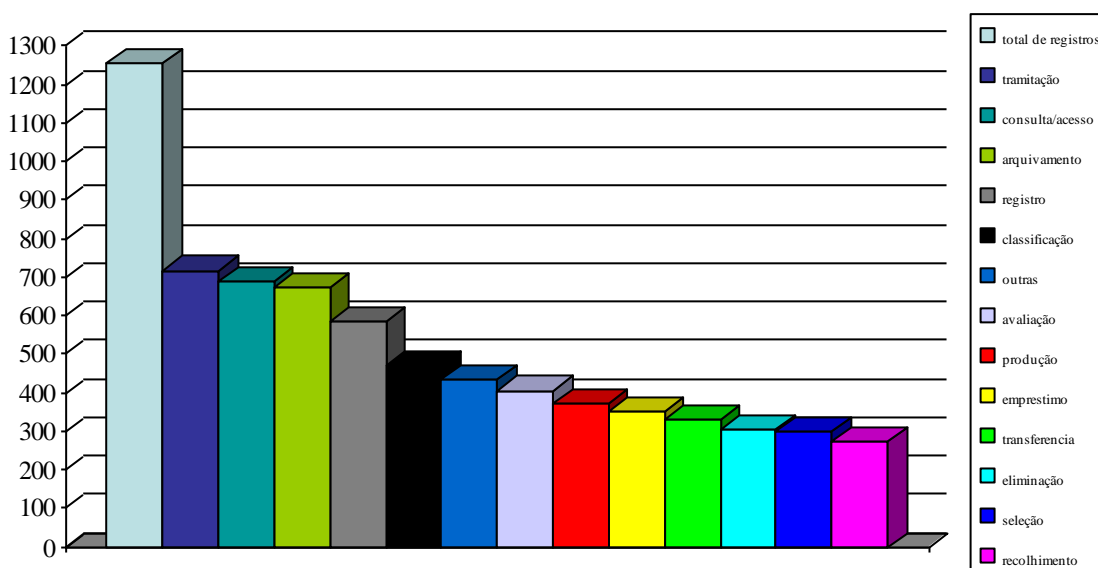
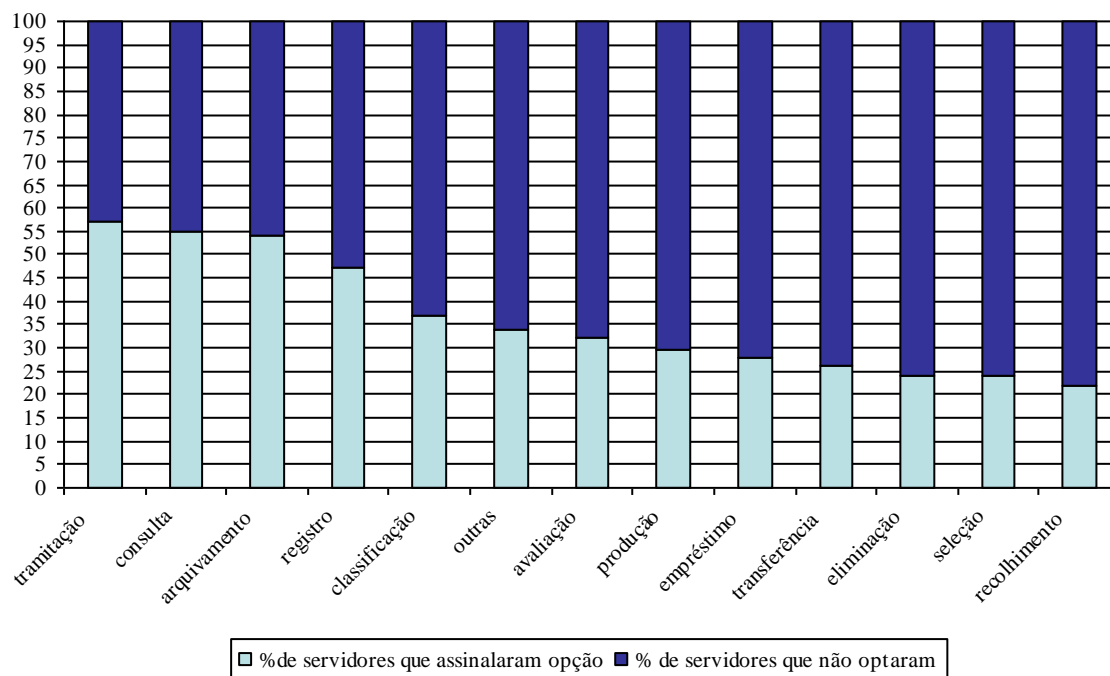


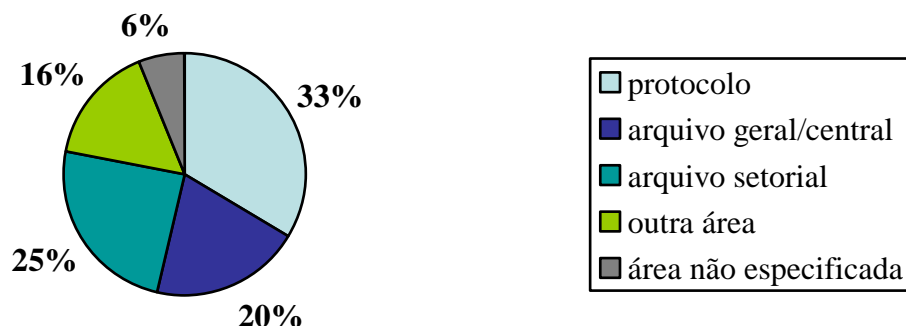
Gráfico 3 – Percentual das atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA



Quadro 10 - Área em que o servidor desenvolve as atividades de gestão de documentos

| Área de atuação | Nº de servidores | Percentual |
|-----------------------------|------------------|--------------|
| Protocolo | 421 | 33,5% |
| Arquivo setorial | 308 | 24,5% |
| Arquivo geral/central | 251 | 20% |
| Outra [área] | 201 | 16% |
| Sem especificação [da área] | 75 | 6% |
| total | 1256 | 100% |

Gráfico 4 - Área em que o servidor desenvolve as atividades de gestão de documentos



Ainda com relação à área de atuação, os servidores podem optar, além dos serviços arquivísticos acima especificados, se atuam representando os órgãos setoriais e seccionais nas Subcomissões de Coordenação, que integram o SIGA, ou mesmo se fazem parte das CPAD, como presidentes ou membros.

Um percentual de 32% representa esse grupo. Cabe lembrar que esses números e totalizações não são absolutos, uma vez que essas representações podem ser cumulativas.

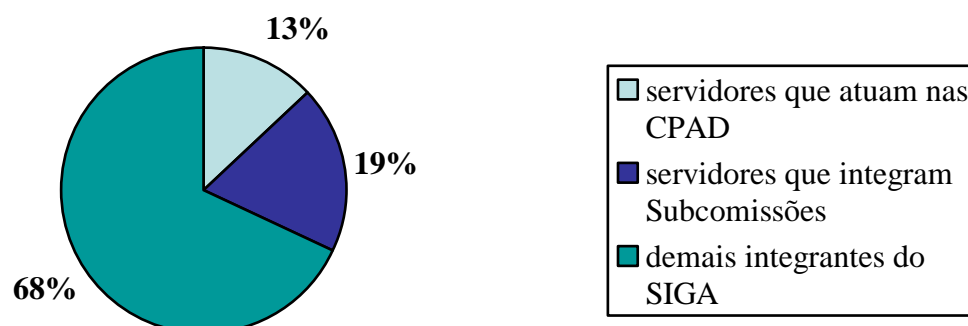
No caso específico dos Presidentes das CPAD⁶⁷, dentro do total de registros, foram identificados 35, sendo que 7 acumulam com a situação de Presidente/Coordenador de Subcomissão, 2 acumulam com a situação de suplência, 8 atuam como membros de Subcomissão e um faz parte da Comissão de Coordenação do SIGA.

Quadro 11 - Situação do servidor em relação ao SIGA

| Representação nos órgãos setoriais e seccionais | Nº de servidores | Subtotais | Percentual |
|---|------------------|-----------|------------|
| Presidente / Coordenador de Subcomissão | 25 | 243 | 19% |
| Suplente do Presidente / Coordenador de Subcomissão | 23 | | |
| Membro de Subcomissão de Coordenação | 191 | | |
| Membro da Comissão de Coordenação do SIGA | 4 | | |
| Presidente de CPAD | 35 | 163 | 3% |
| Membro de CPAD | 128 | | 10% |
| Total | 406 | | 32% |

⁶⁷ A quantificação dos Presidentes das CPAD, dentre os registros do banco de dados, foi feita quando da análise da tabela do Excel e se encontra na forma do Apêndice E.

Gráfico 5 - Situação do servidor em relação ao SIGA



A partir dessa identificação e análise das informações fornecidas pela tabela do Excel, foi-se buscar especificamente os dados referentes àqueles servidores que atuam como Presidentes das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.

7.2 OS PRESIDENTES DAS COMISSÕES PERMANENTES DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS

Com relação às atividades desenvolvidas e a área de atuação, as expectativas vieram a se confirmar, pois os Presidentes dessas Comissões concentram sua atuação nos arquivos gerais e a avaliação, classificação e eliminação ganham um peso maior no desenvolvimento das atividades na área da gestão de documentos. Os quadros seguintes demonstram essas colocações.

Quadro 12 - Área de atuação dos Presidentes das CPAD

| Área de atuação | Pres. das CPAD | Percentual |
|------------------------------|----------------|--------------|
| Protocolo | 6 | 17% |
| Arquivo setorial | 11 | 31,5% |
| Arquivo geral/central | 13 | 37% |
| Outra [área] | 4 | 11,5% |
| Sem especificação [da área] | 1 | 3% |
| Total | 35 | 100% |

Quadro 13 - Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos Presidentes das CPAD

| Identificação das atividades | Nº de Pres. de CPAD que assinalaram essa opção | Percentual sobre o total de registros |
|-------------------------------------|---|--|
| Avaliação | 30 | 86% |
| Consulta/acesso | 28 | 80% |
| Arquivamento | 27 | 77% |
| Classificação | 24 | 68,5% |
| Eliminação | 24 | 68,5% |
| Registro | 23 | 66% |
| Controle da tramitação | 22 | 63% |
| Empréstimo | 22 | 63% |
| Seleção | 19 | 54% |
| Recolhimento | 18 | 51% |
| Transferência | 18 | 51% |
| Produção | 17 | 48,5% |
| Outras | 16 | 46% |

O inexpressivo número de Presidentes de CPAD identificados, apenas 3% do número total de registros do banco de dados do Cadastro Nacional de Integrantes do SIGA (ver Apêndice E), chama atenção uma vez que a constituição dessas Comissões encontra-se regulamentada desde 1997.

Como visto no capítulo relativo à legislação arquivística brasileira, tanto o Decreto nº 2.182, de 20 de março como a Resolução nº 7, de 20 de maio, do CONARQ, daquele ano, estabeleciam a obrigatoriedade da constituição, nos órgãos e entidades da administração pública federal, das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos.

O papel e atuação dessas Comissões são fundamentais para o processo de análise, avaliação e seleção de documentação produzida e acumulada, tendo em vista a sua responsabilidade pela identificação dos documentos para guarda permanente assim como para a eliminação daqueles destituídos de valor.

Caberia uma pergunta: “Todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal já constituíram suas Comissões?”. Infelizmente, ainda, essa pergunta está sem resposta por parte da autoridade arquivística federal, o Arquivo Nacional, uma vez que não se encontram, nas informações disponibilizadas no seu sítio eletrônico, dados referentes ao controle efetivo

dessa constituição. Apenas encontra-se disponibilizada uma relação⁶⁸ de órgãos e entidades que enviaram os relatórios das CPAD no período de julho de 2010 a setembro de 2012.

Essa ausência de registros ou referências quanto ao controle da constituição dessas Comissões pelos órgãos e entidades do PEF já havia sido assinalada pela pesquisadora em dissertação de mestrado defendida, em 2008, no PPGCI UFF/IBICT.

O mesmo não se pode dizer das Subcomissões de Coordenação do SIGA, estas efetivamente controladas, listadas e disponibilizadas.

7.2.1 A escolha dos entrevistados e o processo de entrevistas

Para poder analisar a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos com relação ao planejamento, execução e uso das normas arquivísticas de avaliação de documentos, no contexto dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no âmbito desta pesquisa qualitativa, coloca-se uma questão básica, de caráter metodológico, referente à definição ou a escolha dos entrevistados.

Para a obtenção dos dados referentes a essas práticas, a realização de entrevistas foi considerada essencial, na orientação dessa pesquisa, assim como a elaboração de instrumento ‘semi-estruturado’ para coleta, sistematização e análise dos dados.

Afirma-se que a utilização do *método de entrevistas semi-estruturadas* pela pesquisa qualitativa é quase que unânime, do ponto de vista dos profissionais da área de Ciências Sociais. A opção de realizar *entrevistas com especialistas* foi a que melhor se enquadrou na presente pesquisa.

Segundo Meuser e Nagel (2002 apud FLICK, 2009, p. 158), *as entrevistas com especialistas* caracterizam-se como uma forma específica de aplicação das entrevistas semi-estruturadas, buscando-se no especialista sua capacidade ou seu conhecimento em um determinado campo de atividade e não o interesse no entrevistado enquanto pessoa.

Procurou-se seguir as regras estabelecidas por Bauer e Aarts (2002, p. 55-62) para a sua realização:

⁶⁸ Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos que enviaram Relatórios de Atividades ao Arquivo Nacional. Disponível em <<http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em 21 jan. 2013.

- a 1ª regra para uma seleção qualitativa é proceder por etapas, isto é, selecionar, analisar e selecionar de novo buscando *relevância*, *homogeneidade* e *sincronicidade*.
- as demais regras devem levar em consideração que a *variedade de estratos e função* (conhecidos da dimensão do espaço social) *precede a variedade de representações*, que a *saturação* é o critério de finalização de caracterização das representações e que o *tamanho do corpus* relaciona-se tanto com o tempo disponível, para se fazer a pesquisa, como com o esforço na coleta de dados, para ampliar e/ou maximizar a variedade das representações.

Para que houvesse êxito na condução desse tipo de entrevista, a elaboração de um roteiro foi fundamental. Procurou-se, na seqüência de perguntas, intercalar as questões de caráter objetivo com aquelas de cunho opinativo, de forma que fosse possível ‘bem conduzir’ as entrevistas, mesclando o direcionamento do objeto de análise e a mediação das argumentações.

O roteiro elaborado e utilizado nas entrevistas forma o Apêndice F e contempla as seguintes subdivisões:

- identificação e perfil do entrevistado;
- uso das normas arquivísticas relacionadas às atividades de gestão de documentos;
- função de avaliação de documentos;
- políticas públicas arquivísticas e o SIGA.

Esse roteiro garantiu, também, que a entrevista não se perdesse em improvisações e em opiniões fora do contexto das questões propostas.

Foram adotados, ainda, alguns procedimentos com relação ao planejamento, ao agendamento das entrevistas e aos esclarecimentos prestados aos entrevistados, tanto no momento da marcação como no momento da sua realização, em razão da questão decorrente da opção pela gravação.

De acordo com Gaskell (2002, p. 64-89), o número de entrevistas (e, conseqüentemente, nesse caso de entrevistados) depende do tamanho do *corpus* a ser analisado, ou seja, “o que é necessário fazer e o que é possível analisar”. Para isso, foram tomadas, ainda, algumas precauções em razão dos recursos, do tempo gasto e, basicamente, das limitações relacionadas ao cronograma da pesquisa.

De início, pensou-se poder contar para a escolha dos entrevistados, exclusivamente, com os dados obtidos na consulta feita ao banco de dados do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA. Dos 35 Presidentes identificados, naquele conjunto de registros, 10 atuavam em entidades federais localizadas na cidade do Rio de Janeiro, 12 em órgãos sediados no Distrito Federal e 13 fora desse eixo.

Ao levar em conta que a data do preenchimento inicial do cadastramento⁶⁹, outubro de 2008, e tendo observado que muitos desses registros não estavam atualizados, alguns dos servidores, que foram contatados, não mais se encontram no exercício da função de Presidente da Comissão, outros, ainda, encontram-se licenciados.

Apenas quatro mantinham-se no desempenho de tal função, e três dos novos ocupantes, mesmo tendo assumido recentemente a função, se dispuseram a conceder a entrevista. Em poucos contatos a resposta foi negativa.

Alguns Presidentes, ao aceitaram o convite, esclareceram que se sentiriam mais a vontade se fosse possível contar com a presença do profissional da área de arquivo, membro da Comissão, para colaborar prestando as informações e, em alguns casos mesmo, opinando sobre o posicionamento do órgão ou entidade a respeito das questões propostas.

O motivo dessa solicitação deve-se ao fato de que alguns deles desempenham essa função por ocuparem a chefia da unidade responsável pelas atividades de gestão de documentos, e, também por que além de não serem da área de arquivo, nunca atuaram nela (por exemplo, aqueles que possuem apenas cargos comissionados).

A existência dessa situação foi acatada pela pesquisadora e por essa razão algumas entrevistas contaram com a presença de mais de um membro da Comissão, com isso passou-se a contar com 24 entrevistados.

A proposta dessa pesquisa sempre direcionou a realização das entrevistas para o eixo Rio-Brasília, pela questão de que em Brasília (DF) se encontram as sedes dos órgãos setoriais do SIGA (Ministérios ou órgãos equivalentes) e, porque na cidade do Rio de Janeiro, é expressiva a quantidade de entidades federais que compõem as diversas Subcomissões do SIGA, como órgãos seccionais.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, a definição da amostra deveria expressar esses dois segmentos do cenário arquivístico federal. Optou-se pela proposta de correlacionar a definição dos órgãos e entidades federais ao Ministério a que se encontram vinculados.

Dessa forma, foram selecionados, de acordo com as categorias do SIGA, doze órgãos seccionais vinculados a oito órgãos setoriais, totalizando vinte instituições de perfis e natureza jurídica diversificadas, localizadas equitativamente dez na cidade do Rio de Janeiro e dez no Distrito Federal.

O Quadro 14 apresenta essa diversidade sendo composto por oito Ministérios e uma unidade de pesquisa da administração direta, e por onze entidades da administração indireta, a

⁶⁹ As datas de preenchimento variam de outubro de 2008 a junho de 2012, as datas de atualização de fevereiro de 2010 a maio de 2012, porém a maioria dos registros ocorreu durante o exercício de 2010.

saber: duas autarquias especiais (agências reguladoras), três autarquias, duas empresas públicas, três fundações públicas e uma sociedade de economia mista.

Quadro 14 – Órgãos integrantes do SIGA onde foram realizadas as entrevistas

| Ministérios | UF | Órgãos e entidades | UF |
|--|----------------|---|---------------------|
| Ministério da Cultura | DF | Agência Nacional de Cinema | RJ |
| Ministério da Educação | DF | Universidade de Brasília | DF |
| | | Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro | RJ |
| | | Universidade Federal do Rio de Janeiro | RJ |
| | | Universidade Federal Fluminense | RJ |
| Ministério da Fazenda | DF | Superintendência de Seguros Privados | RJ |
| Ministério da Previdência Social | DF | Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social | RJ |
| Ministério da Saúde | DF | Agência Nacional de Vigilância Sanitária | DF |
| | | Fundação Oswaldo Cruz | RJ |
| Ministério das Minas e Energia | DF | Centrais Elétricas Brasileiras S/A | RJ |
| Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação | DF | Museu de Astronomia e Ciências Afins | RJ |
| Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | DF | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social | RJ |
| 8 órgãos setoriais do SIGA | 8 no DF | 12 órgãos seccionais do SIGA | 10 RJ e 2 DF |

Sob tal panorama, as 10 entrevistas realizadas na cidade do Rio de Janeiro ocorreram no período de 11 de outubro a 12 de novembro de 2012, enquanto que as 10 entrevistas em Brasília, concentraram-se na semana de 19 a 23 de novembro de 2012.

Outra questão fundamental que deve ser registrada refere-se à convivência profissional da pesquisadora com os entrevistados, uma vez que com 14 deles já manteve algum tipo de contato ao longo de sua trajetória profissional, seja pela atividade técnica desenvolvida no Arquivo Nacional, seja por sua atividade acadêmica desenvolvida no curso de graduação de Arquivologia da UNIRIO e, também, em outros cursos de treinamento e de especialização na área de Arquivologia, ministrados a servidores públicos.

Procurou-se, no momento da entrevista, adotar um distanciamento para que não fossem ‘naturalizadas determinadas práticas’, assim como se pretende manter certo estranhamento e lucidez quando da análise dos dados.

O tempo de duração das entrevistas variou entre 30 minutos (a mais rápida) e 1 hora e 40 minutos (a mais longa), ficando a média em torno de uma hora. Todas as entrevistas ocorreram no ambiente de trabalho dos entrevistados. O roteiro das entrevistas sempre foi apresentado a eles, apesar da dinâmica da entrevista ser oral. Nenhum deles permaneceu com a respectiva cópia e, também, nenhum dos entrevistados manifestou preocupação com o fato da entrevista ser gravada.

Como forma de ratificar a informação prestada quanto à garantia de preservação máxima de suas identidades, foi explicitado que, no caso de suas opiniões serem expressamente citadas, os entrevistados seriam identificados por um código único atribuído à instituição em que se encontram lotados.

Assim, o E1, o E2, o E3 ... significa que aquela fala refere-se a “entrevista número um”, “entrevista número dois”, etc, tendo sido a numeração atribuída de forma aleatória, sem nenhum critério específico que as vincule às instituições selecionadas.

Após a realização das entrevistas, passou-se ao processamento dos dados coletados. Como resultado deste processamento, optou-se, inicialmente, apresentar o perfil dos entrevistados para que se pudesse identificar quem são os atores do cenário arquivístico federal.

7.2.2 O perfil dos entrevistados

As informações obtidas na primeira parte da entrevista, de acordo com o roteiro elaborado, procuraram identificar o perfil dos entrevistados.

As unidades administrativas de exercício ou lotação dos entrevistados, apesar das diferentes designações dentro das estruturas organizacionais, apresentam, de uma maneira geral, as características de um arquivo geral ou central.

Dos 24 entrevistados, 10 (41,5%) exercem suas atividades exclusivamente no arquivo geral, 9 (37,5%) atuam na área de arquivo geral, mas esta se encontra associada a outros serviços, e 5 (21%) desenvolvem outras atividades.

Quadro 15 – Unidade administrativa de lotação dos entrevistados

| Característica da unidade administrativa de exercício do entrevistado | Nº de entrevistados |
|--|----------------------------|
| Arquivo geral | 10 |
| Protocolo/arquivo geral | 4 |
| Protocolo/arquivo geral/biblioteca | 3 |
| Arquivo geral/biblioteca | 2 |
| Outras | 5 |
| Total | 24 |

Com relação à situação funcional dos entrevistados, 20 (80%) encontram-se no quadro efetivo permanente, 3 (12,5%) são celetistas e um dos entrevistados tem somente cargo em comissão, não fazendo parte do serviço público federal. Possuem algum tipo de função

gratificada 18 (75%) dos entrevistados e a variação de denominação (chefe, gerente, coordenador ou diretor) está, também, de acordo com a estrutura organizacional em questão.

Do total de entrevistados, 19 (79%) tem nível de escolaridade superior e 5 (21%) tem nível médio; mas 16 (67%) ocupam cargo de nível superior e 7 (26%) ocupam cargo de nível intermediário.

Do grupo de entrevistados que possuem nível superior, 12 (63%) são formados em Arquivologia e 7 (29%) são graduados em outras áreas. Todos os entrevistados de nível superior possuem, ainda, algum tipo de pós-graduação.

A distribuição da formação e da titulação acadêmica apresenta-se representada no Quadro 15

Quadro 16 – Formação e titulação acadêmica dos entrevistados

| Formação acadêmica | Nº | Percentual |
|---------------------------|-----------|-------------------|
| Arquivologia | 12 | 63% |
| Administração | 2 | 10,5% |
| Ciências Contábeis | 1 | 5,3% |
| Biblioteconomia | 1 | 5,3% |
| Biologia | 1 | 5,3% |
| Direito | 1 | 5,3% |
| História | 1 | 5,3% |
| Total | 19 | 100% |

| Titulação acadêmica | Nº | Percentual |
|----------------------------|-----------|-------------------|
| Graduado | 19 | 100% |
| Especialista | 11 | 58% |
| Mestre | 4 | 21% |
| Mestrando | 2 | 10,5% |
| Doutor | 2 | 10,5% |

Dos 24 profissionais entrevistados, 17 (71%) são mulheres e 7 (29%) são homens.

Em termos de tempo de serviço público, 2 (8,25%) dos entrevistados tem mais de 35 anos (aptos a solicitarem a aposentadoria e a finalizarem a carreira), 8 (33,5%) mais de 25 anos e 3 (12,5%) tem mais de 15 anos de ingresso no serviço público federal, sendo que 10 (42%) entraram nos últimos dez anos. A diferença no percentual fica por conta do entrevistado que não pertence ao serviço público. A média de atuação no serviço público é de 18 anos.

Com relação à experiência profissional na área de gestão de documentos, 3 (12,5%) atuam na área há mais de 25 anos, 6 (25%) atuam há mais de 25 anos e 12 (50%) começaram

a atuar nos últimos dez anos. E, ainda, 3 deles (12,5%) não atuam diretamente na área de gestão de documentos.

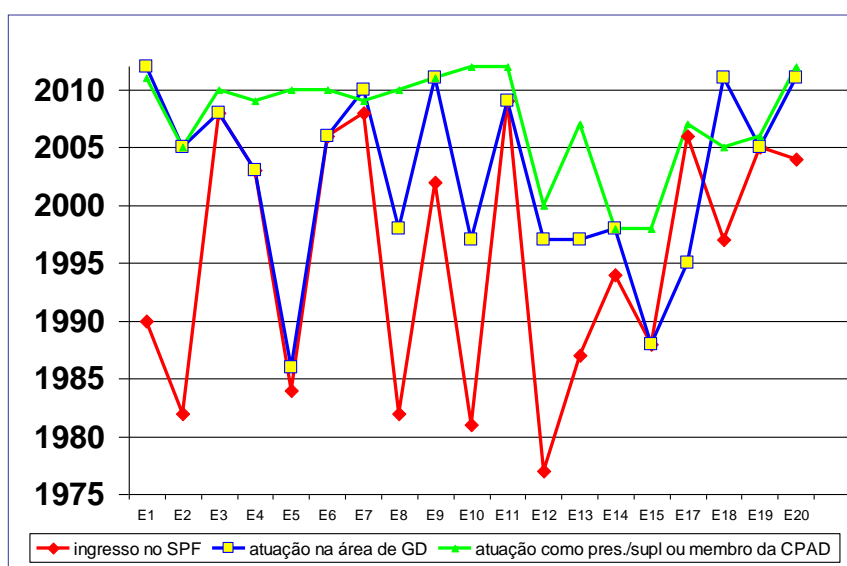
Quanto à atuação nas CPAD, apenas 2 (8,5%) dos entrevistados tem experiência no processo e na prática de avaliação há mais de 15 anos, 15 deles (62,5%) passaram a atuar na 1ª década do século XX e 7 (30%) nos últimos dois anos.

Do grupo de entrevistados que tem formação em Arquivologia, deve-se assinalar que 8 (67%) entraram para o serviço público nos últimos dez anos⁷⁰ e 10 (83%) assumiram a presidência da Comissão nesse mesmo período.

Para visualizar de forma mais dinâmica toda essa cronologia, foi elaborado o Gráfico 6 que compara o tempo de serviço público federal, de atuação na área de gestão de documentos e de exercício da presidência da CPAD, para que se pudesse perceber como essas linhas do tempo, efetivamente, se apresentam para cada um dos entrevistados.

Gráfico 6

Comparação: tempo de SPF, atuação na área de GD e exercício da presidência da CPAD



E para finalizar a identificação do entrevistado, foi verificada, ainda, qual a situação em relação ao SIGA (em termos de designação/representação para exercer presidência ou

⁷⁰ Pesquisa desenvolvida por JARDIM (2009, p. 53-55) constatou que, no período de 2004 a 2008, ocorreu um aumento expressivo de concursos públicos para arquivistas, tendo o Executivo Federal sido o setor mais contemplado (82%) com a destinação das vagas.

coordenação de Subcomissão ou mesmo para participar como membro), além da atuação expressa como Presidente ou membro de uma CPAD.

A metade dos entrevistados, ou seja, 12 (50%) não integram nenhuma Subcomissão de Coordenação do SIGA, 5 (21%) pertencem a Subcomissão de Coordenação do seu Ministério, como membros, 2 (8,25%) exercem a suplência dessa representação, 2 (8,25%) acumulam a Presidência da CPAD com a Presidência/Coordenação da Subcomissão de Coordenação de seu Ministério e 3 (12,5%) exercem a suplência dessa representação. O Quadro 16 apresenta essa distribuição.

Quadro 17 – Situação dos entrevistados em relação ao SIGA

| Situação do entrevistado em relação ao SIGA | Número | Percentual |
|--|---------------|-------------------|
| Presidente ou Coordenador de Subcomissão do SIGA | 2 | 8,25% |
| Suplente do Presidente ou Coordenador de Subcomissão do SIGA | 3 | 12,5% |
| Membro de Subcomissão de Coordenação do SIGA | 5 | 21% |
| Suplente de Membro da Subcomissão de Coordenação do SIGA | 2 | 8,25% |
| Outras | 12 | 50% |

De acordo com o roteiro da entrevista, após a identificação do perfil dos entrevistados, seguiram-se as questões objetivas e opinativas dentro dos eixos estabelecidos.

No caso das questões objetivas, essas não apresentaram maiores problemas com relação a tabulações e a preparação de gráficos. Entretanto, o processo de análise das questões opinativas não pode ser realizado da mesma maneira.

As explicações e os depoimentos dados pelos entrevistados exigiram tempo e esforço para interpretação, dependeram de muitas associações, e, por mais que se tenha procurado seguir o roteiro, muitas vezes, o entrevistado avançava em algumas questões propostas em outro eixo, tendo sido necessário flexibilizar e acatar mudanças.

Com os cuidados tomados com a transcrição completa das entrevistas, buscou-se apresentar uma análise qualitativa das falas dos entrevistados.

8 AS FALAS DOS ATORES DO CENÁRIO ARQUIVÍSTICO FEDERAL

As palavras são instrumentos que cada um de nós tem a liberdade de aplicar para o uso que desejar, desde que se explique sobre suas intenções. (LÉVI-STRAUSS apud BRAUDEL, 2004, p. 25)

Em primeiro lugar, cumpre assinalar que todas as entrevistas transcorreram numa atmosfera amistosa e de confiança, mesmo com aqueles entrevistados que nunca haviam mantido contato profissional com a pesquisadora.

Esse fato em muito contribuiu para que as questões propostas não criassem ‘suspeitas’ ou levantassem ‘animosidade’, pois em nenhum momento os entrevistados se sentiram constrangidos ou pressionados, pelo contrário todos expuseram livremente suas opiniões.

Quando algum dos entrevistados chegou a solicitar uma explicação mais detalhada sobre aquilo que a pergunta indagava, a pesquisadora procurou explicitar melhor o que estava querendo saber, tentando não sugerir e nem conduzir as respostas uma vez que o processo de entrevista privilegiou o diálogo.

Assim, como toda e qualquer conversa, a entrevista foi fruto do momento, único e singular, e que, mesmo seguindo o roteiro proposto, cada uma das transcrições produziu um relato, inclusive em termos de linguagem, devido as especificidades profissionais e pessoais de cada entrevistado.

Não se pretende apresentar uma descrição exaustiva das entrevistas e nem inventariar as falas dos entrevistados. Os dados obtidos serão analisados por eixo temático do roteiro de entrevista elaborado. Pretende-se tecer comentários, relacionando as opiniões expressas sobre as práticas desenvolvidas e as reflexões sobre os diversos aspectos de ordem teórico-conceitual propostos.

Foram 24 profissionais os entrevistados, uma vez que algumas entrevistas contaram com a presença de mais de um representante da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos. Porém, o número de órgãos e entidades do Executivo Federal, objeto de análise, se constitui em vinte, a saber, nove órgãos da administração direta e onze entidades da administração indireta, como apresentado no Quadro 14. Por esta razão, os dados e

percentagens relativos às questões objetivas terão como referência o universo das vinte instituições⁷¹.

8.1 O USO DAS NORMAS ARQUIVÍSTICAS RELACIONADAS ÀS ATIVIDADES DE GESTÃO DE DOCUMENTOS

O objetivo desse eixo pautou-se na verificação do desenvolvimento das atividades de gestão de documentos com a adoção das normas arquivísticas produzidas pelo CONARQ e prescritas para os órgãos e entidades integrantes do SIGA.

Procurou-se, ainda, identificar se essa adoção foi condicionada a (ou precedida de) um treinamento ou uma assistência técnica e se pressupôs a elaboração de manuais que orientassem a sua aplicação.

Sabe-se que, entre as Resoluções emitidas pelo CONARQ, destacam-se aquelas direcionadas para a classificação, temporalidade e destinação dos documentos de arquivos da administração pública. Entretanto, faz-se necessário relembrar um breve histórico dessas Resoluções para poder apresentar a análise dos próximos dados, referentes a esse eixo, coletados por esta pesquisa.

Em 1995, foram criadas as *Câmaras Técnicas de Classificação de Documentos e de Avaliação de Documentos*. As duas Câmaras Técnicas, após estudos, análises, debates e discussões, apresentaram, em conjunto, dois instrumentos, que foram aprovados pelo Plenário do CONARQ e que resultou na publicação da Resolução nº 4, de 1996.

Os referidos instrumentos passaram a ser implantados nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por força do Decreto nº 2.182, de 1997, hoje reiterado pelo Decreto nº 4.073, de 2002, sendo, ainda, estipulados por esse atos a constituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos e a elaboração dos instrumentos de gestão referentes aos documentos das atividades finalísticas.

Decorrido um período experimental de cinco anos, e identificada a necessidade de atualizar os referidos instrumentos, o Plenário do CONARQ aprovou nova versão revisada e ampliada desses instrumentos, promovendo a publicação da Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, e a edição da Classificação, temporalidade e destinação de documentos de

⁷¹ Optou-se pelo uso genérico do termo instituição para que os órgãos e as entidades do PEF não sejam identificados por sua natureza jurídica e pelo uso do termo entrevistado, sempre no masculino, para que o gênero não contribua para a identificação dos profissionais que concederam as entrevistas.

arquivo relativos às atividades-meio da administração pública, disponível na forma impressa e, também, na página do CONARQ dentro do sítio do Arquivo Nacional.

No ano de 2009, foi solicitado aos integrantes do SIGA o encaminhamento de propostas de alterações para esses instrumentos de gestão. Algumas dessas alterações foram, recentemente, incorporadas por meio da publicação da Resolução nº 35, de dezembro de 2012.

Com relação à elaboração de manuais ou procedimentos específicos para as ações de gestão, de preservação e de acesso aos documentos, foi verificada uma predominância na preocupação com as ações de gestão (85%), uma proporção equivalente na questão do acesso e uma pequena atuação na área de preservação (15%). As explicações emitidas pelos entrevistados forneceram alguns dados complementares ao Quadro 18.

Quadro 18 - Uso das normas arquivísticas (A)

| Questão proposta | NÃO | SIM |
|---|------------|------------|
| B.1 – O órgão/entidade tem elaborado normas ou manuais relativos às ações de: | | |
| B.1.1 Gestão de documentos | 3 | 17 |
| B.1.2 Preservação de documentos | 17 | 3 |
| B.1.3 Acesso aos documentos/às informações | 10 | 10 |

Das dezessete respostas positivas para as ações de gestão, foi informado que dois desses manuais se encontram em processo de revisão, um se encontra desatualizado e, no momento, não está sendo revisto e dois estão, ainda, sendo elaborados, o que poderia ser entendido como uma diminuição com relação à existência de manuais para 60% dos casos, porém a preocupação com a revisão denota uma ação positiva.

Quanto à questão da preservação, do conjunto de respostas negativas, um informou que está em processo de elaboração e, das positivas, um está para iniciar o processo de revisão, o que nada altera a pequena percentagem relativa ao desenvolvimento dessa ação.

Já na pauta do acesso aos documentos e às informações, é possível assinalar alguns dos efeitos que a Lei de Acesso à Informação (LAI) vem promovendo nos serviços arquivísticos. Do conjunto geral, dois estão em fase de elaboração dos procedimentos relativos ao acesso, três, que já possuíam procedimentos estabelecidos, iniciaram um processo de revisão em razão da LAI e um afirmou que a preocupação só passou a existir, a partir da entrada em vigor da LAI, com a expedição de um ato normativo específico (Portaria do Gabinete do Ministro).

Os questionamentos abordados quanto ao uso dos instrumentos técnicos de gestão apontam um marcante desequilíbrio entre o desenvolvimento das atividades de classificação, de definição dos prazos de guarda e de destinação dos documentos relativos às atividades meio e aquelas relativas às atividades-fim.

Enquanto dezoito (90%) instituições utilizam o Código de Classificação de Documentos de Arquivo (CCD) e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo (TTD) relativos às atividades-meio, aprovados pela Resolução nº 14, de 2001, do CONARQ, quatorze (70%) ainda não possuem o CCD e TTD para os documentos relativos às atividades-fim.

Quadro19 - Uso das normas arquivísticas (B)

| Questões propostas | NÃO | SIM |
|--|------------|------------|
| B.2 – O órgão/entidade utiliza os instrumentos técnicos de gestão de documentos aprovados pela Resolução nº 14/2001 do CONARQ ? | 2 | 18 |
| B.4 - O órgão/entidade possui o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação para os documentos de arquivo relativos às atividades-fim? | 14 | 6 |

Numa rápida observação com relação à primeira situação apresentada no Quadro 19, poder-se-ia apontar um saldo positivo, mesmo depois de dezesseis anos de existência desses instrumentos. Entretanto, desse grupo, somente três (17%) instituições utilizam o CCD e a TTD desde a 1ª versão aprovada em 1996; treze (72%) só passaram utilizar a versão aprovada em 2001, porém a adoção, também, não foi imediata e sim gradual (quatro até 2006, três em 2007, três em 2008, duas em 2010 e um em 2011); e duas (11%) afirmaram usar o CCD e a TTD, porém os entrevistados não souberam informar a partir de quando se deu o início de sua utilização.

Quanto às duas (10%) instituições que não utilizam, uma usou apenas para eliminar um conjunto de documentos acumulados que estava sob sua responsabilidade e a outra nunca usou. As respostas dos entrevistados evidenciam o conhecimento das normas e assinalam uma ‘promessa’ de uso.

A gente já sabe que tem que usar a Resolução 14, entendeu? Mas a gente vai ... A gente ainda não aplicou. (E 15)

Não, não. Ainda não. Bom, nós já estamos providenciando justamente isso. [...] Mas está todo mundo antenado aqui em relação a 14. (E 16)

Ainda, com relação à utilização desses instrumentos, foi verificada, também, a incidência de uso nas atividades de gestão de documentos.

A maioria das instituições (72%) que usa o faz apenas nos arquivos gerais, normalmente, para classificar, objetivando a utilização dos prazos de guarda e visando à eliminação (62%) como destinação final. Em alguns casos (em torno de 25%) utilizam para avaliar e selecionar os documentos para poderem efetuar a transferência e o recolhimento dos arquivos setoriais para o arquivo geral.

Apenas três (16,5%) classificam na origem, no momento do registro no protocolo, mas, desse percentual, dois (11%) afirmaram classificar por que o ‘sistema utilizado’ obriga colocar uma classificação, geralmente, identificada por uma lista de assuntos preexistente, entretanto, nem sempre equivalente aos descritores estabelecidos pelo CCD.

Uma (5,5%) instituição utiliza somente uma subclasse do código (020 - Pessoal) por que apenas a área de recursos humanos faz uso do instrumento; e, também, em outra (5,5%) a experiência de classificação e avaliação é bastante restrita, uma vez que o uso por parte dos servidores ainda é pouco difundido devido a não implantação da gestão de documentos de forma ampla na instituição.

Quadro20 – Percentual de utilização do CCD e da TTD nas atividades de gestão de documentos

| Atividades de gestão de documentos em que são utilizados, predominantemente, o CCD e a TTD relativos às atividades meio | Nº | percentual |
|--|-----------|-------------------|
| classificação | 13 | 72% |
| eliminação | 11 | 62% |
| avaliação | 5 | 28% |
| seleção | 5 | 28% |
| transferência | 4 | 22% |
| registro | 3 | 16,5% |
| recolhimento | 2 | 11% |
| arquivamento | 1 | 5,5% |
| outras | 1 | 5,5% |
| controle da tramitação | - | - |
| expedição | - | - |
| consulta /acesso | - | - |
| empréstimo | - | - |

As falas dos entrevistados auxiliam a compreensão do Quadro 20, pois é possível perceber como essas atividades se desenvolvem enfocando a solução de problemas específicos e nem sempre estão integradas num programa mais amplo de gestão dos serviços arquivísticos.

É bom que a gente pode organizar melhor o arquivo, e que a gente pôde fazer eliminações. Fazer as seleções e eliminações foi a maior vantagem, porque a gente nunca tinha feito nenhuma seleção e nenhuma eliminação. (E2)

O que acontece [na instituição] é o seguinte: existe um sistema, há muitos anos, e é ele quem norteia. Existe uma tabela de assuntos nele. Então, é ele quem sempre norteou a utilização dos assuntos nos documentos. Então, é assim: foi inserido os assuntos, como está na Resolução 14 [no sistema] Mas não há uma vinculação direta, [...] não teve o cuidado de retirar os códigos que [...] deveriam ser substituídos. Algumas coisas passaram aí, ao longo desse período, então a gente, de fato, eu posso afirmar que não há classificação desde a origem. A gente está trabalhando nisso via sistema, para [tentar] resolver esse problema da produção. Aí é o que acontece naturalmente, os documentos são guardados nos setores de trabalho, depois de um tempo eles querem mandar para o arquivo geral. E aí é no arquivo geral que, em algum momento, eles vão aplicar, de fato, a tabela. (E9)

Ainda há documentos que são encaminhados para o arquivo sem a aplicação desse instrumento. [...] E a gente está tentando agora definir regras, até para a entrada dessa documentação no arquivo. Agora, tem uma informação importante: o sistema, quando do registro do documento, o que vem de unidade de fora e o que é produzido internamente, ele obriga que as unidades, no momento do registro, classifiquem os documentos, de acordo com a Resolução 14. Porém, essa classificação, ela não é muito rigorosa, vamos dizer assim, “ah, deixa eu ver o melhor código, porque é uma obrigatoriedade, então eu tenho que colocar alguma coisa”. Então, de certa forma, as áreas têm que classificar, mas necessariamente não significa que eles têm o conhecimento desse instrumento, para a classificação dos documentos. Eu já fiz até uma avaliação do que é cadastrado, com o que é classificado, e tem, assim, muitos problemas. Porque quando da transferência para o arquivo geral, ele vai ter um código, porque o sistema vai ter esse item como obrigatório. Mas não significa que a documentação está classificada adequadamente. Lá [no arquivo geral] teria que ser reclassificado. (E14)

Quando o uso dos instrumentos se associa a uma ação gerencial mais nítida, observa-se, em algumas falas, como isso vem se dando na prática.

Eu vejo uma eficiência na própria gestão da documentação. Até porque, a gente tem aqui realmente um volume muito grande de documentação de atividade-meio. Muito grande. Se não houvesse esse instrumento ficaria difícil a gente fazer essa gestão. Então é mais no sentido de nos auxiliar na eficiência mesmo. (E3)

Maior controle sobre a produção documental, a padronização da descrição do acervo. Maior segurança na seleção para fins de eliminação e maior presença nas áreas. A partir do uso do instrumento de classificação, a gente consegue impactar na produção documental. E aí a gente consegue a padronização da descrição, um controle maior sobre o que está sendo produzido e transferido. Inclusive para que não sejam transferidos documentos que não estejam previstos na época de transferência. (E4)

Sabe-se que as dificuldades para aplicação dos instrumentos de classificação e avaliação devem-se, notadamente, ao fato da longa tradição, no serviço público, de organizar os arquivos levando-se em consideração a tipologia e as espécies documentais e

privilegiando-se a ordenação numérico-cronológica, dissociando, dessa maneira, os documentos do conteúdo informacional de que tratam.

Isso foi expressamente corroborado pelas respostas dadas aos questionamentos feitos, tanto para as vantagens ou benefícios que trouxeram o uso do CCD e da TTD quanto para as dificuldades encontradas no momento da sua adoção.

A facilidade de busca, de localização por assunto é bem melhor. Às vezes eu não preciso nem do sistema para localizar. [...] Você separar por assunto é ... maravilhoso. [...] anteriormente só se utilizava o número do processo. E, muitas vezes, nem com o nome você conseguia localizar. [...] Servidor não guarda número de processo, não guarda setor, onde trabalhou. Então, você tem que ter uma forma de arquivar que seja fácil de localizar, independente de nome, pessoa ou número. (E8)

Mas a vantagem maior da utilização do código é já nos fornecer esse parâmetro de avaliação. Porque a partir do momento que a gente classifica, a gente já identifica a destinação e o prazo de guarda. E no momento em que a gente vai buscar no arquivo, no momento da avaliação, da seleção para os documentos, isso já é rápido. (E19)

Eu acho que uma das dificuldades é fazer a tradução do próprio instrumento. Da tabela do CONARQ para uma realidade [da instituição]. Talvez isso seja uma questão que não é só nossa. Aqui a gente trabalha com a tipologia documental. A gente tem que ir ajustando essa nomenclatura à nomenclatura das áreas. Então existe todo um trabalho de assistência técnica junto às áreas para a gente fazer o levantamento, conseguir fazer essa interface com as nomenclaturas para identificar o prazo correto, etc. Então tem esse trabalho realmente. (E3)

Bom, teve duas maiores [dificuldades]. Uma em relação à [sub]classe 020, de Pessoal, [...] a gente tem que fazer algumas interpretações para usar melhor os instrumentos. E a estrutura às vezes não refletia muito o funcionamento da [instituição]. Aí em relação a todas as classes. Então, a gente também tem que fazer uma interpretação. Uma adequação também. [...] os manuais de documentação são instrumentos próprios, nossos, de inter-relação entre as espécies e as tipologias documentais que nós temos e as [sub]classes estabelecidas na Resolução 14. Então, a gente usa esse manual para estabelecer um link entre os registros que a gente produz aqui e onde eles devem efetivamente ser classificados. [...] É como se a gente dissesse para o usuário como ele tem que classificar. A dificuldade foi basicamente essa, ter que criar um instrumento de adaptação porque não era tão intuitivo para ser aplicado imediatamente. Não que isso também seja um problema intransponível. De forma nenhuma. Dá para fazer. (E4)

A adoção dos instrumentos de gestão de documentos requer, também, que os serviços arquivísticos estejam estruturados e dotados de recursos humanos capacitados para desenvolver e executar as atividades, especialmente, as de classificação e avaliação.

Os profissionais que vão aplicar esses instrumentos necessitam, além do conhecimento do fazer arquivístico, ter domínio da estrutura, do funcionamento e, também, da evolução histórica dos órgãos e entidades da Administração Pública.

A carência de recursos humanos nos serviços arquivísticos de algumas das instituições pesquisadas, tanto em termos quantitativo como qualitativo, ainda, é um fator que em muito vem inviabilizando a adoção das normas arquivísticas.

Mas as pessoas têm muita rotatividade. Começa a se comprometer em classificar, ser responsável pela manutenção do arquivo corrente, mas de repente aquela pessoa sai, é transferida por conta de não ser servidor, às vezes passa em um concurso, vai para outro trabalho, então aquele lugar fica vago, e não tem uma substituição. Isso é uma das dificuldades. Tem unidades que não tem núcleo de arquivos. Unidades assim, elas não têm isso dentro da estrutura [...] o que já dificulta porque não tem uma cobrança. [...] Também não tem como estar todo o tempo nesses lugares. (E6)

Olha, a única dificuldade é o servidor. A falta de servidor. [Atualmente somos] cinco, contando comigo. [...] Alguns servidores que eu tenho aqui estão prestes a se aposentar. Inclusive eu. Então, não tem mais paciência para fazer curso (de treinamento para usar o CCD e a TTD). Eu tenho pessoas que têm preguiça de aprender. (E8)

Até porque agora é que nós temos uma pessoa conhecedora desse assunto no arquivo, que é um estudante de Arquivologia, que é, inclusive, um servidor, é um agente administrativo. E ele foi descoberto dentro do órgão, e direcionado para chefiar essa área lá. Então, isso é muito recente, também. (E14)

A questão da carência quantitativa, apesar de já ter sido maior, vem sendo aos poucos preenchida com a realização de concursos públicos para o Executivo Federal. Mas esta, ainda, não é uma situação generalizada. Muitas vezes, assinalam contrastes enormes.

Atualmente, a gente está com um corpo de oito arquivistas [na gerência] mais os 39 técnicos de arquivo que trabalham nos arquivos correntes. É, mas nem todos estão envolvidos com essa atividade. Quantitativamente, nós somos maiores, mas outras atividades também foram agregadas à nossa gerência ao longo da nossa chegada. (E3)

A [instituição] tem um monte de arquivistas, mas provisionados. Então, quando você faz um concurso público, não tem como suprir os arquivistas. Porque já tem muito. [...] Mais da metade já tem tempo para aposentadoria. Só que aqui tem um problema chamado plano de carreira. Como não sai, ninguém quer se aposentar. Então, ao mesmo tempo em que a gente fala que eles estão para sair, não tem previsão de saída. (E8)

E aí é aquele problema que eu te falei, de pessoal, a rotatividade do pessoal [no próprio arquivo geral]. Não temos arquivistas em nenhum dos arquivos das [unidades descentralizadas]. E hoje, até temos requisitados [na sede]. Dois arquivistas com GSISTE. Inclusive se você souber de alguém para nos indicar ... (E9)

A gente tem uma equipe aqui [na sede] de dezesseis arquivistas. Foi feito concurso para todas [as unidades descentralizadas]. A gente tem 22 arquivistas nessas unidades. Tem quatro que não têm. [E temos mais] dezoito arquivistas no Rio. Isso é só de efetivos, porque a gente tem, também, temporários. (E11)

Dadas as dificuldades apontadas para a aplicação dos instrumentos de gestão de documentos relativos às atividades-meio, foi indagado aos entrevistados se os servidores receberam algum tipo de treinamento para a sua utilização.

Do grupo de dezoito instituições que usam os instrumentos, treze (72%) receberam treinamento e cinco (28%) não receberam. Chama atenção que do percentual que utiliza o CCD e a TTD, em onze (85%) o treinamento foi promovido pela própria instituição e em quatro (31%) esse treinamento vem ocorrendo com regularidade anual.

A quantidade de servidores treinados por essas instituições varia muito, não sendo possível apresentar uma média, pois as informações prestadas não foram, necessariamente, homogêneas. E nem todos os treinamentos visaram, exclusivamente, o uso do CCD e da TTD, alguns foram mais gerais sobre a gestão de documentos e a adoção dos procedimentos específicos da instituição, e um outro, mais recente, enfocou a LAI. Nas demais instituições, esse treinamento tem sido ministrado de forma mais eventual e de acordo com a demanda.

Pelo menos uma vez por ano a gente faz um treinamento com todos os arquivos correntes. Tanto para reciclagem, quanto para fazer um levantamento de situações que eles estão observando. Alteração de procedimento, adequações, melhorias. E envolve, atualmente, uns quarenta servidores. (E3)

É o nosso Serviço quem oferece esse treinamento. Se chama Curso de Gestão de Documentos: aspectos conceituais e práticos. É regular. Acontece, pelo menos, de três a quatro vezes por ano. As turmas têm em média 20 a 25 pessoas [o que] dá uma média de quase cem pessoas por ano, vamos dizer. (E6)

[Esse treinamento ocorre] de 2006 para cá, até 2012. Para ministrar o treinamento são 6 pessoas. Nesse último, foram [treinadas] 126 pessoas. Nos anteriores foram mais, porque as pessoas ainda estavam recebendo as primeiras informações. Mas agora eu não me lembro qual o quantitativo. Mas foi bem mais. (E13)

É a gente que capacita os servidores, então tem cursos anuais relacionados à gestão documental. Esse ano, a gente se dedicou à gestão documental ligada à Lei de Acesso à Informação. Então a gente deu curso, para conscientizar as pessoas, para informar como seria agora a realidade. [...] Capacita anualmente mais de 200 servidores, com certeza. É, por ano, de duzentas a quatrocentas, porque a gente também estende para as outras regiões. Eu dou curso nas regionais, a gente tem representação regional. Só no Rio de Janeiro, o curso que eu dei, foram 80 pessoas. A gente vem dando [esses cursos] desde 2009. A gente modifica, atualiza, modifica um pouco, porque a gente, também, ensina a utilizar os sistemas, que a gente tem. [...] tem dois sistemas na casa, que não são de acordo com o CONARQ. Não atendem aos pré-requisitos do e-Arq Brasil. Mas são os que a gente tem, então eu preciso treinar o pessoal para a utilização, para a gente conseguir utilizar as ferramentas que tem, e dar acesso à informação da melhor forma possível, não é? (E7)

Treinamentos a gente realiza no cotidiano para manter a equipe atualizada, capacitada. Não específico sobre isso, por conta da implantação do uso. [...] Nós mesmos do Arquivo Central treinamos multiplicadores em todos os departamentos da [instituição]. Fundamentalmente para ajudar a gente a fazer o levantamento. Então, para a gente poder usar o instrumento, a gente teve que fazer o levantamento.

E para fazer o levantamento, nós orientamos e treinamos multiplicadores por toda a [instituição]. Em torno de setenta servidores. (E4)

É ministrado pela própria [unidade] em todas as unidades da Federação. Porque a [instituição] tem em todas as unidades, nos 27 estados. Mas até hoje, foram feitos em umas dez, mais ou menos. Porque existem umas unidades que são menores, bem pequenininhas em alguns estados. Mas em alguns deles a gente vai, a gente treina, a gente orienta, mas acaba que eles não fazem. Então, desses dez [...] eu acho que a gente conseguiu êxito mesmo, assim, das pessoas classificarem os documentos, em umas três, só. (E2)

Das cinco instituições que não receberam nenhum tipo de treinamento, algumas buscaram as Coordenações do Arquivo Nacional, ou a própria Coordenação do SIGA, para tirarem as dúvidas sobre a aplicação dos instrumentos e, normalmente, o fizeram por telefone ou por meio de comunicação eletrônica. Duas, inclusive, informaram terem recebido orientação técnica pessoalmente em reuniões.

Olha, nós temos o pessoal do Arquivo Nacional daqui. Da COREG. Total suporte de lá. Sempre que a gente precisa. Agora, fizemos alguns cursos aqui de técnica de arquivo, mas uns cursos mais básicos. Mas o que nos deu maior suporte foi a COREG em Brasília. Nós vamos sempre lá. A gente tem alguma dúvida, vamos ao Arquivo Nacional. (E10)

Treinamento não. A gente recebeu suporte no momento em que a gente procurou o Arquivo Nacional. Ele nos deu atenção devida de acordo com as questões que a gente levava para o próprio Arquivo. [...] A gente tinha muita dificuldade de inserção de alguns assuntos. A gente não entendia que eles estavam contemplados no código de classificação. Então, a gente levava as nossas questões em relação aos assuntos dos documentos, e conseguíamos juntos trabalhar numa adequação do descritor e do código para esses assuntos que não eram contemplados. (E19)

Na verdade, eu baixei da internet [o CCD e a TTD] e disponibilizei na secretaria. E aí a gente, uma vez por semana, ou de 15 em 15 dias, a gente dá uma lida, a gente discute [em reuniões internas]. Quando eu tenho dúvida, eu mando e-mail lá para o [técnico do] Arquivo Nacional. E ele tem me respondido. (E20)

Em relação às seis (30%) instituições que possuem o CCD e a TTD relativos às atividades finalísticas, esse percentual cai para 15% (ou seja, três), uma vez que quatro fazem parte de um (5%) mesmo grupo de atividades finalísticas, que teve os instrumentos técnicos de gestão aprovados em 2011.

Uma delas (5%) teve a primazia de obter a aprovação de seus instrumentos técnicos de gestão em 2007, enquanto a terceira (5%) só elaborou e teve aprovado, até o momento, o código de classificação de documentos referentes às suas atividades finalísticas, estando em fase de elaboração a respectiva tabela de temporalidade e destinação.

Esses foram os únicos instrumentos aprovados no período analisado por esta pesquisa. Essa informação pode ser ratificada na própria página do SIGA, apesar de nela não constar a situação da instituição que só teve o CCD aprovado.

Quadro 21 - Elaboração de CCD e de TTD relativos às atividades finalísticas

| Questões propostas | NÃO | SIM | Observações |
|--|------------|------------|--|
| B.4 - O órgão/entidade possui o CCD e a TTD relativos às atividades-fim? | 14* | 3 ** | *10 informaram que estão elaborando ** 2 + 1 (IFES) |
| B.4.2 - Na elaboração foram [ou estão sendo] encontradas dificuldades? | 2 | 11 | 7 nada declararam |
| B.5 - Para a elaboração, os servidores receberam orientação técnica do Arquivo Nacional? | 3 | 14 | 3 nada declararam |

Das quatorze instituições que, ainda, não possuem os instrumentos, dez (71%) declararam que os instrumentos estão em fase de elaboração, sendo que, em três (21%), esse trabalho está sendo desenvolvido por empresas terceirizadas, e uma informou que os instrumentos se encontram em fase de análise pela autoridade arquivística.

Uma das dificuldades apontada pelos entrevistados foi conseguir o envolvimento dos demais servidores, e até dos próprios gestores, nas atividades que subsidiam o levantamento da produção documental, etapa fundamental para a estruturação dos instrumentos técnicos de gestão. Em algumas situações, inclusive, fazer com que as áreas entendessem a importância desse trabalho mostrou-se complicado.

A gente deixou mais agora nas mãos dos arquivistas [terceirizados], para fazer todo aquele levantamento, pois o [nosso] pessoal não possui um conhecimento técnico profundo para poder fazer esse tipo de coisa. Quer dizer, eles conhecem documentação do dia a dia. Agora, aliar essa parte técnica ao que eles têm de conhecimento, é exatamente aí que eles [os arquivistas terceirizados] entram. (E1)

As principais dificuldades foram relacionadas à falta de informações para subsidiar algumas funções e atividades de forma que as classes pudessem ser representativas e também quanto à padronização dos termos utilizados. (E17)

Acho que uma delas é a interface com as áreas. Há uma dificuldade de despertar o interesse de participação em um processo como esse que é demorado, demanda tempo. Interesse pelo tema. Tem que ter um esforço de convencimento com as áreas, com os gestores, da importância da atividade. Uma outra dificuldade é conseguir também alinhar a linguagem, de nós que somos arquivistas com o pessoal que trabalha nas atividades finalísticas. Eles entenderem o que a gente está falando e nós conseguirmos entender o que eles estão falando. [...] É um processo lento, complicado. (E3)

Os entrevistados que nada declararam quanto à questão proposta sobre as dificuldades encontradas para a elaboração, na maioria dos casos, não participam desse processo ou, ainda, nem começaram a elaborar os instrumentos.

Quanto ao acompanhamento técnico dessa atividade por parte do Arquivo Nacional, pode-se observar nas falas dos entrevistados um posicionamento nitidamente oposto tanto em relação à satisfação quanto à forma como essa orientação vem acontecendo, ou mesmo, se deu.

Olha, a gente foi numa reunião, a única coisa que a gente teve do Arquivo Nacional foi uma reunião. Que a gente foi no Arquivo Nacional para essa reunião, que eu lembro que foi quando a gente começou a refazer o código de classificação. Mas uma orientação técnica, de técnicos, assim, dentro da [instituição], a gente não teve. (E2)

Nós tivemos várias reuniões. Até a metade do ano passado, nós tivemos o acompanhamento de [dois técnicos do Arquivo Nacional]. De dois em dois meses, eles estavam aqui. Quando se sentiu necessidade, as pessoas da área-fim participaram das reuniões. Porque algumas coisas eles ou não concordavam, ou não entendiam bem. A pessoa da área-fim vinha, participava das reuniões, falava, explicava, aí eles deixavam a tarefa para fazer as mudanças, colocar os números. Houve um acompanhamento sim. (E15)

Não se pode deixar de assinalar a importância do trabalho que foi desenvolvido pelo Arquivo Nacional, em conjunto com as instituições de ensino superior, que integram o Ministério da Educação, para a elaboração dos instrumentos técnicos de gestão para as atividades finalísticas.

A satisfação com os produtos desse grupo de trabalho e, até mesmo, a importância de ter participado dele e da superação de algumas das dificuldades enfrentadas, pode-se perceber, claramente, nos depoimentos dados por dois entrevistados.

Eu acho que foi um trabalho muito proveitoso porque, de alguma forma, a gente tinha que avançar. O instrumento que a gente tinha como referência era de difícil trabalho, até por conta de alguns conjuntos documentais como de guarda permanente. [...] Então, a partir daí, a gente teve aquele trabalho grande. E eu acho que foi muito proveitoso. Alguns problemas existem ainda no instrumento, mas a partir do uso, eu acho que a gente tem condições de melhorá-los. E eu acho que as maiores dificuldades na elaboração desse instrumento foram as respostas que a gente tentava levar para esse grupo de trabalho. Ou seja, as questões que a gente trazia para a universidade, as respostas não eram muito satisfatórias. Eu não conseguia, até onde eu posso responder, por mim, atender todas as respostas. E eu acho que isso custou, podia ter sido, não só por mim, mas eu acho que em outras universidades também, essas respostas podiam ser mais bem elaboradas na universidade, ter mais das áreas produtoras, darem mais respaldo ao nosso trabalho. Eu acho que isso faltou. [...] E outro fator que eu acho também que poderia ter sido sanado, mas não dependia da nossa participação, foi a quantidade do grupo, que terminou muito pequena. Começamos com uma grande representação e aquilo foi diminuindo. E,

efetivamente, faltou. Um grupo que realmente representasse as universidades federais do Brasil. Houve um esvaziamento do grupo. (E19)

Como participante, me senti meio perdida. Eu não consegui nem me concentrar no meio de muita gente reunida. Mais com relação à questão, da metodologia pela qual se optou, de muita gente reunida. E eu não consigo trabalhar dessa forma. Mas, de qualquer forma, eu achei que o resultado foi bom, que deu muito amparo, que o mais importante é dar amparo ao seu trabalho na instituição. Porque você não sabe como fazer. [...] Então, todo mundo muito desejoso de ter essa tabela aprovada para poder tomar as providências. Porque sem a tabela, a gente não pode fazer nada. Isso foi realmente fantástico. (E18)

A representatividade do alcance desses instrumentos é significativa, pois o universo de aplicação aproxima-se de cem instituições de ensino superior integrantes da estrutura do Ministério da Educação.

8.2 A FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS

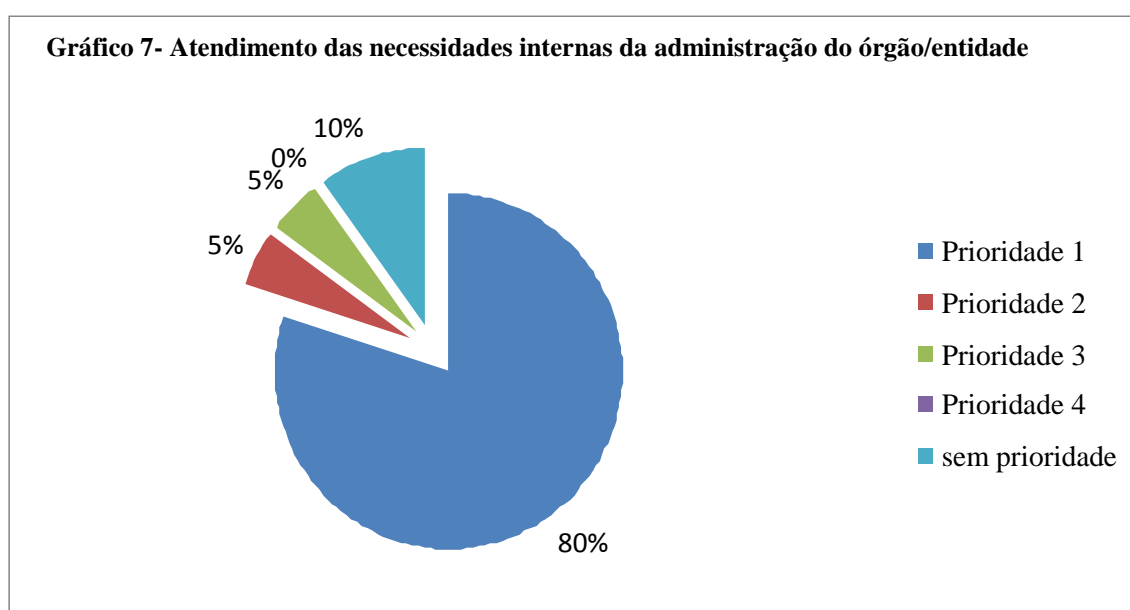
Esse eixo tem como objetivo analisar a atuação das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) com relação ao planejamento, execução e uso das normas de avaliação de documentos, no contexto dos órgãos e entidades públicas federais.

Buscou-se, ainda, verificar, nas experiências vivenciadas nas práticas de avaliação desenvolvidas por esses serviços arquivísticos federais, quais as razões ou os objetivos que, normalmente, orientam a destinação dos documentos de arquivo para validar a sua guarda permanente ou indicar a sua eliminação.

Na verdade, pretendeu-se articular a questão fundamental, normalmente, proposta sobre “o que”, “para que” e “por que” avaliar com “o que pensam”, “o que falam” e “o que fazem” esses agentes públicos quando atuam no processo de avaliação dos documentos. E mais, procurou-se, também, obter dados que pudessem demonstrar se essa prática vem se realizando dentro dos critérios legais preceituados pelas normas arquivísticas em vigor.

Para identificar o “para que” avaliar e o que pensam sobre as necessidades que devem ser atendidas com o processo de avaliação de documentos, foram relacionadas três daquelas que, comumente, a literatura arquivística aponta como essenciais, sendo solicitado aos entrevistados que as colocassem numa escala de prioridade. Os entrevistados puderam, ainda, especificar outras necessidades, caso tivessem vivenciado essa realidade na sua experiência profissional.

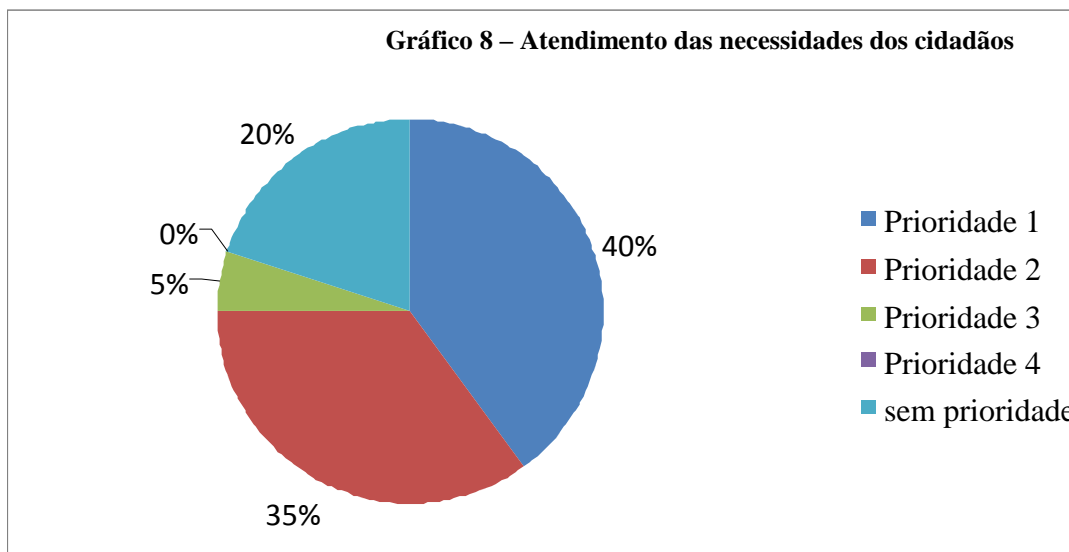
Como prioridade um, foi apontada por dezesseis (80%) entrevistados atender as necessidades da administração do órgão/entidade. Quanto a atender as necessidades dos cidadãos, essas foram indicadas como primeira prioridade por oito (40%) entrevistados, quatro (20%) apontaram as necessidades dos pesquisadores e dois (10%) indicaram outras necessidades como primeira prioridade. O Gráfico 7 ilustra a representação da 1ª opção como prioridade.



Esse percentual ratifica de certa maneira o que, geralmente, propõe a teoria arquivística. Entretanto, algumas mudanças nessa ilustração podem ser equacionadas quando se efetua a soma das opções de prioridades 1 e 2, atribuídas para as necessidades dos cidadãos, indicadas no Quadro 22 e no Gráfico 8, aquele percentual inicial eleva-se para 75%. Isso de certa forma reflete a situação, atualmente, vivenciada pelos serviços arquivísticos quanto à questão do acesso às informações.

Quadro 22 – Avaliação é feita para atender quais necessidades

| A avaliação deve atender as necessidades | Opções de prioridade | | | | |
|--|----------------------|------|------|------|-----|
| | n° 1 | n° 2 | n° 3 | n° 4 | sem |
| Administração do órgão/entidade | 16 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Dos cidadãos | 8 | 7 | 1 | 0 | 4 |
| Dos pesquisadores | 4 | 4 | 5 | 1 | 6 |
| Outras | 2 | 2 | 2 | 2 | 12 |



As representações presentes no quadro e nos gráficos permitem essa análise, principalmente, quando se associam as opções de prioridades às falas dos entrevistados ao justificarem ou explicitarem suas escolhas.

Eu não vejo como prioridade, mas, assim, o que tem ficado bem evidente com relação ao GT da LAI é que a gente precisa organizar tanto para as nossas necessidades internas, agora, quanto para os cidadãos. Quer dizer, a preocupação está sendo bem voltada para isso mesmo. [...] Até mesmo, os membros da CPAD têm essa preocupação, quando a gente vai discutir os nossos assuntos. Porque está intrinsicamente ligado, não tem como mais desassociar. (E1)

Eu acho que primeiro as necessidades internas da administração e depois as necessidades dos cidadãos. Principalmente, agora, com a Lei de Acesso à Informação. Ficou mais em evidência. Porque agora é obrigatório. (E2)

É difícil porque, na verdade, essas três têm que ser consideradas no processo de avaliação. Têm um peso. A gente tem uma preocupação de atender não só as necessidades internas de funcionamento. Tem uma preocupação na instituição com a prestação de contas com a sociedade. Ficaria difícil eu colocar uma hierarquia. A gente tenta conciliar. (E3)

Estou com um pouco de dúvida, mas eu acho que as necessidades internas da administração seria 1. [...] É porque a necessidade do cidadão tem a ver com agora tudo é aberto. Você não tem mais aquela: “Não, isso aqui é da minha [instituição], não te interessa”. Então, agora, eu tenho que olhar por esses olhos. Eu acho que depois seria o cidadão. (E5)

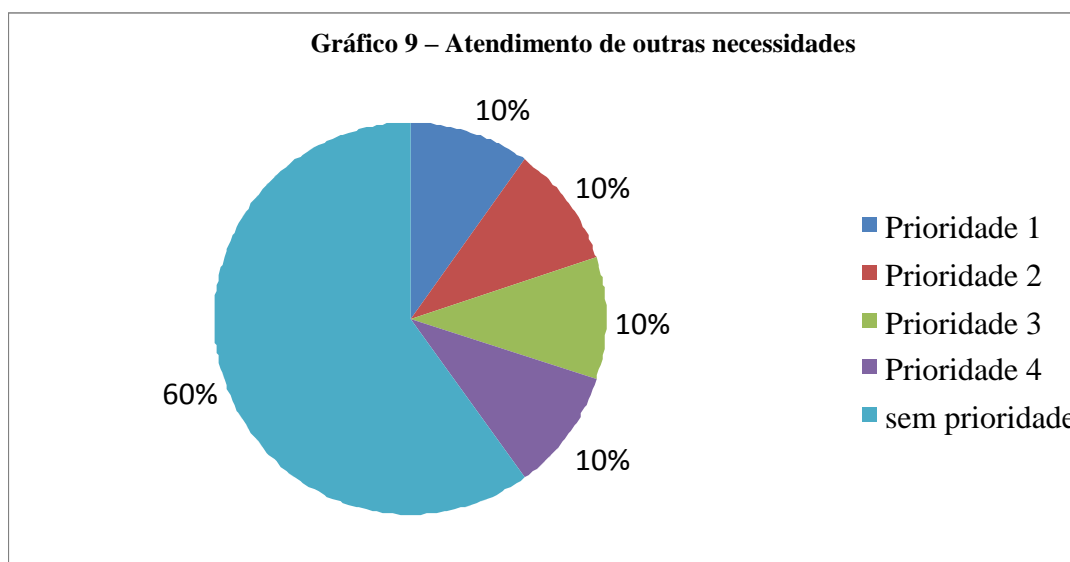
Eu acho que todas essas três são prioridades. Para a administração é muito importante, porque às vezes não tem espaço para guardar toda a documentação que é produzida. Para o cidadão e o pesquisador também, ainda mais agora com a Lei de Acesso à Informação. Então, na verdade, acho que uma complementa a outra. (E20)

Alguns que optaram pelas necessidades internas da administração justificaram, ou melhor, assumiram a escolha, primordialmente, pela falta de espaço físico para armazenamento da documentação apesar de assinalarem, também, outras razões como o acesso e a preservação.

Olha, eu acredito que a avaliação, ela é importante não só para facilitar o acesso, mas, também, eu vou usar a expressão que se usa aqui, fazer uma limpeza na documentação que é produzida e recebida. Ou seja, o que não serve para o órgão, em termos de informação para o órgão e o cidadão. Eu tenho que concentrar os meus esforços naquilo que efetivamente vai servir para o órgão e para a sociedade. Então, eu entendo a avaliação dessa forma. Eu entendo que o objetivo hoje, inicial, seria da própria administração. **Primeiro da administração. E depois da sociedade, do cidadão.** [...] **Até porque hoje, no órgão, em especial pela questão de espaço. Não se tem espaço. Não tem arquivo dentro do órgão.** (E14) (grifo nosso)

Eu acho que a avaliação atende todas essas necessidades. E mais algumas. Ela preserva os conjuntos documentais necessários. **Ela te dá condição de liberação de espaço, muita gente tem problema em falar disso,** mas é um problema dentro das instituições. **Não é uma coisa que a gente tem que negligenciar.** É um problema mesmo. (E19) (grifo nosso)

Outras necessidades foram apresentadas pelos entrevistados mesmo sem incluí-las em alguma opção de prioridade, como mostra o Gráfico 9.



Percebeu-se no conjunto dessas outras necessidades, expressas pelos entrevistados, a preocupação com a ‘memória’, o que indica, inclusive, as razões que os motivam a atuarem no processo de avaliação de documentos.

Primeiro de tudo: garantir a memória da instituição. Agora, para quê que você quer garantir a memória da instituição? Para dar acesso a quem se interessar por essa memória. [...] Claro que tem as necessidades internas, tem as questões práticas, gera muita documentação, “onde guardar isso” e tal. Mas me preocupa muito essa visão pragmática de que “ah, não dá mais para guardar toda essa documentação, a gente precisa de espaço, então por isso tem que eliminar”. Não. Se for decidido que essa documentação é importante e ela precisa ser guardada, que se criem espaços para ela. Porque senão a gente está invertendo as prioridades, não é? Eu não posso resolver o problema da documentação, porque não tenho espaço para guardar. Eu tenho é que resolver o problema do espaço, se for preciso guardar documentação. (E17)

Eu acho sempre que o resultado da avaliação vai produzir a memória. Mas o que eu vejo é que o ciclo se completa quando você preserva a memória e a identidade. Eu não concebo um arquivo cujo resultado da avaliação não seja memória. (E18)

Assim como, também, as explicações por outras opções de prioridade auxiliam na compreensão do que se passa no pensamento desses atores ou do que vivenciam no cotidiano das instituições.

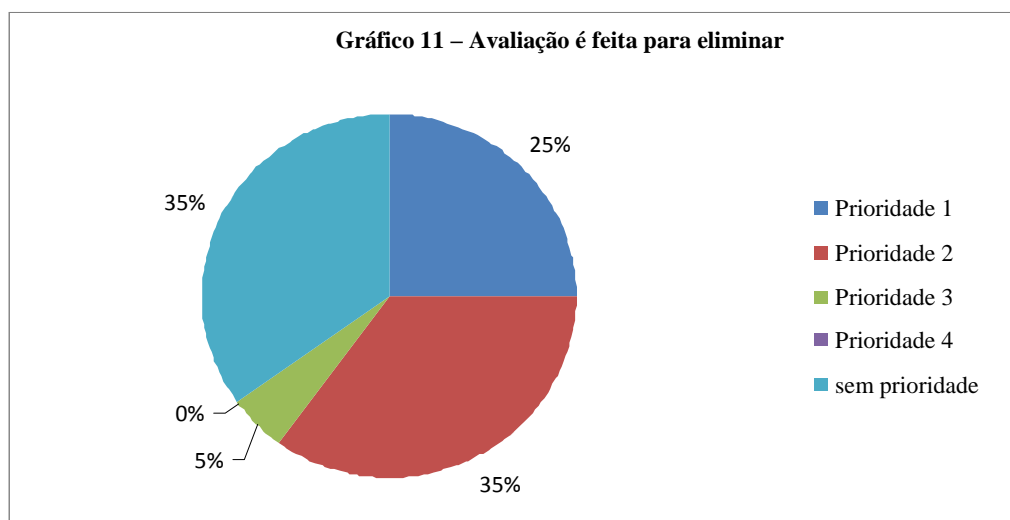
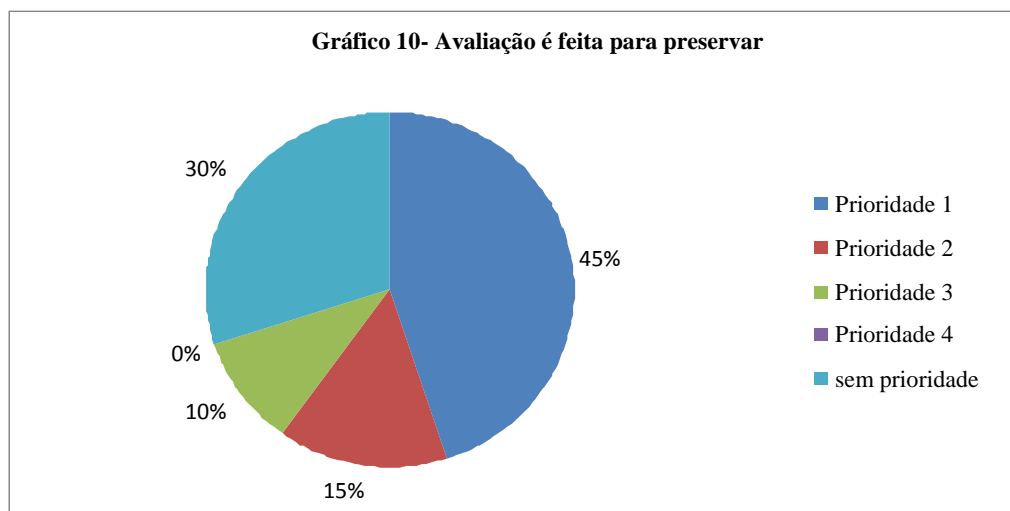
Assim, talvez para os órgãos de controle, como a CGU e o TCU, enfim, a documentação estando bem avaliada, bem separada do que é para ficar ou não, facilita as auditorias. Isso viria em segundo lugar, antes do cidadão. (E4)

Eu acho assim, que em primeiro lugar, a necessidade do cidadão. Que são os que utilizam. Acho que em segundo lugar, os pesquisadores: eu não consigo dar nenhuma informação para eles, em relação à pesquisa na [nossa] área. Então isso é importantíssimo. Inclusive eles até criticam: “Nossa, [a instituição] não tem memória! Como é que vocês fazem aqui para registrar?”. Então, infelizmente, a frequência de pesquisadores não é alta. Acho que também porque alguns falam para os outros: “Olha, lá não tem, não adianta procurar”. E também os poucos que procuram a gente, a gente tem negativa. Acho que a administração interna é a última. (E7)

Para verificar o “por que” e o que pensam, mais estritamente, sobre os objetivos da avaliação, foi, ainda, proposto uma escala de prioridade para as opções de eliminar, preservar, eliminar e preservar (ao mesmo tempo), seguida da opção de especificar outros objetivos, sempre oferecendo ao entrevistado, também, a possibilidade de expor sua visão ou sua experiência. O Quadro 23 sintetiza as opções feitas pelos entrevistados e os Gráficos 10 e 11 demonstram os percentuais em termos de opções e as respectivas prioridades.

Quadro 23 – Avaliação é feita com que objetivo

| A avaliação deve ser feita com o objetivo de selecionar para: | Opções de prioridade | | | | |
|---|----------------------|------|------|------|-----|
| | n° 1 | n° 2 | n° 3 | n° 4 | sem |
| eliminar | 5 | 7 | 1 | 0 | 7 |
| preservar | 9 | 3 | 2 | 0 | 6 |
| eliminar e preservar | 4 | 1 | 0 | 0 | 15 |
| outros | 3 | 4 | 3 | 0 | 10 |



Ao observar simplesmente esses percentuais tem-se a percepção de uma equação equilibrada entre as proposições de preservação e eliminação, pois efetuada a soma das prioridades 1 e 2 chega-se, igualmente, a 60%, na indicação dos entrevistados para esses objetivos.

Mas é, sobretudo, na justificativa de sua escolha que o entrevistado expressa, ou melhor, fala muito mais do que pensa.

Na minha opinião, enquanto arquivista, é para preservar. Na verdade, para fazer a gestão, para preservar o que deve e eliminar o que pode, o que já cumpriu os prazos. Só que essa não é uma opinião quando a gente fala de avaliação dentro [da instituição], porque o foco é a eliminação. (E2)

É difícil. Estranho. Eu acho que primeiro a gente tem que pensar na preservação. Apesar de que todo mundo quer pensar: “Eu quero eliminar”, eliminar é bom, mas a gente tem que ver se a gente não está eliminando o que deveria ser preservado.

Então, eu acho que a preservação é mais importante. E, eliminar porque você precisa de espaço. (E5)

Tem documentos históricos. Tem que ter guarda. Se depender da chefia, é para eliminar. Houve, até, um coordenador aqui que queria eliminar tudo. Ele falava: “Vou fazer um mutirão”. Porque, às vezes, está precisando de espaço e a gente não tem. Ele queria espaço. Ele queria fazer uma comissão, um mutirão, para eliminar. (E10)

Porque a quantidade de documentos que apontam para a eliminação é muito grande. E a partir do momento em que você concentra os esforços para fazer a avaliação nesse quantitativo, que vai ser sempre maior para eliminação, você [concentra] as suas energias para a preservação. Para tratar melhor, para ter um olhar mais criterioso com relação à documentação que é a memória, que vai ser preservada. (E14)

A princípio, a questão da eliminação, apesar de haver essa necessidade, principalmente, no arquivo geral, que tem bastante documento, essa palavra eliminar ainda não está muito em voga na CPAD. Porque a gente ainda nem se organizou. A gente não pode falar em eliminação agora. Senão, a gente vai acabar fazendo tudo errado. Então, a gente está falando mais na questão de preservar os documentos. Lógico, a gente fala também da eliminação, mas não com tanta ênfase. [...] A eliminação é uma coisa necessária, a gente tem ciência disso. O sonho de todo mundo é organizar o arquivo, não é meramente só jogar papel fora. (E16)

Preservar e dar acesso. Porque não adianta a gente preservar para ficar guardadinha. Porque também não vejo como que a preservação pode ter sucesso, se não for para dar acesso. [...] É uma discussão que nós fazemos constantemente na comissão, porque vários setores têm outras visões sobre isso. (E17)

É realmente eliminar, mas preservar também. É porque também eu fiz História, então eu me preocupo muito com a questão também da preservação, da memória também. [...] Porque na medida em que você elimina, você tem mais condições de guardar, realmente de forma adequada, aquilo que tem que ser, a documentação que tem que ser preservada. E você aí vai ter mais espaço, você vai ter mais condições. (E20)

Mesmo aqueles que por formação expressem a motivação da preservação, em primeiro lugar, a realidade dos serviços arquivísticos e a presença de grandes volumes documentais, na maioria das vezes sem tratamento, fazem com que a eliminação se apresente como a indutora da prática da avaliação.

Os argumentos que esses profissionais (arquivistas, historiadores e docentes) apresentam, muitas vezes, não se sustentam frente as reais condições e as pressões existentes neste cenário arquivístico, por mais que eles possuam domínio gerencial para promover a adesão e conhecimento das estratégias de convencimento.

A gente é um pouco conservador aqui. Para preservar, eu diria que está em primeiro. E, em segundo, para eliminar e preservar. Porque a eliminação é uma necessidade também. Digo necessidade administrativa. Porque a gente não elimina a informação. Sempre que a gente pode **a gente reformata para ganhar espaço**, tudo isso. Então tem uma preocupação de gestão aí também. Mas com a informação, a gente é bem conservador. O objetivo é muito mais preservar. [...] Tanto é que muita informação

que poderia ser descartada, que foi avaliada como para ser descartada, que não teria na avaliação a necessidade de preservação, mesmo assim foi considerada uma possibilidade de acesso futuro à essa informação. **Então a gente microfilma.** Tem casos assim. (E3) (grifo nosso)

Eu acho que para preservar primeiro. Porque se a gente não seleciona, **existe uma pressão muito grande por eliminar.** Então, quando a gente consegue identificar o que é que precisa realmente ser mantido, a gente garante apoio para que aquilo realmente seja mantido. Então, eu acho que primeiro preservar, depois eliminar. **A avaliação serve muito para a gente efetivamente realizar uma gestão da documentação da empresa.** Ou seja, deter o controle, uma governança maior sobre a produção documental, a tramitação até chegar ao arquivo central. Nisso a avaliação ajuda muito. Talvez eu colocasse isso em primeiro lugar. (E4) (grifo nosso)

Quanto à atuação das Comissões procurou-se identificar desde quando elas foram constituídas, com que frequência são realizadas as reuniões e como estão sendo desempenhadas as atribuições do Presidente e dos demais membros.

As datas-limite de constituição dessas CPAD variam de 1977 a 2010. A mais antiga foi instituída antes mesmo da legislação federal, que tornou obrigatória a constituição de Comissões nos órgãos e entidades do Executivo, ou seja, o Decreto nº 2.182, de 1997.

Essa Comissão, da década de 1970, tinha com o objetivo específico identificar quais documentos deveriam ser microfilmados. Sabe-se que a técnica da microfilmagem foi muito utilizada para alteração de suporte, visando à liberação do espaço físico, e muitas vezes a adoção desse procedimento não passava por um processo de avaliação de sua real necessidade. Vê-se, ainda, que só recentemente, em 2009, a instituição aderiu às normas arquivísticas, porém não adota o nome proposto pelo instrumento legal.

Em 1977, foi instituída uma comissão com o objetivo de definir o que seria microfilmado. A avaliação foi toda feita sobre qual documento deveria ser microfilmado. Em 1989 foi instituída a 1ª Comissão de Análise e Avaliação de Documentos, que foi renovada em 2009, a empresa não utiliza o nome de comissão permanente por questões 'gerenciais'. (E5)

A CPAD mais recente, a de 2010, só foi formalmente instituída dentro da instituição a partir da formulação e implementação da proposta de uma política corporativa de arquivos que pretende, entre outros objetivos, ajustar as ações de gestão de documentos da instituição a todos os procedimentos que são regulamentados pela legislação federal. Essa instituição, também, adota a técnica de microfilmagem como solução para 'reformatar' a informação, conforme exposto em outra fala.

Só em 2010. Anteriormente ela não existia. Normalmente a avaliação era feita, como eu falei, no âmbito das áreas, de cada área. Esse era, digamos assim, o

microuniverso, seriam microcomissões, mas não o modelo atual com a política corporativa de arquivos. A política é justamente uma tentativa de caminhar para regularizar a situação arquivística da instituição. O que a gente vai ter, na verdade, hoje, é uma comissão instituída. Ela ainda não se reuniu. Mas já há na instituição uma comissão formalizada. (E3)

Com relação à constituição das demais Comissões, a adesão à prescrição legal foi gradual. Cinco instituições constituíram suas CPAD em 1998, um ano após a expedição do citado Decreto e três no ano 2000. Dez (55%) instituições só o fizeram após a implementação do SIGA, ou seja, três em 2004, duas em 2005, uma em 2006, duas em 2007 e duas no ano de 2009.

Não foi identificado, na maior parte das instituições, o estabelecimento de uma regularidade para a realização das reuniões. De acordo com os depoimentos, elas ocorrem de acordo com a demanda e com um objetivo bem específico, normalmente, para aprovar uma eliminação. Algumas instituições, em determinadas ocasiões, chegaram, inclusive, a promover reuniões mensais.

A ideia é a gente se reunir uma vez por mês. (E6)

Tem sido difícil juntar todo mundo para uma reunião. Ganha um ar muito burocrático: a CPAD vai se reunir. Dependendo da necessidade. Ou, por exemplo, surgiu uma demanda de uma área, que vai demandar um trabalho maior, um envolvimento. Aí, eu recorro ao representante daquela diretoria para me dar apoio lá dentro. Então, eu faço uma reunião com esse membro para pedir o apoio dele ao projeto. A atuação dos membros tem sido mais essa, ou seja, por demanda, dependendo das coisas que acontecem, a gente recorre a esses membros. (E4)

Olha, até o final da década de 1990 era freqüente porque a gente estava avaliando toda a documentação da área-meio. Mas agora, de 2010 para cá, nós só tivemos duas avaliações. E, ao todo, devem ter sido umas cinco reuniões. Acho que foram umas cinco reuniões. (E5)

A CPAD se reúne toda vez que ela tem uma listagem para analisar. Só nesse momento. [...] **Não tem regulamento, não tem cronograma, não tem nada.** Eu só quero que eles aprovem. Porque já é difícil encontrar vários [membros] em um horário para fazer um trabalho desses. [...] Aí passa por nós, nós estamos presentes, orientamos: “Olha, esse pode. É permitida a eliminação”, todo mundo assina e pronto. (E18) (grifo nosso)

Até o ano passado a gente estava fazendo reuniões mensais. No começo desse ano, a gente fez umas 3 ou 4 reuniões. A gente parou de se reunir com essa freqüência. Tiveram várias demandas, teve a greve. A gente teve que fazer uma readequação na composição da CPAD. (E11)

O registro em atas das decisões tomadas nessas reuniões é feito por quinze (75%) dos entrevistados. Mas nem sempre esse procedimento foi a regra, como apontam os depoimentos.

Quando eu comecei a participar das comissões, eu era a secretária e eu fazia, porque, antes, não faziam atas. Não faziam o registro. Memórias, eles não liam nada. O problema é que eu era membro, e eu propus que cada vez um fizesse, ou então, a pessoa que trabalhava no [arquivo central], na época, fizesse, a gente passava alguns dados para que ela fizesse. Aí, ela não fazia. Algumas reuniões ficaram sem memória. Porque eu, também, tinha muitas funções aqui. Depois, quando eu entrei como presidente da comissão, já era uma outra estrutura. Hoje, [a chefe do arquivo central] passou a fazer as atas em reunião, passa para nós, a gente corrige, confere, ficou normatizado. (E17)

A disponibilização dessas atas dentro da instituição não é comum, restringindo-se, na maior parte das vezes, aos membros da Comissão. Alguns Presidentes afirmaram que pretendem colocar na *intranet* e apenas um informou que as atas se encontram no sítio eletrônico da instituição. Dois entrevistados acharam a ideia interessante e pensam em aderir à divulgação.

A gente já botou na página [da instituição] a ata da CPAD. Algumas têm, não sei se todas. É a transparência! A gente está botando edital de eliminação, essas coisas, na página. (E18)

Não. Até agora não. A gente não disponibiliza. Mas é até uma coisa a pensar. Aqui a gente tem o espaço, um portal, mas não tem uma obrigatoriedade. Você pode abrir um espaço para colocar as atas, as decisões. (E6)

Eu acho que ainda não. Uma boa idéia até, fazer isso. A [chefe do arquivo] está refazendo o site, inclusive fez blogs. Mas eu acho que não tem as atas. (E17)

Quanto à necessidade de elaboração de um regimento interno da Comissão, apesar de não ter sido formalmente questionado, pode-se observar que os atos normativos que instituíram as Comissões, na maioria das vezes, apenas, indicam a sua composição, com a designação dos nomes dos Presidentes e demais membros. Não constam, desses atos, diretrizes relativas ao funcionamento da Comissão. Algumas das Comissões estão, ainda, discutindo uma proposta e apenas uma afirmou ter seu regimento interno aprovado.

Pois é, o que a gente está para discutir ainda [...] decidir sobre o nosso regulamento, nossa forma de trabalhar. Já está até minutada [a portaria], mas a gente ainda não discutiu sobre o assunto. (E1)

A primeira reunião, em que ele tomou posse e se apresentou enquanto presidente, foi a que a gente queria aprovar o regimento, a que não teve quorum. E depois disso, a gente não teve mais reuniões. Hoje há uma confusão de papéis. Geralmente, o chefe da divisão e o substituto são designados como presidente da CPAD e suplente. Até por isso que se insistia muito na aprovação desse regimento interno. (E9)

A gente reativou a CPAD quando os arquivistas chegaram, fez uma nova composição, **criou o regimento interno da CPAD**. Então, tem uma atividade

representativa. Ano passado, a gente discutiu várias questões que estavam assim, empacadas, há muito tempo. (E11) (grifo nosso)

Inclusive o nosso regimento também já está pronto. Falta agora a finalização pelo grupo, quer dizer, aprovação para encaminhar para a alta administração. Agora, eu não sei se vai emplacar. Está para sair agora. Antes do final do mês talvez saia. É uma grande dificuldade isso. (E16)

Para evitar a elaboração de um novo ato normativo a cada saída de servidor, uma vez que foi constatada uma grande rotatividade entre os indicados para comporem as Comissões, algumas instituições optaram apenas pela indicação de um representante de cada área da instituição. “Encontrar as pessoas certas” para virem a compor a CPAD, costuma ser uma entre as muitas atribuições do Presidente apontadas pelos entrevistados. Entretanto, esse fato, costuma ser um dos maiores problemas aliado à questão da rotatividade dos membros.

A primeira reunião que nós tivemos agora, eu como coordenador, partiu de um setor que estava com uma dúvida em relação à eliminação de um documento. Eu não ia responder como coordenador. Acho que a coordenação, a CAAD, no caso, tem um grupo que precisa ser reunido para poder chegar a esse consenso sobre o que fazer com a tal documentação. Então, eu acho que eu sou um intermediário entre o setor, ou usuário, ou solicitante, que pega essa dúvida, ou essa documentação, que está sendo questionada, e leva para um grupo, que está no aguardo de que uma reunião aconteça. Se não for da minha parte, isso não vai acontecer. E aí, na verdade, quando eu entro em contato, ouço: “Ah, hoje eu não posso”, “Ah, eu vou viajar semana que vem”, “Se você saiu e você é do grupo, não me avisaram”, “Se demitido ou se aposentou”. Eu, como coordenador, várias vezes, solicitei que fosse indicado um outro membro para aquela área. As respostas não vinham. Então, quer dizer, você fica fazendo esse papel. Você joga em todos os lados. Você cobra uma indicação, cobra uma presença, uma reunião, você quer ter um consenso de horário que fique bem para todos. Bom, esse é o papel para mim. (E5)

Muitas coisas você não pode decidir sozinha. Você tem que ter o presidente. E como ele ocupa um cargo de coordenação, dificulta até marcar reunião porque a agenda dele fica constantemente cheia. Então, eu acho que a presidente devia ser mesmo a chefe do setor daqui do arquivo para não ter essas paradas, entendeu? Porque é um trabalho que você tem que dar continuidade. Aqui, essas mudanças constantes de gestores, também, dificultam demais. Porque toda vez que muda um gestor, você tem que recomeçar. Você tem que chegar e dizer: “Isso é assim, significa isso. A gente tem trabalhado assim, dessa maneira”, tem que passar todo o informativo. Aí pára o processo. Isso dificulta, paralisa todo o trabalho. Os membros da CPAD também mudam. Muda bastante. Muda quase que sempre. E aí, a maior dificuldade é essa mudança constante. Porque os servidores também mudam. Ah, mudou o titular, mudou o suplente, toda vez que você inicia uma reunião, você tem que falar da importância, tudo de novo. [Pois na maioria das vezes] são nomeados sem mesmo saber qual é a função. [...] Olha a CPAD tem responsabilidade de analisar os processos. Então, tem que ter pessoas que entendam da documentação do setor ou da unidade. Tem que conhecer a parte legislativa da instituição e a parte administrativa, tem que ter esse conhecimento. Esse processo de recomeçar é que dificultou a continuidade dos trabalhos. Mas, aos poucos, você vai... Eu tenho percebido que ultimamente eu tenho dado dois passos à frente e um só para trás. Antes eu dava um para frente e três para trás. (E8)

Algumas das queixas, frequentemente, ouvidas nos depoimentos com relação às atribuições do Presidente e dos demais membros que compõem uma Comissão foram essas: a carga de responsabilidade que o Presidente ‘carrega’; o desconhecimento da função e do importante papel que uma CPAD representa para a instituição; a falta de envolvimento dos demais membros com o trabalho; fazer com que os membros ‘se interessem em discutir’ e, até mesmo, se comprometam a participar das reuniões.

É como você ter que carregar muitas coisas ao mesmo tempo, mover toda uma equipe. Não é nem uma equipe, é mover pessoas. Para te falar a verdade, eu acho que eu sinto assim um peso, sabe? É muita responsabilidade, na hora em que você assina um documento. Chama a responsabilidade, porque você está mexendo com a memória do órgão, com as provas do órgão, com tudo que é importante assim para ele, não é? Você está falando uma coisa que é importante e as pessoas agem como se fosse uma brincadeira, parece que tudo vira piada: “Vamos jogar tudo fora que dá mais certo, sabe? Bota fogo”. Ninguém está preocupado em trabalhar verdadeiramente. “Ah, ela é arquivista, a outra, também do arquivo, é presidente da comissão.” Então, eles acham que você é que decide. E a gente não vê por esse lado as coisas, a gente vê que todo mundo tem que ter realmente um pouco de envolvimento, de comprometimento, cada um fazer a sua pequena parte. E eu acho que a gente tem dificuldade, não sei se os outros órgãos têm, é como se fosse assim, buscar pessoas para participar da CPAD, que não tenham envolvimento com gestão e que queiram participar, porque são poucas as pessoas que têm envolvimento com gestão documental. E aí buscar essas pessoas que queiram participar, e que não acabem meio que empurrando assim, para o presidente, todas as decisões. (E2)

Eu vejo como um coordenador. Porque na verdade você é presidente no sentido que alguém tem que assumir a responsabilidade. Mas as atividades, as discussões, as decisões, têm que ser tomadas em conjunto pela comissão, por todos os membros. Agora, na hora, por exemplo, da eliminação: é um momento muito grave, porque é o presidente que assina. Então, ele tem que estar imbuído, ele tem que estar por dentro do que está acontecendo. Tem que estar preocupado em analisar muito criticamente, porque é ele que vai responder, em última instância, pelas decisões da comissão. Agora, num sentido prático, dos encaminhamentos e tal, eu vejo o presidente mesmo como um coordenador. Compartilhando todos os problemas, as dificuldades, e orientando também, eu vejo uma relação muito horizontal. Todos têm que se envolver. [...] É muito complicado quando você tem pessoas numa comissão que não vão na reunião, participam muito superficialmente. Porque é um trabalho que depende de várias visões. E você precisa de saberes diferentes que as pessoas têm, conhecimento sobre situações particulares de cada setor, de cada área, digamos assim, que na falta delas, isso fica complicado. A gente, para tomar decisões, para definir, precisa ter um olhar diversificado. Então, eu acho que assim, quem está numa comissão não pode estar *pro forma*, tem que estar ali para trabalhar mesmo. E discutir, dentro dos seus limites, claro, o que cada um conhece, do que cada um domina. Mas aqui, inclusive, tem arquivistas fazendo parte, que estão muito envolvidos no trabalho. Então, é bem bacana, também. Porque além da própria comissão, tem os colaboradores que estão atuando junto, trazendo informações. Então, eu vejo que eles também têm um papel de responsabilidade, porque tudo que for decidido ao final, que gere uma eliminação ou uma guarda permanente, é resultado dessas visões todas. Não é resultado da visão de uma pessoa. É um consenso que se estabelece dentro dessa comissão. E que têm que refletir os seus setores também. Eles têm que estar antenados com o que acontece nas suas respectivas áreas. (E17)

Divulgar quais são as atividades fundamentais da gestão de documentos e, até mesmo conscientizar sobre o significado da avaliação de documentos para a instituição, não só para os membros indicados como também para os gestores que os indicam, tem sido considerada uma das principais tarefas desenvolvidas pelos Presidentes.

Eu acho assim: a CPAD, ela é muito importante, mas a gente tem uma dificuldade em relação ao reconhecimento da importância dessa comissão. Quando a gente pediu pessoal para participar como membro, a gente teve muita dificuldade. O pessoal queria colocar o pessoal que cadastra o documento. Só que a gente precisa, realmente, de pessoas que entendam do negócio, ou seja, que entendam tecnicamente da produção documental, dos assuntos e do que se refere cada unidade. Então, a gente teve muita dificuldade na hora de indicação de membros. Eu acabo sendo a rede de contato para conseguir esse auxílio das unidades. Algumas unidades de gestores são muito fechadas, eu não consigo penetrar. Outras eu já tenho maior atuação, então eu consigo maior apoio deles, consigo fazer com que eles enxerguem um pouco mais. E outras realmente não têm condição de me fornecer uma pessoa atuante tecnicamente. “Por quê que você não tem condição?” “Ah, porque eu só tenho DAS, eles acabaram de entrar, não estão sabendo de nada”. A gente tem essa realidade aqui na casa. Agora, a maior dificuldade que eu tenho é com os gestores mesmo, de enxergar um pouco esse papel da gestão documental com uma importância no órgão. Então, nosso maior obstáculo é o reconhecimento dos gestores, mesmo. (E7)

E, também, nós tivemos dificuldade de manter membros na comissão. As pessoas, geralmente, têm aquele conceito de ser uma comissão para rasgar papel, uma comissão menos importante, vamos dizer assim. Então, eu tive que levantar essa importância da gestão de documentos, até para manter o pessoal comigo. Em 2010, foi um ano de disseminação do papel da gestão de documentos aqui [na instituição]. Depois de 2011, nós demos uma paradinha porque foi um ano de muita saída do pessoal da CPAD. Agora, eu entendo o seguinte: o papel do presidente é muito mais do que o de coordenar o grupo, no meu caso, em especial, levar o grupo a conhecer a gestão de documentos. Como é que eu vou dizer? Devido aos componentes da CPAD não terem esse conhecimento, tem essa dificuldade. [...] Uma outra grande dificuldade que a CPAD tem, acho que todas, é que a gestão de documentos é uma tarefa técnica e permanente. A palavra já diz, ela é permanente. E muitos de nós dividimos essas atividades com as atividades do setor. Dependendo do setor em que você está, às vezes, sobra muito pouco para você [atuar] na CPAD. Então, trabalhos, projetos que poderiam ser concluídos em pouco tempo, levam, às vezes, um ano ou até mais. Por não ter um corpo técnico atuando em gestão de documentos. Ela é uma comissão, mas eu entendo que é como se fosse uma divisão. Muitos membros têm que viajar pelo seu serviço. Muitos são chefes. Então, uma das minhas propostas é essa, que se coloque a CPAD como uma unidade técnica com formação de pessoal técnico. Pelo menos, na secretaria da CPAD, porque ela é uma comissão. Até para poder dar andamento nos trabalhos, porque está difícil. Eu creio que essa é a dificuldade de muitos outros. Porque do jeito que está, o rodízio vai continuar. (E16)

Todos os entrevistados expuseram com muita clareza a função que desenvolvem como Presidentes, Coordenadores ou membros de uma CPAD. A responsabilidade que o cargo exige, nem sempre é vista como uma carga, na maioria das situações demonstrou a consciência que possuem a respeito da importância que representa essa tarefa dentro da instituição.

É muita responsabilidade porque quando se trata de documento... Uma eliminação errada é problema. Um documento que tem um prazo de guarda permanente, se sair uma eliminação, se for cobrado e esse documento tiver sido eliminado é um problema. Então, é responsabilidade! (E10)

No princípio, quando saiu a portaria com as indicações dos membros, eu percebi que tinham alguns que estavam meio em pânico, dizendo: “Como vamos fazer?”. Então, nós fizemos reuniões com todos os grupos, abrimos o leque, mostramos que a partir de agora, cada um tinha uma função. Qual a função que tinha o presidente e qual a função tinha o sub-presidente, juntamente com a sua comissão, juntamente com os seus setoriais, que é divulgar junto às autoridades e provocar essas reuniões para que nós possamos nos organizar e unidos crescer cada dia mais. Mas tem sido positivo. Eles ficaram mais conscientes e entenderam que a partir de agora cada um tem que fazer a sua parte. A princípio são reuniões. Mas vai ter um período que vamos cobrar deles, porque esse negócio de fazer só reunião, reunião e não fazer nada, não resolve. A gente tem que colocar a mão na massa. (E12)

Bem, eu acho que o presidente da CPAD tem que ter uma noção muito grande da legislação. Eu não sei se é obrigatório ser arquivista, eu acho que não. Não está escrito isso em lugar nenhum. Mas eu acho que ele tem que ter uma noção muito grande da legislação. Ele tem que ter noção da instituição. Ele tem que participar do sistema de arquivos da instituição. [...] Ele tem que orientar, supervisionar e se responsabilizar pela assinatura. Embora ele tenha um conjunto, uma ata que vai aprovar, eu acho que ele é o maior responsável. Eu acho que a responsabilidade dele é enorme. E defender as decisões tomadas. [Quanto aos membros] eu acho que eles não têm obrigação de estar analisando, mas, por outro lado, têm. Quer dizer, é uma coisa muito complicada. Porque nós somos regidos pela mesma lei, pela 8.112. Você não pode negar uma atribuição, não é? Eu acredito nisso. Eu acho que eles não têm obrigação de fazer, mas eu não sei como dizer, por outro lado, como servidores públicos, eu acho que eles têm que atender ao chamado. E aí é que a gente entra com jeito, não é? Você conhece [a pessoa] “Pelo amor de Deus, quanto você quer para ser da comissão? Para ir à reunião? Eu pago taxa de urgência”. Depois você apaga isso que falei. É difícil. Tem que ter participação, tem que se envolver com o trabalho. Não se envolvem. A ata está pronta, a gente faz aquela pré-ata, bota tudo o que é, explica o que está sendo eliminado, mostra na tabela, eles concordam. Obviamente porque está tudo de acordo. Mas ninguém teve um trabalho anterior de verificar. Tudo é feito na reunião, mostrando os procedimentos, aí eles concordam e assinam. Detalhe: na minha comissão da CPAD, sempre tem alguém da área jurídica. Então, se tiver algum problema ali, ele tem que falar. Se não falar, não fica bem. (E18)

Eu vejo como uma atribuição de muita responsabilidade. Não é fácil avaliar e eliminar no serviço público, mas eu acho que o maior desafio é você conseguir conscientizar as pessoas que existe uma legislação, que documento público não pode ser eliminado de qualquer forma. A gente encontrou alguns problemas aqui. As pessoas não têm essa consciência. Descobrimos algumas eliminações sumárias. E a gente tenta, de alguma forma, conscientizar essas pessoas de que isso não é possível. Eu acho que esse é um dos desafios. E eu acho que esse é um papel da CPAD. Estabelecer limites, [mostrar que] tem metodologia, que não pode ser feito a esmo, de qualquer maneira. Principalmente para uma instituição que não tinha nada alguns anos atrás, essa consciência. Acho que, em primeiro lugar, tem que conscientizar todo mundo de que existem regras e que tem que participar. [Contudo,] na atual comissão, a gente não tem essa participação efetiva. Mas, se a gente conseguir efetivar a proposta que está em andamento, eu acho que a participação dos outros membros vai ser muito produtiva. Porque alguns conjuntos documentais trazem muita dúvida em relação à sua eliminação. Exatamente. E eu acho que a flexibilidade de você convidar membros para esses encontros que estão diretamente ligados à produção de alguns conjuntos documentais torna essa discussão muito mais efetiva. (E19)

A sobrecarga de trabalho ocorre, muitas vezes, também, porque a maioria acumula essa tarefa com funções de chefia (são coordenadores, gerentes, diretores, etc) com outros encargos dentro da instituição e, outros ainda, com a presidência ou a coordenação de uma Subcomissão do SIGA.

A gente ainda está aquém. Eu acho que precisaria ser feito mais, até em função da situação atual em que a gente se encontra. Mas, como eu assumi também aqui, veio tudo junto. Tentando adequar as atribuições que eu tenho aqui no setor de documentação, que envolve a Biblioteca, o Protocolo e o Arquivo e, ao mesmo tempo, mesmo trabalhando como presidente. Então, eu acho que eu trabalho um pouco lá, eu trabalho um pouco aqui, está um pouco misturado. (E1)

Olha, um pouco pesadas. Por que? Até, na última alteração da proposta de composição de CPAD, eu procurei adotar na [instituição] a figura do secretário executivo. Para auxiliar nas atividades, principalmente, de marcação, elaboração de relatórios, preparação da documentação. Porque praticamente isso fica a cargo do presidente, não é? De convocar, de elaborar a ata. Então, a figura do secretário para apoiar esse processo. Porque, além das atividades administrativas, enquanto chefia de uma divisão, que demandam um tempo muito grande, é servidor, é documentação, são contratos, você, ainda, tem essa atividade, “presidência”. No meu caso, então, eu acumulo 3 presidências. Mas eu entendo que ele tem uma figura de um grande motivador do processo de gestão. Sob o ponto de vista da avaliação, no caso da comissão de avaliação, e do SIGA também. Ele tem que ser uma figura que tem que conhecer a realidade da instituição e as normas arquivísticas. As técnicas arquivísticas, eu considero que isso seja um item importante, apesar que tem muitos órgãos em que os presidentes não são da área de arquivo mas, também, desempenham muito bem o seu papel. Mas se tiver esse elemento a mais, que é o conhecimento arquivístico, eu acho que já é um grande passo. E a postura de um grande motivador. Porque nem sempre as pessoas que são indicadas para integrarem essas comissões [...] nem sempre são pessoas envolvidas com a gestão. Então, eu acredito que um dos pontos essenciais é conhecer, saber o que precisa fazer e ser um grande motivador. Porque senão se torna uma coisa maçante e chata. Porque senão eles falam assim: “Ah, de novo reunião de comissão, ah, não, mas eu tenho um monte de coisa para fazer!”. Por que? Porque eles chegam com a atribuição a mais, também com responsabilidades. Sendo que ele vai chegar e o chefe vai falar assim: “Você não pode fazer isso agora, porque eu tenho um prazo de outra atividade, que você precisa fazer essa. E não a outra, agora”. Sem contar que ele não tem nenhum adicional a mais para essa outra atividade. Então, esse é o cenário, essa é a situação, porque, efetivamente, a participação deles é muito complicada. Que nós temos que ligar para eles e dizer assim: “Você esqueceu da reunião?” A gente liga um dia antes, que a gente dá até um prazo. Inclusive isso consta agora da proposta de alteração da portaria, um prazo de convocação, para dar aquele tempo assim: “Olha, daqui a duas semanas, não esqueça da nossa reunião”. E já solicitar alguma coisa. Por exemplo: “Eu preciso que naquela reunião você me traga tal situação”. Então já dá um prazo para que eles preparem isso. E um dia antes da reunião, a gente já começa a ligar para dizer, “olha não esqueça que amanhã vai ter reunião”. E às vezes chega no dia da reunião, como aconteceu na reunião passada, a gente demorou uma hora para começar a reunião. Porque um estava no trânsito, o outro “ah, eu esqueci, eu sei que você me ligou ontem, mas eu não posso descer, porque a outra pessoa que iria me substituir ainda não chegou”. Então, é muito difícil. (E14)

Ao ouvir (ou ler) as falas percebe-se que as dificuldades vivenciadas e as queixas proferidas advêm muito da ausência de comprometimento de todos os participantes do

processo de avaliação, seja ele, o servidor, o gestor ou a ‘alta administração’. Na verdade, todos ‘desejam’, ou ‘esperam’, poder compartilhar as atribuições e ter, ao menos, reconhecido e valorizado o seu difícil trabalho.

Eu vejo a atribuição de mediação. O tempo todo querendo articular interesses, eu não diria interesses, os técnicos das áreas, explicar o trabalho, os objetivos, o que as áreas deles ganhariam com isso. O meu trabalho tem sido esse. Tentar procurar uma forma meio que padrão para consolidar esses dados que vêm das unidades. E dar uma orientação sobre o prazo, por conta de quê você está considerando esse prazo, está previsto na lei, se é uma exigência da própria área ou uma norma específica. (E6)

Regimentalmente, é função do presidente: presidir as reuniões, convocá-las, etc. Por enquanto, a única coisa que eu fiz como presidente da CPAD foi só assinar o edital de ciência de eliminação. Por enquanto foi só. Mas eu acho que a função do presidente da comissão é receber as demandas arquivísticas, os assuntos que são de competência da comissão. Procurar, também, colocar em discussão, ver quais são as necessidades [da instituição] que podem ser tratadas pela comissão. Para que isso ande, para que a gente consiga realmente imprimir a gestão de documentos em todo o ciclo. (E11)

Todos os entrevistados expuseram com muita transparência o seu pensamento ao defenderem as suas posições, o que muito dificultou a seleção dos depoimentos. Procurou-se subtrair apenas algumas expressões repetitivas para evitar um cansaço ou uma ‘desmotivação’ na leitura dessa longa (e quem sabe, para alguns, exaustiva) seqüência de falas, mas optou-se por manter a linguagem, muitas vezes, informal em que transcorreram as entrevistas.

Excluir algumas falas ou omitir determinadas colocações mais enfáticas não seria leal para com aqueles que de forma tão acolhedora receberam, em seus ambientes de trabalho, a pesquisadora.

Ao apresentar esses depoimentos, pretende-se delinear um painel não muito distante daquele que se acredita que, efetivamente, aconteça no cenário arquivístico federal.

Pode-se afirmar pelos relatos da atuação das CPAD que a atividade de avaliação de documentos tem sido norteadas, quase que exclusivamente, pela aplicação dos instrumentos de gestão relativos às atividades-meio (CCD e TTD), aprovados pela Resolução nº 14, de 2001, do CONARQ.

Nas respostas às questões objetivas desse eixo e nos depoimentos prestados foi possível verificar o que fazem as CPAD e quais são os documentos, normalmente, selecionados para a eliminação. Quais argumentos são utilizados ou não para justificar essa prática, uma vez que a preocupação em preservar parecia superar a vontade ‘soberana’ de eliminar.

Confirmaram a eliminação de documentos, treze (65%) entrevistados, sendo que apenas uma instituição (5%) não obedece às normas arquivísticas prescritas para o Executivo Federal, ou seja, elimina documentos, mas não elabora Listagem de Eliminação, não solicita aprovação da autoridade arquivística e não publica no Diário Oficial da União o Edital de Ciência de Eliminação. Nesse caso específico, os instrumentos são usados apenas como referência, pois são seguidos procedimentos internos. Entretanto, informaram que estão querendo ajustar esses procedimentos aos da legislação arquivística em vigor.

Atualmente, a gente utiliza a tabela de temporalidade da área-meio como referência. A instituição elimina documentos, mas não utiliza a Resolução nº 7, do CONARQ. Porque como eu falei, que a gente está ajustando a instituição a todos os procedimentos que são regulamentares. [...] E a gente, também, tem outra situação com relação à eliminação, nós temos a microfilmagem interna. Hoje, praticamente tudo que é eliminado, a gente passa antes pelo processo de microfilmagem. E outro ponto é que a gente não elimina documentação permanente. Existe a eliminação, a gente segue os prazos, só a Listagem de eliminação que é feita internamente. A gente não publica no Diário Oficial, mas a gente tem uma listagem de tudo que é eliminado. (E3)

Das sete (35%) instituições que não eliminaram documentos, um entrevistado apresentou uma situação de exceção, pois a instituição só efetivou a eliminação uma vez quando do processo de organização de um acervo acumulado por outro órgão, mas que estava sob a sua custódia. Na ocasião, foram seguidos todos os preceitos normativos.

A instituição nunca eliminou documento. A gente usou a tabela de temporalidade como piloto, não na nossa documentação, mas naquele acervo que órgão X não levou para Brasília. Era para uma documentação acumulada. E foram, basicamente, cópias que a gente eliminou. E tudo recapitulativo de dentro dos processos que ficaram. (E15)

Um Presidente de CPAD, ao afirmar que a instituição nunca eliminou oficialmente, assinalou que acredita terem ocorrido eliminações acidentais, tanto da documentação da área meio como da área finalística, em razão de acidentes, enchentes e diversas mudanças de espaço físico pelas quais passaram a área de arquivo e, também, a própria instituição. E um outro entrevistado indicou que só eliminam cópias de originais e que para isso não seguem os procedimentos estabelecidos pelas normas arquivísticas.

Os outros quatro entrevistados justificaram a não eliminação de documentos em razão das dificuldades que, ainda, passam quanto à estruturação e à composição da CPAD, bem como quanto à falta de organização e classificação dos conjuntos documentais acumulados. A presença desses fatores tem inviabilizado iniciar o processo de avaliação de documentos.

Se eliminou, foi acidental, antes da minha gestão. Porque tem alguns documentos que eles procuram e não tem no meu arquivo. Então, a nossa tese aqui, é possível que tenha ocorrido alguma eliminação acidental sem seguir os trâmites legais. Alguns servidores, que são mais antigos aqui no órgão, dizem que, quando houve aquela mudança do bloco “C” para o bloco “B, desapareceu um monte de documento. Porque não houve controle na mudança, isso foi no final da década de 1980, início da de 1990. (E7)

O órgão, ainda, não eliminou nada, só cópia de documentos. A gente verifica, por segurança, se o original está aqui, então pode eliminar. Para esse processo de eliminação de cópias a gente não utiliza a Resolução nº 7 e nem a CPAD se reuniu em razão disso. (E8)

No período analisado por esta pesquisa, foram três os instrumentos de classificação, temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-fim elaborados pelos órgãos e entidades do Executivo Federal e aprovados pela autoridade arquivística.

Essa situação assinala que pouquíssimas instituições estão efetivando, por meio da atuação de suas CPAD, o processo de análise e seleção dos documentos referentes às suas atividades finalísticas. Isso, também, indica que, essencialmente, a maioria das instituições vem eliminando os documentos relativos às atividades-meio.

Esse fato aponta, ainda, para a existência de um enorme volume de massas documentais acumuladas, nos arquivos gerais ou nos ‘depósitos’ de empresas terceirizadas de armazenamento, que carecem de uma atuação mais efetiva das Comissões.

Até porque hoje, no órgão, não se tem espaço. Não tem arquivo dentro do órgão. A gente tem um pequeno espaço para uma emergência, para recebimento de unidade corrente para intermediária. Ele chegou na [fase] intermediária, ele tem que ir para o depósito da empresa contratada, porque nós não temos espaço. E o que fica no órgão, a gente procura deixar o que vai ser preservado, nesse pequeno espaço que nós temos. Ou seja, então o nosso olhar, hoje, é para eliminação. A gente está dando prioridade: “O quê que precisa eliminar?”. Para que a gente possa [numa próxima etapa] efetivamente organizar o que vai ser preservado. E até conseguir o espaço físico para armazenar isso. (E14)

A massa documental acumulada! Todo mundo só vê isso. Todo mundo aí dentro da [instituição] só tem essa visão, de eliminação. Não tem a visão de preservação. [...] Essa visão predomina aqui, na sede, mas predomina, também, nas unidades da federação. Sempre é: “Eu estou aqui no estado, eu preciso eliminar documentos”. “Como que eu faço?”. Então, ele não fala nem de gestão, fala de eliminação de documentos. (E2)

As áreas sempre recorrem quando elas querem [re]tirar a documentação delas. “Olha, eu tenho um volume muito grande e não tenho mais espaço”. Sempre partem com essa: “Eu não tenho espaço, eu não tenho o que fazer com esse documento”. Aí, você questiona quais são os documentos? “São esses”. Se não estiver na tabela, eu não vou receber. “E eu preciso fazer uma avaliação, não é?” (E5)

Os arquivos estão bem cheios. Falta de espaço físico, total. E na verdade nem tudo precisa de fato ser guardado. [...] Geralmente, encaminham o documento e isso é um

problema agora do arquivo geral. Que não tem ninguém que possa avaliar de fato. Só faz aquele papel de guardar na estante. Eles guardam no local de trabalho, durante um tempo, depois despacha para o arquivo, e tipo assim: “Agora não é um problema meu mais”. (E9)

Em algumas das falas dos entrevistados pode-se perceber que nas discussões, ocorridas nas reuniões das CPAD, vem acontecendo uma participação um pouco mais efetiva dos membros, no sentido de levantar problemas específicos do processo de análise e de apresentar argumentos tanto para eliminar os documentos como para determinar a guarda permanente.

O problema específico é esse. A instituição, de uma forma geral, possui uma abordagem conservadora. Então, há uma tendência sempre a fazer uma avaliação muitas vezes mais conservadora do que seria necessário sob a ótica legal, sob a ótica de gestão de documentos e da informação. Se a gente não administrar essa avaliação, a tendência é que se preserve tudo. O que, definitivamente, não é o indicado, não é o esperado. A gente observa alguns casos, principalmente, com a atividade-fim, claro. Agora há argumentos como a questão da prestação de contas para a sociedade. A gente tem um cuidado muito grande com essa prestação de contas. A gente trabalha com verba pública, tem toda uma preocupação de manter as informações disponíveis, de certa forma, para que isso esteja disponível para essa prestação de contas. A gente tenta colocar questões para que, também, o técnico da área tenha uma reflexão sobre esse processo de avaliação. Por exemplo, informações recapituladas. Houve uma grande discussão de manutenção, não manutenção, e a gente tem que, às vezes, indicar algumas perguntas para que se crie uma reflexão sobre a necessidade de uma retenção ou não, para eles terem um parâmetro. Porque a reação imediata é realmente bem conservadora. Se eles pudessem colocar guarda permanente em tudo, eu acho que seria guarda permanente independente de ser documento de atividade-meio ou fim. (E3)

Para determinar esses prazos a gente consulta o aparato legal, inicialmente. Mas, não tendo uma norma específica da área ou uma prática, essa decisão fica muito ligada no próprio responsável por aquela área. Passa pela vivência, pela experiência da pessoa. Os mais precavidos querem guardar tudo, outros querem eliminar tudo. Tem essa dificuldade quando não existe nenhuma norma, nenhuma direção para determinar esses prazos. Muitas vezes eles justificam que a própria instituição tem particularidades. Por ser uma instituição de pesquisa não pensa só na questão da gestão, gestão administrativa, gestão pública. Ela precisa ter um olhar mais atento porque é uma área de pesquisa e isso vem até na frente da gestão administrativa. Agora, esse aparato legal facilita porque legalmente a instituição não vai responder. Com certeza, aparato legal dá uma situação confortável para a eliminação. (E6)

Aqueles que têm uma consciência maior se preocupam com a questão comprobatória, sobretudo de que tem que guardar, pela importância jurídica. Outros não têm tão clara essa necessidade da comprovação jurídica, e sim com seus problemas mais imediatos. Não ter espaço para guardar, não ter condições de organizar essa documentação [acabando optando] pela eliminação. Tem uns que eu acho que vêm dessa maneira, não percebem o grau de importância. Mas aqueles que têm mais conhecimento dos problemas que são causados pela falta da documentação, aí eles têm uma clareza. Mas acho que não tanto pela história da instituição, mas por que vão ser cobrados. “O Tribunal de Contas vem aí”, ou “a Procuradoria Geral vai cobrar, vai ter um processo”. (E17)

Em algumas dessas Comissões, ocorre a falta de interesse por uma discussão mais abrangente. Observou-se, que tem sido muito comum, a fragilidade e a pouca consistência das argumentações para a definição da temporalidade e da destinação dos documentos.

De uma maneira geral, os prazos de guarda e a destinação final estabelecidos aos documentos relativos às atividades-meio da administração pública, pela Resolução nº 14, de 2001, do CONARQ, são bem acatados.

Geralmente, o que a gente tem dos membros da CPAD, desses órgãos todos, é pressa por eliminar documentos. “Tem papel demais, a gente tem que jogar isso fora”, essa, geralmente, é a demanda principal dos membros da CPAD que representam as diversas áreas [da instituição]. “E o que a gente pode fazer para digitalizar isso tudo”. Geralmente, são essas questões, colocadas nesse nível mesmo. O sonho de consumo é ter tudo em um sistema digitalizado para que ele aperte um botão qualquer e o documento que ele queira apareça por mágica. Sem que ele tenha que fazer nenhum esforço para isso. [...] O que a gente tem usado hoje é a Resolução 14. O que está estabelecido na Resolução 14, a gente cumpre. Então, a partir da análise da atividade que produziu o documento, a gente faz um enquadramento daquela tipologia em determinada classe. Feito isso, ele herda as regras de destinação e temporalidade da classe. Isso tem sido aceito porque é um critério bastante objetivo. Então facilita. Sem dúvida, a objetividade do emprego da Resolução tem atendido as necessidades. (E4)

Acho que só o cumprimento da Resolução 14. E ninguém questiona a destinação final e nem os prazos de guarda. Os problemas que a gente tem maiores são para classificação, não para temporalidade. Isso é bem claro. A dificuldade de códigos duplos, ou seja, a dupla possibilidade. A classificação é muito questionada por essa dificuldade, por aquelas ambigüidades. Mas a temporalidade e a destinação final não são questionadas. (E11)

As [sub]comissões são absolutamente submissas. Elas não apresentam nenhum problema. É tão mecanizado. Eles não contestam nada. Duas unidade, como eu te disse, são muito ciosas e preservadoras da sua história. Então, lá tem determinadas interrogações, “Está escrito que é para eliminar, a gente precisa eliminar?”, “Não, não precisa eliminar”. Elas são mais conservadores, tem a ver com a questão da história, da memória da profissão deles. Mas é só nesse caso. As outras [unidades] não apresentaram nenhum interesse, nada especial. Só para eliminar. Normalmente, as queixas são de que “essa papelada, esse volume enorme de papel velho, não preciso mais disso”. Aqueles chavões que a gente já conhece. Eles não têm muita noção do trabalho, do envolvimento, que a avaliação vai resultar naquilo que eu quero preservar, ou seja, a memória de quem nós somos, a nossa identidade. Tem aquela noção de administração pública mesmo, só a fase corrente que interessa. O papel andar, a coisa sair, funcionar. É isso. (E18)

Sabe-se que doze (60%) instituições efetivaram a eliminação baseadas nos instrumentos técnicos preconizados pelas normas arquivísticas e apenas uma (5%) o fez sem obedecer aos preceitos legais.

Para ratificar, e até mesmo conferir e comparar, esses dados fornecidos pelos entrevistados, quanto aos resultados dos trabalhos das CPAD, foi considerado necessário

buscar algumas outras informações disponibilizadas na seção “Resultados das atividades de gestão de documentos do SIGA”, no sítio eletrônico do Arquivo Nacional.

Essa seção mantém uma listagem dos Editais de Ciência de Eliminação de Documentos, publicados no Diário Oficial da União, que cobre o período de 1996 até o ano em curso, sendo atualizadas mensalmente. Portanto, engloba o período analisado, o que possibilitou que fossem identificados, no conjunto total de Editais publicados pelos órgãos e entidades do PEF, aqueles que compõem o universo da pesquisa.

Foram encontradas as publicações de noventa Editais de Ciência de Eliminação de Documentos, no período de 1996 a 2012⁷², relativos a quinze instituições cujos Presidentes de CPAD foram entrevistados.

Em 66 (73%) Editais consta a aprovação do Arquivo Nacional. Em 24 (27%) foi identificada a ausência de autorização do Arquivo Nacional e, por esta razão, três Editais foram suspensos ou cancelados por um ofício do Arquivo Nacional. Quanto aos demais Editais, cuja autorização não havia sido manifestada previamente, não constam quais foram as medidas adotadas pelo Arquivo Nacional para sanar esta situação.

Para poder analisar esses percentuais dentro de um universo mais amplo, nesse mesmo período, foram feitas algumas comparações a partir do total de Editais publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF.

No período de 1996 a 2012, foram publicados 193 (cento e noventa e três) Editais por 58 (cinquenta e oito) órgãos e entidades do PEF.

O Quadro 24 apresenta a comparação entre o número geral de Editais publicados, em cada ano no período de 1996 a 2012, com aqueles publicados pelos órgãos e entidades do PEF que compõem o universo da pesquisa.

Não se comparou o número de órgãos e entidades em cada ano, pois, como eles se repetem ao longo do período, a totalização só foi possível com a classificação geral desses órgãos e entidades em ordem alfabética. Essa relação não está sendo apresentada, uma vez que ela poderia revelar a identidade dos órgãos e entidades do universo da pesquisa.

⁷² O marco temporal proposto por esta pesquisa enfatiza a análise das ações de gestão documentos no período de 2004 a 2012, porém nesse caso da publicação dos Editais, a opção de ampliar o marco temporal da análise pautou-se pela questão do marco legal que prescreve essa publicação.

Quadro 24 - Editais de Ciência de Eliminação de Documentos publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF, no período de 1996 a 2012

| ANOS | Nº de Editais publicados | | Nº de Editais em que não constam a autorização do AN | | Nº de editais suspensos ou cancelados | |
|---------------|--------------------------|----------------------|--|----------------------|---------------------------------------|----------------------|
| | Geral | Universo da pesquisa | Geral | Universo da pesquisa | Geral | Universo da pesquisa |
| 1996 | 1 | 1 | - | - | - | - |
| 1997 | 1 | 1 | - | - | - | - |
| 1998 | 5 | 3 | 2 | 2 | - | - |
| 1999 | 9 | 8 | 3 | 3 | - | - |
| 2000 | 5 | 4 | 3 | 3 | - | - |
| 2001 | 6 | 3 | 2 | 2 | - | - |
| 2002 | 13 | 4 | 6 | 2 | - | - |
| 2003 | 12 | 5 | 4 | 4 | - | - |
| 2004 | 13 | 8 | 5 | 3 | - | - |
| 2005 | 14 | 6 | 5 | - | - | - |
| 2006 | 11 | 6 | 2 | 1 | - | - |
| 2007 | 6 | 4 | 1 | 1 | 4 | 2 |
| 2008 | 10 | 5 | - | - | - | - |
| 2009 | 13 | 6 | - | - | 3 | - |
| 2010 | 22 | 6 | 2 | - | - | 1 |
| 2011 | 24 | 6 | 1 | - | 1 | - |
| 2012 | 28 | 14 | - | - | 1 | - |
| Totais | 193 | 90 | 36 | 21 | 9 | 3 |

| | Total geral | | Universo da pesquisa | |
|---|-------------|------|----------------------|-------|
| Editais publicados | 193 | 100% | 90 | 46,5% |
| Editais sem autorização do AN | 36 | 100% | 21 | 58,5% |
| Editais suspensos | 9 | 100% | 3 | 33,5% |
| Nº de órgãos e entidades do PEF que publicaram os Editais | 58 | 100% | 15 | 26% |

| | | | | |
|---|-----|------|----|------|
| Editais publicados | 193 | 100% | 90 | 100% |
| Editais aprovados | 148 | 77% | 66 | 73% |
| Editais não autorizados e Editais suspensos | 45 | 23% | 24 | 27% |

Observa-se que do total dos Editais publicados, 46,5% foram pelos órgãos e entidades do PEF que compõem o universo da pesquisa. Verifica-se, também, que 26% dos órgãos e entidades do PEF responsáveis pela publicação dos Editais pertencem a este universo.

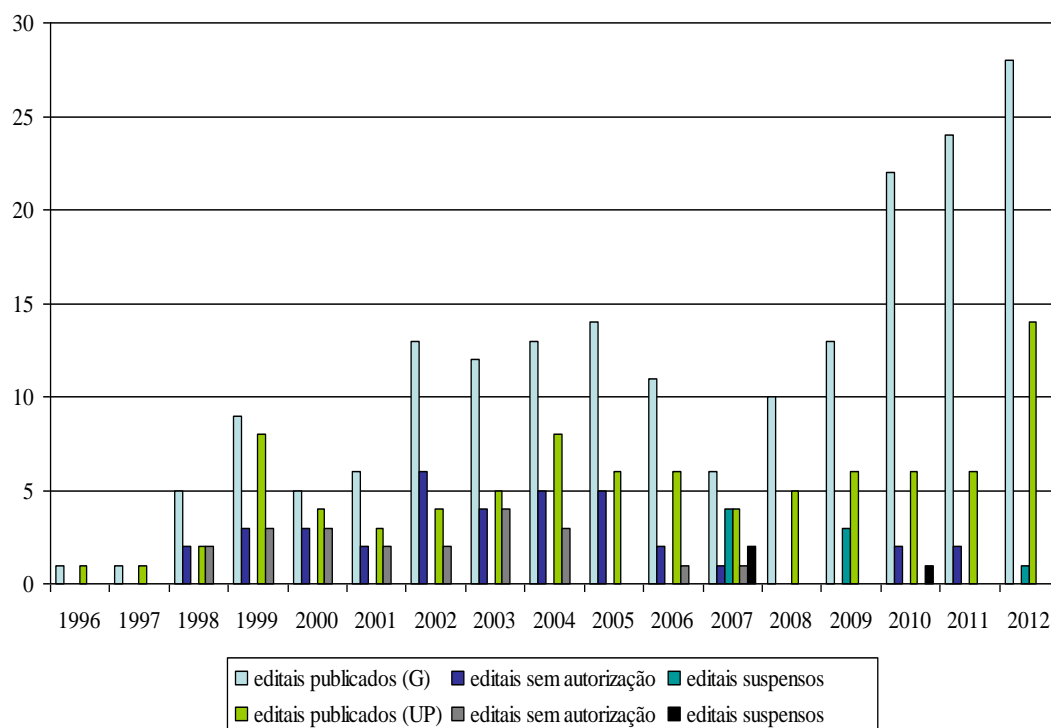
O percentual de Editais com autorização prévia do Arquivo Nacional não apresentam uma diferença substancial entre o quadro geral e o universo da pesquisa, 77% e 73%, respectivamente. Para o conjunto de Editais não autorizados e Editais suspensos, o percentual do universo da pesquisa, 27%, apresenta-se um pouco superior ao do quadro geral, 23%.

Pode-se notar que a incidência da publicação de Editais sem autorização foi mais expressiva entre os anos de 2002 e 2005, e que uma ação saneadora por parte do Arquivo Nacional só começou a ocorrer no ano de 2007.

Percebe-se, também, um aumento substancial no número de Editais publicados ao longo dos últimos três anos e a diminuição daqueles em que não consta a autorização prévia.

Os dados do Gráfico 12 correlacionam, a cada ano, o número de Editais de Ciência de Eliminação de Documentos publicados, os sem autorização e os suspensos, tanto pelos órgãos e entidades do PEF (identificados como do conjunto G) como aqueles do universo da pesquisa (UP).

Gráfico 12 - Comparação entre o número de Editais publicados no DOU, pelos órgãos e entidades do PEF, no período de 1996 a 2012

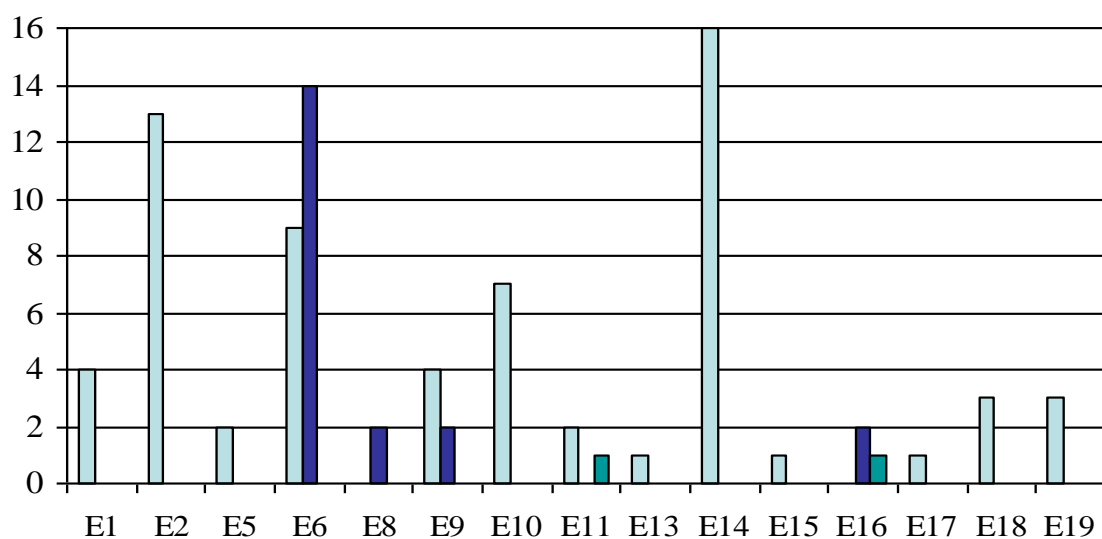


Para poder analisar a situação específica da publicação de Editais no D.O.U. pelos órgãos e entidades do PEF, que compõem o universo desta pesquisa, elaborou-se, a partir dos dados do Quadro 25, o Gráfico 13 para demonstrar o quantitativo de Editais relativos a cada uma das instituições, nesse mesmo período, e indicar se eles obedeceram aos preceitos legais ou não. Cabe lembrar que as instituições estão identificadas com o mesmo critério adotado na citação das falas.

Quadro 25– N° de Editais publicados no DOU, no período de 1996 a 2012, pelos órgãos e entidades do PEF, que integram o universo da pesquisa

| Entrevistados | Número de Editais | | |
|---------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| | Aprovados | Sem autorização do AN | Suspensos ou cancelados |
| E1 | 4 | - | - |
| E2 | 13 | - | - |
| E5 | 2 | - | - |
| E6 | 9 | 14 | - |
| E8 | - | 2 | - |
| E9 | 5 | 2 | - |
| E10 | 7 | - | - |
| E11 | 2 | - | 1 |
| E13 | 1 | - | - |
| E14 | 16 | 1 | - |
| E15 | 1 | - | - |
| E16 | - | 2 | 1 |
| E17 | 1 | - | - |
| E18 | 3 | - | - |
| E19 | 2 | - | - |
| Total | 66 | 21 | 3 |

Gráfico 13 - N° de Editais publicados no DOU, no período de 1996 a 2012, pelos órgãos e entidades do PEF, que integram o universo da pesquisa



□ aprovados ■ sem autorização do AN ■ suspensos ou cancelados após notificação do AN

A diferença no número de órgãos e entidades do PEF que efetivaram a eliminação, treze de acordo com as informações dos entrevistados e 15 quinze segundo aos dados obtidos na página do SIGA, deve-se as seguintes situações:

- o E3 afirma que as eliminações efetivadas na instituição não obedecem aos preceitos legais e por isso não publica Edital no DOU, por essa razão não aparece na relação de Editais disponibilizada na página do SIGA; com isso o número relativo ao universo da pesquisa passa para doze;
- o E15 informou apenas uma eliminação, em caráter excepcional, de parcela de um acervo documental sob sua guarda; eliminação essa que obedeceu as normas arquivísticas e, portanto, a publicação do referido Edital foi identificada naquela relação; o número de órgãos e entidades volta a ser treze;
- os E8 e E16 informaram que não eliminaram nenhum documento até o presente momento, porém durante a consulta a relação foi detectada a publicação de Editais de Ciência de Eliminação por suas respectivas instituições; cada instituição chegou a publicar dois Editais sendo todos sem autorização prévia do Arquivo Nacional e apenas um referente a E16 chegou a ser suspenso. Chega-se, dessa forma, aos quinze órgãos e entidades do PEF que foram identificados quando da elaboração da listagem nominal.

O fundamental da questão é a recorrência da situação da publicação de Editais de Ciência de Eliminação de Documentos sem a autorização prévia do Arquivo Nacional, mesmo que este fato venha diminuindo nos últimos anos.

A publicização do ato assinala o conhecimento das normas arquivísticas pelo titulares de CPAD, entretanto, a ausência da autorização prévia demonstra que muitos, ainda, não estão plenamente cientes da seqüência de procedimentos que devem ser efetivados antes do ato de eliminação de documentos públicos.

O fato, também, evidencia que a eliminação ‘não oficial’ de documentos públicos, no âmbito do Governo Federal, pode ser muito mais grave do que apontam esses números.

Os 58 órgãos e entidades do PEF, que publicaram os Editais de Ciência de Eliminação de Documentos no Diário Oficial da União, representam **apenas 4%** do total de órgãos e entidades que compõem todo Poder Executivo Federal.

Os quinze órgãos e entidades do PEF, que integram o universo da pesquisa, representam, assim, 1% desse grupo e deles pode-se conhecer o que pensam, o que falam, o que eliminam e como fazem a eliminação, que critérios utilizam, que argumentos apresentam, que dificuldades encontram, normalmente, para levar adiante a tarefa da avaliação.

O que fazem os 96 % que, ainda, não publicizaram suas ações de eliminação? Não estão eliminando documentos? Eliminam, mas não tornam público esse ato? Então, o que e como estão eliminando? Os gestores e servidores desses órgãos e entidades conhecem as

normas arquivísticas? Constituíram sua CPAD? A CPAD foi instituída, mas não atua? Vem atuando, mas ainda não apresenta resultados? Esses órgãos e entidades passam pelas mesmas dificuldades com relação à ausência de servidores capacitados para desempenhar essa tarefa? Os serviços arquivísticos desses órgãos e entidades dispõem de recursos humanos, financeiros e materiais para propiciar uma adequada infraestrutura para o desenvolvimento das atividades de gestão de documentos? Possuem arquivistas atuando nesses serviços?

Essas e muitas outras perguntas poderiam ser formuladas e suas respostas, provavelmente, evidenciariam a gravidade que representa esta situação, uma vez que o conhecimento dessa realidade carece de um diagnóstico mais atualizado, assim como, também, de um controle mais efetivo do processo de avaliação desenvolvido pelos serviços arquivísticos federais.

Existem cobranças sobre essa questão da ausência de aprovação prévia do Edital e do que efetivamente acontece com esses órgãos e entidades, em termos de punição. Inclusive, um dos entrevistados lembrou uma conversa que teve com a Coordenadora da Comissão de Coordenação do SIGA sobre os desdobramentos dessa situação, que reforçam a proposição dessas perguntas.

Porque o quê que acontece? Eu comecei a observar, principalmente, as ações do Ministério Público. E sei que têm várias, em andamento, e cheguei até a conversar isso com a [Coordenadora do SIGA] uma vez. “O quê que aconteceu com esse órgão? Ele foi punido? Não sei se ele foi punido”. O quê que o Arquivo, sabendo que o órgão não cumpriu o quê a política define, o quê aconteceu com ele? Ele foi multado? Foi encaminhada uma solicitação ao Ministério Público para apurar o cometimento de um crime, de eliminar documentos sem os critérios? Não sei. E eu não consigo visualizar os resultados dos desdobramentos disso. Porque se eu não tenho os desdobramentos disso, será que eliminações deixaram de acontecer? Eu acredito que os órgãos não mais publicam editais sem autorização do Arquivo. Mas será que, fisicamente, documentos não estão sendo eliminados? (E14)

Na realidade, o Arquivo Nacional, como órgão central do SIGA, efetua o controle, apenas, sobre aqueles que procuram sua orientação técnica para a condução do processo de avaliação e que por isso chegam a publicar os Editais no DOU. Mesmo assim uma pequena parcela ainda o faz sem a sua aprovação prévia.

Não existe um mapeamento das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos que se encontram instituídas nos órgãos e entidades do PEF.

Na seção “Resultados das atividades de gestão de documentos do SIGA”, no sítio eletrônico do Arquivo Nacional, encontra-se a lista das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos que enviaram seus Relatórios de Atividades ao Arquivo Nacional.

No período de julho de 2010 a setembro de 2012, estão listados os relatórios referentes às atividades de doze CPAD, sendo oito procedentes de órgãos setoriais do SIGA (Ministérios e Órgãos equivalentes) e quatro de órgãos seccionais (órgãos subordinados e entidades vinculadas que compõem as Subcomissões de Coordenação do SIGA). Consta, apenas, uma relação não sendo disponibilizado o acesso ao conteúdo dos relatórios.

Pode-se indagar se as 31 Subcomissões de Coordenação do SIGA instituídas possuem um conhecimento pleno da realidade de seus órgãos seccionais quanto ao funcionamento das CPAD. E, se todos os seccionais, que integram (ou que deveriam integrar) essas Subcomissões, possuem CPAD constituídas. Sabe-se, inclusive que uma Subcomissão só instituiu a sua primeira CPAD muito recentemente. A CPAD do E7 foi instituída em julho de 2011.

Seria possível efetuar esse controle da mesma forma como tem sido elaborada e disponibilizada, pelo órgão central do SIGA, a listagem das Subcomissões de Coordenação do SIGA com sua composição, alterações e atualizações.

Por que, até hoje, não se dispõe de um efetivo controle sobre esta situação? A obrigatoriedade de constituição de CPAD pelos órgãos e entidades do PEF foi estabelecida pelo Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997.

Afirma-se que a produção dos instrumentos normalizadores na área de gestão de documentos, os quais estabeleceram os parâmetros necessários para a realização do processo de avaliação de documentos, é fruto do conjunto de conhecimentos técnico-científicos alcançados pela teoria arquivística. Essa produção associada à existência de um aparato legal deveria nortear a sua adoção pelos órgãos e entidades do PEF. Contudo, afirma-se, também, que a aplicação das normas arquivísticas depende de decisões políticas.

Essas afirmações foram colocadas para os entrevistados e dezessete (85%) concordaram totalmente com elas e quase todos eles apresentaram exemplos concretos dessas implicações de caráter político-administrativo.

Com relação aos três (15%) que não concordaram: um apontou a superação dessa questão pela boa disseminação que a gestão de documentos goza na instituição; um dissociou completamente as implicações colocando que a 'politicagem' não interfere no trabalho prático por causa das questões legais, porém ela inviabiliza melhores condições de trabalho ao não providenciar um espaço físico adequado para o arquivo; e outro não soube explicar o seu posicionamento. Acredita-se que este entrevistado (E10) não tenha vivência para alcançar essas implicações ou, ainda, o seu envolvimento nas atividades práticas e rotineiras de seleção dos documentos mantenha-o afastado das decisões políticas.

Não concordo. Aqui existe muita politicagem, digamos assim. Mas em relação a esse trabalho não. Eu não percebi isso não. O trabalho tem que ser feito, você tem um decreto, você tem leis e que você tem que seguir, entendeu? Agora outros assuntos aí têm. É muita politicagem. Quanto a um ambiente melhor de trabalho, em um arquivo ser em outro local, aí tem política. Mas na prática do instrumento não existe não. Para mim, não. Eu não percebi. Até porque as pessoas que entram, esses gestores, não entendem de arquivo. Então, eles não se metem muito na prática. (E8) (grifo nosso)

Não, a gente não encontra essas implicações. Não tem interferência de força política. Acho que aqui tem até uma sustentabilidade boa. Não dá para dizer que nunca ocorreu, mas, assim, não é frequente. Não é normal que aconteça. **A gestão de documentos aqui está bem impregnada**, eu acho, nas pessoas. Acho que é um diferencial. (E11) (grifo nosso)

A interferência da questão política é vista tanto de forma positiva como negativa. Em algumas situações, ela alicerçou e possibilitou o encaminhamento das questões técnicas, mas, em outras, ela vem dificultando a implantação de mudanças importantes para a área, quando não inviabilizando a ação dos profissionais, verdadeiramente, comprometidos com a gestão de documentos.

Eu concordo totalmente com essa implicação político-administrativa. Tanto é que a gente só está conseguindo caminhar para um atendimento que seria o ideal, a partir de um instrumento político formalizado por uma resolução que aprovou a política. [...] Porque se não ficaria algo na tentativa, na atuação, no lobby. A gente tentando comprovar tecnicamente que aquilo seria uma necessidade. Não, agora está posto. [...] Não há mais dúvida. As questões técnicas deixam de ser justificativa para implementar, para ter mais um caráter operacional. Se a gente não tivesse esse apoio político, a questão técnica, de repente, assumiria até um caráter maior, que é o que acontece. Talvez o esforço de convencimento seria muito maior e talvez com maior insucesso. Você tem um esforço de trabalho, mas você não tem, politicamente, na instituição algo que respalde. Eu acho que as nossas escolhas com relação à política, até o próprio perfil da comissão, foi também uma decisão política. O perfil de constituição da CPAD seria um exemplo muito claro dessas implicações. A gente aproveitou um corpo político já constituído como base para a própria CPAD. De forma a dar força política para o nosso objetivo. De outra forma, se a gente tentasse qualquer outro modelo, para aquilo se tornar realidade ia ser um esforço absurdo. E talvez a gente nem conseguisse. Particularmente falando, eu acho que a questão política está sempre com um peso maior, infelizmente, do que o aspecto técnico. (E3)

Eu acho que, às vezes, a gente é até impedido, de fazer as coisas corretas, umas coisas que a gente acredita que seriam essenciais para as unidades, mas que a visão política impede. A política fala mais alto. A gente tem alguns exemplos: uma unidade descentralizada tem uma massa documental acumulada muito grande. Eles produzem muito. Eles recebem muitos documentos, mais do que produzem. A gente tenta há 5 anos instituir um arquivo central lá, porque seria essencial para eles conseguirem fazer a gestão do arquivo. Só que a gente não consegue. A gente não consegue nada porque eles não têm vontade política mesmo. A visão que o gerente da área tem é que é um monte de papel que “eu quero jogar fora”. Ele não entende que tem todo um processamento, que tem todas as questões de gestão. Isso é um complicador, faz mais de 5 anos que a gente briga, que a gente já provou por A mais B que necessita. Você não só se depara com o desconhecimento, mas com a falta de

vontade também. Ela acaba impedindo que isso se concretize, que a gente consiga fazer a gestão documental em uma unidade que tem problemas de acesso à informação bem grandes, porque ninguém consegue localizar nada. (E2)

As oportunidades para se conseguir apoio político-administrativo para a aplicação das normas arquivísticas, bem como a adoção de procedimentos básicos para o desenvolvimento das atividades de gestão de documentos, manifestaram-se, segundo os depoimentos, de inúmeras formas: em decorrência de um grave incidente; por desfrutar de acesso direto às autoridades máximas da instituição em alguma ocasião e, até mesmo, por contar com seu apoio incondicional; pela localização estratégica da área de arquivo; e, mais recentemente, em razão da promulgação da Lei de Acesso à Informação.

A efetivação de algumas medidas só veio ocorrer quando os titulares dos serviços arquivísticos, e também das próprias CPAD, desfrutaram de apoio administrativo ou souberam aproveitar o momento para reivindicar os recursos (humanos, financeiros e materiais) indispensáveis para a sua implantação.

A gente conseguiu apoio para iniciar esse projeto todo de levantamento [da produção] documental, de criação da CPAD, no momento em que a [instituição] sofreu um incêndio. No momento do incêndio houve uma abertura. A gente aproveitou uma janela de oportunidade para dizer: “Olha, a gente tem parte de uma solução para evitar que isso volte a ocorrer”. Para que não haja perda de documentos e tal. O Arquivo Central ganhou uma atenção, a partir do momento em que as áreas recorreram para recuperar ou para transferir parte de seus acervos, com medo de que voltasse a acontecer um incêndio. A partir dessa demanda, em uma relação de negociação, quando demandam mais da gente do que a gente demanda dos outros, a gente conseguiu impor algumas regras. A partir daí, a gente ganhou visibilidade, ganhou a possibilidade de falar: “Você quer, mas tem que ser de tal maneira”. Conseguimos criar a norma de produção documental, os procedimentos e a CPAD. A própria composição da nossa CPAD é um exemplo de como a gente está utilizando o caráter político-administrativo para fazer avançar as ações de gestão documental. [...] Não adianta você ficar de dentro do Arquivo Central achando que você vai criar o melhor instrumento do mundo e todo mundo vai adorar. Primeiro vão se preocupar em conhecer para depois seguir aquilo. Então, levamos essa proposta para um fórum de pessoas de alto nível de gestão, para que eles, de cima para baixo, ‘topdown’, levem essas orientações para as suas equipes. (E4)

Quando eu entrei na casa, a gente criou a coordenação, eu tinha mais acesso à alta cúpula da casa. Depois que eu assumi a coordenação, acabou que eu me afastei um pouco e mudou a chefia. Já mudou duas vezes. Aí, infelizmente, toda vez que muda eu tenho que estar começando esse laço [...] tem muitos que são leigos apesar de exercerem altos cargos aqui. E quando a gente apresenta o quê que é gestão documental, eles ficam deslumbrados: “Nossa, eu não conhecia!”. Tem outros que já tinham um leve conhecimento quando a gente apresenta o quê que é, quais são os benefícios, eles dão maior abertura. A maioria dá abertura. Os que não dão, realmente, são aquelas pessoas que, por mais que a gente explique, eles não conseguem entender, têm dificuldade de abrir um pouco os horizontes em relação a isso. Mas com a Lei de Acesso à Informação, já ajudou bastante. Porque como veio essa implicação de que a CGU vai cobrar, vai ter possibilidade de sindicância, de recursos, aí eles começaram a se preocupar com isso. (E7)

Eu só acredito que vai funcionar se tiver apoio do representante máximo da [instituição], em primeiro lugar. Se ele não apoiar, ninguém mais vai apoiar. Então, tem que haver uma decisão da instituição, por meio do seu representante. [...] Agora, não pode ser, também, desvinculado da realidade de cada área, de cada setor. Se não houver um interesse que venha dos próprios servidores envolvidos, também, não vai valer muito esse esforço. Agora, tem que haver provocação. O arquivo central da [instituição] e a Comissão de avaliação têm que fazer essa provocação, eles têm que ser a ligação entre o cargo máximo mostrando a importância para a administração desse trabalho. (E17)

Eu acho que se o arquivo tiver numa situação de órgão estratégico, você tem acesso a reuniões de gestão, e você tem voz e voto. Então, eu posso fazer uma ordem de serviço e dizer: “Você vai agir desse modo, desse modo e desse modo”. Eu tenho determinadas competências que me permitem gerenciar. [A autoridade máxima] tem que entender que, hoje em dia, a informação é uma questão estratégica. Sempre foi, hoje em dia mais ainda por conta da legislação. Eu vejo que é uma questão política porque ela tem que ser debatida em pé de igualdade hierárquica com outras cabeças da instituição, seja ela qual for. Por isso que eu acho que é uma questão política. E aqui, a gente teve a sorte, à época, fazer que aprovassem como órgão suplementar. Senão, a gente estava à deriva. (E18)

Agora que as pessoas estão aceitando bem. Principalmente após a promulgação da LAI. Parece que as pessoas estão começando a enxergar a gestão documental como aliada ao perfeito funcionamento da gestão. (E13)

Eu acredito que o órgão, com esse olhar agora da Lei de Acesso à Informação, para eles atenderem dentro do prazo definido na Lei, eles precisam de informações organizadas. E a instituição quer isso, hoje. Ela quer saber o quê que ela faz, para organizar, para atender. Porque ela não pode ficar sem atender. Ela não quer ficar mal na fita, sabe? E a gente só não consegue avançar mais por falta de estrutura. Hoje, faltam recursos humanos [não tem arquivistas concursados na instituição], faltam recursos financeiros e materiais. Porque as áreas, a gente observa que elas têm sede e estamos num momento de planejamento estratégico: a nossa divisão está participando junto à secretaria executiva, a secretaria executiva nos convidou a participar. [...] Porque a gente não precisa só de um contrato para organizar a massa documental. Eu preciso de estrutura e de recursos para continuar organizando a documentação que está sendo produzida hoje. Eu preciso melhorar o meu sistema de controle, atendendo aos requisitos do e-ARQ. Então, eu preciso ir melhorando cada vez mais. (E14)

Pode-se perceber nessas três últimas falas ‘a esperança’ que a implantação da Lei de Acesso à Informação vem trazendo para esses titulares. Muitos acreditam que os prazos estipulados para que os pedidos de informação sejam atendidos, assim como a cobrança que será exercida pela Controladoria Geral da União (CGU), propiciarão transformações nas áreas de arquivo. Esperam, ainda, que os gestores passem a ver a importância da adoção dos procedimentos de gestão de documentos e que até recursos, financeiros, humanos e materiais, comecem a ser disponibilizados. Inclusive, como reforço para essa esperança, a implantação, em tempo recorde, dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) é vista como um fator positivo, resultado desse esforço político.

O quê que é que está em jogo agora? A implantação do SIC, que aconteceu em tempo recorde. Tudo foi providenciado porque era uma ordem [superior]. Essa

questão da gestão de documentos, ela também está chegando com força agora, porque é uma orientação para que as instituições tenham as suas memórias organizadas. Então, você tem que organizar tudo. Inclusive nós estamos sendo procurados por outros institutos [do setor] para ajudá-los nessa tarefa. Porque as pessoas se deram conta que não têm os documentos das suas origens. Isso agora está vindo forte e vai, certamente, dar força para que a gente consiga coisas que está pedindo há muito tempo e não conseguia. Porque não era prioridade. Estão vindo coisas de [ordem superior], que elas reforçam as nossas atividades. Coisas que estavam paradas. Essa questão política vem forte em determinados momentos. E a gente não pode negar que leva uma certa vantagem, em alguns momentos, por isso. Porque, há anos, se vinha falando dessa questão da gestão de documentos. E aí, “nunca tem dinheiro”, mas agora já começaram a acenar com algumas coisas. Eu acho que assim, dentro dos órgãos públicos, isso está muito vivo, essa questão da coisa política. Aí você vê aonde você vai se segurar para você continuar existindo. (E15)

Esses depoimentos reforçam, de forma muito explícita, as dimensões técnicas e políticas da aplicação das normas arquivísticas. E assinalam, ainda, a clareza que possuem esses atores sobre a necessidade de se desenvolver políticas públicas para que se alcancem as transformações necessárias ao cenário arquivístico federal.

8.3 AS POLÍTICAS ARQUIVÍSTICAS

O objetivo desse eixo foi identificar, em primeiro lugar, se os entrevistados reconhecem a existência de uma política arquivística, tanto no órgão/entidade em que atuam como para o Governo Federal.

Quanto ao reconhecimento da existência de uma política arquivística internamente, procurou-se, ainda, verificar se esta se encontra sistematizada em algum documento, como vem sendo executada e como estão sendo avaliados os seus resultados.

Quanto ao reconhecimento da existência de uma política arquivística para o Governo Federal pretendeu-se analisar quais as percepções desses atores com relação à avaliação da implementação dessa política.

Com relação ao não reconhecimento da existência de uma política, tanto no órgão/entidade como no Governo Federal, foi solicitado aos entrevistados que expusessem as razões de tal posicionamento.

Nesse eixo da entrevista, ainda, buscou-se identificar e analisar as formas de relacionamento que o órgão/entidade vem mantendo com a Coordenação da Subcomissão do SIGA (a que está vinculado, quando era o caso) e com o órgão central de Coordenação do SIGA.

E para finalizar, foi solicitado aos entrevistados que comentassem quais as contribuições que a Lei de Acesso à Informação vem trazendo, tanto para os órgãos e entidades do PEF como para a área de arquivo mais especificamente, uma vez que muitos manifestaram, durante a conversa, um grande entusiasmo com “a chegada da LAI” no cenário arquivístico federal.

Apesar do relativo equilíbrio nos percentuais pode-se afirmar que a maioria reconheceu que **não existem políticas arquivísticas**, tanto no órgão/entidade como no Governo Federal. O posicionamento quanto à situação interna é mais nítido pois quanto à situação externa, três (15%) entrevistados mostraram-se indecisos em opinar.

Quadro 26 - Posicionamento quanto à existência de políticas arquivísticas

| Questão proposta | NÃO | SIM | Obs. |
|--|------------------|------------|------------------------|
| D.1 – Existe uma política arquivística no órgão/entidade? | 11 55% | 9 (45%) | |
| D.3 - Existe uma política arquivística para o Governo Federal? | 10 50% | 7 (35%) | 3 (15%) sem posição |

Os depoimentos, mais uma vez, foram transparentes e sinceros não demonstrando nenhum tipo de constrangimento quanto às realidades vivenciadas por eles nos serviços arquivísticos federais. Por mais longas que tenham sido essas falas, só serão excluídos delas os detalhes considerados excessivos. Seguindo o roteiro da entrevista, primeiro serão apresentadas as opiniões relativas à situação interna.

Quanto à política arquivística no órgão/entidade, nove (45%) entrevistados reconheceram que ela existe e onze (55%) declararam, com muita firmeza, que ela não existe. O reconhecimento de sua existência nem sempre foi acompanhado da confirmação de que a sua formulação e implementação encontram-se dispostas em um documento.

Os documentos que a sistematizam, quando especificamente elaborados para registrar essa finalidade, variam na denominação, na forma e, algumas vezes, na identificação daquilo que se considera uma política. Mas uma posição otimista marcou as falas daqueles que, recentemente, obtiveram a aprovação de suas propostas e estão conseguindo desenvolver algumas das ações de gestão de documentos. As conquistas são, ainda, pequenas, mas apresentam sinais de avanços passíveis de serem multiplicados.

Essa política foi fruto de um grupo de trabalho nosso. A partir de um curso que dois técnicos daqui fizeram, a gente começou a discutir porque ainda não tinha na [instituição] uma política corporativa de arquivos. E, também, não tínhamos as comissões formalizadas. A gente deveria caminhar no sentido de tornar o normativo

da instituição adequado ao que é correto, de acordo, inclusive, com a legislação federal. Em 2010, a gente conseguiu uma resolução junto à diretoria aprovando a política corporativa. Esse trabalho é muito recente, começou em 2011 e está na fase de levantamento da produção documental, visando à proposição do plano de classificação e da tabela. (E3)

Esse conjunto de normas, manuais, CPAD, algumas decisões tomadas na diretoria compõem uma política. Não tem um documento chamado Política, não é uma política da [instituição] mas é da *holding*. [...] Nós criamos uma política integrada de gestão de documentos e informação corporativa, em que a gente tem conceitos, diretrizes, papéis e responsabilidades de algumas áreas. Tal como a gente tem os nossos vários instrumentos. É uma política aprovada por diretoria, o presidente encaminhou para todos os presidentes das demais empresas. Ela é de 2011. Uma coisa interessante que acaba compondo essa política de gestão documental, é que tem um Comitê de Gestão Documental, com representantes de todas as empresas. Ele se reúne, duas vezes por ano, para discutir esses instrumentos, metodologia de levantamento, discutir minutas de documentos normativos, minutas de criação de CPAD, compartilhar experiências para aproveitar as melhores práticas de cada uma e estratégias para dar conta da escassez de equipe em algumas empresas. Esse Comitê já se reúne desde 2009. Antes de 2009, só tinha CPAD aqui na instituição e tinha em outra (numa dada empresa) mas que já estava desativada uns dez anos e foi refeita. A gente conseguiu quase em todas as empresas, só duas não têm. Uma funcionam melhor, outras não funcionam tão bem. (E4)

O órgão tem uma política que está sistematizada num documento, publicado no DOU, em julho de 2011. A [coordenação] tem um acompanhamento do que está sendo feito, tem um cronograma de atividades para executar, algumas atividades estão em atraso, mas a gente tem tentado seguir. Eu utilizei a GDAC [gratificação específica da instituição e que estabelece metas] como uma ponte para obrigar as unidades a me ajudarem a elaborar a tabela. Porque eu colocando na meta, o quê que acontece com a GDAC? Se eu não conseguir cumprir a meta aqui na minha unidade, impacta no salário de todos os servidores da casa. Porque aí reduz a gratificação, se eu não alcançar 100% da minha meta. Então, é claro, que eles vão me ajudar a alcançar os 100% da meta, para não ter esse impacto negativo. Sim, a gente já implantou o regimento interno da CPAD e o regimento interno do SubSIGA, que a gente publicou, para conseguir estruturar o mínimo das atividades. Porém, eles foram publicados, com muito custo, muita dor. O problema daqui é a burocracia do trâmite. Eu levei 2 anos para publicar o RI da CPAD e a instituição da política. Algo que não impacta no orçamento do órgão, então poderia ter sido bem mais ágil do que foi. Durou [demorou] dois anos para publicar a Portaria, não foi para elaborar. Para publicar vai e volta para a CONJUR, quer tirar uma vírgula daqui, uma vírgula dali. Aí muda gestor, começa do zero, quer conhecer a portaria todinha de novo. Processo que ficou parado na unidade, a gente tinha que ficar lá, cutucando, “tira o meu processo daí que está parado, vamos fazer ele andar!”. A morosidade mesmo do serviço público, de algumas atividades. A gente teve uma aceleração na Portaria por causa da LAI. (E7)

A existência de uma política foi, ainda, identificada pela institucionalização de um sistema, pela inclusão de atribuições e competências no regimento interno da instituição e, até mesmo, pela adoção de ferramentas tecnológicas para o gerenciamento eletrônico de documentos; e, nesse caso, está sendo implementado por uma equipe terceirizada. E, em duas delas, foi, também, identificada proposta para a avaliação dos resultados alcançados, diferente daquela idealizada pelo E7.

Tem. Começou sendo um projeto em 2006 e se institucionalizou. Tem uma portaria que é de 2007, definindo o que é o sistema de gestão de documentos e arquivos da instituição, suas atribuições e responsabilidades. Tem um conselho técnico. Fazemos reuniões uma vez por ano, mas a ideia é fazer pelo menos duas reuniões anuais. Todas as unidades são convocadas para apresentarem seus resultados, o andamento da gestão de documentos nas suas respectivas unidades, os avanços, as dificuldades. Atualmente, a gente não tem nenhum instrumento formal de avaliação nas unidades, mas a gente tenta ver os resultados informalmente. Atualmente, a única forma que a gente tem de avaliar o conjunto é essa oportunidade. A gente não tem um instrumento que avalie periodicamente, de ir, saber como está, além dessas reuniões. Aqui a gente tem a política institucionalizada, oficial, mas falta o comprometimento, o entendimento de fato que aquilo é essencial, é importante. (E6)

Existe, sim, eu sistematizei no regimento interno da instituição que espelha a nossa política e foi, recentemente, alterado. Embora ele não tenha sido todo aprovado, na íntegra, a parte estrutural foi aprovada. Eles compreenderam que eles têm que ter unidades de arquivo e protocolo em conjunto, que não pode ser separado o protocolo do arquivo. E criaram essas unidades. E eles têm dado apoio no que diz respeito à questão de assumir, realmente, esse protocolo, porque tem alguns lugares aqui que eu, ainda, não consegui, ou seja, quem faz o papel do protocolo é a secretaria. [...] Eu estou começando a delimitar espaços de poder, de atuação. Agora, eu tenho dois ou três espaços em que isso funciona dessa forma. E eu preciso regular o resto. Mas é briga de foice no escuro porque as pessoas não querem perder determinados poderes. Quando eu formei essa equipe, eu instituí um instrumento de captação de dados, para a gente poder avaliar o arquivo, pois, como eu não tenho luneta nem oráculo, também, não tenho como estar presente nos arquivos setoriais. A gente já recebeu esses instrumentos preenchidos e vai ter uma reunião para apresentar os resultados. Ou seja, a gente vai analisar, mostrar, projetar para a equipe em forma de gráfico para ver quem está bem, quem não está bem, onde está mal, por que está mal. Porque eu não tenho como avaliar. Então, eu elaborei esse documento para avaliar. E aí, o cara é responsável pelo que ele escreveu aqui, ele assina e eu vou fazer um mapa. Vou mapear de cada unidade para ver o que está rolando. (E18)

Tem uma política arquivística, sim. É através desse grupo do Docflow, do GDOC da SPOA que está sendo divulgado isso, juntamente com o gabinete que está sendo feita essa implementação. Isso hoje é real e é muito forte. Hoje é determinação, tem que fazer. Não é um quartel general, mas é quase um quartel general. No GDOC, deve ter umas seis pessoas, duas arquivistas e os outros são técnicos [todos tercerizados]. O trabalho primeiro de divulgação, nós já fizemos. O trabalho de visitar sala por sala, usuário por usuário, para poder fazer a implementação da tabela-fim também já foi feito. Agora nós estamos voltando e fazendo levantamento naquelas áreas que necessitam tirar as dúvidas. Esse trabalho está sendo feito para finalizar. Eu diria que estamos na parte da finalização. É claro que tem demandas que vão surgindo, mas em cima disso a gente está a cada dia mais implementando. Estamos caminhando já para o final. (E12)

Em uma instituição a política formulada, pela área de arquivo, aguardava, quando da realização da entrevista, a aprovação de instância superior para ser implementada. A entrevistada assinalou que a proposta foi avaliada pela Comissão de Coordenação do SIGA.

Nós temos já uma política de gestão documental, em fase de aprovação, não só para o órgão setorial mas bem como para as unidades de pesquisas e as entidades vinculadas. Inclusive já avaliada e avalizada pela Coordenação da Comissão do SIGA. Ela já viu, concordou e já nos retornou. E aí agora a gente manda para a jurídica para a assinatura do ministro. (E13)

Dois entrevistados, apesar de identificarem a implementação de uma política arquivística no órgão/entidade, apontaram, ainda, a presença de muitos pontos fracos e a necessidade de superação de alguns obstáculos.

Uma instituição apresenta avanços significativos em relação as demais, pois possui os instrumentos de gestão de documentos relativos às atividades finalísticas aprovados e implantados. Entretanto, o entrevistado garantiu que essa realidade não abrange toda a instituição e que a esperança reside agora na implantação de um sistema informatizado de gestão arquivística de documentos que deverá impor a classificação dos documentos no momento da sua criação.

Quanto à outra instituição, o reconhecimento da existência da política se dá pela implantação de rotinas na área de gestão de documentos, nos idos de 1990, por uma determinada servidora, cujos procedimentos são seguidos até hoje e que, de certa maneira, satisfazem as necessidades da instituição, precisando apenas de uma revitalização.

Sim, tem. Ela é fraca, eu acredito. Mas tem. Eu acho que as pessoas deviam pensar mais na gestão, porque às vezes ficam dependendo de quem está lidando com o conhecimento das pessoas: “Ah, é protocolo e arquivo, não tem mais nada nesse meio aí”. “Não tem uma área, assim”. O que a gente queria não é uma área, nem formalizada, nem estruturalmente; é que se pensasse mais em gestão de documentos. Mais políticas voltadas para a gestão. A gente tem algumas coisas, o código e a tabela da área fim, e até o sistema que foi desenvolvido. Porque a gente já está encontrando os documentos eletrônicos, não é? Então foi todo um estudo, foi até escrita uma política para isso. Mas eu acho que falta mais envolvimento para essa política dar mais certo. E não só para a sede, mas também que englobasse todas as unidades. Falta um envolvimento maior dos técnicos, dos gerentes e ela teria que ser mais abrangente. Porque existe uma política escrita, só que você não aplica quase nada. Acho que com a criação desse SIGAD isso vai melhorar, porque estão previstos alguns treinamentos, para a casa inteira, quando o sistema efetivamente entrar no ar. Aí eu acredito que isso possa melhorar. Porque hoje a gente não realiza mais treinamentos para a sede. É tanto que ninguém mais classifica os documentos quase, o documento é classificado quando chega aqui [no arquivo central]. E isso tende a mudar com a implantação desse novo sistema. A gente está apostando. (E2)

O nosso arquivo, ele não foi direcionado, não foi criado para a instituição. Ele se tornou institucional porque a servidora fez um curso no Arquivo Nacional, e percebeu que se não mexesse nisso, não atuasse ali, pelo menos na orientação das secretarias para a documentação ter uma lógica na organização. Porque a gente atua na parte-fim da instituição. Existiu um plano, um programa proposto, mas que não acontecia e que agora tem que acontecer. Quando a gente implantou isso nas coordenações, pelo menos a organização dos arquivos atendeu. E atendem, até hoje, porque as pessoas seguem a orientação que a gente deu. O trabalho que foi feito na década de 1990 perdurou. Essa rotina é o que se usa até hoje, ela foi mantida, ela só está paralisada um pouquinho, porque a gente não tem mais como receber essa documentação. (E15)

Com relação à ausência de uma política arquivística no órgão/entidade, observa-se, nas razões apresentadas pelos onze entrevistados, um conjunto daqueles fatores ligados à

inexistência de uma infraestrutura adequada para a implantação das ações de gestão de documentos. Percebe-se uma nítida vontade de que essa situação se reverta em breve, principalmente, naqueles em que algumas dessas barreiras estão em processo de superação dados os esforços envidados pelo setor.

Política, política, não. Acho que a gente tem várias normas, procedimentos definidos, mas não considero que haja política. Falta estruturar melhor as atividades. Eu acho que a gente está longe de ter uma política. Na verdade, uma coisa que eu já vi várias pessoas falando, que a gente começou não pela política, mas a gente começou lá pelo final, ao invés de construir. A gente começou pelo procedimento, a gente fez primeiro o telhado para depois fazer o alicerce da casa. Então, acho que agora para construir uma política é até um pouco mais complicado. [...] Nós temos muitos elementos [da política] que outros órgãos não têm, que é um setor estruturado, recursos humanos, financeiro e orçamentário próprios. Falta sistematizar, reunir e alinhar, não é? (E11)

Não vou te dizer que exista e que não exista; existe um meio termo aí. Como a gente tem muita coisa informal, mas que na realidade até funciona, eu não posso dizer que ela não exista. O trabalho que a gente vai desenvolver agora, até mesmo para levar para CPAD, é exatamente isso, é uma proposta de política escrita. Que já era até para a gente ter desenvolvido, mas, em função de várias dessas outras atividades, a gente acabou não fazendo. É elaborar uma proposta exatamente de política. Porque o programa, mais ou menos, a gente já tem elaborado. Que virou, inclusive, até esse cronograma que a gente mandou para a SubSIGA, que a gente já apresentou para a diretoria, e tal. Mas, assim, a gente não tem... Uma das atividades, inclusive, que a gente colocou nessa exposição de assuntos, que foi como a gente chamou, que foi para a diretoria colegiada, foi exatamente isso. Que ele tinha que definir a política, tinha que definir o setor dentro da estrutura, com as atribuições, o regimento. O passo a passo a gente foi colocando. Alguns, a gente já andou. Mas esse da política, exatamente, está ainda pendente. (E1)

Ela existe, mas não foi assinada, ainda, porque o presidente da instituição não entende a importância da nossa área. Ele e muita gente, ainda, acha que o arquivo é um mero depósito. Ele não sabe a estrutura que a gente utiliza para que a informação seja tratada e recuperada com presteza. Isso não interessa. Então, infelizmente a gente não conseguiu que ele assinasse a política, porque quando ele viu a política pronta, ele falou assim: “O que vai adiantar assinar isso? O que é que vocês vão fazer então?”, foi o que me passaram. A gente tem um plano de ação para 2013 que tem que fazer das tripas coração para dar certo, pra acontecer. A gente teve que barganhar. Se eu prometer que isso vai ser concluído, ele assina. Olha só que coisa absurda! Então, vai ser assim. A política está pronta, mas ela não está implantada, ela não foi assinada. Mas nós chegamos a fazer agora. Se Deus quiser, ano que vem ela vai ser assinada. Então não tem, concorda? Ela não existe. (E5)

Num grupo de quatro entrevistados, em cujo órgão/entidade, ainda, não foram desenvolvidas, concretamente, ações em prol da elaboração de uma política arquivística, percebe-se um entusiasmo e uma esperança quanto à mobilização de algumas áreas em apoiar essa iniciativa.

Hoje ela não existe. Existe um Programa de Modernização Integrada. Porque, antes, cada órgão atuava de maneira isolada. A gente via discrepâncias, ilhas de excelência. Hoje, há uma integração para essa atuação. Esse Programa tem uma carteira de

projetos chamados Projetos Estratégicos Corporativos. É um projeto que tem previsão até 2017 e estão sendo desenvolvidas três frentes. Só que é um trabalho bem demorado, minucioso. Por isso é que surgiu o termo de cooperação técnica com a universidade para atender a elaboração do código de classificação e da tabela de temporalidade. Temos sempre reuniões de monitoramento, porque foi montado um comitê estratégico de gestão. Quando a gente tem essa reunião para construir o código e a tabela, você vê o envolvimento da área finalística de fato. Eles estudando, eles tentando entender a informação. Hoje, a gente percebe que é um momento em que elas estão nascendo estruturadas. Antes, criava uma norma sem ter uma política. As ações eram feitas isoladamente, atendendo à demanda, apagando incêndio. Hoje, está num novo rumo. Um pensar estrategicamente, um pensar a longo prazo. (E9)

Eu considero que aqui não. Por todos os esforços que estavam sendo feitos. Eu acredito que não. Agora, eu acredito que, principalmente, com essa vinda da LAI, com essa mexida toda, nós vamos começar a implantar. Como nós temos um assento ,agora, nas reuniões da SPOA, nós conseguimos um orçamento, já autorizado, para melhoria do nosso sistema. Incluindo controle de temporalidade, transferência, classificação da área finalística. Foram autorizados recursos, e foram levantados requisitos nesses meses de setembro e outubro. A empresa, que trabalha com a área de informática, já está desenvolvendo a melhoria no sistema. E a nossa previsão é para fevereiro e março. Já estamos incluindo as questões de sigilo, os requisitos do e-ARQ, que tudo isso foi mapeado nessa reformulação do sistema. (E14)

Não. Ainda não tem. Está amadurecendo. Com certeza nos próximos anos vai ter, inclusive a CPAD está ‘antenada’ para dar esse primeiro passo. A gente vai fazer um projeto, vai submeter à casa para ver se eles aprovam. Vão aprovar porque a gente fundamenta bastante. (E16)

Não. Mas acho que essas mudanças vão propiciar. A nossa idéia é propor políticas arquivísticas para a instituição. Eu espero que a gente consiga isso: política de gestão, política de preservação, política de padronização, de produção documental. É uma esperança mesmo que a gente consiga fazer. Se a gente vai conseguir disseminar e fazer com que todos utilizem, já é uma outra questão. Mas que a gente vai tentar elaborar e implementar. Eu acho que o primeiro ponto é a criação do arquivo central. Vai englobar a Seção de Arquivo, mas ela tem uma perspectiva ampliada. A proposta é tornar a Seção de Arquivo inserida dentro de uma divisão chamada de Arquivo Central, que vai ter uma outra estrutura. Essa mesma seção vai contemplar uma Seção de Intermediário e vai dar suporte aos arquivos correntes. A Seção [de Arquivo] Permanente e a de Processamento de Imagem, pois tem a digitalização e a microfilmagem dentro disso. O Arquivo Central pretende trabalhar juntamente com a Divisão de Gestão Documental, vão ser duas divisões diferentes. Essa Divisão vai ficar responsável pela parte de gestão da documentação em fase de produção, todo o protocolo e tramitação. [...] A gente pretende que, no futuro, essas três divisões estejam em um outro patamar, então é o primeiro trabalho que a gente vai conseguir e estamos trabalhando junto porque uma coisa depende da outra. (E19)

Dois entrevistados associam a ausência da política arquivística à inexistência dos instrumentos de gestão de documentos para a área fim, assim como, também, ao desconhecimento dos gestores e servidores, em geral, com relação à necessidade da adoção dos instrumentos normativos. Um entrevistado, inclusive, não se sentiu, a princípio, muito à vontade para opinar pois a área de arquivo não se encontra muito envolvida na elaboração de tais instrumentos.

Eu já nem sei responder por que é não da nossa parte aqui embaixo. Esse envolvimento é lá de cima. Na época, eu quase não participava de reunião. Dessa parte do arquivo, era mais a chefia. Nós tivemos algumas iniciativas isoladas. A política de gestão documental [de um determinado órgão] avançou bastante. Eles chegaram até a elaborar uma tabela para as atividades-fim. Mas a partir da nova gestão da Coordenadora da Subcomissão do SIGA, é que nós tenhamos uma tabela única para as quatro casas. Uma tabela única dividida por classes. Mas a princípio, até meados de 2008, não tinha uma política de gestão documental definida, aprovada. Foi em 2008 que nós começamos a trabalhar nesse projeto, no manual que está sendo concluído agora. E em 2011 nós iniciamos o projeto de unificação das tabelas e do código. A senhora imagina uma instituição com quatro tabelas de atividade-fim? Não teria nenhum sentido. O correto é você tentar uma tabela única e definir por classes. (E10)

Realmente, não existe. Agora é que a gente está tentando criar, mas falta um pouco de conscientização de outros servidores que não são da área, da própria administração, a respeito desses instrumentos, a respeito do que é uma política arquivística, a respeito de gestão de documentos. (E20)

Um entrevistado, bastante cético, aponta a ausência de políticas de uma forma geral, inclusive, quando do momento da eleição ao cargo máximo daquela instituição, chegou a questionar os candidatos sobre a não inclusão de propostas para área de arquivo e informação, em seus programas de gestão. Um único entrevistado não explicitou essa inexistência, mas acha que ela, a política, precisaria ser desenvolvida.

Não tem, nunca vi essas políticas. Tem políticas na [instituição]? Eu não conheço. Porque políticas têm que ter orientações, diretrizes muito claras, para que as pessoas sigam. Então, se existem, eu desconheço, elas estão implícitas aí de tal maneira que eu não sei onde elas estão. Essa mesma pergunta, eu fiz para os dois candidatos [a gestor máximo da instituição] que ficaram no final do processo eletivo. Um falou: “Não, nós precisamos aperfeiçoar nossas políticas”. [...] Para dizer a verdade não tinha nem no programa de gestão deles. É para você ver como isso está dissolvido, embora todos nós que trabalhamos aqui, temos problemas diariamente com problema de comunicação, de informação, dificuldade de encontrar processos. Dificuldade de receber informações. Enfim, mas na hora de fazer um programa de gestão, engraçado que não está claro isso. Não, não está explícito. Então, eu considero que não existe. Por isso nós montamos esse evento: “Gestão da Memória: Diálogos sobre Políticas de Informação, Documentação e Comunicação”, para começar um diálogo e para criar diretrizes. (E17)

Ela não existe ainda. É necessário o desenvolvimento de uma política. (E8)

Quanto à existência de uma política arquivística para o Governo Federal, sete (35%) responderam de maneira afirmativa.

Desse grupo, um declarou, de forma enfática, que ela vem sendo implementada de forma muito positiva e dois apontaram o conjunto normativo produzido nos últimos anos como sinônimo da política. E que a nova Lei de Acesso à Informação, assim como as orientações emanadas do SIGA, em muito tem contribuído para a implementação dessa política.

Sim. Eu vejo um esforço do Arquivo Nacional, como órgão central, esforço mesmo, um trabalho de nível técnico bem apurado. Vejo uma [maior] participação pelas Subcomissões do SIGA, a gente viu que os órgãos já estão começando a ter consciência do papel de cada uma delas dentro do SIGA. E, falando dos nossos seccionais, nós achamos que a participação é praticamente total, de todos eles. Enfim, participação efetiva. (E13)

Eu diria o seguinte: existem decretos, existem leis, mas agora é que estão sendo implementados. Porque, no geral, há uns 15, 20 anos atrás, a Lei estava lá, mas não se fazia nada. As autoridades... Eu não diria omissa, eu diria que não havia interesse da parte delas. Mas hoje, com a implementação dessas ferramentas, os novos decretos, inclusive, essa nova Lei da Informação, isso está muito em evidência. Cada órgão tem que fazer a sua parte. Eu vejo, também, muito positivo o SIGA. O SIGA foi o canal de tudo para hoje nos Ministérios, porque eles têm o poder de desenvolver as suas políticas públicas, tanto externas, quanto internas, para cumprir as leis. E o SIGA sempre tem nos ajudado de uma forma muito positiva. Então, isso eu vejo muito positivo. Agora, eu acho que o governo tem que fazer mais. Porque o cidadão, quando recorre ao órgão, ele quer o resultado imediato. Ele não pode esperar. (E12)

Bom, a 8.159 é uma lei. Ela fala sobre a política nacional de arquivos. Só que a lei, como a gente sabe, não especifica. Tem o Decreto 4.073 que regulamentou. Eu não posso propriamente dizer que não haja uma política arquivística nacional, porque eu acho que o SIGA e até o próprio Arquivo Nacional estão envolvidos nessa questão. E as próprias Resoluções do CONARQ. Eu estou falando, mas eu não sou arquivista. As orientações do SIGA. O SIGA do nosso Ministério está muito atuante. Eu acho que está dando para suprir algumas necessidades. Está bem melhor do que em 1997, 2004. Está bem melhor. Tem várias normas soltas que orientam. Tem o próprio Ministério do Planejamento, a Instrução nº 3, que é de protocolo, a nº 5, e outras. Temos um leque de legislação. Tem onde pesquisar, onde buscar informações. (E16)

Ao afirmarem a existência dessa política, três entrevistados reconhecem que existem muitas dificuldades, mas as consideram “naturais” dadas à dimensão quantitativa e à complexidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Apontam, ainda, a “fragilidade” das Subcomissões de Coordenação do SIGA e o desconhecimento de muitos desses atores do seu papel nessa estrutura como elementos-chave, o que vem dificultando a implantação da política.

Esperam por uma ação um pouco mais pró-ativa do Arquivo Nacional com relação à orientação técnica e desejam que órgão central do SIGA passe a desempenhar uma ação fiscalizadora.

Um deles, em tom ‘jocosos’, observou que esta questão poderia ser considerada “a pergunta de um milhão de dólares” numa livre associação às indagações sempre presentes nos encontros científicos da área de Arquivologia e que este questionamento não poderia faltar nesta pesquisa.

Eu acho que tem sim. Mas eu acho que há uma dificuldade natural até em função da capilaridade do país. Imagina você implementar uma política arquivística no Brasil. É um negócio muito complexo. Muito em função da dificuldade na implementação dessas propostas, dessas políticas. Até dos desdobramentos das reuniões, disso reverberar a contento, de você ter resultados efetivos em um tempo razoável. Acho que há essa dificuldade. Mas só que isso é algo que eu, particularmente, vejo como natural. Muito em função das dimensões do país, da quantidade de instituições, da diversidade e, também, da complexidade. Um obstáculo para se ter ações centralizadas de política de arquivo. A complexidade do Governo Federal, do Poder Executivo e dos órgãos, até pelo tamanho, pelas ações de cada órgão que integra. A gente vê isso no nosso microuniverso. A gente ter uma política institucional de arquivo, já é complexa a execução. Isso no nível do Governo Federal é muito complicado. [...] Mas eu considero que, avaliando os últimos 10 ou 15 anos, houve um avanço importante. Em termos normativos, de um modo geral, para a área de arquivos. Hoje em dia a gente tem mais suporte normativo. Talvez isso não tenha um efeito prático, de imediato. Mas, por exemplo, essa questão do suporte normativo, de existir uma tabela do CONARQ, permite que nós que estamos ali no corpo de frente das instituições, argumentos técnicos de convencimento, de realização de trabalho, parâmetros. O e-ARQ, por exemplo, é um instrumento que está dando muito subsídio para a interface da área arquivística com a tecnologia da informação. Na verdade é o instrumento que está fazendo com que os arquivistas sejam ouvidos. Para a gente é um respaldo importante com o pessoal de TI, dizer que existe um instrumento, uma orientação elaborada por uma instituição governamental. Isso acaba se refletindo no âmbito político. (E3)

Existir, eu acho que existe. Eu acho que falta mesmo é mais atuação do Arquivo Nacional nessa parte, mesmo porque eles já até comentaram lá no Congresso [de Arquivologia?], que eles iam começar a fiscalizar. Não sei se eles vão ter gente para isso. As instituições até tentam seguir. Mas eu acho que falta aquilo que todo mundo sabe: que arquivo é uma coisa que as pessoas geralmente deixam de lado. Talvez com uma fiscalização, ou algo mais intensivo, por parte do Arquivo Nacional para o cumprimento dessas regras, porque a partir daí você tem como cobrar dos dirigentes uma resposta. Aqui, é um setor que não está nem definido na estrutura, ou seja, a gente grita, grita, grita, mas nem sempre consegue ser ouvido na medida em que a gente esperava. Uma coisa é mostrar, “olha, tem que cumprir isso, isso e isso!”. Mas aí, também, não vem ninguém para fiscalizar e ver se você está cumprindo ou não. A fiscalização do órgão central como um apoiador é um ponto positivo. Incentivador, também. Eu estou fazendo aqui, e vocês vêm ver: “Poxa, não é para ser feito assim, é para ser feito de uma outra forma.” “Vocês estão interpretando de uma forma errada.” Eu acho que até estreita a relação para o pessoal do arquivo. (E1)

Essa é a pergunta de um milhão de dólares. É difícil dizer. Eu não acho que não exista. Eu acho que existe sim. Eu vejo a implementação dessa política arquivística no governo federal com muitas dificuldades. Especialmente pela fragilidade das Subcomissões do SIGA, que eu acho que seriam os braços que ajudariam a política a andar mais rapidamente ou com mais capilaridade. Mas a fragilidade das Subcomissões dificulta a implantação de qualquer política. As pessoas que estão envolvidas não têm conhecimento técnico suficiente ou não estão muito bem esclarecidas sobre o seu papel nessa estrutura, nesse esquema de fazer funcionar a implantação de políticas. A gente sabe que existe um ou outro Ministério que tem uma Subcomissão mais atuante. Mas o que a gente percebe nos relatos dos Encontros Técnicos do SIGA é que a grande maioria dos Ministérios está com muita dificuldade de fazer qualquer coisa. A gente vê que muitos estão ali pela motivação da gratificação, da GSISTE. E pouco envolvimento e capacidade de tocar alguma coisa. Eu tenho a percepção de que a Presidente da minha Subcomissão sequer sabe muito bem o que é esperado dela. E assim é, certamente, em outros Ministérios. Eu acho que a dificuldade maior é a implantação da política em si. Tem várias normativas do CONARQ, tem legislação, tem um monte de coisa, discussões, câmaras técnicas, só que a implantação disso dependeria de uma atuação muito forte das Subcomissões. Porque é o primeiro nível de governo que se não estiver

envolvido, obviamente, não vai ser implantado em lugar nenhum. Então, a lei existe para ser cumprida? Claro, mas uma política não se implementa só com a publicação de regras. Você tem que ter equipes envolvidas, você tem que ter pessoas comprometidas com a capilaridade disso, fazer implantar nos seus respectivos órgãos. Mas isso não existe. É um dos grandes gargalos, do meu ponto de vista. (E4)

Um entrevistado apesar de confirmar a existência de uma política no Governo Federal não conseguiu explicar como vem se dando a sua implementação e acabou associando-a às contribuições trazidas pela nova Lei de Acesso à Informação. Esse tipo de percepção equivocada pode ser observada, inclusive, quando o entrevistado chega afirmar que essa Lei produziu efeito até na adoção de uma normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto aos procedimentos de protocolo.

Tem. Tem essa Lei de Acesso à Informação. Essa Lei trouxe para a gente mais consciência dos gestores, da importância de um tratamento mais adequado ao arquivo, aos locais onde se guarda os documentos. Porque eles não sabem o que é arquivo. Ainda chamam o arquivo de arquivo morto. Ainda usam essas expressões que não existem mais. A Lei trouxe a conscientização da importância dos cuidados no setor de arquivamento de documentos. Tanto que já estão trabalhando em um sistema melhor. Eles estão fazendo os servidores utilizarem a Normativa nº5. Então, eles estão buscando mais os servidores do arquivo para participar de reuniões sobre a melhoria da gestão documental na instituição. (E8)

Enquanto isso, dez (50%) entrevistados indicaram que não existe uma política para o Governo Federal. Muitos dos argumentos, que embasaram o reconhecimento da não existência, assemelham-se àquelas dificuldades apontadas pelo grupo que percebe a existência.

Os argumentos apontam para a necessidade de uma atuação mais forte do Arquivo Nacional, na questão da orientação técnica, e de um poder fiscalizador (acompanhado, também, da ação de penalizar). A ausência desses fatores enfraquece a linha de condução das ações do órgão central do SIGA.

Os entrevistados assinalaram que o que vem sendo implementado, ainda, é muito “obscuro” constituindo-se numa “tentativa”, mas que não estão sendo alcançados resultados efetivos.

Eu acho que não. A minha opinião é que não tem. Porque é assim, eu acho que eles não conseguem ver as coisas. Pelo menos eu não consigo ver nenhum resultado efetivo, quanto às políticas de gestão dentro do Governo Federal. Dentro dos órgãos que a gente conhece. A gente já teve as visitas de vários órgãos, e eles sempre falam que: “Ah, não tenho apoio de ninguém”. Tem desconhecimento, também, tem a questão das dificuldades, de você convencer os gerentes – nos órgãos em geral, que eu estou falando –, os gestores, de que é necessário fazer a gestão. Eu acho que não tem nem por parte do Governo Federal vontade de instituir uma política arquivística

para todos os órgãos. Acho que a gente é um pouco privilegiado, eu acho que a gente tem aí um instrumento. Mas quase nenhum dos órgãos tem, não é? E tem muitos deles que não conseguem elaborar e isso é um ‘dificultador’ para eles. E aí, eu não sei que questões entram: se é porque não têm pessoal, se é porque os que têm não conseguem fazer, se é porque não têm apoio. Eu acho que entram várias coisas que dificultam essa implantação de uma política de forma geral para os órgãos do Governo Federal. Eu acho que falta um pouco de apoio do próprio Arquivo Nacional para instrumentalizar, não sei, talvez. Mas aí você teria que ter pessoal capacitado nos órgãos, para desenvolver os instrumentos; teria que cobrar, também, o desenvolvimento desses instrumentos. Não só das pessoas que estão muito ligadas à gestão, mas dos próprios gestores desses órgãos, deles darem suporte para que as pessoas consigam fazer. (E2)

Tem essa tentativa de política arquivística, realmente tem. Acho até que essa Lei de Acesso à Informação está mobilizando as pessoas a conhecerem, motivando as pessoas a entenderem, a compreenderem. Mas eu acho que, ainda, é um pouco obscuro. (E6)

Não. Eu acho a atuação muito devagar. Uma das propostas que o Diretor-Geral estava falando era o Arquivo Nacional funcionar como órgão de fiscalização. Uma agência de fiscalização, digamos assim. Nessa fala dele, eu achei muito importante, porque se realmente isso acontecesse, os órgãos teriam um comprometimento maior em preservar documentos. E realmente atuar com classificação, avaliação. E hoje em dia não tem essa preocupação. Quem se preocupa é o arquivista que está na casa. Mas a administração, o Governo Federal, não se preocupa com a gestão documental. Tanto é que a gente tem casos caóticos, ainda, em outros Ministérios. Eu não vou colocar que a atuação muito devagar é só do SIGA, porque o SIGA tem as limitações, mas de todos os órgãos. Do Governo Federal mesmo. No todo. Tem algumas realidades que eu conheço, que são caóticas. Já esteve pior? Sim, ainda, tem uns muito ruins? Tem. Praticamente em todos os órgãos que eu passei, eu vi arquivo sair do chão, do bueiro, da água. Então, isso tudo é falta de política mesmo, de preocupação do Governo Federal com a gestão documental. Agora se existisse uma fiscalização e uma punição para isso, a gente não teria tanta perda de memória, tanta incapacidade nos órgãos, principalmente no Executivo Federal. A gente teria uma atuação muito melhorada, principalmente para o cidadão, que é o objeto principal, não é? (E7)

Na minha concepção, a questão da fiscalização, ela ainda é problemática. Na fiscalização com relação à proteção, conseqüentemente, com a preservação. Eu acredito que nós temos normas, uma legislação até muito positiva, vou até dizer, ampla. Porém, a aplicação dos instrumentos e, mais além, a fiscalização da aplicação desses instrumentos, eu acredito que isso é muito incipiente. Tem que classificar? Tem. Tem que organizar? Tem. Tem que avaliar? Tem. Tem que tramitar? Tem. Tem que cuidar? Tem. Você sabe que você tem que fazer isso, a norma diz isso. Agora, quem é que acompanha o que você está fazendo, e diz assim: “Você não está fazendo por quê?”. Ou então: “Você está fazendo? Deixa eu ver o quê que você está fazendo, está errado, arruma isso aqui”. Então, esse papel da fiscalização, eu acredito que ele ainda não se dá de forma efetiva. Tem o acompanhamento e a punição na fiscalização. Eu vejo os dois lados. (E14)

Alguns compromissos assumidos, publicamente, pelo órgão central do SIGA não estão sendo cumpridos, entre eles, um treinamento para os servidores que atuam nos serviços arquivísticos dos órgãos integrantes do Sistema. Um entrevistado, inclusive, afirmou que esse treinamento vem sendo ‘prometido’ pelo Arquivo Nacional, em todos os Encontros Técnicos do SIGA, porém essa ação de capacitação, ainda, não se concretizou. Caso essa situação vier a

se efetivar, no seu entender, ela poderia contribuir para a formação de multiplicadores que auxiliariam, também, na questão do acompanhamento e da fiscalização da aplicação dos instrumentos e das normas.

Ainda, com relação a esse treinamento, um outro entrevistado apresenta uma ‘queixa’ quanto ao direcionamento da solicitação feita pelo Arquivo Nacional devido a falta de clareza da proposta e de retorno aos questionamentos feitos.

Na reunião passada do SIGA [junho de 2012], o Arquivo solicitou o mapeamento de todos os servidores do órgão central e dos seus órgãos vinculados para um treinamento. **Esse treinamento está sendo sinalizado há anos nesses Encontros.** Deixa eu me lembrar, porque eu participo desde o primeiro. Foi em 2006. E aí, se sinaliza essa questão da capacitação, de treinamentos. Isso aconteceu no Encontro do ano passado, aconteceu nesse ano. Eu acho que esse seria um dos pontos, até para reverter, talvez auxiliar, nessa questão. Que a Comissão tivesse esses parceiros internos capacitados, para fazer esse próprio acompanhamento da aplicação dos instrumentos. E, conseqüentemente, seriam esses fiscais dentro do órgão, também, não deixariam de ser os fiscais. Eu entendo que os representantes desses colegiados, CPAD, SubSIGA, eles são os agentes de gestão do órgão. Então, cabe a esses agentes de gestão orientar, não só executar, mas orientar, fiscalizar. Está vendo que está saindo caixas, alguém está jogando, deixando caixas ali na central de reciclagem de documentos, “espera aí, o quê que é isso? Você está mandando para onde? O quê que você está fazendo?”. Então, eu acho que as normas não são o único instrumento para afirmar que existe uma política. Eu acho que por trás disso tem que ter uma estrutura, de uma equipe bem preparada para orientar e fiscalizar. E recursos voltados para capacitação, para projetos de modernização... E por aí vai. Seria mais ou menos isso. (E14) (grifo nosso)

Eu acho que eles deveriam ter mais respostas para dar para a gente. [...] Por exemplo, na reunião do SIGA foi estipulado que teria um curso de capacitação. Você manda para o SIGA: “é sobre o quê?”. Qual é o perfil da pessoa que tem que estar lá? Quantos participantes? Não se sabe. Você manda e-mail, você pergunta, você liga, reitera, reitera, e não tem uma resposta simples. Tem que indicar as pessoas. Como que a gente indica as pessoas se não sabe o perfil? É a pessoa que trabalha no protocolo ou quem cria a norma? Quem é? É curso de quê? Quanto tempo vai durar? Tudo isso é parâmetro. Que dia? Porque o chefe só vai indicar dependendo do período. Senão, você se perde no objetivo da coisa. Acho que o feedback da parte deles, a contrapartida realmente deixa a desejar mesmo. (E9)

Outros dois entrevistados apontaram, também, a questão da pouca força que as ações empreendidas pelo CONARQ e pelo Arquivo Nacional têm junto aos órgãos e entidades do Executivo Federal. Um desses entrevistados reconheceu o papel essencial que o Arquivo Nacional já desempenhou, mas que com o passar dos anos ele veio “perdendo espaço” dentro de uma nova concepção do Estado brasileiro. Esse espaço está sendo ocupado por outros, no seu ponto de vista, agora, em especial com a LAI, pela CGU, que está desempenhando uma função que deveria ser do Arquivo Nacional. Aponta, também, um contra-ataque do Arquivo Nacional ao tentar assumir a gestão dos protocolos.

Não. No Governo Federal como um todo não. Eu acho que elas até existem, mas precisa ser um pouco mais... Eu não sei se eu posso dizer... Eu acho que elas não chegam a todos os órgãos. Eu acho que quem procura, consegue absorver essas políticas. Mas elas não chegam aos órgãos como deveriam chegar. Como uma política nacional que todos deveriam cumprir. Eu acho que sim, as normas, as resoluções tinham que ser mais abrangentes. [...] O conhecimento que eu tive de todas essas normativas do CONARQ foi após a minha inserção no serviço público. Porque a gente buscou essas orientações, porque sabia que a lei previa essa coisa. Mas as pessoas, os servidores que chegam aqui, os arquivistas não conhecem isso. A gente é que coloca. Mesmo sendo da área não têm conhecimento dessa política, desse conjunto normativo que é feito para o Poder Executivo Federal. Muitos dos que vêm de órgãos da iniciativa privada, nossa! Não têm o menor conhecimento. Acha que pode ser da mesma forma que é na iniciativa privada. Apesar de conhecer a Lei 8.159, eu acho que na própria formação do arquivista, essa normativa não é muito bem [explicada, apresentada]. É a perspectiva que eu tenho de quando os servidores chegam até aqui. Eles até sabem que existe, mas não sabem até quanto tem que ser aplicado, qual é o objetivo dessas normativas. Não sabem como eu, também, não sabia quando entrei aqui. Eu acho que o que falta é uma efetiva participação do órgão normatizador. No caso, o Arquivo Nacional e o CONARQ. Não sei se essa é uma atribuição do CONARQ, não vou lembrar todas as que estão na resolução, mas eu acho que essa participação, essa imposição que a política nacional de arquivos deveria ter, para os órgãos deveria ser mais efetiva. **Eu acho que fez, correu solto, usa quem quer, usa quem pode.** Eu não acredito que seja essa a característica de uma política nacional de arquivos. Eu acho que ela tem que atingir a todos. E aí a gente faz aquele contraponto, a lei é para todos. **Já que é para o Executivo Federal tem que ser para todo o Executivo Federal.** Eu acho que todo o Executivo Federal tem que ter a oportunidade e o conhecimento para poder buscar os seus instrumentos para a atividade-fim. Isso não é uma realidade. **Eu acho que eles teriam que ter o papel de divulgador e de fazer com que as coisas acontecessem realmente.** Eu acho que não é só a divulgação. É fazer com que as pessoas utilizem essa normativa, utilizem essa política. Eu não sei como isso pode ser dito, mas que **essa inserção do Arquivo Nacional e do CONARQ nos órgãos tinha que ser mais presente. Eu acho que a política pode até estar feita e elaborada, mas ela não está implementada.** A inserção tinha que ser mais forte e mais direta. Porque é como eu falei, **eles auxiliam quem procura.** Mas eu acho que tinha que ser um pouco mais direcionado. (E19) (grifo nosso)

Eu vou falar o que eu acho, porque eu nunca estudei isso. Na minha visão, só na observação, ao longo desse tempo, eu vi o Arquivo Nacional como órgão central para essa política de arquivo do Governo Federal. Sempre foi assim na minha visão. O que eu acho é que, em algum momento, o Arquivo Nacional não tinha pernas e o oxigênio. Porque as pernas e o oxigênio são pessoas, pessoas para manter e para levar isso à frente. Porque como não teve muita renovação, o grupo cansa. O processo de envelhecimento que é natural, a gente não é jovem. O gás do jovem é diferente do gás da pessoa na tenra idade (sic). E aí, o quê aconteceu? O Arquivo Nacional, ele foi perdendo um pouco esse espaço, na minha visão. E daí, vem os SIC's da vida, outros órgãos, a Controladoria Geral da União, no sentido de impor um outro tipo de mecanismo, para poder ter acesso. O SIC vem a reforçar o papel que o Arquivo Nacional sempre tentou fazer, mas que, dentro dessa nova visão de Estado que estava sendo implementada desde o período Collor, foi perdendo esse espaço. Eu acho, dentro da minha visão de Estado, que é luta de grupo pela implementação de projeto, a gente vê que isso ocorre, o grupo que estava em determinado período no Estado brasileiro, ele viu o Arquivo Nacional como obsoleto, como uma coisa do passado, do século XIX. Então, a CGU e outros órgãos que tentaram, na medida do possível, pegar essa linha do Arquivo Nacional, já estão dentro desse outro grupo que pensa no futuro. Eu não sei se eu estou conseguindo me explicar direito. Mas eu vejo muito isso. [...] Eu vejo o Arquivo Nacional como agente de ponta. Só que, em função desses olhares desses grupos que estão entrando, ele está perdendo essa força. Claro que agora o Arquivo Nacional está tentando contra-atacar, porque quando tenta pegar de volta a questão dos protocolos, tentando

centralizar todos os protocolos, já é um começo, no sentido de falar assim: “Não, olha só, isso aqui é minha área, isso aqui sou eu que tem que controlar”. Porque já está fazendo isso, eu vi lá na apresentação do [Encontro Técnico dos integrantes do] SIGA, estão fazendo um projeto de controle de todo o protocolo das instituições públicas do Executivo Federal. (E15)

Percebe-se em alguns entrevistados uma grande dificuldade de visualizar os papéis (ou as funções) desempenhados pelo CONARQ, pelo Arquivo Nacional e, também, pelo SIGA. Para alguns, esses papéis se confundem e as funções se embaralham, e com isso fica difícil entender como efetivamente essas atuações deveriam se dar. A personificação na condução dessas atribuições, algumas vezes, inviabiliza a definição clara do conjunto de ações a serem desenvolvidas e prejudica a articulação, que se faz necessária, desses atores para implementar um série de elementos até então produzidos.

Não. Tem o SIGA, tem o CONARQ e SINAR. Eu sou muito leiga, assim, eu confesso. Eu acho que as coisas poderiam ser bem mais simples. Até eu conseguir entender isso, foi uma luta. Eu te confesso assim: eu não consigo te trazer essa resposta tão fundamentada, porque eu estou muito voltada internamente, organicamente. Eu acho que quem tem mais experiência consegue enxergar isso, uma coisa mais holística. Maior, assim, um todo, visualizar o todo. Eu não tenho essa visão holística hoje. [...] Às vezes, eu nem consigo fazer distinção, CONARQ, Arquivo Nacional. “Isso aqui é CONARQ, Arquivo Nacional?”. Como é que funciona? A gente não consegue nem definir, chamo quem, o Rio ou Brasília? [...] Somos demandados, existem certas exigências que a gente deve cumprir. Mas o outro lado, a gente não recebe igual. Quando a gente quer uma orientação, é difícil, às vezes, muito difícil. [...] Que seja o Arquivo Nacional, que seja o CONARQ, ele como o definidor, ele deveria de fato lançar e nos orientar. Porque tem hora em que a gente não sabe o que fazer. (E9)

Eu acho que não. A gente tem alguns elementos da política, mas a política, de fato, não. A legislação já tem. Acho que falta um pouco de diretrizes por parte dos órgãos de regular. Eu reconheço, pelo menos, o CONARQ como um órgão responsável por instituir essa questão da política. E talvez o Arquivo Nacional por acompanhar a implementação. Talvez houvesse a necessidade de uma sistematização dessas ações que já existem, mas elas não se convergem. Que tenha uma linha única de orientação. Porque eu acho que uma política, ela está para além de um corpo técnico que se forma naquele momento, aquela configuração. Acho que algumas das nossas ações ainda são características, impressas pela pessoa que conduziu o processo. Então, a política, eu acho que ela foge a isso, ela foge a essa questão personalística. (E11)

Um entrevistado ao tentar responder a questão optou, inicialmente, por relatar uma reunião em que havia participado, há um ou dois anos, juntamente com o Diretor-Geral do Arquivo Nacional e a presidente do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), à época. Nessa reunião, o entrevistado teve oportunidade de sugerir que se fizesse um esforço conjunto para tentar a inclusão nos instrumentos de avaliação institucional, já existentes para os órgãos e entidades públicas, de quesitos

referentes ao desenvolvimento das atividades arquivísticas. Sua sugestão foi ‘acatada’ pelas autoridades presentes, mas desconhece se houve desdobramentos, assim como, também, qualquer mobilização em torno dessa questão.

Reafirma que, somente cobrando o que está estabelecido na legislação, poderão ocorrer mudanças e conquistas significativas para a área, uma vez que as normas arquivísticas não estão sendo plenamente cumpridas pelas instituições públicas. Exemplifica essa questão citando as exigências a serem seguidas pelos arquivos de prontuários das instituições hospitalares, quando estas são avaliadas pelo Ministério da Saúde para obterem o seu credenciamento e, também, receberem ‘acreditação’ por certificação específica. Para ele, o profissional de arquivo, também, ganharia uma maior visibilidade conseguindo mostrar aos gestores o papel fundamental que o arquivo exerce dentro das instituições.

Eu não sei se vou conseguir te responder, mas eu tive um encontro com o Diretor do Arquivo Nacional e a presidente do INEP, isso deve ter um ano e meio, dois anos. E nessa reunião, eu falei: “tem que haver um esforço do Arquivo Nacional, dos arquivistas, dos órgãos no sentido de fazer incluir nos instrumentos de avaliação das instituições a questão dos arquivos”. Tem duas questões: a primeira é o arquivo no plano de gestão como a gente conhece e a segunda são os arquivos médicos dos hospitais universitários. Eu te pergunto: por que é que no hospital universitário, o Ministério da Saúde credencia? Quer dizer, você tem um arquivo de prontuários nos moldes da Lei é fator de avaliação e credenciamento do hospital, e no resto da instituição, o arquivo não entra como um fator de avaliação? Eu falei: “A gente tem que insistir, tem que fazer constar o arquivo como um item de avaliação da instituição. É isso o que eu acho, para alavancar essa questão dos arquivos, da seriedade que é tratar esses documentos, da profissão e de todos esses fazeres arquivísticos. Os órgãos no âmbito federal, também, deveriam ter que ser avaliados pela sua eficiência, pelo resultado de seu trabalho, pela aplicação da lei. O Arquivo Nacional faz tanta coisa em termos de legislação, não consegue fazer incluir nos instrumentos de avaliação? Sabe o que acontece? Quando vem para mim material de avaliação, eu não preciso responder. Não preciso responder quantas consultas, quanto eliminei, quanto classifiquei, porque não vai ser avaliado. Eu respondo por que eu quero fazer incluir. Eu respondo por que eu quero me intrometer na área. E porque eu defendo o fato de que deveria fazer constar [...] o arquivo como um fator de avaliação institucional. Acho inadmissível não ser por todos os motivos que a gente sabe, por ser área de informação, por ser direito do cidadão, por ser memória, por ser isso tudo. Quem não preserva sua memória e a sua documentação tem que ser avaliado mais baixo. Eu acho que o Arquivo Nacional deveria enviar esforços no sentido de propor isso. Naquela ocasião, eu falei na frente dos dois, os dois concordaram de fazer. Porque, senão, fica muito difícil. Eu tenho uma certa facilidade, vamos dizer, aqui. As pessoas me conhecem bem, eu milito há anos, eu brigo muito por isso. Mas não pode ser assim, porque outras pessoas não vão ter esse chão que eu tive, já caminhado. As pessoas têm que entrar na instituição e encontrar um sistema de arquivos amparado pela lei e ele tem que ser avaliado. O que adianta uma profissão, um diploma, um concurso, se o cara vai trabalhar sob a égide de um [gestor] que não tem a menor idéia do que seja um arquivo? Na minha cabeça, isso não faz sentido. Então eu acho que tem que juntar as duas coisas. Primeiro, o arquivo tem que estar num plano de direção ligado diretamente à autoridade. E segunda coisa, ele tem que ser uma unidade vinculada à questão da avaliação. Senão nunca vai ter prestígio. Nunca. Aí eu te pergunto por que o arquivo médico faz e o arquivo administrativo e de memória não fazem parte de um plano de avaliação? Não consigo entender, era só incluir mais uma página ali para responder.

Aí ia ter um resultado absurdo, incompatível com a legislação. Ninguém cumpre nada daquilo. (E18)

Reconhece-se na fala do entrevistado a sua larga experiência na área de Arquivologia, um conhecimento aprofundado das questões administrativas e sabe-se que “milita”, ainda, na área acadêmica. O mesmo acontece com o depoimento que se apresenta a seguir.

O entrevistado vem de uma longa trajetória na administração pública e agora na docência observa a falta de “respeito à legislação” pelos órgãos e entidades federais, corroborada pela experiência de seus alunos nos estágios curriculares, o que remete à distância entre a teoria arquivística ensinada e a prática por eles vivenciada. O entrevistado aponta a permanência da omissão e o desinteresse do Estado com à questão da informação, mesmo com a divulgação da LAI. Acredita que é muito cedo para qualquer tipo de afirmação.

Eu não vejo isso. Acho que tem políticas de informação, que não englobam as arquivísticas. Não vejo a Arquivologia contemplada nessas políticas de informação. Acho que temos tentado avanços e visibilidade desse trabalho que a Arquivologia faz, e da importância que ela tem para a política de informação. Mas, ainda, não vejo isso muito explícito, até porque pelo que eu recebo dos meus alunos, que fazem estágio ou trabalham nos órgãos federais, parece que para eles a realidade entre a teoria e a prática é tão distante ainda, eles enumeram tantos problemas. [...]. Quantos órgãos do Poder Executivo têm suas normas, têm seus planos? Mas parece que é tudo muito dependente dessa vontade política. Não há um respeito à legislação. Porque se houvesse um respeito à legislação, todos os órgãos teriam seus planos, suas tabelas, estariam enviando a sua documentação corretamente. Então, tem que ver o quê que pega. Se essa legislação não está sendo visível. Aí entra sempre esse problema, que eu acho que além da informação é a comunicação. Quais são os nossos problemas de comunicação da nossa área? [...] Eu acho que tem aí algumas coisas que a gente não consegue chegar. E outras porque o próprio Estado brasileiro, ainda, está em processo de democratização. Não é um Estado democrático. Talvez não seja interessante organizar mesmo a informação. E daí, não se dá o devido valor à preocupação com a legislação, com as normas. Tem aí duas coisas: de um lado, quem trabalha nessa área comunicar melhor o que faz, como faz e no que podem contribuir; e, também, o Estado brasileiro se democratizar mesmo. [...] Agora temos essa divulgação da regulação da Lei de Acesso à Informação. Ela pode trazer uma grande contribuição. Porque é mais um dispositivo que chama a atenção para a importância de se dar acesso à informação. Agora, acho que é cedo para afirmar que nós estamos sendo mais democráticos, que estamos trazendo a informação de alto valor às mãos dos cidadãos. (E17)

Entre os três (15%) entrevistados que não conseguiram expressar um posicionamento claro com relação à questão da existência (ou não) de uma política arquivística para o Governo Federal, dois identificaram, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a responsabilidade pelo desenvolvimento de projetos e ações que possa vir a trazer mudanças para a área.

O outro apontou a abertura de concurso para arquivistas como um “inegável” avanço e uma preocupação maior com a gestão e as palavras elogiosas de um ministro, presente num recente evento de Arquivologia, como um reconhecimento da área.

Essas declarações, infelizmente, denotam como se encontra, ainda, obscurecida a percepção da existência (ou não) de uma política arquivística para o Governo Federal. E, persiste, a crença de que elogios ajudam a construir políticas.

Não sei se existe, mas eu acho que está tendo uma maior preocupação com algumas casas do Governo Federal. Eu não posso dizer se todas, porque eu desconheço. Mas, pelo menos no **Ministério do Planejamento** e no Ministério da Previdência, isso está acontecendo. (E5) (grifo nosso)

Inclusive, nós estamos fazendo até um levantamento para o **Ministério do Planejamento**, que é o órgão central para integrantes do SISG, o Sistema de Serviços Gerais da Administração Pública. Já existe um projeto lá de unificar. Eu não tenho conhecimento do escopo do projeto que está sendo elaborado pelo Ministério do Planejamento. Mas eles já mandaram uma convocação para todos os órgãos, os arquivos aqui de Brasília, solicitando informações para dar início ao projeto. Informações de ocupação física e do tamanho do acervo de cada unidade. [...] Faz parte, também, do projeto Administração Sem Papel, que é um projeto do Ministério do Planejamento. A tendência é a gente partir para o documento digital. Começar a produzir documentos digitais, o documento eletrônico. (E10) (grifo nosso)

De alguns anos para cá, realmente, está se tendo uma maior preocupação com a gestão de documentos nos órgãos federais. A Lei da Informação não resolve, mas ajuda. Eu estive nesse evento em Brasília e o próprio ministro elogiou muito a área. Então, realmente, está tendo um reconhecimento e uma preocupação, tem-se aberto muito concurso, isso é inegável. (E20)

A troca de identificação dos agentes responsáveis pela elaboração e implantação da política arquivística para o Governo Federal reforça a ideia da falta de clareza na definição dos papéis desses agentes e na determinação de sua atuação.

A sobreposição, ou a acumulação, de papéis confunde e dificulta o entendimento de quais são as atribuições, as competências, as responsabilidades e, até mesmo, as limitações desses agentes.

A função normativa costuma ser facilmente identificada. Contudo, as funções de prover orientação técnica e acompanhamento para a implementação dos instrumentos normativos encontram-se aquém das expectativas de muitos neste cenário.

A não promoção da capacitação técnica, tão prometida pelo órgão central do SIGA e tão aguardada por aqueles que atuam diretamente nos serviços arquivísticos (poder-se-ia dizer, aqueles que atuam na base do Sistema) imprime a este cenário, tão carente de inumeráveis recursos, o desejo de poder contar com ‘fórmulas’ do que fazer e como fazer para

tratar o enorme volume da massa documental acumulada, por anos de negligência e descaso tanto da parte dos gestores e, claro, do próprio Estado.

A busca pela eficiência, eficácia e agilidade na recuperação da informação, que vai possibilitar ‘o tão propalado’ acesso à informação pelos cidadãos, depende de inúmeros fatores técnicos e político-administrativos e, também, de recursos humanos, financeiros e materiais.

Mas depende, essencialmente, que se formule e se implemente programas de gestão de documentos em todos os segmentos do Poder Executivo Federal. E que se adotem medidas concretas de atuação do Arquivo Nacional junto aos órgãos e entidades federais, pois só assim a sua vocação federal, definida na Lei de Arquivos, será cumprida.

Caberia, também, indagar se essa vocação se viu reforçada pela presença do SIGA ou não. Observa-se que o reconhecimento do Arquivo Nacional como autoridade arquivística na esfera federal não depende da existência, ou do funcionamento, do Sistema.

Em muitas das falas, que se seguem, foi possível perceber esse reconhecimento e, até mesmo, uma satisfação quanto ao relacionamento mantido com o Arquivo Nacional pelos órgãos e entidades integrantes do SIGA, por ocasião da análise e aprovação das Listagens de Eliminação de Documentos. Na maioria das vezes, esse relacionamento é, totalmente, independente da interveniência da Subcomissão de Coordenação do SIGA a que se vincula o órgão ou entidade.

A gente tem uma relação direta com o Arquivo Nacional, mais para as questões de [análise e aprovação de] listagem de eliminação. Mas não com a Coordenação [da Subcomissão] do SIGA, diretamente. Se aparece algum questionamento, mas que são raros, a gente liga, a pessoa atende. Sem SIGA no meio, sem Subcomissão, sem nada. Não existe essa subordinação, a gente não consegue ter. “Ah, preciso de alguma coisa, vou ligar para a Subcomissão do SIGA”. Não tem isso. Não passa nem pela cabeça. Acho que não é nem por mal, mas a gente não cogita que quer alguma coisa. Como se fosse independente mesmo. (E2)

A relação com o Arquivo Nacional é direta. A gente tem um contato bem legal com vocês. Vocês são super atenciosos com a gente. O que foge à norma, o que foge ao estabelecido por vocês, a gente está sempre recorrendo para a gente andar na linha certa. (E5)

A instituição sempre foi uma parceira do Arquivo Nacional, **antes mesmo do SIGA**. (E6) (grifo nosso)

Sempre temos contato com eles no Arquivo Nacional. Eles sempre atenderam a gente muito bem. Sempre fomos bem recebidos, quando a gente tem alguma dúvida. Justamente na época de eliminação é quando procuramos mais eles. Tem alguma exigência [a ser] cumprida, a gente fica na dúvida, liga, agenda, vai lá. Eles sempre nos deram um bom suporte (E10)

Nós sempre vimos o Arquivo Nacional como um modelo a ser cumprido. Mesmo que o Arquivo Nacional, em determinado momento, não teve pé para fazer isso. Por isso que a gente fez esse esforço todo, para adaptar o nosso código ao modelo do Arquivo Nacional. Porque eu acho que é isso mesmo, acho que o Arquivo Nacional, ele tem ou deveria assumir essa função. Acho que assume, dentro das pernas, mas a gente sabe que está difícil hoje. Está difícil, está muito difícil. A gente tem inclusive um convênio com o Arquivo Nacional, tem participação em câmaras técnicas do CONARQ, uma servidora dá aula no curso de especialização. Há uma parceria bem interessante, entre a instituição e o Arquivo Nacional. (E15)

Com o Arquivo Nacional, a relação tem sido bastante frutífera no que diz respeito à questão de terem instituído [um servidor] para analisar as listas de eliminação, que é o grande problema que a gente tem, devido ao acúmulo de documentos. E a reclamação era que antes não tinha ninguém para fazer, o negócio demorava, ninguém respondia. E hoje, ele prontamente responde, aponta os nossos erros, trabalha em colaboração, é uma relação muito boa com relação à eliminação. (E18)

Com o Arquivo Nacional, a gente mantém uma relação bastante estreita porque a gente está sempre solicitando esclarecimentos em relação aos instrumentos, à resolução, às parcerias que a gente faz em grupos de trabalhos e, na própria atuação da comissão quando da aprovação dos documentos a serem eliminados. (E19)

Foi possível perceber, também, que o relacionamento dos órgãos seccionais do SIGA com o órgão setorial se estabelece quase que exclusivamente no atendimento das demandas, não tendo sido identificadas articulações que apontem ações do ‘desejado’ gerenciamento sistêmico.

A gente não tem nenhum. A gente, na verdade, só se comunica mesmo quando vai ter os Encontros, eles pedem, às vezes, para fazer um relatório. Não se reúne com frequência, só de dois em dois anos, quando tem os Encontros dos integrantes do SIGA. (E2)

Nós participamos das reuniões, colaboramos mais nesse sentido de participar de todas as reuniões. Sempre que há reunião do SIGA e somos demandados pelo SIGA, nós participamos. Nós participamos enviando servidores. Ou qualquer outra questão que eles demandem, a gente sempre responde. (E3)

A gente se reporta à Subcomissão. A relação é basicamente de encaminhamento de alguns relatórios bimestrais, que são pedidos, sobre o que está acontecendo aqui, quais as atividades da CPAD. Na prática é a Subcomissão que deveria informar à Coordenação do SIGA. Quando ela é cobrada pela Coordenação do SIGA, ela pega a pergunta e repassa para as seccionais. É basicamente isso. E discussões e participações durante as reuniões da Subcomissão. A gente teve duas até hoje. Uma em 2010, uma esse ano. O envio desses relatórios só quando é cobrado. **E a gente é muito pouco cobrado.** (E4) (grifo nosso)

Atualmente, a gente não tem nenhuma relação com a Subcomissão do SIGA. Agora, existe uma [servidora] lá em Brasília que tem maior contato, ela é a da nossa Coordenação, mas ela não é do nosso Serviço. Justamente quem trabalha na área não participa. Ela mantém contato e repassa as reuniões que estão acontecendo. Ela é ótima, eu gosto muito dela inclusive, mas nem tudo é passado. A gente sempre perde alguma coisa do que aconteceu porque a gente não está lá. E muita coisa deixa de ser dita também. A realidade daqui quem vive é a gente. Não é ela. Então, fica meio capenga esse contato. (E5)

Com a Coordenação da Subcomissão do SIGA não existe relação. Foi feita a portaria e nada mais aconteceu. (E18)

A nossa relação com a Coordenação da Subcomissão do SIGA é muito pequena. A gente atende às solicitações quando nos pedem alguns relatórios e algumas informações e, também, quando a gente participa dos eventos que o SIGA promove. (E19)

Um entrevistado (representante de um órgão seccional) aponta a necessidade de que a própria Coordenação da Subcomissão do SIGA do seu Ministério deveria, também, ser mais cobrada pela Coordenação da Comissão do SIGA (que funciona junto ao órgão central) quanto à efetivação dos trabalhos. Inclusive, chegou a se dirigir, informalmente, à Coordenadora do SIGA para solicitar esse apoio, uma vez que entende que a articulação das comunicações deveria se realizar com a intermediação do órgão setorial e não, diretamente, como muitos vêm fazendo.

Os contatos com o Arquivo Nacional são, na maioria das vezes, informais porque a gente não tem oficialmente uma conexão porque **a minha conexão com o Arquivo Nacional deveria passar pela Subcomissão do SIGA**. Eu, como representante de uma seccional, deveria me reportar à Subcomissão para chegar à Coordenação do SIGA. Então, são conversas informais que eu tenho com a Coordenadora, **para pedir apoio para que a Subcomissão seja mais cobrada**. A gente tem uma dificuldade muito grande porque eles não têm arquivista. A Coordenadora da Subcomissão é uma pessoa de fora da área, do meio, que conhece muito pouco sobre gestão documental, sobre qualquer coisa do tipo. Em 2010, quando a Subcomissão foi reativada, eles estavam com um arquivista terceirizado que cuidou dessa reativação, iniciou um planejamento, mas poucos meses depois saiu. E eles ficaram quase dois anos sem ninguém. E agora entrou uma outra que está fazendo a mesma coisa, tirando do zero de novo. Mas a gente não sabe até onde vai. Até hoje, eu diria que inexistente a atuação da Subcomissão. A gente até está discutindo, eu conversei com a Coordenadora da Subcomissão, na semana passada, sobre a possibilidade de engrossar um pouco essa Subcomissão com representantes do nosso grupo. Porque hoje a Subcomissão é muito pequena. Tem um membro de cada agência. Isso faz com que a coisa não ande também. Cada um com seus projetos sendo tocados de maneira isolada, sem nenhuma interação. Por conta até dessa dificuldade do Ministério liderar isso, não existe nenhuma coordenação efetiva dos trabalhos. Então, a nossa Subcomissão está precisando de reforço. (E4) (grifo nosso)

Essa situação não foi identificada por outros entrevistados. Alguns, por acumularem a presidência da CPAD com a presidência/coordenação da Subcomissão, vêm como altamente proveitoso o relacionamento, tanto com o órgão central como com os seccionais. Essa experiência satisfatória, também, foi manifestada por alguns representantes de órgãos seccionais, em especial quando da participação nas Reuniões das Subcomissões e nos Encontros Técnicos dos Integrantes do SIGA.

Intimamente ligado, porque o SubSIGA fez aquele levantamento, no fim do ano passado, pelos membros. Eles mandaram um relatório e a presidente do SubSIGA

veio até aqui para conversar sobre o relatório. E disse que a reunião teria que ser com o dirigente máximo, ou quem ele indicasse, que, no caso, foi a Superintendente Executiva, que é a mesma autoridade da LAI. Foi um ponto super positivo para a gente, porque eu acho que juntou tudo ao mesmo tempo. Os questionamentos da LAI, os questionamentos do SubSIGA e mais a própria. Internamente, a gente já está aqui ansioso por fazer. Essa reunião aconteceu esse ano e foi, exclusiva, com a [instituição]. Foram levantados exatamente os pontos que a gente já tinha apontado na exposição de assuntos, com as medidas que a gente achava viáveis de solução. Eles concordaram, tanto que a gente agora fez esse cronograma de ações para poder mandar para eles. (E1)

Eu sou presidente da Subcomissão do SIGA e presidente da CPAD. [...] Eu acho melhor porque eu já tenho envolvimento muito grande nas duas, então uma conversa com a outra. Eu vejo a Subcomissão como uma atuação do Ministério com suas vinculadas. Eu tenho essa ligação com eles, e eles com a gente, de estar informando o quê que eles estão fazendo na gestão documental, enxergar quais são as prioridades, a realidade e as dificuldades que têm. A gente conseguiu, também, conscientizar todos de que é necessário instituir a CPAD deles. Muitos não tinham. Mas a maioria que não tinha, hoje tem. Agora, o desafio é estar atuante. Com o trabalho da SubSIGA, a gente tem alcançado isso. (E7)

A relação com a Subcomissão do SIGA eu acho que é bacana, inclusive, já fizemos, reunião aqui, numa parceria, e vieram todas as pessoas representantes dos institutos para cá. Dentro do Ministério, [somos] identificados como um grupo de excelência para orientar os demais. Já havia esse discurso, como puramente um discurso. Hoje, a gente vê que esse discurso vem se tornando reconhecimento porque o que a gente tem recebido de demandas, inclusive, do Ministério O Ministério reconheceu o papel dele na preservação da área, da documentação da história da ciência e da tecnologia. Por isso que ele está incentivando todas as instituições dele a preservar o seu acervo, a ter os seus arquivos organizados. Isso não quer dizer que ele vai dar o dinheiro. (E15)

Atualmente o SIGA está bem atuante. Eu estou aprendendo muito com eles. Teve esse Encontro da nossa Subcomissão em Brasília que foi muito esclarecedor. Inclusive, na nossa página da *intranet*, tem o relatório referente ao que foi feito lá. Isso, também, ajudou muito. Nós até colocamos aquela carta de serviço, que foi mencionada no Encontro, com a necessidade dos órgãos terem aquela cartilha informando o que ele faz para o cidadão. Eu acho o SIGA bem importante para a CPAD. [...] Eu não mantenho uma relação direta com eles, a não ser com a titular do SubSIGA. A única relação direta que eu tive com eles foi quando eu estive lá em Brasília, em 2010. E, lógico, eles mandam sempre e-mails com as comunicações e cai para o meu e-mail. (E16)

Os graus de satisfação ou insatisfação nesses relacionamentos variam de acordo com a posição (se o entrevistado é um representante do órgão setorial ou seccional), com o domínio do conhecimento arquivístico e com a experiência no fazer arquivístico (no caso, se o entrevistado é um arquivista recém-concursado; ou um arquivista com maior experiência no serviço público; ou servidor público sem conhecimento na área de arquivo, mas que conseguiu apoio do órgão central ao buscar um socorro).

Além do perfil do entrevistado, a própria composição da Subcomissão ou a definição das atribuições dos membros nessas Subcomissões, às vezes, não têm atendido as expectativas daqueles que as integram, com isso algumas relações fluem melhor do que outras.

Na minha gestão como Coordenadora da Subcomissão do SIGA, eu senti bastante dificuldade por causa da falta de conhecimento e, também, teve aquela dificuldade de muita mudança de titulares e suplentes das seccionais. Os seccionais não entendem que o setorial, também, tem os seus problemas. Eles queriam que o órgão setorial estivesse bem mais avançado que eles. E tem instituição que está muito mais avançada. Uma reclamação que eu tenho escutado: “Ah, vocês da SubSIGA não fazem nada”. Eu falei assim: “Não, a gente está fazendo primeiro um trabalho de fortalecimento do próprio setorial”. Porque a solicitação dos vinculados ao SubSIGA é que eles querem uma ordem do ministro obrigando as instituições a terem arquivistas. Eles não entendem que a função o órgão setorial é repassar para os seccionais aquilo que vem do Arquivo Nacional. É assim que eu entendo. Eles acham que a gente é que tem que ir lá e fazer a organização e dar o curso para todo mundo. Porque os seccionais pensam que aqui já está tudo organizado e que está tudo perfeito. E que a gente, no caso, deveria estar trabalhando lá, junto com eles. E não aqui. [...] Agora, a relação com o órgão central do SIGA foi assim maravilhosa. Eu recebi todo o apoio necessário para manter a Subcomissão, tanto da Coordenadora como do técnico envolvido. Quando tem reunião, é ele que vem. Tive toda a assistência técnica e orientações que a Subcomissão do SIGA necessitou. Foi um relacionamento maravilhoso. (E8)

A Subcomissão do SIGA está sem se reunir desde 2010. Em julho desse ano, agora, foi reestruturada e foram alteradas as atribuições da Subcomissão. Porque, até então, a Subcomissão estava muito no emparelhamento em termos de funções e atividades com a Coordenação. Você olhava e não via muita diferença, no quê a Coordenação de Arquivo fazia e no quê que a Subcomissão fazia. Agora está um pouco diferente. Eu diria que ela está num movimento de estabelecer um novo relacionamento com o órgão central mesmo. A gente não tem encaminhado os relatórios na frequência determinada pela Coordenação da Comissão. Até porque a gente estava sem atividade. As funções eram muito parecidas e misturadas. Agora, ela segue um rumo diferente, até porque foi separada também. Sempre foi assim, quem era o presidente da Subcomissão, a Coordenadora de Arquivo. Agora não, a gente desmembrou isso. Até por uma questão de capacidade de trabalho mesmo. A Coordenação demanda muito. E aí acaba que a Subcomissão fica sem atividade. (E11)

Eu participei de uma reunião, mas não ainda como presidente da Subcomissão do SIGA. Eu estava aguardando a publicação da minha portaria. Ia ter uma reunião técnica, que foi antes do Encontro do SIGA, que aconteceu aqui. Mas eu já tive oportunidade de acompanhar como é feita a reunião aqui. E acho que vai ser uma experiência diferente. [...] Mas desde a minha chegada aqui, eu quis estreitar ainda mais essa relação com o Arquivo Nacional. Porque eu imagino o seguinte: se a destinação dos nossos documentos será a eliminação ou a guarda permanente, eu tenho que cumprir todas as regras para quando chegar essa etapa de recolhimento, que o Arquivo receba a minha documentação, sem problemas. E que não haja um custo adicional para o órgão, para refazer trabalho; enfim, para que esse recolhimento seja efetivado. Sem contar que é o Arquivo que aprova os nossos instrumentos. Se eu não tiver essa parceria constante com o Arquivo, acompanhando o desenrolar da gestão aqui, eu vou ter problemas lá na frente. Como eu não quero ter problemas lá na frente, eu já começo essa parceria desde o início da gestão documental. (E14)

Ao longo das conversas com os presidentes ou membros das CPAD foi possível perceber um nítido e forte entusiasmo quanto às perspectivas para a área de arquivo.

Claro que as reclamações, as dificuldades e os problemas, ‘velhos’ conhecidos da área, apareceram e, em algumas realidades, continuam muito presentes. Mas a ‘choradeira’ e o

‘queixume’, diversas vezes ouvidos e proferidos, durante a trajetória profissional da pesquisadora, nos eventos da área de Arquivologia, foram deixados de lado e substituídos por um alento e uma forte esperança que a situação está para mudar. E, em alguns casos, as declarações assinalam que elas já estão mudando.

E isso se mostrou verdadeiramente expressivo quando foi solicitado aos entrevistados, já no final da conversa, que se manifestassem comentando as contribuições que a Lei de Acesso à Informação vem trazendo para os órgãos e entidades públicas.

8.3.1 As impressões sobre as contribuições da Lei de Acesso à Informação para os serviços de arquivo

Ressaltar a importância da Lei de Acesso a Informação para a instituição e, mais especificamente, para os próprios serviços arquivísticos foi um elemento presente em diversos outros momentos da conversa com os entrevistados.

Por sinal, alguns dos entrevistados encontravam-se fortemente motivados a falar da LAI, mesmo sem nenhuma provocação. O que acabou por incentivar a pesquisadora a solicitar que eles, de forma mais sistematizada, expusessem suas impressões.

A própria adoção da sigla LAI, nas citações desta pesquisa, para se referir a Lei, demonstra a ‘intimidade’ com que a maioria, repetidas vezes, utiliza a expressão.

É possível observar nessas declarações que a LAI está sendo responsabilizada por algumas mudanças significativas. A conscientização dos gestores com relação à necessidade da adoção dos procedimentos de gestão de documentos é uma das afirmações mais constante.

Essa Lei trouxe mais consciência dos gestores, da importância de um tratamento mais adequado ao arquivo, aos locais onde se guarda os documentos. Porque eles não sabem o que é arquivo. Ainda chamam o arquivo de arquivo morto. Ainda usam essas expressões que não existem mais. A Lei trouxe a conscientização da importância dos cuidados no setor de arquivamento de documentos. Tanto que já estão trabalhando em um sistema melhor. Eles estão fazendo os servidores utilizarem a Normativa nº 5 [Portaria nº 5, de 2002, da SLTI do MPOG]. Eles estão buscando mais os servidores do arquivo para participar de reuniões sobre a melhoria da gestão documental na instituição. **Ficamos mais visíveis, porque antes nós éramos insignificantes.** Tanto que se você fizer uma entrevista dentro da instituição, ainda vai ter pessoa que acha que não se encontra nada no arquivo, pelo fato de não terem conhecimento, mas quando a gente mostra o arquivo: “Ai, que organizado! A gente achou que o arquivo era um depósito, não existia”. [...] Foi muito bacana mesmo essa Lei. Eu gostei muito. Inclusive, nas reuniões que tivemos, eu disse: “Se quiserem um protocolo centralizado, se quiserem um arquivo bem

organizado, para atender todas as solicitações, eu preciso de 50 pessoas aqui dentro.” Porque somos 10 aqui para tratar o passivo [15 mil metros lineares, aproximadamente] e dar prosseguimento no recebimento do ativo, 10 pessoas não dão conta. E foi dito, também, nas reuniões, que nesses locais são necessários servidores com perfil para poder atender as solicitações e atender ao Ministério como um todo. (E8) (grifo nosso)

Ela foi fundamental, não só pelo acesso à informação, mas a ida diretamente para o cidadão. Houve uma conscientização, agora, por parte dos órgãos setoriais, da importância da gestão documental para disponibilizar as informações. Não só ter a consciência, mas de fato tornar prático a LAI. Uma prática do órgão – não é como cultura –, mas a prática do órgão para gerir melhor seus documentos. (E13)

Uma melhor (e poderia ser, também, maior) visibilidade da área de arquivo tem sido apontada como resultado da divulgação da Lei. O atendimento das necessidades que envolvem, essencialmente, o suprimento dos diferentes tipos de recursos, tem sido visto como factível e ‘aguardado’ para ser obtido num breve prazo de tempo.

A gente percebeu que eles começaram a olhar com outra ótica a questão da gestão documental. Até então, a gente não via essa preocupação por parte das autoridades. Enquanto isso, teve um grande aumento da demanda por informações correlatas à previdência social. O Ministério montou o SIC, ligado a nossa Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação Institucional e, também, criou os setoriais nas unidades. Foi formado um grupo de trabalho que definiu a classificação do grau de sigilo dos documentos, das informações do Ministério. [...] A gente está aqui lutando, correndo atrás, por melhorias de condições e de equipamentos. Mas, agora, a gente já percebe uma sensibilização por parte das nossas autoridades, no sentido de estar buscando soluções mais apropriadas. Nós estamos bastante animados com isso. (E10)

A instituição, na época da implantação do SIC, meio que parou para poder atender àquela demanda. Uma servidora foi fazer treinamento, e vai e vem, arruma uma sala, o computador, “povo da informática, faz o programa!”. Entendeu? Então, essa questão política, ela vem forte em determinados momentos. E a gente não pode negar que, ainda, a gente leva certa vantagem em alguns momentos por isso. Porque há anos, falando dessa questão da gestão. E aí, “nunca tem dinheiro”, mas agora já começou a acenar com algumas coisas. (E15)

Hoje, por causa do foco na Lei de Acesso, graças a Deus, ela acendeu a luz que precisava. Ela favoreceu a gestão documental. Porque como que você vai recuperar a informação, se você não tem gestão documental? Aí, que os gestores entenderam. [...] Porque hoje, quando um cidadão entra lá no SIC e faz uma pergunta, os gestores estão muito mais preocupados em “eu preciso achar essa informação”. Mas do jeito que está hoje, ninguém acha não. Está bem num limbo, entre eliminação, realmente, e recuperação da informação. Estamos num momento de transição. Antes, se pensava o quê vamos avaliar para eliminar, “eu preciso de espaço, eu estou gastando, há um desperdício de recurso público”. Hoje, eu já entendo que eles estão preocupados para uma recuperação da informação. Porque quando pedem: “Ah, a gente quer uma pesquisa sobre o Plano Real”. E aí? Aonde vai procurar, como fazer? **Por isso que a Lei de Acesso foi fulminante, eu chamo de ‘custo de oportunidade’, porque ela alavancou, é isso mesmo, a oportunidade.** A gente, da área de gestão documental, tem que agarrar com unhas e dentes. Aproveitar. **E se acontecer tudo que está previsto na Lei, assim, quanto à penalidade, e tal, vai ajudar mais ainda. Eu quero é que penalize mesmo.** Porque é sério, gente. E aí sim, aí vão botar, vai encher o Ministério de arquivistas, vão botar gente especializada para classificar os documentos, vai ter o melhor sistema do mundo. (E9) (grifo nosso)

Eu acho que ela chamou atenção. Com esse viés político em que veio a LAI, com essa força de ter vindo como uma ação prioritária do governo, ela chega na instituição, também, com uma força grande. Aqui, deu para perceber que as pessoas olharam, os gestores tiveram que olhar para a gestão de documentos. Tiveram uma preocupação. Isso é um ganho que a gente não pode deixar de registrar. Não sei se a gente vai aproveitar. É “o momento”. **Porque é assim: o gestor, ele tem um prazo, e ele é cobrado, e ele é responsabilizado. A partir do momento em que ele tem essa demanda, ele passa a dar mais atenção.** Ele começa a querer essa informação muito acessível. **Ele passa até a oferecer os recursos, os insumos, a atenção. Vira prioridade, não tem jeito. E para isso a gente precisa de um programa de gestão de documentos, ativo e eficiente.** É o momento em que a gente está em voga, está no centro ali da questão, é hora de a gente aproveitar e mostrar todas as nossas deficiências, as nossas dificuldades. “Se a gente tem isso, talvez a recuperação da nossa informação seja mais eficiente”, “a gente precisa disso”. Mostrar quais são as nossas carências, no quê que isso vai impactar diretamente no atendimento das demandas dos cidadãos. (E11) (grifo nosso)

A fiscalização pelos órgãos de controle, quanto ao cumprimento do disposto na Lei de Acesso, traz preocupação para os gestores e ‘benefícios’ para os profissionais da área. Acreditam que essa é a oportunidade para que consigam implementar programas de gestão de documentos.

Chamou atenção, em alguns depoimentos, a relevância dada à questão da punição (ou da penalização) do agente público, como está prevista na Lei de Acesso à Informação⁷³.

Esse fator é visto com ‘bons olhos’ e como altamente favorável para a área, pois só assim está sendo possível fazer com que os recursos comecem a aparecer e as vozes passem a ser ouvidas.

Ressaltam, alguns entrevistados, que o mesmo não acontece com o não cumprimento dos atos normativos do CONARQ, por exemplo. O impacto da LAI parece estar contribuindo, também, para uma adoção mais efetiva das normas arquivísticas.

Antes a visão da instituição era uma, com a LAI as coisas foram balanceadas. Porque quando foi feito o contrato [com a empresa terceirizada] de organização da documentação, era para resolver o problema do custo com armazenamento. “Meu Deus! Temos que organizar isso, dar uma destinação para isso, porque se gasta muito com armazenamento”. Então, vamos diminuir o custo com armazenamento e destinar o que é necessário, sem pensar em nenhum procedimento de gestão. “Espera aí, tem a LAI, mas tem a 8.159. A 8.159 tem todo um desdobramento de gestão documental, que a instituição não pode fugir disso”. E foi a partir daí que as áreas falaram assim: “Vem cá, como é que eu faço para organizar, então, os meus documentos? Como é que eu faço para destinar os meus documentos?”. Porque eu tenho que atender a LAI, eu tenho 2, 3, 5, 10 dias para atender. Então, como é que a minha documentação tem que estar disposta para eu atender à LAI? E, principalmente, no sentido relacionado a órgão de controle, eles morrem de medo de órgão de controle. Falou em fiscalização, o mundo acaba. A LAI, de certa forma, nos beneficiou mais ainda, para que a gente conseguisse incluir este item no

⁷³ O Art. 32 da Lei de Acesso dispõe sobre as condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar.

planejamento estratégico, para que a área de documentação tivesse assento nas reuniões de coordenação da SPOA. Hoje, o nosso voto, ele é aceito. As nossas observações são bem vindas, as nossas reivindicações, também, estão acontecendo. **Tudo, tudo por conta da LAI. Somente a Lei 8.159, os decretos e as normas do CONARQ, elas não estavam sendo suficientes para esse melhor posicionamento da área de documentação.** (E14) (grifo nosso)

Antes da Lei entrar em vigor, teve uma agitação enorme. Até teve reunião com os presidentes das vinculadas pois eles estavam muito preocupados. Mas o foco deles de preocupação é o que eles eram obrigados a falar para a imprensa, e o que eles não eram obrigados a falar. A preocupação deles era a imprensa em si, não era o acesso, o cidadão. Não, de forma nenhuma. Porque quem realmente vai utilizar a LAI é a imprensa. A gente sabe que o cidadão ainda não está 100 % preparado para entender o quê que a LAI pode trazer para ele de benefício. Infelizmente, a população ainda não tem esse discernimento. Hoje, as solicitações que têm vindo são respondidas a tempo e não são muitas. Na casa, então, está bem tranquilo. Os pedidos são pouquíssimos. Na verdade, os gestores estavam preocupados com a questão da punição da CGU. **A maior preocupação deles era a punição.** O fato de omitir algumas informações para a imprensa, se ia dar alguma punição para eles. Chegou ao ponto de ter discussão porque que o nome dele estava exposto em relação às viagens, achando um absurdo. Alguns presidentes falaram assim: “Eu não sou obrigado a falar se eu vou viajar”. “Ah! é pago pelo órgão, tem que estar lá a divulgação”. Acho que falta do conhecimento de que o dinheiro que ele utiliza não é dele, é público. (E7)

A ‘chegada’ da LAI tem sido identificada, também, como um grande reforço para o incremento das atividades, mesmo para aqueles que já desenvolvem ações de gestão de documentos. A Lei possibilitou uma maior mobilização dos gestores e dos servidores para implantar novos procedimentos ou, ainda, para reverter uma situação hoje existente uma vez que aquela, anteriormente, conquistada foi ‘abandonada’ por um tempo.

Olha, de uma forma geral, e aí não estou falando da instituição, eu acho que contribui para que os órgãos façam uma gestão documental. Porque não tem como dar acesso se você não tem os documentos organizados, se você não tem tudo tratado, selecionado. **Aqui, não tem muito esse problema, porque a gente consegue fazer uma gestão. Mas o que trouxe para a instituição foi a questão da necessidade da correta instrução processual. E isso, a LAI alertou.** Porque a gente tem um problema sério de numeração de páginas nos processos, e aqui isso é até um problema de segurança. Porque a partir do momento em que você não numera as páginas você deixa o processo vulnerável, e isso chamou muito a atenção agora a criação dessa Lei. Está uma discussão danada. A gente está fazendo treinamentos na casa sobre instrução processual. A gente participa junto com o protocolo. Isso foi um alerta gigante para melhorar a instrução processual e para proteger os servidores. Porque, até então, as pessoas estavam meio que deixando acontecer. Eles achavam errado, mas deixavam passar batido. Os processos são extremamente longos, tem processos com mais de 300 volumes. As pessoas não querem ficar ali, numerando aquilo. Só que agora, com a Lei, eles pensaram assim: “Olha o risco, olha o perigo que eu estou correndo”. (E2) (grifo nosso)

Eu acho que está todo mundo muito mobilizado por conta dessa Lei de Acesso à Informação. Inclusive dentro da nossa unidade aqui na instituição. **Há algum tempo atrás, já teve a gestão de documentos implantada em todas as áreas, mas com o passar do tempo, como a equipe é rotativa, isso foi ficando de lado.** Hoje tem massa documental acumulada, então, a necessidade de contratação dessa empresa terceirizada [são 16 pessoas] para organizar os arquivos da própria unidade, na

verdade, foi motivada por essa Lei. Mas já está todo mundo muito mobilizado, já tem uma comissão para avaliação de documentos sigilosos. **Agora, a LAI mexeu na instituição como um todo.** Está mobilizando pessoas a pensarem de forma institucional, mais sistêmica, a questão da organização dos documentos e do acesso. Passou a ser a questão da organização arquivística da documentação institucional, um ponto chave. Foram essas Comissões, com mais força política e ligadas à Presidência, que ampliaram a discussão. (E6) (grifo nosso)

Dentro desse grande entusiasmo, encontram-se, também, alguns depoimentos mais cautelosos e céticos quanto às repercussões da Lei, mas que não desmerecem de forma alguma os avanços que poderão vir a ser alcançados.

O que me parece, num primeiro momento, foi uma corrida dos órgãos de se ajustar à Lei: “temos que pôr LAI”. Aí todos põem aquele seu modelinho, o banner no site. Assim, **de novo, é uma preocupação com a aparência:** “Então, vamos pôr todas as informações”. Mas que informações são essas? São informações que vão interessar e que têm valor? Como o processo de organizar documentos e informações é demorado, não é simples, não vai se resolver do dia para a noite, vai ter que ter um trabalho sério aí. [...] Eu acho que é muito cedo para afirmar, mas eu vejo, claro, como uma coisa positiva. **Eu só espero que ela não seja um cosmético. Apenas uma visão maquiada do que seria um governo democrático. Mas que seja efetivamente uma alavanca para mais uma forma de democratizar as informações.** Espero! [...] **E outra coisa que me chama a atenção é como isso só agora provocou certa preocupação.** Outro dia, ouvi a seguinte afirmação: “[lá no órgão em que trabalho] eles estão em polvorosa porque agora vão ter que organizar toda a sua documentação e tem que disponibilizar, e pá pá pá.” **Mas eu penso, gozado, tem que ter uma lei que penalize – porque ela penaliza – para que isso seja dado, para que se dê esse acesso.** Então, quer dizer, se você não penaliza, não tem esse retorno. **Que é o que a gente vê um pouco com o plano de classificação do CONARQ, não é? Ninguém vai ser preso se não fizer o plano. Não vai ser multado. Não penaliza. Parece que assim, a coisa só funciona quando se penaliza.** Me lembra a história do cinto de segurança, que na época em que fizeram a campanha para as pessoas usarem o cinto de segurança, acho que era lá nos 80, antes disso até, ninguém fazia. Quando se cobrou, passou a cobrar multas severas, as pessoas internalizaram o procedimento. Assim, é lamentável que seja dessa forma. **Mas que seja assim, se for o meio.** (E17) (grifo nosso)

Engraçado você me perguntar sobre a LAI, por que esses dias mesmo eu estava pensando nisso. Acho que foi uma coisa muito rápida e sem conseguirem, como é que vou dizer, sem perceberem as ramificações, onde isso pode dar. Uma coisa meio feita sem saber as consequências. Eu tenho certeza que essa Lei vai mudar. Vai voltar a restringir alguma coisa, principalmente, com relação à questão pessoal. [...] **Eu acho que a Lei foi muito ampla, devia ser progressiva.** A gente devia ir testando, vendo os resultados. Uma coisa mais bem elaborada. Agora, tem pessoas, que são francamente a favor, acham isso ótimo porque é dinheiro público. [...] Mas, por outro lado, foi um avanço. **Em um país onde até pouco tempo era tudo escondido, tudo era reservado, não podia ter acesso. É o tudo ou nada. De repente, você passa a ter acesso a tudo.** Então, vive-se com essa duplicidade de pensamento, de uma hora para outra. Foi um passo importante, mas tinha que ser mais bem elaborado. (E18) (grifo nosso)

Na análise empreendida no conjunto de falas dos atores, pretendeu-se, antes de tudo, respeitar a liberdade de cada um, acatando a sua opinião. Procurou-se levar em conta que cada entrevistado tem um estilo de linguagem, de acordo com as especificidades profissionais e

personais, e cada depoimento revela enfoques diversos e visões próprias do cenário arquivístico federal.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das dimensões política e técnico-científica do processo de avaliação de documentos de arquivo, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, constituiu-se no foco de estudo desta tese de doutorado.

A adoção de programas de gestão de documentos, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, é condição indispensável para o estabelecimento de critérios para avaliação dos documentos de arquivo, que orientem a definição de quais documentos deverão ser eliminados e quais deverão ser conservados definitivamente.

A adoção dos programas de gestão de documentos, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deve ocorrer como resultado da elaboração e implementação de políticas arquivísticas pelo órgão central do SIGA, uma vez que a ele compete orientar a implementação, coordenação e controle das atividades relacionadas à gestão de documentos nos órgãos setoriais.

A questão do acesso às informações públicas converge para a ampliação das preocupações quanto às implicações do processo de avaliação, tendo em vista a necessidade de verificação dos critérios utilizados para a identificação dos documentos de guarda permanente ou para a eliminação daqueles destituídos de valor.

Fez-se necessário conhecer a configuração histórico-política do Estado brasileiro para compreender como vem se dando a preservação e a promoção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, entre eles, o de acesso às informações públicas.

A recente conquista de uma lei específica, que assegura o direito fundamental de acesso à informação, veio reforçar a urgência da elaboração de políticas arquivísticas para o Governo Federal, estabelecendo estratégias e ações implementem programas de gestão de documentos nos seus órgãos e entidades.

Reconhece-se o esforço do Governo Federal para formular uma política de acesso à informação pública e governamental voltada para a transparência ativa, essencialmente, quanto à divulgação de informações relativas à aplicação dos recursos orçamentários.

Quanto à promoção de ações concretas que viabilizassem um amplo acesso às informações públicas poucos são, ainda, os programas, projetos e serviços implementados.

Quanto maior e melhor for a promoção ao acesso à informação governamental, mais democráticas se tornarão as relações entre o Estado e a sociedade civil.

A utilização das tecnologias de informação tem se mostrado um instrumento de provimento de serviços de acesso à informação, mas que não tem sido, muitas vezes, acompanhadas do desenvolvimento de uma estrutura que melhore o nível de qualidade da informação produzida e disseminada no interior do Estado e para a sociedade.

A precariedade encontrada nos serviços de arquivo, dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, assinala as contradições presentes na oferta da quantidade e da qualidade das informações governamentais, que possam vir a ampliar o direito dos cidadãos na conquista da cidadania integral.

A melhoria na oferta das informações ‘acessíveis ao público’ envolve a superação de um conjunto de problemas, tanto de ordem técnico-procedimentais como político-administrativo.

A teoria e a prática arquivísticas preconizam que a realização do processamento técnico adequado, com base na adoção das atividades de gestão de documentos (essencialmente, a identificação, a classificação e a avaliação), assegura o acesso às informações, oriundas dos documentos de arquivo.

Foi identificada a ausência de processamento técnico em serviços de arquivo dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, que compõem o universo da pesquisa,

Por essa razão, afirma-se que persiste nos serviços arquivísticos federais a presença das massas documentais, ou seja, de conjuntos documentais não identificados, classificados e avaliados, inviabilizando o acesso às informações, seja pela própria administração seja pelos cidadãos.

Desde os meados da década de 1990, a regulamentação da Lei de Arquivos visa a adoção do preceito constitucional da responsabilidade do Poder Público com relação à gestão da documentação governamental.

Em especial, no Poder Executivo Federal, a expedição de Decretos, que tornaram prescritivas a adoção de Resoluções do CONARQ, fez com que os procedimentos de gestão de documentos passassem a ser adotados pelos órgãos e entidades federais.

Verificou-se que a adoção desses procedimentos, pelos serviços arquivísticos federais, vem ocorrendo de forma gradual.

Decorridos mais de quinze anos da emissão das primeiras Resoluções do CONARQ, voltadas para a organização das atividades de gestão de documentos, no âmbito da administração pública, e, mesmo, sendo compulsória a adoção dos procedimentos ali

estabelecidos para a administração pública federal, constatou-se que órgãos e entidades federais não utilizam os instrumentos de classificação, temporalidade e destinação dos documentos de arquivo relativos às atividades-meio.

A não aplicação das normas arquivísticas indica que esses órgãos e entidades federais sequer iniciariam o desenvolvimento de ações voltadas para a implantação de programas de gestão de documentos.

Se as ações de gestão de documentos desenvolvidas pelos órgãos e entidades federais, com (ou sem) a orientação técnica do Arquivo Nacional, fossem analisadas a partir do modelo concebido pelo programa da UNESCO, no final da década de 1970, seria difícil identificar, claramente, em que nível de aplicação do desenvolvimento desses ‘programas’ se encontrariam.

Pode afirmar que, no cenário arquivístico brasileiro, não vigora um modelo de programa de gestão de documentos, preconizado pela literatura arquivística, com base na matriz anglo-saxônica, como o proposto pela UNESCO.

Existe, sim, certa influência das propostas norte-americanas na formulação de determinados procedimentos voltados para a gestão de documentos, porém a tradição arquivística brasileira apresenta, também, influência européia, tanto na teoria como nas práticas.

A produção do conhecimento arquivístico, sobre o tema da avaliação de documentos, ainda, é pequena, no Brasil, considerando aquilo que se pode observar na revisão de literatura.

Dessa forma, ao analisarmos o cenário arquivístico do Poder Executivo Federal à luz do modelo de análise proposto pela UNESCO, nenhum daqueles níveis encontra-se plenamente atingidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Na maioria das vezes, verificou-se que algumas etapas foram implementadas sem que tenha havia a superação das metas estabelecidas no nível precedente.

Observou-se, durante o processo das entrevistas, que muitas das reflexões que permeiam a discussão teórica, sobre as práticas arquivísticas da avaliação de documentos, não se encontram presentes no *locus* de investigação.

A execução da atividade da avaliação pelas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPAD) se faz, basicamente, com a aplicação do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-meio (o CCD e a TTD), aprovados pela Resolução nº14, de 2011, do CONARQ.

Os poucos questionamentos apresentados referem-se, basicamente, a questão terminológica dos descritores utilizados para determinar as funções, atividades e os atos

administrativos que estruturam o código de classificação. Para alguns, eles nem sempre ‘se adequam’ aos documentos produzidos nos órgãos e entidades federais.

Não foram apresentados questionamentos quanto aos prazos de guarda determinados pela TTD e nem quanto à definição da destinação final (preservação ou eliminação) dos documentos. Os órgãos e entidades acatam o estabelecido pela TTD.

A dificuldade maior na aplicação do CCD e da TTD reside, ainda, na antiga tradição adotada na administração pública de organizar os documentos levando-se em consideração a ordenação numérico-cronológica, as tipologias e as espécies documentais, dissociadas do conteúdo informacional que tratam.

Constatou-se, assim, que as CPAD, instâncias responsáveis, no contexto dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, pelo planejamento, execução e uso das normas arquivísticas de avaliação de documentos não consolidaram sua atuação.

Apesar de sua constituição ter sido determinada por Decreto presidencial de março de 1997, algumas delas foram instituídas muito recentemente e, outras, mesmo que criadas há mais de dez anos, nunca efetivaram uma eliminação.

A maioria dessas Comissões que adota os prazos de guarda e a destinação final estabelecidos na TTD, o faz para poder eliminar o grande volume de documentos, de natureza administrativa, acumulados nos arquivos gerais ou nos depósitos de empresas terceirizadas de armazenamento. Portanto, identifica-se nesses órgãos e entidades o nível mínimo estabelecido pelo modelo de análise da UNESCO.

Essa situação aponta para a necessidade de uma atuação mais efetiva dessas Comissões na identificação, análise e seleção dos conjuntos documentais sob a guarda dos serviços arquivísticos.

As Comissões, além da responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção de documentos relativos às atividades-meio, produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, são, também, incumbidas da elaboração dos códigos de classificação e das tabelas de temporalidade e destinação dos documentos de arquivo relativos às atividades-fim.

A função primordial que exercem as atividades de gestão de documentos, para assegurar a organização e o acesso aos conjuntos documentais, produzidos pelos órgãos e entidades federais e acumulados nos seus serviços arquivísticos, precisa ser mais disseminada pela Comissão Coordenadora do SIGA junto à administração pública federal. Assim, o papel desempenhado pelos servidores que atuam nessas Comissões passará a ser reconhecido e valorizado pelos seus superiores.

A ampliação da adoção dos procedimentos básicos exige, também, um empenho maior do Arquivo Nacional e dos órgãos integrantes do SIGA, como co-responsáveis pela elaboração de políticas arquivísticas no Governo Federal em conceber e implantar programas de gestão de documentos.

A ausência de recursos humanos capacitados para execução das tarefas arquivísticas foi um dos fatores apontado para as dificuldades encontradas na aplicação dos instrumentos de gestão de documentos. No entanto, nos últimos anos, com o ingresso, por meio de concursos públicos, de profissionais habilitados para atuarem nos serviços arquivísticos do Governo Federal, isto parece estar mudando.

Esperava-se que, com a presença do SIGA, a partir de janeiro de 2004, no cenário da administração pública federal, uma política arquivística fosse formulada e implantada.

Pela concepção desse Sistema, a integração e a coordenação das atividades de gestão de documentos, desenvolvidas pelos órgãos setoriais e seccionais que o integram, deveriam ocorrer com o acompanhamento e a orientação técnica do órgão central, o Arquivo Nacional.

Identificou-se, dentro do marco temporal analisado na pesquisa, 2004-2012, um aumento no número de órgãos e entidades federais que vem recebendo assistência técnica do Arquivo Nacional na área de gestão de documentos. Contudo, o percentual de 14,5%, daqueles que receberam orientação técnica, ainda não é expressivo face à dimensão quantitativa do universo a ser atingido pela atuação do Arquivo Nacional, ou seja, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Verificou-se, também, um aumento no número de Editais de Ciência de Eliminação de Documentos publicados no Diário Oficial da União e uma diminuição daqueles em que não consta a autorização do Arquivo Nacional. Entretanto, o percentual de órgãos e entidades federais que publicaram esses Editais representa apenas 4% daquele mesmo universo. E desse grupo, 1% integra o universo da pesquisa.

Esse fato aponta a urgência de se mapear quais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal já constituíram as CPAD. Essa atividade poderia ser desenvolvida pelo Arquivo Nacional em conjunto com os órgãos setoriais do SIGA. Sugere-se, ainda, que nessa identificação seja verificado como, efetivamente, as CPAD estão atuando.

Recomenda-se, também, que se verifique como o processo de avaliação de documentos públicos vem se realizando (ou não?!) nos órgãos e entidades federais que, ainda, não se manifestaram publicamente quanto à execução do ato de eliminar, uma vez que essa situação abrange o expressivo percentual de 96%.

Constatou-se, também, o pequeno número de órgãos e entidades que, por meio da atuação das CPAD, conseguiu elaborar e ter aprovado os instrumentos técnicos de gestão de documentos (CCD e TTD) relativos às atividades finalísticas.

Mesmo identificando e reconhecendo o esforço de muitos para empreender essa tarefa, apenas 3 instrumentos foram aprovados, no período abrangido pela pesquisa.

Reconhece-se que o trabalho empreendido, pelo Arquivo Nacional, junto às instituições de ensino superior, para elaborar e aprovar o CCD e a TTD relativos às atividades-fim, poderá ampliar o universo de entidades que se beneficiará com a aplicação dos instrumentos, na organização e no processamento técnico dos conjuntos documentais acumulados em seus serviços de arquivo, dado o número de instituições da rede federal de ensino superior (em torno de cem instituições).

Até o presente momento, nenhuma Subcomissão de Coordenação do SIGA obteve aprovação, do Arquivo Nacional, de CCD e de TTD referentes as atividades-fim, para o universo de atuação de seu respectivo Ministério.

Alguns Presidentes/Coordenadores informaram, no momento das entrevistas, que estão desenvolvendo. Com muitas dificuldades, cabe lembrar. E, na maioria das vezes, com a contratação de empresas ou de profissionais terceirizados para a realização da tarefa de levantamento da produção documental. Uma das dificuldades mais apontada nas entrevistas foi a ausência de recursos humanos qualificados para a elaboração desses instrumentos de gestão de documentos.

A atividade de levantamento da produção documental é primordial para a estruturação do plano de classificação e para a definição da temporalidade assim como da destinação final dos documentos. A sua realização depende do conhecimento profundo da missão, das funções e das atividades desempenhadas, e requer, até mesmo, experiência quanto à execução das competências precípua de cada órgão ou entidade, geradoras dos documentos de arquivo.

Entregar essa tarefa a terceiros, na maioria das vezes, pode vir a não favorecer a estruturação de um plano de classificação e de uma tabela de temporalidade e destinação dos documentos de arquivo que, efetivamente, atendam as necessidades do órgão ou entidade.

As experiências não tão bem (para não dizer, totalmente, mal) sucedidas, por parte de órgãos e entidades que delegaram a terceiros essa tarefa, ressaltam a necessidade da Comissão Coordenadora do SIGA de estabelecer diretrizes referentes à terceirização de serviços arquivísticos federais.

Um outro problema apontado pelos entrevistados foi a fraca atuação das Subcomissões de Coordenação do SIGA, seja quanto a cobrança da realização de atividades de gestão de

documentos pelos órgãos seccionais, seja quanto ao desenvolvimento de iniciativas que viessem a colaborar na elaboração e na aplicação dos instrumentos técnicos de gestão de documentos.

Por esta razão, indaga-se como as Subcomissões podem desempenhar as atribuições de coordenar e acompanhar a execução das atividades de gestão de documentos, no seu âmbito de atuação *e de seus seccionais*, como prevê o Decreto que instituiu e regulamenta o SIGA, se nenhuma delas conquistou os seus próprios instrumentos de classificação, temporalidade e destinação de documentos relativos as atividades finalísticas.

As dificuldades para a indicação de servidores para comporem a CPAD e, até mesmo, para mantê-los participando das reuniões demonstraram a falta de conhecimento, por parte da administração superior do órgão e entidade, quanto à função desempenhada pela avaliação de documentos, e a falta de compromisso (ou envolvimento) dos servidores indicados com todo o processo de avaliação de documentos.

Entretanto, mesmo aqueles cientes e convictos de que avaliação deve ser feita não só para atender as necessidades da própria administração e, agora, também, dos cidadãos expressaram a forte pressão que sofrem dos superiores, em geral, para que avaliação seja feita visando à eliminação dos conjuntos documentais, acumulados pelos serviços arquivísticos e mantidos armazenados, tanto dentro como fora das instituições.

Essa pressão pela eliminação, muitas vezes, é acompanhada pela pressão na adoção de soluções mágicas. Infelizmente, a digitalização dos conjuntos documentais tem sido vista como a fórmula para ‘acabar com a papelada’, assim como foi no passado a utilização da microfilmagem. Como se a aplicação, pura e simples, desses recursos tecnológicos resolveria todos os problemas advindos da falta de processamento técnico, inclusive às questões de preservação e acesso às informações.

Para alguns entrevistados, muitas vezes, opta-se pela guarda dos documentos pelo simples fato de não querer assumir a responsabilidade da eliminação.

Assim, a análise e a seleção dos documentos de arquivo encontram-se muito aquém dos preceitos estipulados e discutidos pela teoria arquivística.

A identificação da falta de argumentos consistentes, por parte dos integrantes das CPAD, seja para a permanência seja para a eliminação dos documentos, aponta que muitos obstáculos deverão ser superados.

A adoção dos procedimentos básicos de gestão de documentos implica que o conhecimento, de questões teóricas e técnicas, deveria subsidiar o desenvolvimento de suas atividades.

A efetivação desses procedimentos como rotinas que garantam a agilidade e a eficiência no atendimento das necessidades da administração e, também, dos cidadãos, envolve questões de caráter político-administrativo.

Em alguns órgãos e entidades, as oportunidades para superação desses obstáculos apareceram em situações 'inusitadas', como a ocorrência de incêndio na instituição, o prestígio pessoal junto à alta administração e a localização favorável do arquivo na estrutura organizacional.

Entretanto, a promulgação da Lei de Acesso à Informação tem se apresentado como o principal fator para que algumas iniciativas, até então relegadas ou adiadas inúmeras vezes, comecem vir a ser implementadas nos órgãos e entidades federais.

Alguns recursos, entre os financeiros, humanos ou materiais, começam, inclusive, a ser alocados nos serviços de arquivo para que as atividades de gestão de documentos possam ser plenamente desenvolvidas.

A adequação de procedimentos ou, ainda, o planejamento e a formulação de ações empreendedoras e capazes de implantar programas de gestão de documentos despontam no cenário arquivístico federal em razão da entrada em vigor da LAI.

Mais que induzir a esperança e a promessa de transformações nesse cenário, a LAI tem sido responsabilizada por algumas mudanças significativas, entre elas, a maior visibilidade da área de arquivo e a conscientização dos gestores com relação à necessidade da adoção das normas arquivísticas.

Observou-se que o diferencial presente na LAI, em relação aos demais atos normativos disciplinadores das ações de gestão de documentos, é a previsão da punição/penalização ao não cumprimento do disposto na Lei.

A relevância atribuída a esse fator, que preocupa a maior parte dos gestores, poderá beneficiar os serviços de arquivo na obtenção de reconhecimento, visibilidade e de melhor estruturação com o apoio administrativo e político para implementação de programas de gestão de documentos.

É possível perceber, nos depoimentos dos entrevistados, o desejo de muitos com relação à necessidade do controle e do acompanhamento, da aplicação das normas arquivísticas, serem seguidos pela fiscalização, e, também, pela punição, exercidas por parte dos agentes responsáveis pela formulação e implementação das políticas arquivísticas. Alguns desses atores vêm na cobrança e na fiscalização, a única maneira de impor a plena adoção das normas arquivísticas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A cobrança de uma presença mais forte do Arquivo Nacional, como órgão central do SIGA (e, também, presidente da Comissão de Coordenação), na orientação técnica e no acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, é recorrente em muitas das falas.

Assinala-se, também, que, no período de 2004 a 2012, não foram propostas, pela Comissão de Coordenação do SIGA, políticas, diretrizes e normas relativas à gestão de documentos de arquivo, a serem implantadas nos órgãos e entidades da administração pública federal.

O Regimento Interno dessa Comissão só foi aprovado em outubro de 2011 e nele está previsto a constituição de Grupos Técnicos de Trabalho - GTT, de caráter temporário, visando elaborar estudos e normas necessárias à implementação do SIGA.

A constituição desses GTT poderá colaborar na elaboração de manuais de procedimentos e rotinas de trabalho assim como, também, na formulação de estratégias e na proposição de ações destinadas a implantação de programas de gestão de documentos nos órgãos e entidades do PEF.

Associa-se a questão da ‘fraca’ atuação, o fato do Arquivo Nacional não efetivar compromisso assumido publicamente, como o treinamento dos servidores que atuam nos serviços arquivísticos dos órgãos integrantes do Sistema. Dentro do período analisado, nenhum curso de capacitação dos servidores, que atuam nos órgãos integrantes do SIGA, foi oferecido pelo Arquivo Nacional.

Pode-se destacar, apenas, a realização de eventos, como as Reuniões de Coordenação, os Seminários e Encontros Técnicos, que trazem ao debate geral os problemas vivenciados por todos. Nessas oportunidades não têm ocorrido a chance de se verticalizar as discussões.

A superação de alguns dos obstáculos, para que sejam ampliadas as ações de assistência técnica empreendidas pelo Arquivo Nacional junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, poderá ser alcançada tendo em vista uma recente conquista da instituição.

A partir do ano de 2012, o Programa de ações institucionais, que integra o PPA (Plano Plurianual do Governo Federal), identifica o SIGA como uma ação orçamentária. Até então, a ação institucional de gestão de documentos, assim como a da política nacional de arquivos, encontravam-se identificadas como “ações institucionais não orçamentárias”. A ausência de recursos financeiro-orçamentários para o desenvolvimento de ações institucionais ‘equivocaria’ qualquer analista de políticas públicas.

Promover, regularmente, ações de capacitação, aos servidores dos órgãos integrantes do SIGA, poderia ser uma forma de estender a orientação técnica àqueles que ainda não tiveram oportunidade de adquirir o saber arquivístico, tão necessário a aplicação das normas, assim como propiciar o aprimoramento daqueles que convivem, ainda, com muitas dúvidas com relação ao fazer arquivístico.

Dessa forma, poder-se-ia contar com multiplicadores capacitados para atuar, essencialmente, nas regiões do país em que não se pode contar com a presença de profissionais habilitados.

Cursos de graduação em Arquivologia estão sendo criados em diversas universidades federais e, também, que vem ocorrendo um aumento na realização de concursos públicos para a área de arquivo. Porém, a carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos para o desenvolvimento de programas e ações de gestão de documentos permanece nos serviços arquivísticos públicos.

Mesmo aqueles órgãos e entidades que conseguiram superar esse problema enfrentam algumas barreiras ao tentar formular e implantar políticas arquivísticas.

A inexistência de uma infraestrutura adequada é um fator frequentemente apontado. A situação periférica de muitos desses serviços arquivísticos assinala o pouco reconhecimento, pelo Estado brasileiro, do papel que a área tem a oferecer nesse momento.

A reformulação e adequação ou, até mesmo, ainda, a elaboração e implementação de programas de gestão de documentos, que venham propiciar e garantir o acesso à informação governamental de forma ampla, transparente e consistente, precisa não só a estruturação melhor desses serviços e a alocação de recursos. Exige o estabelecimento de responsabilidades dos diversos agentes públicos envolvidos, ou seja, de todos os órgãos integrantes do SIGA.

Foram identificados entre os fatores indicados para a não existência de políticas arquivísticas nos órgãos e entidades federais, que constituíram o universo da pesquisa, a falta de apoio político-administrativo para fossem sanadas as dificuldades e superados os desafios para o desenvolvimento e implementação das políticas.

Os profissionais de arquivo, dos órgãos e entidades federais, que conseguiram obter esse apoio buscaram desenvolver estratégias de sensibilização, dos gestores e dos demais servidores, que visaram o compartilhamento das responsabilidades com o estabelecimento de metas concretas a serem alcançadas.

Desenvolver e implementar políticas públicas exige que um conjunto de elementos sejam planejados e expostos explicitamente. Para que sua execução resulte em ações

concretas dos seus atores faz-se necessário a concepção de estratégias, a definição de metas e a distribuição e alocação de recursos, não só os orçamentário-financeiros como também os humanos, materiais e tecnológicos.

Cada vez mais, torna-se essencial que, o Arquivo Nacional expresse claramente a condução das ações que tem buscado empreender, para que se efetive a formulação e implementação de políticas arquivísticas para o setor, cujos resultados possam vir a ser, num futuro próximo, analisados, avaliados e redimensionados, em outras pesquisas, se for o caso.

Todos, de uma maneira geral e muito fortemente, reconhecem a importância da produção do referencial normativo a partir da Lei de Arquivos. Alguns, também, identificam nesse *corpus* normativo a existência de uma política. Outros não vêem ‘claramente’ a responsabilidade de cada um desses agentes e, até mesmo, confundem os empreendedores das ações ao elencar, de forma equivocada, as iniciativas ora em desenvolvimento.

As falas dos entrevistados apontam uma grande dificuldade na identificação dos papéis, das funções e das ações desenvolvidas pelos agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas arquivísticas para o Governo Federal.

CONARQ, SINAR, AN, SIGA, CGU, MPOG? Quem faz o quê, indagam os atores (nesse caso, os Presidentes das CPAD que foram entrevistados). Quem são os responsáveis pela elaboração da política nacional de arquivos? Quem são os responsáveis pela implementação dessa política, após a sua formulação? Existe diferença quanto à atuação na esfera nacional e federal? Essas são dúvidas de muitos outros atores do cenário arquivístico federal.

A falta de percepção, pelos entrevistados (mas não só deles), das diferentes responsabilidades e ações empreendidas por esses agentes públicos, deve-se a inúmeros fatores, entre eles, a não formulação de uma política arquivística. Seja nacional ou federal.

A inexistência de uma política arquivística reforça a indefinição de quem faz o quê. Os papéis se misturam na esfera nacional e federal. Assim como, a elaboração da legislação arquivística foi, muitas vezes, (e, ainda, é) identificada como uma política nacional de arquivos, atualmente, a implementação do SIGA apresenta-se, equivocadamente, como sinônimo de uma política arquivística para o Governo Federal.

O SIGA seria ‘a via’ para se implementar uma política arquivística para o Governo Federal. Existiriam alternativas? A sua configuração atual é satisfatória ou teria que ser revista? O que esperam os integrantes do SIGA do seu órgão central, o Arquivo Nacional, além do assessoramento técnico para desenvolvimento das atividades de gestão de documentos?

Delegar-lhe o papel de ‘fiscal’, como sugerem alguns, poderia aprimorar o desenvolvimento dessas atividades e intensificar o uso das normas arquivísticas?

O que faltaria ao Arquivo Nacional e para os demais integrantes do SIGA para que, juntos, venham a formular uma política arquivística para o Governo Federal?

Essas são questões que, ainda, não possuem respostas. São reflexões para que novos estudos possam vir a ser propostos no âmbito da Arquivologia e da Ciência da Informação.

As esperanças depositadas na Lei de Acesso reforçam a ideia que alguns têm da força transformadora da entrada em vigor de um ato legal.

Essas expectativas, inclusive, foram compartilhadas pelos agentes responsáveis pela elaboração e implementação das políticas arquivísticas quando da promulgação da Lei de Arquivos há mais de vinte anos.

Espera-se que não se viva de esperanças redentoras para que transformações se efetivem no cenário arquivístico federal.

Espera-se, basicamente, que essa investigação tenha contemplado a análise dos pressupostos iniciais, ao ratificar a afirmação que somente com a adoção de programas de gestão de documentos, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, será possível estabelecer critérios para a avaliação dos documentos de arquivo que assegurem o controle do ciclo vital, atendam as exigências de preservação, garantam o acesso às informações públicas aos cidadãos e imprimam transparência no processo decisório governamental.



Ao finalizar a análise das dimensões política e técnico-científica da avaliação de documentos de arquivo, acredito que se possa adotar a postura de **JANUS**. Olhar para um passado de eliminação e preservação sem critérios e vislumbrar um futuro, quando a preservação e o acesso às informações públicas serão exercidos com base na adoção de programas de gestão de documentos e na formulação de políticas arquivísticas.

Ando devagar
Porque já tive pressa
E levo esse sorriso
Porque já chorei demais
Hoje me sinto mais forte,
Mais feliz, quem sabe
Só levo a certeza
De que muito pouco sei,
Ou nada sei.
Conhecer as manhas
E as manhãs
O sabor das massas
E das maçãs
É preciso amor
Pra poder pulsar
É preciso paz pra poder sorrir
É preciso a chuva para florir
Penso que cumprir a vida
Seja simplesmente
Compreender a marcha
E ir tocando em frente
Como um velho boiadeiro
Levando a boiada
Eu vou tocando os dias
Pela longa estrada, eu vou.
Estrada eu sou.
Todo mundo ama um dia,
Todo mundo chora
Um dia a gente chega
E no outro vai embora.
Cada um de nós compõe a sua história
Cada ser em si
Carrega o dom de ser capaz
E ser feliz.
(SATER; TEIXEIRA, 1990)

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 123-132.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 185-203.

ANDRADE, Maria Eugênia Albino; RIBEIRO, Carla Andréa. **Governança informacional e políticas públicas de informação**: pressupostos teóricos e inter-relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIENCIA DA INFORMAÇÃO, 5, 2003, Belo Horizonte. **Anais ...** Disponível em: <<http://www.ancib.org.br/pages/anais-do-enancib.php>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceitualização de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho**. Texto de discussão. Brasília: ENAP, 2002. 27 p.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de; GOMES, Marco Paulo Soares. **Governança Eletrônica na América Latina: podemos esperar uma democracia eletrônica?** 2005. Disponível em: <<http://neic.iuperj.br/GovernancaEletronicaNaAmericaLatinaFinal.doc>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

ARMA International. **Glossary of Records and Information Management Terms** (3rd ed.). Disponível em: <http://www.arma.org/standards/glossary/index.cfm?id_term=156>. Acesso em: 8 dez. 2011.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro, 2005. 232 p. (Série Publicações Técnicas, n. 51).

_____. **Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos**. Rio de Janeiro, 1993. 49 p. (Série Publicações Técnicas, n. 47).

_____. Conselho Nacional de Arquivos (Brasil). **Classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo**: relativos às atividades meio da administração pública. Rio de Janeiro, 2001. 156 p.

BAUER, Martin W; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 39-63.

BECK, Susan E.; MANUEL, Kate. **Practical research methods for librarians and information professionals**. New York: Neal-Schuman Publishers, 2008.

BELKIN, Nicholas J.; ROBERTSON, Stephen E. Information Science and the phenomenon of information. **Journal of the American Society for Information Science**, Maryland, USA, v.27, n.4, p.197-204, Jul./Aug., 1976.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BERGSON, Henri. **Memória e vida**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BEYEA, Marion. A favor de normas para a prática arquivística. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1-2, p. 31-38, jan./dez. 2007.

BLOCH, Marc. **Apologia da História ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. 139 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: UnB, 1991. 2 v.

BOLES, Frank. Hay muchos caminos hacia la iluminación: falsas dicotomías en selección de documentos. **Tabula**: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León, Salamanca, n. 6, p. 105-119, 2003.

BOOTH, Wayne. C.; COLOMB, Gregory. G.; WILLIAMS, Joseph. M. **A arte da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Ferramentas).

BORNHEIM, Gerd. Natureza do Estado moderno. In: NOVAES, Adauto (Org.) **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-227.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, LÍlian Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus, 2005.

BRAGA, Gilda M. Informação, Ciência da Informação: breves reflexões em três tempos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 24, n. 1, p.84-88, jan./abr. 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2005.

BRASIL. Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994. Dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 jun. 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 jan. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto nº 1.461, de 25 de abril de 1995. Altera os arts. 3º e 7º do Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994, que dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 abr. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 mar. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 dez. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 dez. 2003. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2011.

_____. Decreto nº 5.301, 9 de dezembro de 2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Decreto nº 7.430, de 17 de janeiro de 2011, Dispõe sobre a transferência do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos-CONARQ da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Lei n. 8.159, de 08 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.

_____. Lei n.12.527, 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 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 2005 e os art. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 de nov. de 2011. Seção 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez.2011.

_____. Medida Provisória de nº 228, 9 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Controladoria-Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/index.asp>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

_____. Ministério da Justiça. Portaria n° 2.433, de 24 de outubro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Arquivo Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 out. 2011a. Disponível em <http://www.arquivonacional.gov.br/media/2010/portaria_n_2433_regimento_interno_do_an_24_10_2011.pdf>. Acesso em: 12 dez.2011.

_____. _____. Portaria n° 2.420, de 24 de outubro de 2011. Aprova o Regimento Interno da Comissão de Coordenação do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 out. 2011b. Disponível em:<<http://www.arquivonacional.gov.br/media/siga/Regimento%20Interno%20da%20Comiss%C3%A3o%20de%20Coord%20SIGA.pdf>>. Acesso em: 12 dez.2011.

BRAUDEL, Fernand. **Gramática das civilizações**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

BROOKS, Philip Coolidge. Seleção de documentos para guarda permanente. **Revista do Arquivo Público Mineiro**. Belo Horizonte, Ano 48, p.147-157, jan./dez. 2012.

CACALY, Serge. Information. In: DICTIONNAIRE encyclopédique de l'information et de la documentation. Paris: Nathan, 1997. 634 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mensagem n° 316. Brasília, 13 de maio de 2009.

[AA1778E6]. Disponível

em:<<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2012.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida. Arquivo, documento e informação: velhos e novos suportes. **Arquivo&Administração**, Rio de Janeiro, v. 15-23, p. 34-40, 1994.

_____. Sobre o valor histórico dos documentos. **ARQUIVO RIO CLARO**. Rio Claro (SP), n.1, p. 11-17, 2003.

_____. et al. **Dicionário de terminologia arquivística**. São Paulo: Centro de Memória da Educação FEUSP/FAPESP, 2010. 142 p.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.132 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>> Acesso em: 6 dez. 2011.

CAPURRO, Rafael; HJØRLAND, Birger. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p.148-207, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.eci.ufmg.br/pcionline/>>. Acesso em: 8 jun. 2007.

CARDOSO JR., J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v.5).

CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes; MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Eva M.; RODRÍGUEZ MATEOS, David . La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 29, n. 2, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cienciadainformação>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e da sociedades brasileiras. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 21-32.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.2).

_____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.2).

COHN, Gabriel (Org.). **Max Weber**. São Paulo: Ática, 1986.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ARQUIVOS, 1., 2011, Brasília. **Propostas e moções aprovadas na plenária final ...** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/>>Acesso em: 27 dez. 2011.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. **Dictionary of archival terminology: English and French, with equivalents in Dutch, German, Italian, Russian and Spanish**. = Dictionnaire de terminologie archivistique. Comp. by Frank Evans, François J.Himly y Peter Walne. München, New York, Paris, Saur, 1984 (ICA handbooks, series v. 3).

_____. **Dictionary of archival terminology: English and French; with equivalents in Dutch, German, Italian, Russian and Spanish** =Dictionnaire de terminologie archivistique. Ed. By Peter Walne. 2nd, rev. edi. München, New York; London; Paris: K. G. Saur, 1988. (ICA handbooks series; vol. 7)

_____. **Dictionary of archival terminology or DAT III: Draft**. English, German, French and Russian lists, 2002. Disponível em: <<http://www.staff.unimarburg.de/~mennehar/datiit/>> Acesso em: 14 ago. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (Brasil). Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. **e-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. 134 p.

COOK, Terry. Macrovaloración y análisis funcional: la preeminencia de la interacción político-social sobre el gobierno. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 6, p.87-103, 2003.

_____; OLIVERA, Luis Hernández. Introducción. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 10, p. 11-17, 2007.

CORALINA, Cora. **Vintém de cobre: meias confissões de Aninha**. 9 ed. São Paulo: Global, 2007.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. p. 173-183.

COUTURE, Carol. La función valoración en la Archivística contemporánea: una sinergia entre varias consideraciones complementarias. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 6, p. 23-49, 2003.

_____. Rôle et champ d'application de la législation archivistique. **Ciberlegenda**, Niterói, RJ, n.1, 1998. Disponível em: <<http://www.uff.br/mestcii/carol1.htm>> Acesso em: 31 maio 2007.

_____; ROUSSEAU, Jean-Yves. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998. (Nova Enciclopédia: 56).

_____; _____. DUCHARME, Jacques;. L'archivistique a-t-elle trouvé son identité? **Argus: la revue des bibliothécaires professionnels du Québec**, Québec, v. 17, n. 2, p. 51-60, jun. 1988.

COX, Richard. La valoración como un acto de memoria. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 6, p. 51-73, 2003.

CUBILLO, Julio. Políticas públicas de información en América Latina: ¿cuánto nos hemos renovado? **DataGramZero: Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, ago. 2003. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/ago03/Art_03.htm>. Acesso em: 31 maio 2007.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. **Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia**. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 2008.

DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, SP: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.campusoei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 28 out. 2006.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 20 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELMAS, Bruno. **Arquivo para quê?: textos escolhidos**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil nos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n.4, p.13-26, 1996.

_____. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n.45, p. 1-25, 1998.

_____. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n. 4, p.13-22, 2001.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 45, p. 29-49, 1998.

DOLLAR, Charles. O impacto das tecnologias de informação sobre princípios e práticas de arquivos: algumas considerações. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1-2, p. 3-38, jan./dez. 1994.

DOMINGUES, José Maurício. Anthony Giddens e a modernidade. In: GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico**. São Paulo: EDUSP, 2001.

DUCHEIN, Michel. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP**. Programa General de Información y Unisist. Paris: UNESCO, 1983. 57 p.

_____. Prologo. In: LLANSÓ I SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos: definición y analisis de modelos**. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993.

_____. Os Arquivos na Torre de Babel: problemas de terminologia arquivística internacional. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1-2, p. 13-22, jan./dez. 2007.

DURANTI, Luciana. Autenticidad y valoración: la teoría de la valoración enfrentada a los documentos electrónicos. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 6, p. 13-21, 2003.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMAN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 99-132.

EASTWOOD, Terry. La valoración archivística en las sociedades democráticas. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 6, p. 75-85, 2003.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 21. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008. (Estudos; 85).

ESTADO. In: ENCICLOPÉDIA e Dicionário ilustrado Koogan/Houaiss. Rio de Janeiro: Edições Delta, 1995.

ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMAN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009. p. 287-309.

EXPERT CONSULTATION ON THE DEVELOPMENT OF A RECORDS AND ARCHIVES MANAGEMENT PROGRAMME (RAMP) WITHIN THE FRAMEWORK OF THE GENERAL INFORMATION PROGRAMME, 1979. Paris. **Final Report** Paris, Unesco, 1979. 36 p. (PGI-79/WS/II).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FAULSTICH, Enilde. A socioterminologia na comunicação científica e técnica. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v.58, n.2, p. 27-31, abr./jun. 2006.

FERRARI, Vincenzo. Democracia e informação no final do século XX. In: GUIMARÃES, César; JUNIOR, Chico (Org.). **Informação&Democracia**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000, p.163-209.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Maria Odila Kahl. Informação, arquivos e instituições arquivísticas. **Arquivo&Administração**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.33-44, jan./jun. 1998.

_____. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n.2, 1999. Disponível em:<<http://www.ibict.br/cienciadainformação>>. Acesso em: 31 jul. 2007.

_____. **Arquivologia e Ciência da Informação**: (re) construção de marcos interdisciplinares. 2004. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____. **A Arquivologia e Ciência da Informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 124 p.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. **A ordem do discurso**. [*L'Ordre du discours*, Leçon inaugurale ao Collège de France prononcée le 2 décembre 1970, Éditions Gallimard, Paris, 1971. Tradução de [Edmundo Cordeiro](#) e de [Antonio Bento](#)] Disponível em: <<http://www.unb.br/fe/tef/filoesco/foucault/acesso>>. Acesso em: 11 de mar. 2008.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: _____; BAUER, Martin. W. (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 64-89.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: Edusp, 2001.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. Disponível em: <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24...58.pdf>. Acesso em: 28 set. 2011.

GONÇALVES, Janice. **Como classificar e ordenar documentos de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. 37p.: il.(Projeto como fazer; v.2).

GONZÁLEZ CÍCERO, Stella Maria; MINA, Jorge Nacif. La disposición documental en los archivos del gobierno federal: un proceso de valoración documental para dictaminar el destino final de la documentación en el Archivo general de la Nación de México. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y Leon, Salamanca**, n. 6, p. 229-242, 2003.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Da organização do conhecimento às políticas de informação. **INFORMARE: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Rio de Janeiro**, v.2, n.2, p. 58-66, jul./dez. 1996.

_____. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.67-93, abr.1999a. Disponível em:<<http://biblioteca.ibict.br/phl8/anexos/politicaspUBLICAS.pdf>>Acesso em: 8 nov. 2011.

_____. O caráter seletivo das ações de informação. **INFORMARE: Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Rio de Janeiro**, v.5, n.2, p. 7-30, jul.dez. 1999b.

_____. Novos cenários políticos para a informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 1, p.27-40, jan./abr. 2002. Disponível em:<<http://www.ibict.br/cienciadainformação/>>. Acesso em: 12 set. 2005.

GREENE, Mark. A la fuerza del significado: la misión de los archivos en la era posmoderna. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León. Salamanca**, n. 10, p. 195-211, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2004.

HADJI, Charles. **A avaliação, as regras do jogo: das intenções aos instrumentos**. Porto: Porto, 1994.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2006.

HEIDEMAN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 9 ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976. 154p.

INDOLFO, Ana Celeste. **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. **Arquivística.net.**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 28-60, jul./dez. 2007.

_____. As transformações no cenário arquivístico federal. **Arquivo&Administração**, Rio de Janeiro, v.7, n.1, p. 49-70, jan./jun. 2008(b).

INFORMAÇÃO. In: DICIONÁRIO eletrônico Houaiss da língua portuguesa. 1 CD-ROM.

_____. In: NOVO DICIONÁRIO Eletrônico Aurélio da língua portuguesa. 1 CD-ROM.

JAÉN GARCÍA, Luis Fernando. La Legislación Archivística en América Latina. **Diálogos.** Revista Electrónica de Historia, San Pedro de Montes de Oca, v. 2, n. 3, 36p., abr./jul. 2001. Disponível em: <<http://historia.fcs.ucr.ac.cr/index.php/vol-2-no-3.html>> Acesso em: 2 jan. 2012.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de Filosofia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 81-92, jan./mar. 2008. [texto publicado na RSP, v. 119, ano 46, n. 1, jan./abr. 1995]

_____. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, p. 35-42, jul./dez. 1987.

_____. Diversidade arquivística e políticas de arquivos. **Ponto de Acesso**, Salvador, v.3, n.1, p.46-59, abr. 2009. Disponível em: <www.pontodeacesso.ici.ufba.br> Acesso em: 11 nov.2011.

_____. Do pré-arquivo à gestão de documentos. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 33-36, jul./dez. 1988.

_____. Informação governamental: acesso e sigilo. **Política&Administração**, Rio de Janeiro: FESP, v.3, n. 4, p. 29-36, nov. 1998.

_____. 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.

_____. A invenção da memória nos arquivos públicos. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 25, n. 2, 1995. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cienciainformação>>. Acesso em: 2 set. 2006.

_____. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comprada. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.7, n. 1, p. 197-213, mar. 2011. Disponível em:< <http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 11 nov. 2011.

_____. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.5-16, jul./dez.2006.

_____. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIENCIA DA INFORMAÇÃO, 9. São Paulo, 2008. **Anais ...** Disponível em: <<http://www.ancib.org.br/pages/anais-do-enancib.php>> Acesso em: 11 nov. de 2011.

_____. **Sistemas e políticas de arquivos no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1995. 196 p.

_____. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EDUFF, 1999. 239 p.

_____; FONSECA, Maria Odila.. As relações entre a Arquivística e a Ciência da Informação. **Cadernos BAD**, Lisboa, n. 2, p. 29-45, 1992.

_____; _____. **A Informação como campo interdisciplinar**. 1998. Disponível em: <<http://www.uff.br/neinfo/artigoinfo.html>> Acesso em: 2 set. 2006.

_____; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v.14, n.1, p.2-22, jan./abr. 2009. Disponível em:<<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci>> Acesso em: 20 nov 2012.

JIMERSON, Randall C. Comprender el poder de los archivos. **Tabula**: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León, Salamanca, n. 10, p. 237-253, 2007.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

KERR PINHEIRO, Marta Macedo. Processo de transformação das políticas de informação no Estado informacional. **Tendência da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, Brasília, v.3, n.1, p. 113-126, jan./dez. 2010. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/30>> Acesso em: 21 nov. 2011.

KETELAAR, Eric. **Legislación y reglamentos en materia de archivos y gestión de documentos**: un estudio del RAMP con directrices. Programa General de Información y UNISIST. Paris: UNESCO, 1985. 90p.

KLIKSBERG, Bernardo. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios do terceiro milênio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 119-151, mar./abr., 2001.

LAMB, William Kaye. **El refinado arte de la destrucción**. 1962. Disponível em: <<http://www.mundoarchivistico.com/?menu=artículos&accion=ver&id=186>> Acesso em: 16 ago.2011.

LAPLANTINE, François. **Aprender Antropologia**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

LE COADIC, Yves François. **A Ciência da Informação**. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 2004.

LE GOFF, Jacques. Memória. In: ENCICLOPÉDIA Einaudi. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 2004. v. 1: Memória-História. p. 11-50.

LEVI, Lúcio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1991. 1 CD-ROM.

LLANSÓ I SANJUAN, Joaquim. **Gestión de documentos**: definición y analisis de modelos. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi, 1993.

MACRAE, Donald Gunn. **As idéias de Weber**. São Paulo: Cultrix, EDUSP, 1975.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e sociedade da Informação no Brasil**: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública. Tese (Doutorado em Ciência da

Informação). Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2003.

_____. Gestão da informação governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. **DataGramZero**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 5, out. 2006 (artigo 02).

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Humberto Falcão. Políticas de gestão pública no governo Lula: um campo ainda fragmentado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador (BA): IBDP, n. 6, p. 1-21, mar./maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-da-reforma-do-estado>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

MATTA, Roberto da (Coord.) **Sumário executivo: diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília, DF: CGU; UNESCO, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em: 6 dez. 2011. 147

MATTEUCCI, Nicola; MENZOGGI, Paolo. Direitos humanos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: UnB, 1991. 1CD-ROM.

MC GARRY, K.J. **Da documentação à informação: um contexto em evolução**. Lisboa: Presença, 1984.

MENNE-HARTIZ, Angelika. Appraisal or documentation: can we appraise archives by selecting content?. **American Archivist**, v.57, p. 528-542, summer, 1994.

MONTVILOFF, Victor. **Políticas nacionales de información : Manual para la formulación, aprobación, ejecución y funcionamiento de una política nacional de información**. Paris: UNESCO, 1990. 169 p. (Programa General de Información y UNISIST). Disponível em: <<http://infolac.ucol.mx/documentos/politicas/28.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2007.

MORO CABERO, Manuela. OLIVERA, Luis Hernández. Seleccionar documentos con el calendario de conservación: una propuesta para Castilla y León. **Tabula: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y León**, Salamanca, n. 6, p. 121-150, 2003.

MORRIS, Christopher W. **Um ensaio sobre o Estado moderno**. São Paulo: Landy, 2005.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas, RS: EDUCAT, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. **Cadernos FUNDAP**, n. 21, p.6-25, 1997.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

NORA, Pierre. **Entre Memória e História**: a problemática dos lugares. [S.l.: s.n., s.d.] [Tradução de: Kenzo Paganelli do original *Lês Lieux de Mémoire*. La Republique. Paris: Gallimard, 1984. v. 1, p.XVII-XLII].

OLIVERA, Luis Hernández. Carta del editor. **Tabula**: Revista de Archivos de Castilla y León / Asociación de Archiveros de Castilla y Leon, Salamanca, n. 6, p. 7-8, 2003.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 189-204.

PASQUINO, Gianfranco. Formas de governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília, DF: UnB, 1991. 1 CD-ROM.

PEARCE-MOSES, Richard. **A glossary of archival and records terminology**. Chicago: The Society of American Archivists, 2005. Disponível em: <<http://www.archivists.org/glossary/index.asp>> Acesso em: 21 jun. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1)

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

PINHEIRO, Lena Vania Ribeiro. Informação: esse obscuro objeto da Ciência da Informação. **Morpheus**: Revista de Ciências Humanas, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 2004.

_____. **A Ciência da Informação entre sombra e luz: domínio epistemológico e campo disciplinar.** 1997. Tese (Comunicação e Cultura). Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs.** Santana do Parnaíba, São Paulo: LM&M, 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/publicacoes/>> Acesso em: 16 jun.2007.

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista>> Acesso em: 2 set. 2006.

POMART, Paul-Dominique. Information. In: **DICTIONNAIRE de l'information.** Paris: Armand Colin, 2004. p. 122-123.

PROUST, Marcel. **No caminho de Swann.** 3 ed. rev.. São Paulo: Globo, 2006. (Em busca do tempo perdido, v.1)

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais.** Lisboa: Gradiva, 1992.

REITZ, Joan M. **ODLIS: Online Dictionary for Library and Information Science.** Disponível em:<http://www.abc-clio.com/ODLIS/odlis_a.aspx>Acesso em: 25 nov. 2011.

RHOADS, James B. **La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP.** Paris: UNESCO, 1983. 51 p.

RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, jul./dez. 2005.

ROBREDO, Jaime. **Da ciência da informação revisitada: aos sistemas humanos de informação.** Brasília: Thesaurus; SSRR Informações, 2003. 262 p.

RODRIGUES, Fernando. O padrão internacional para o direito de acesso e o atraso brasileiro. In: CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília, DF: ANDI, Artigo 19, 2009.132 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/>>. Acesso em: 6 dez. 2011.

RONDINELLI, Rosely Curi. **Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos**. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. **O conceito de documento arquivístico frente à realidade digital**: uma revisitação necessária. 2011. 270 fl. Tese. (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Niterói, 2011.

ROUSSO, Henry. O arquivo ou o indício de uma falta. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 17, 1996. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista>> Acesso em: 2 set. 2006.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, p. 1257-80, nov./dez. 2003.

_____. **Perspectivas da governança na era da informação**: Estado e sociedade civil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 233-256.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. São Paulo, **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p. 89-119, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SARACEVIC, Tefko. Information Science. **Journal of the American Society for Information Science**, Maryland, USA, v. 50, n. 12, p. 1051-1063, 1999.

SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **A avaliação dos documentos públicos modernos**. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1959.

_____. **Arquivos modernos**: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: FGV, 1974. 345 p.

SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea**. 2006. Disponível em: <<http://archive.org/details/NotaSobreOPatrimonialismoEADimensoPblicaNaFormaoDaAmrica>> Acesso em: 26 jun. 2010.

_____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Publít Soluções Editoriais, 2007.

SHERA, Jesse H.; CLEVELAND, Donald B. History and foundations of Information Science. **Annual Review of Informations Science and Technology**, Maryland, USA, v. 12, p. 249-275, 1977.

SILVA, Armando Malheiro da et al. **Arquivística: teoria e prática de uma Ciência da Informação**. Porto: Afrontamento, 1999.

SILVA, Eliezer Pires. **A noção de informação arquivística na produção de conhecimento em Arquivologia no Brasil (1996-2006)**. 2009. 136 fl. Dissertação. (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Niterói, 2009.

SILVA, Terezinha Elizabeth; KERR PINHEIRO, Marta Macedo. Políticas de informação no âmbito no ENANCIB. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., 2011, Brasília, DF. **Anais ... Brasília: ENANCIB, 2011**. Disponível em: <<http://www.ancib.org.br/pages/anais-do-enancib.php>> Acesso em: 11 nov.2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0104447820050001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 jan. 2008.

STANDARDS Australia International. **AS ISO 15489:2002: Records Management**. Sydney,2001.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TEIXEIRA, Renato; SATER, Almir. **Tocando em frente**. Renato Teixeira & Pena Branca & Xavantinho. Ao Vivo em Tatuí. SONY, 2007. 3'23.

THOMASSEM, Theo. Uma primeira introdução à Arquivologia. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p.5-16, jan./jun. 2006.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. Folclore, antropologia e história social In: NEGRO, A.L.; SILVA, S. (Org.) **As peculiaridades dos ingleses e outros artigos**. Campinas, SP: Unicamp, 2001. p.227 - 267.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224p.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. 69 p.

VERNANT, Jean-Pierre. **A travessia das fronteiras**. São Paulo: EDUSP, 2009.

_____. **Mito e pensamento entre os gregos**. São Paulo: DIFEL, EDUSP, 1973.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos**. CEBRAP, n. 53, p.33-47, mar. 1999.

_____. Raymundo Faoro e a difícil busca do moderno no país da modernização. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lílían Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 366-377.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O papel da sociedade e da política hoje na conformação da atuação do Estado: breves anotações para cercar o tema sob um prisma bifocal. In: SEMINÁRIO O PAPEL DA SOCIEDADE E DA POLÍTICA HOJE NA CONFORMAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO. 2008. São Paulo. **Políticas Públicas em Debate**: ciclo de seminários, São Paulo, FUNDAP, 2008. Disponível em: <<http://debates.fundap.sp.gov.br>>Acesso em: 21 nov. 2011.

_____. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Brasília: ENAP, 2002. 8p. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

VILLA-LOBOS, Dado; ROCHA, Renato; RUSSO, Renato. **Quase sem querer**. Dois. Legião Urbana. EMI, 1986. 4'39.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999. v. 2.

_____. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.) **Max Weber**. São Paulo: Ática, 1986. p. 128-141. (Col. Sociologia, v. 13)

WEGNER, Robert. Caminhos de Sérgio Buarque de Holanda. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, LÍlian Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil**: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 214-225.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2007. 464p.

APÊNDICES

| | |
|---|-----|
| Apêndice A - Os ‘pensadores’ da avaliação de documentos em Arquivologia..... | 297 |
| Apêndice B - Conceitos de governabilidade e governança..... | 298 |
| Apêndice C – Excertos da legislação sobre a constituição das CPAD..... | 301 |
| Apêndice D - Legislação brasileira sobre acesso a informações..... | 303 |
| Apêndice E – Presidentes de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos identificados nos registros do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA...304 | 304 |
| Apêndice F - Roteiro da entrevista com os Presidentes das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal..... | 305 |

APÊNDICE A - Os ‘pensadores’ da avaliação de documentos em Arquivologia

| Teóricos | A visão do papel do arquivista | O que é fundamental no processo da avaliação |
|---|---------------------------------------|---|
| Hilary Jenkinson, 1922 | guardião | Competência exclusiva do produtor; considerava uma tarefa desagradável e um esforço equivocado. |
| Philip C. Brooks, 1940 | participação desde a criação | Definição do valor histórico. |
| G. Philip Bauer, 1946 | pragmático | Os custos como critério de decisão. |
| A. Matilla Tascón, 1956 | - | Não concordava com a avaliação na fase corrente, era favorável as eliminações massivas e partidário da microfilmagem. |
| T.R. Schellenberg, 1958 | intervencionista e não onisciente | Buscar a opinião dos pesquisadores sociais sobre o valor dos documentos. |
| W. Kaye Lamb, 1962 | político e paciente | Arte da destruição. |
| Maria del Carmen Pescador del Hoyo y Carmen Crespo Nogueira, 1970 | - | Verificar a antiguidade, a caducidade, a duplicidade, o recapitulativo e o valor histórico. |
| Hans Booms, 1972 | social e político | Planejamento é a base da constituição do patrimônio arquivístico. |
| Helen Samuels, 1984 | cooperativo | Estabelecer uma estratégia para avaliar os documentos. |
| Terry Cook, 1991 | metódico | Considera processo subjetivo, defende a macro-avaliação. |
| Maria Luisa Conde Villaverde, 1991 | - | Propõe a coordenação da avaliação com os distintos níveis da Administração. |
| Terry Eastwood, 1992 | utilitarista | Análise objetiva da qualidade, da utilidade e do uso dos arquivos. |
| David Bearman, 1993 | funcional | Considera inúteis os métodos tradicionais, defende a criação de novos métodos. |
| Luciana Duranti, 1994 | - | A autenticidade como valor necessário. |
| Carol Couture, 1997 | o compêndio como medida | Assegurar o equilíbrio entre finalidades administrativas e patrimoniais, entre o contexto de produção e a utilização. |

APÊNDICE B - Conceitos de governabilidade e governança

| Referências | Conceito de governabilidade | Conceito de governança |
|-----------------------------------|--|---|
| DINIZ (1995 apud GONÇALVES, s/d.) | - envolve três dimensões: capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e capacidade de liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas. | - |
| DINIZ (1996 e 2001) | - refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, tais como, as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras. | - diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas; refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. |
| MELO (1995 apud SANTOS, 1997) | - | - refere-se ao <i>modus operandi</i> das políticas governamentais, que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do <i>mix</i> apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas. |
| REIS (1995 apud SANTOS, 1997) | - adverte-nos contra essa simplificação, que reduz a capacidade estatal de governar a características da máquina do Estado, tal como o tamanho certo do Estado, mecanismos operacionais ágeis nas funções reconhecidas como próprias dele. [...] E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado. | - |

(cont. Apêndice B)

| | | |
|---|--|---|
| MARTINS (1995 apud SANTOS, 1997) | - refere-se como arquitetura institucional | - ligada à <i>performance</i> dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política |
| MELO; DINIZ (1995 apud SANTOS, 1997) | - refere-se às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses. | - |
| COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (1996 apud GONÇALVES, s/d) | - | - a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns; diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições; vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, deve agora ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais; com estes, ainda, interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência. |
| MALLOY, 1993 (apud SANTOS, 1997) | [Ou] capacidade governativa: como a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas. | - |
| SANTOS (1997) | Opta pelo termo capacidade governativa que engloba tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado (incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais) como suas dimensões institucional, política e econômica. | |
| ROSENAU (2000 apud GONÇALVES, s/d) | | - abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas. |

(cont. Apêndice B)

| | | |
|---------------|--|---|
| ARAÚJO (2002) | - encontra-se referida às condições materiais do exercício do poder, à legitimidade e sustentação política dos governos para levar a cabo seu programa, ou para formular estratégias de desenvolvimento de longo prazo, ou ainda à capacidade dos poderes públicos de intermediar os grupos sociais que apóiem o plano de governo. | - tem a ver com os aspectos mais adjetivos ou instrumentais do exercício do poder, seu fator determinante já não reside no apoio dos cidadãos, mas na competência dos administradores e servidores públicos no cumprimento das metas governamentais definidas politicamente. |
| BENTO (2003) | - refere-se às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, a credibilidade e imagem públicas da burocracia; diz respeito ao seu aspecto mais cognoscitivo, suas relações com o entorno social e político. | - diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas; refere-se ao lado de dentro da administração e do governo, sua operatividade interna. |

Apêndice C – Excertos da legislação sobre a constituição das CPAD.

DECRETO Nº 2.182, DE 20 DE MARÇO DE 1997: Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional.

Art. 2º - Os dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão constituir, no prazo de sessenta dias, Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, que terá a responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção de documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor.

§ 1º Os documentos relativos às atividades-meio deverão ser selecionados pelas respectivas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e entidades geradores dos arquivos, obedecendo aos prazos de guarda e destinação estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivos Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovada pelo CONARQ.

§ 2º Os documentos relativos às atividades-meio não constantes da Tabela referida no § 1º deste artigo deverão ser avaliados e selecionados pelas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e entidades geradores dos arquivos, devendo os prazos de guarda e destinação daí decorrentes ser aprovados pelo Arquivo Nacional.

§ 3º Os documentos relativos às atividades-fim deverão ser avaliados e selecionados também pelos órgãos ou entidades geradores dos arquivos, devendo as tabelas de temporalidade, elaboradas pelas Comissões mencionadas no caput deste artigo, ser aprovadas pelo Arquivo Nacional. [Este Decreto foi revogado pelo Decreto ° 4073, de 2002]

Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do CONARQ - Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público.

Art. 1º A eliminação de documentos nos órgãos e entidades do Poder Público ocorrerá após concluído o processo de avaliação conduzido pelas respectivas Comissões Permanentes de Avaliação, responsáveis pela elaboração de tabelas de temporalidade, e será efetivada quando cumpridos os procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

Art. 5º Os órgãos e entidades que ainda não elaboraram suas tabelas de temporalidade e pretendem proceder à eliminação de documentos deverão constituir suas Comissões

Permanentes de Avaliação, responsáveis pela análise dos documentos e pelo encaminhamento das propostas à instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência, para aprovação.

DECRETO Nº 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002: Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

Capítulo IV - DA GESTÃO DE DOCUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - Seção I: Das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos

Art.18. - **Em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal será constituída comissão permanente de avaliação de documentos**, que terá a responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no seu âmbito de atuação, tendo em vista a identificação dos documentos para guarda permanente e a eliminação dos destituídos de valor.

§ 1º Os documentos relativos às atividades-meio serão analisados, avaliados e selecionados pelas Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e das entidades geradores dos arquivos, obedecendo aos prazos estabelecidos em tabela de temporalidade e destinação expedida pelo CONARQ.

§ 2º - Os documentos relativos às atividades-meio não constantes da tabela referida no § 1º serão submetidos às Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos dos órgãos e das entidades geradores dos arquivos, que estabelecerão os prazos de guarda e destinação daí decorrentes, a serem aprovados pelo Arquivo Nacional.

§ 3º - Os documentos relativos às atividades-fim serão avaliados e selecionados pelos órgãos ou entidades geradores dos arquivos, em conformidade com as tabelas de temporalidade e destinação, elaboradas pelas Comissões mencionadas no caput, aprovadas pelo Arquivo Nacional.

[Esses artigos não foram alterados pela nova redação dada pelo Decreto nº 7.430, de 17 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a transferência do Arquivo Nacional e do Conselho Nacional de Arquivos da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Justiça.]

Apêndice D - Legislação brasileira sobre acesso a informações

| Ato legal | Ementa | Situação |
|--|--|---|
| Decreto n° 2.134, de 24 de janeiro de 1997 | Regulamenta o art. 23 da Lei n° 8.159, 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. | Revogado pelo Decreto n° 4.553, de 2002. |
| Lei n° 9.507, de 12 de novembro de 1997 | Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do <i>habeas data</i> . | Em vigor |
| Decreto n° 2.910, de 29 de dezembro de 1998 | Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa. | Revogado pelo Decreto n° 4.553, de 2002. |
| Decreto n° 4.497, de 4 de dezembro de 2002 | Altera o art. 17 do Decreto n° 2.134, 24 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. | Revogado pelo Decreto n° 4.553, de 2002. |
| Decreto n° 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. | Redação dos art. 6° e 7° foi alterada pelo Decreto n° 5.301, de 2004. |
| Medida Provisória n° 228, de 9 de dezembro de 2004 | Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5° da Constituição. | Convertida na Lei n° 11.111, de 2005. |
| Decreto n° 5.301, de 9 de dezembro de 2004 | Regulamenta o disposto na Medida Provisória n° 228, de 2004, institui a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e altera a redação dos art. 6° e 7° do Decreto n° 4.533, de 2002 | [revogado quando da revogação da Lei que regulamentava] |
| Lei n° 11.111, de 5 de maio de 2005 | Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5° da Constituição Federal. | Revogada pela Lei n° 12.527, de 2011. |
| Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011 | Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5°, no inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n° 8.112, de 11 de novembro de 1990; revoga a Lei n° 11.111, de 5 de maio de 2005 e os dispositivos da Lei n° 8.159, 8 de janeiro de 1991. | Em vigor desde 16 de maio de 2012. |

**Apêndice E – Presidentes de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos
identificados nos registros do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA**

| Subcomissões do SIGA (Ministérios ou órgãos equivalentes) | Nº de registros no Banco de Dados | Nº de Presidentes de CPAD identificados nos registros | |
|---|---|--|---|
| | | atuam em órgãos da adm. direta | atuam em entidades da adm. indireta |
| AGU | 233 | 1 | - |
| CC-PR | 22 | - | - |
| CGU-PR | 2 | 1 | - |
| GSI-PR | 7 | - | - |
| MAPA | 20 | 1 | - |
| MCTI | 46 | 3 | 1 |
| MinC | 22 | 1 | 1 |
| MD | 9 | 2 | - |
| MEC | 142 | - | 6 |
| MF | 20 | 1 | 3 |
| MI | 40 | - | - |
| MJ | 30 | 2 | - |
| MPS | 36 | 1 | - |
| MS | 93 | 2 | - |
| MCIDADES | 62 | 1 | 3 |
| MC | 1 | - | - |
| MME | 167 | - | 1 |
| MDA | 1 | - | - |
| MDS | 9 | 1 | - |
| MDIC | 94 | 1 | - |
| ME | 2 | - | - |
| MMA | 6 | - | - |
| MP | 142 | 1 | - |
| MTE | 13 | - | - |
| MTur | 3 | - | - |
| MT | 25 | 1 | - |
| SEPPIR | 9 | - | - |
| 27 Subcomissões | | 20 | 15 |
| * | 1256 | 35** | |

Nota: * 4 Ministérios ou órgãos equivalentes com Subcomissões de Coordenação instituídas não possuem nenhum de seus servidores registrado no Banco de Dados do Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA.

** 12 no DF; 10 no RJ e 13 fora do eixo.

A. 3 - Situação do servidor [entrevistado] em relação ao SIGA [além de estar como Presidente da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos]:

- () presidente/coordenador da subcomissão do SIGA
 () suplente do presidente/coordenador da subcomissão do SIGA
 () membro da subcomissão de coordenação do SIGA
 () outra, especificar: _____

A. 4 - Área de atuação do servidor (entrevistado) no órgão/entidade:

- () protocolo () arquivo setorial () arquivo geral/central
 () em outra área (especificar): _____

A.5 – Assinalar quais são as atividades, na área de gestão de documentos, que desenvolve atualmente no órgão /entidade:

- () registro () classificação
 () controle da tramitação () avaliação
 () expedição () seleção
 () arquivamento () eliminação
 () consulta /acesso () transferência
 () empréstimo () recolhimento
 (...) outras (especificar): _____

A.5.1 – Ano do início da atuação na área de gestão de documentos: _____

B - SOBRE O USO DAS NORMAS ARQUIVÍSTICAS RELACIONADAS ÀS ATIVIDADES DE GESTÃO DE DOCUMENTOS:

B.1 – O órgão/entidade tem elaborado normas ou manuais relativos às ações de:

B.1.1 - Gestão de documentos

Não () Sim ()

Em caso de resposta afirmativa, especificar: _____

B.1.2 - Preservação de documentos

Não () Sim ()

Em caso de resposta afirmativa, especificar: _____

B.1.3 - Acesso aos documentos/às informações:

Não () Sim ()

Em caso de resposta afirmativa, especificar: _____

B.2 – O órgão/entidade utiliza os instrumentos técnicos de gestão de documentos aprovados pela Resolução nº 14/2001 do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) (ou seja, o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos documentos relativos às atividades-meio)

Não () Por que? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, responda:

B.2.1 - Ano de início da utilização dos instrumentos: _____

B.2.2 - Em quais atividades predominantemente? _____

B.2.3 - Quais as melhorias/vantagens/benefícios alcançados pelo uso? _____

B.2.4 - Quais as dificuldades encontradas quando do uso dos instrumentos? _____

B.3 - Para a utilização desses instrumentos de gestão de documentos relativos às atividades-meio, o órgão/entidade (e seus servidores) recebeu (ram) algum tipo de treinamento?

Não () Por que? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, responda:

B.3.1 - qual instituição [ou organização] ministrou o treinamento? _____

B.3.2 - quantos servidores foram treinados ou se envolveram no treinamento? _____

B.3.3 - quanto tempo durou esse treinamento? _____

B.3.4 - quais os resultados alcançados com esse treinamento? _____

B.4 - O órgão/entidade possui o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e a Tabela de Temporalidade e Destinação para os documentos relativos às atividades-fim?

Não () Porque? _____

Sim () CCD () TTD ()

Em caso de resposta afirmativa, responda:

B.4.1 - Os instrumentos elaborados foram aprovados pela autoridade arquivística (no caso, o Arquivo Nacional)?

Não () Porque? _____

Sim () Quando? _____

B.4.2 - Na elaboração desses instrumentos de gestão de documentos foram encontradas dificuldades?

Não () Porque ? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, especificar: _____

B.5 Para a elaboração dos instrumentos de gestão de documentos referentes às atividades fim, o órgão/entidade (e seus servidores) recebeu (ram) orientação técnica do Arquivo Nacional?

Não () Por que? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, explicitar:

B.5.1 - como se deu ou vem ocorrendo essa orientação técnica? _____

C – SOBRE A FUNÇÃO DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS:

C.1 - O órgão/entidade elimina documentos ?

Não () Por que? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, responda:

C.1.1 - Para proceder a eliminação dos documentos, o órgão/entidade utiliza a Resolução nº 7/1997 do CONARQ?

Não () Porque? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, responda:

C.1.2 - Elabora a listagem de eliminação?

Não () Porque? _____

Sim ()

C.1.3 - Submete a aprovação da autoridade arquivística (no caso, o Arquivo Nacional)?

Não () Porque? _____

Sim ()

C.1.4 - Publica o Edital no Diário Oficial da União?

Não () Porque? _____

Sim ()

C.2 - Em que ano a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) foi instituída nesse órgão/entidade? _____

C.3 - Com que frequência a CPAD se reúne? _____

C. 4 - Como você vê as atribuições do Presidente da CPAD? _____

C. 5 – Como você vê as atribuições dos demais membros da CPAD? _____

C.6 - As decisões tomadas pela CPAD costumam ser registradas em atas?

Não () Por que? _____

Sim () Em caso de resposta afirmativa, responda:

C.6.1 - como são disponibilizadas essas informações dentro do órgão/entidade? _____

C.7 - Assinalar em ordem de prioridade:

Na sua experiência, a avaliação deve ser feita para responder:

() as necessidades internas da administração do órgão/entidade

() as necessidades dos cidadãos

() as necessidades dos pesquisadores

() outras necessidades (especificar): _____

C.8 - Assinalar em ordem de prioridade:

Do seu ponto de vista, a avaliação deve ser feita com o objetivo de selecionar:

() para eliminar

() para preservar

() para eliminar e preservar

() outros objetivos (especificar): _____

C.9 - Quais os problemas específicos que são colocados pela CPAD para a avaliação dos documentos do órgão/entidade? _____

C.10 - Quais são os argumentos [critérios, razões, motivos] utilizados para eliminar os documentos ou determinar a sua guarda permanente? _____

C.11 - A aplicação das normas arquivísticas, essencialmente aquelas que envolvem o uso dos instrumentos de gestão de documentos [CCD e TTD], implica em questões teóricas e práticas mas também envolvem implicações de caráter político-administrativo.

Não concorda () Por que? _____

Concorda parcialmente () Por que? _____

Concorda totalmente () Neste caso, como você vê essas implicações? _____

Se for possível, fornecer exemplos: _____

D – SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS ARQUIVÍSTICAS E O SIGA

D.1 – Você considera que existe uma política arquivística no órgão/entidade?

Não() Por que ? _____

Sim() Em caso de resposta afirmativa, responda:

D.1.1 - A política arquivística do órgãos/entidade encontra-se sistematizada em algum documento? _____

D.1.2 - E o que se tem feito em termos da sua execução e da avaliação de seus resultados? ____

D. 2 – Qual o tipo de relação do órgão/entidade com a coordenação da Subcomissão do SIGA? _____

[Ou] [de acordo com o tipo de órgão/entidade do entrevistado]

D.2 – Qual o tipo de relação do órgão/entidade com o órgão central de coordenação do SIGA?

D.3 - Você considera que existe uma política arquivística para o Governo Federal?

Não() Por que ? _____

Sim() Em caso de resposta afirmativa, responda:

D.3.1 - Como você avalia a implementação dessa política arquivística no Governo Federal? _____

[Comentários sobre papel/contribuição direta da Lei de Acesso a Informação [LAI] para a instituição ou para o seu setor]

ANEXO

**ANEXO - Número de registros do Banco de Dados do Cadastro Nacional dos
Integrantes do SIGA**

| Ministério ou órgão equivalente | Registros |
|--|------------------|
| Advocacia-Geral da União – AGU | 233 |
| Casa Civil da Presidência da República – CC-PR | 22 |
| Controladoria-Geral da União – CGU-PR | 2 |
| Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI-PR | 7 |
| Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA | 20 |
| Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI | 46 |
| Ministério da Cultura – MinC | 22 |
| Ministério da Defesa – MD | 9 |
| Ministério da Educação – MEC | 142 |
| Ministério da Fazenda – MF | 20 |
| Ministério da Integração Nacional – MI | 40 |
| Ministério da Justiça – MJ | 30 |
| Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA | 0 |
| Ministério da Previdência Social – MPS | 36 |
| Ministério da Saúde – MS | 93 |
| Ministério das Cidades – MCIDADES | 62 |
| Ministério das Comunicações – MC | 1 |
| Ministério das Relações Exteriores – MRE | 0 |
| Ministério de Minas e Energia – MME | 167 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA | 1 |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS | 9 |
| Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC | 94 |
| Ministério do Esporte – ME | 2 |
| Ministério do Meio Ambiente – MMA | 6 |
| Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP | 142 |
| Ministério do Trabalho e Emprego – MTE | 13 |
| Ministério do Turismo – MTur | 3 |
| Ministério dos Transportes – MT | 25 |
| Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR | 0 |
| Secretaria de Aviação Civil – SAC | 0 |
| Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM-PR | 0 |
| Secretaria de Direitos Humanos – SDH | 0 |
| Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR | 9 |
| Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM | 0 |
| Secretaria de Portos – SP | 0 |
| Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR | 0 |
| Secretaria-Geral da Presidência da República – SGPR | 0 |
| Total | 1256 |

Fonte: Arquivo Nacional, Comissão de Coordenação do SIGA (números de registros fornecidos, juntamente com a tabela Excel, pela Coordenadora do SIGA, em mensagem de correio eletrônico de 8 de junho de 2012).

