

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS -
PPGARQ
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE DOCUMENTOS E ARQUIVOS – MPGA
LINHA DE PESQUISA: ARQUIVOS, ARQUIVOLOGIA E SOCIEDADE

JOSÉ FERNANDO DA SILVA

**ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DE PREFEITURAS MUNICIPAIS
DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE NA IMPLEMENTAÇÃO
DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Rio de Janeiro
2018

JOSÉ FERNANDO DA SILVA

**ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DE PREFEITURAS MUNICIPAIS
DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE NA IMPLEMENTAÇÃO
DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito para a obtenção do grau de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Linha de pesquisa: Arquivos, Arquivologia e Sociedade.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Lousada.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a Júnia Guimarães e Silva

Rio de Janeiro
2018

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

Silva, Jose Fernando da

S586 Atuação dos serviços arquivísticos de prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte na implementação da Lei de Acesso à Informação / Jose Fernando da Silva. -- Rio de Janeiro, 2018.

142

Orientadora: Mariana Lousada.

Coorientadora: Júnia Guimarães e Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos, 2018.

1. Arquivologia. 2. Serviços arquivísticos. 3. Lei de Acesso à Informação. 4. Gestão de documentos. 5. Administração pública. I. Lousada, Mariana, orient. II. Silva, Júnia Guimarães e. coorient. III. Título.

JOSÉ FERNANDO DA SILVA

**ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DE PREFEITURAS MUNICIPAIS
DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE NA IMPLEMENTAÇÃO
DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) como requisito para a obtenção do título de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Aprovação em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Orientadora:

Prof.^a Dr.^a Mariana Lousada
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
PPGARQ

Coorientadora:

Prof.^a Dr.^a Junia Guimarães e Silva
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
PPGARQ

Examinador Interno:

Prof. Dr. Alexandre de Souza Costa
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
PPGARQ

Examinador Externo:

Prof. Dr. Welder Antônio Silva
Universidade Federal de Minas Gerais

Examinador Interno Suplente:

Prof. Dr. Paulo Roberto Elian dos Santos
Fundação Oswaldo Cruz- PPGARQ

Examinadora Externa Suplente:

Prof.^a Dr.^a Rosale de Mattos Souza
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

À minha esposa Barbara Audara e meus filhos Audara Maria e Jorge Fernando pelo grande apoio antes e durante o desenvolvimento do trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, pela dádiva da vida, pela força, coragem e sabedoria para enfrentar as adversidades;

Aos familiares, pelo apoio em toda etapa deste trabalho;

À orientadora, Prof^a Mariana Lousada e à Coorientadora, Prof^a Júnia Guimarães por nortearem o desenvolvimento deste trabalho;

Aos membros da banca de avaliação, pela disponibilidade e colaboração;

À Direção da Universidade Federal de Viçosa – Campus UFV Florestal, pelo incentivo e compreensão;

À Marialva Ferreira de Carvalho, professora à quem jamais conseguirei agradecer o suficiente;

Aos amigos do Serviço de Registro Escolar do Campus UFV Florestal por ajudarem nesta jornada: Rafael, Kely Mara e Cristiane;

Às amigas Fabiane Bortone e Marcina Amália, pelos valorosos conselhos;

Ao amigo, Arquivista da Universidade Federal de Viçosa, Eduardo Luiz pela indispensável colaboração em muitos momentos desta jornada.

“A nova fonte de poder não é o dinheiro nas mãos de poucos,
mas a informação nas mãos de muitos”

John Naisbitt

RESUMO

Investiga a atuação de serviços arquivísticos de prefeituras municipais da Região metropolitana de Belo Horizonte na implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Apresenta a evolução da administração pública brasileira com reflexos diretos sobre as propostas de políticas públicas, evidenciando as relações de poder e as negociações para implementação de ações na administração pública. Identifica os municípios brasileiros como ente federativo após a Constituição Federal de 1988. Identifica que os municípios de porte pequeno e de porte médio precisam superar questões técnicas para que as administrações consigam, de forma plena, implementar a Lei de Acesso a Informação. O cidadão, embora tenha direito, participa pouco da administração pública; suas demandas por acesso à informação constitui o elemento essencial para que a administração pública evolua em seus processos de gestão de documentos, com melhorias na manutenção e recuperação das informações.

Palavras-chave: Arquivologia. Serviços arquivísticos. Lei de Acesso à Informação. Gestão de documentos. Administração Pública.

ABSTRACT

Investigates the performance of archival services of municipal prefectures of the Belo Horizonte Metropolitan Region in the implementation of the Law on Access to Information (Law 12.527 / 2011). It presents the evolution of the Brazilian public administration with direct repercussions on the proposals of public policies, showing the power relations and the negotiations for the implementation of actions in the public administration. It identifies Brazilian municipalities as a federal entity after the Federal Constitution of 1988. It identifies that municipalities of small size and medium size must overcome technical issues so that administrations can fully implement the Law on Access to Information. The citizen, although entitled, participates little in the public administration; their demands for access to information are essential for public administration to evolve in its document management processes, with improvements in the maintenance and retrieval of information.

Keywords: Archivology. Archival services. Law on Access to Information. Records management. Public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Elementos do Estado.....	30
Figura 2 – Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).....	45
Figura 3 – Ciclo de políticas públicas.....	49
Figura 4 – Mapa de classificação de Direito Global à Informação.....	69
Figura 5 – Funções arquivísticas nas fases da gestão arquivística de documentos.....	99
Figura 6 – Solicitação eletrônica de informações.....	107
Figura 7 – Indicação informações sobre a LAI.....	108

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos municípios brasileiros por Estado (junho/2018).....	22
Gráfico 2 – Distribuição municípios RMBH.....	24
Gráfico 3 – Distribuição municípios MG.....	24
Gráfico 4 – Variações entre população urbana e rural.....	43
Gráfico 5 – Quantidade de instrumentos avaliados com RTI-Rating.....	71
Gráfico 6 – Evolução do número de países com instrumento de liberdade de informação.....	75
Gráfico 7– Evolução, por quinquênio, do número de países que adotaram instrumento de liberdade de informação.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos municípios por faixas demográficas	23
Quadro 2 - Número de municípios por faixas demográficas	23
Quadro 3 – Competências nas fases de políticas públicas.....	50
Quadro 4 – Países com instrumentos de liberdade de informação.....	72
Quadro 5 – Instrumentos que contribuem com a liberdade de informação no Brasil.....	79
Quadro 6 – Manifestações de atores sociais e instituições sobre o Direito à informação Pública (maio/2009 a outubro/2011).....	81
Quadro 7 – Descrição das características de documentos de arquivos.....	88
Quadro 8 – Comissões e ações de destaque no período de 1947-1962.....	94
Quadro 9 – Instrumentos de regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios pesquisados.....	103
Quadro 10 – Previsão para autoridade de classificarem informações.....	104
Quadro 11 – Previsão de responsabilização do servidor.....	104
Quadro 12 – Previsão de instância recursal.....	105
Quadro 13 – Indicação de SIC físico.....	106
Quadro 14 – Pedidos eletrônicos ao SIC.....	107
Quadro 15 – Identificação dos respondentes de serviços arquivísticos e datas das visitas.....	109
Quadro 16 – Identificação dos respondentes dos Serviços de Informação ao Cidadão.....	110
Quadro 17 – Subordinação dos respondentes dos serviços arquivísticos.....	110
Quadro 18 – Subordinação dos respondentes dos SICs.....	111
Quadro 19 – Escolaridade dos respondentes dos serviços arquivísticos.....	111
Quadro 20 – Escolaridade dos respondentes dos SICs.....	111
Quadro 21 – Subordinação dos serviços arquivísticos.....	112
Quadro 22 – Subordinação dos SICs.....	112
Quadro 23 – Participação de servidor em comissão de implementação da LAI.....	112
Quadro 24 – Existência da comissão ou grupo de trabalho.....	113
Quadro 25 – Planejamento de atividades.....	113
Quadro 26 – Controle dos documentos na unidade.....	114
Quadro 27 – Controle dos documentos em outras unidades.....	115
Quadro 28 – Consultas SICs às unidades.....	116

Quadro 29 – Subsídio de atendimento.....	116
Quadro 30 – Frequência busca de informações.....	117
Quadro 31 – Ampliação de atividades.....	117
Quadro 32 – Orientação técnica.....	118
Quadro 33 – Transferência de documentos.....	119
Quadro 34 – Contribuições para LAI.....	119
Quadro 35 – Ações integradas para implementação da LAI.....	120
Quadro 36 – Desenvolvimento de ações pelo SIC.....	120
Quadro 37 – Orientação técnica de órgãos governamentais.....	121

LISTA DE SIGLAS

ABRAJI	– Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ABNT	– Associação Brasileira de Normas Técnicas
COSB	– Comissão de Simplificação Burocrática
CONARQ	– Conselho Nacional de Arquivos
CTDE	– Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos
DASP	– Departamento Administrativo do Serviço Público
e-SIC	– Serviço de Informação ao Cidadão (eletrônico)
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISO	– International Organization for Standardization
LAI	– Lei de Acesso à Informação
MARE	– Ministério da Administração e Reforma do Estado
RAMP	– Records Archives Management
RMBH	– Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMRJ	– Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SIC	– Serviço de Informação ao Cidadão
SINAR	– Sistema Nacional de Arquivos
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de população urbana e rural no Brasil em percentuais (1940- 2010).....	42
Tabela 2 – Avaliações da legislação do México anos 2011 e 2016.....	69
Tabela 3 – Distribuição das seções e indicadores da RTI-Rating.....	71
Tabela 4 – Avaliação da Lei de Acesso à Informação do Brasil.....	82

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Procedimentos metodológicos.....	21
2.	ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
2.1	Administração pública no Brasil: do patrimonialismo ao gerencialismo.....	31
2.1.1	O modelo patrimonialista.....	32
2.1.2	O modelo burocrático.....	33
2.1.3	O modelo gerencial.....	34
2.2	Administração pública municipal na organização federativa brasileira.....	38
3.	A REGIONALIZAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL.....	41
3.1	Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).....	44
4.	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
4.1	Políticas públicas de informação.....	55
4.2	Políticas públicas arquivísticas.....	59
5.	A INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO DIREITO AO ACESSO..	65
5.1	A Lei de Acesso no contexto internacional.....	66
5.2	A construção brasileira do direito de acesso à informação.....	76
6.	A GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS DIANTE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	86
6.1	Documento de arquivo.....	86
6.2	Gestão arquivística de documentos.....	91
7.	ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS COLETADOS.....	102
7.1	Pesquisa documental.....	102
7.2	Aplicação dos questionários.....	109
8.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
	REFERÊNCIAS.....	125
	APÊNDICES.....	135

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Em meados do século XX, o direito de acesso à informação é inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, cujo artigo 19 estabelece que “todo ser humano 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 [...]”.

No Brasil, o marco do direito à informação é a Constituição Federal de 1988; nos dispositivos das cláusulas pétreas constitucionais (inciso XXXIII do artigo 5º) ressalta que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena, exceto as cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; no artigo 37 (inciso II § 3º) “as reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei” e artigo 216 (§ 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.”. Após o texto da Carta Magna, cronologicamente apresentam-se a Lei 8.159/2011 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, destaque para o artigo 5º ao estabelecer que “a Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta lei.”. Quanto aos instrumentos regulatórios de transparência nas ações governamentais, pode-se citar: a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), o Portal da Transparência (2004), e o Decreto 6.170 (2007); sobre regras de celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos, a Lei nº 131, de 27 de maio de 2009, que “[...] e dá outras providências a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O direito de acesso à informação junto aos órgãos públicos é resultado do aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos que tem na Lei 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, sancionada e promulgada em 18 de novembro de 2011, o aprimoramento da publicidade na administração pública.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), após 23 anos, regulamenta o texto Constitucional (Artigo 5º). Com a entrada em vigor em 16 de maio de 2012, 180 dias após ser sancionada e promulgada, as Instituições e Órgãos Públicos ficam obrigados a fornecer ao cidadão, independente de justificativa, todas as informações relacionadas às suas atividades, destaque a

redação dada ao inciso II do artigo 7º da Lei que estabelece os direitos de obter “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”. As diretrizes expostas no artigo 3º desta Lei estabelece:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações; III – utilização de meio de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Este instrumento jurídico contribui, dentre outras, para institucionalização da cultura do acesso às informações em toda esfera da administração pública, mesmo as contidas em documentos na fase corrente, criando novas demandas aos serviços arquivísticos (arquivos e protocolos), definidos por Jardim (1999, p.22) como “as unidades ou órgãos administrativos responsáveis pelas funções arquivísticas¹ nos diversos órgãos da administração pública, configurando-se como atividades-meio”, obrigando a adoção de ações que resultem em rapidez nas respostas de maneira a manter-se em sintonia com os serviços de informação ao cidadão (SICs) no atendimento às demandas da sociedade.

As unidades ou órgãos administrativos mencionados pelo autor traduzem-se nos Órgãos e Instituições públicas como serviços de protocolo e serviços de arquivo, sejam centrais ou setoriais, integrados² ou não integrados. As funções arquivísticas são compreendidas por Schmidt (2015, p.19) como “as atividades práticas e de cerne instrumental, regidas por teorias e metodologias, que devem ser realizadas para alcançar os objetivos e o fundamento da Disciplina”.

Em órgãos/instituições que não institucionalizam os serviços arquivísticos em suas estruturas organizacionais, os protocolos e arquivos são representados na figura do “servidor” responsável por arquivar e/ou protocolar documentos, ou seja, os que desempenham atividades de guarda, preservação e a disponibilização do acesso aos documentos, assim como a autuação e/ou expedição, recebimento, registro, distribuição e tramitação dos documentos.

Ao considerar os objetivos e a abrangência da Lei de Acesso à Informação, a pesquisa fica delimitada a investigar o acesso à informação contida em documento arquivístico, definido pelo Conselho Nacional de Arquivos (2011, p.9) como “documento produzido e/ou recebido e mantido por pessoa física ou jurídica, no decorrer das atividades, qualquer que seja o suporte, e dotado de organicidade”, não avançando sobre os conceitos e práticas da informação fora do

¹ Criação, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão dos arquivos. ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. Os fundamentos da disciplina arquivística. Lisboa: Dom Quixote, 1998. p.265).

² Fazem parte de um sistema que integra as unidades.

objeto de estudo da Arquivologia, embora a Lei não estabeleça este limite. Segundo Schmidt (2015, p.19), “nossa compreensão quanto aos objetivos da Arquivologia se efetivam, principalmente no que cabe ao acesso à informação contida no material de arquivo [...]”.

A condução dos diálogos científicos sobre a informação para a esfera municipal requer a compreensão em relação a posição dos municípios brasileiros na estrutura política nacional. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), expressa no Artigo 18 que a organização política da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos Constitucionais.

As competências dos entes federativos, encontram-se no Artigo 23 do texto Constitucional, dentre as quais pode-se destacar a de “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”. Em relação as competências específicas dos municípios, o Artigo 30, indica que cabe “legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar legislação federal ou estadual no que lhe couber [...]”.

Como parte integrante da Federação Brasileira, os municípios, detentores de autonomia político-administrativa e financeira, têm no Poder Legislativo, representado pelas Câmaras de Vereadores, a função de legislar e fiscalizar o Poder Executivo Municipal, sem diminuir, no entanto, o direito do cidadão em participar ativamente da administração.

Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afetam a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas. Ao mesmo tempo, decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes. Um governante não pode tomar uma decisão adequada sobre a alocação de recursos na área de segurança pública, por exemplo, se não tem disponíveis informações de qualidade sobre a ocorrência de crimes em uma região. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p.12).

O controle social, apresenta-se como um dos possíveis benefícios ao cidadão implícitos na Lei de Acesso a Informação. Segundo Rousseau e Couture (1998, p.31), “assim começa um modo de administração diferente, onde o documento já não desempenha apenas um papel jurídico, mas constitui um instrumento de poder cujo acesso é sinal do poder do povo”.

A disponibilização da informação contida no documento arquivístico para que o povo possa apropriar-se passa, diretamente, pela forma como os serviços arquivísticos gerenciam os documentos, desenvolvendo procedimentos e aplicando técnicas capazes de atender as demandas dos cidadãos por informações. Inicialmente, pretendia-se utilizar o termo “informação arquivística” e não “informação contida no documento arquivístico”. Contudo,

devido aos diferentes posicionamentos quanto ao uso ou não do termo “informação arquivística” na Arquivologia, optou-se pela substituição. Bellotto (2014, p.339) considera:

A expressão “informação arquivística é um tanto equivocada, embora tenha caído no uso comum. O emprego do termo já adquiriu proporções incontroláveis e, portanto, de erradicação quase impossível. Não temos outra expressão melhor do que “documento de arquivo”, por enquanto, com todas as características que lhe são inerentes. Mas, a verdade é que aquele documento, aquela informação, a que está no arquivo, segue sendo o que era desde o momento da sua criação: informação administrativa, jurídica, financeira, econômica, política, técnica, científica, artística etc. Não é arquivística.

A Lei de Acesso a Informação, ao provocar mudanças nas estruturas organizacionais, contribui para evidenciar a necessidade de investimentos financeiros e o aparelhamento com recursos humanos e materiais dos serviços arquivísticos. Esta dissertação foi estruturada em capítulos e tópicos; no segundo capítulo, primeiro após a delimitação do problema, sob o título “Estado, Governo e Administração Pública” trata sobre as relações de poder, a configuração do Estado brasileiro, as esferas de Governo, a evolução gradativa dos modelos de administração pública, a regionalização metropolitana no Brasil e a formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte. As discussões envolvendo as relações destes elementos refletem no capítulo seguinte forma de tratamento das políticas públicas.

No terceiro capítulo “a regionalização metropolitana no Brasil”, trata-se sobre a evolução da população urbana no Brasil e a relação com a industrialização, o conceito de região metropolitana e a formação da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

No quarto capítulo “políticas públicas” aborda-se as relações de interesses e poder de decisão e articulação, a relação entre o poder público e a sociedade que resultam ou não em políticas públicas. Insere-se neste contexto, as discussões sobre políticas públicas arquivísticas e políticas públicas de informação com reflexos sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

No quinto capítulo “a informação pública no Brasil: do direito ao acesso”, faz-se uma apresentação relacionada ao direito de acesso, discutindo-se em seguida o contexto internacional da Lei de Acesso à Informação, a identificação do que se entende como a primeira Lei e a evolução dos países que adotaram legislações de acesso a informação; discute-se a construção brasileira do direito de acesso à informação, suas relações com a Arquivologia, as contribuições internacionais, a evolução gradativa das legislações brasileiras e a avaliação da legislação brasileira por organismos internacionais.

No sexto capítulo “a gestão arquivística de documentos diante da Lei de Acesso à Informação”, apresenta-se a importância da gestão arquivística de documentos para o pleno

cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Brasil, a conceituação do documento de arquivo e sua relação com a gestão arquivística de documentos. Discute-se, na evolução histórica da gestão arquivística de documentos, sua contribuição para eficiência administrativa relacionando-se as etapas de controle, uso e destinação dos documentos.

No sétimo capítulo “análise comparativa dos dados coletados”, faz-se análise e comparação dos resultados da pesquisa em documentos e websites institucionais das prefeituras municipais relacionados como marco empírico da pesquisa e da aplicação dos questionários “serviços arquivísticos” e “serviços de informação ao cidadão”.

Nas considerações finais, aborda-se a relação dos dados coletados e resultados das análises e comparações da pesquisa com os aspectos abordados no quadro teórico-conceitual e os objetivos propostos, inserindo nesse contexto a institucionalização dos serviços arquivísticos e criação de instituições arquivísticas como instrumentos de apoio à eficiência nas atividades de instituições/órgãos da administração pública municipal.

Para delimitação do problema da pesquisa entende-se que com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) são institucionalizados como instância intermediadora realizando a análise e mediação das informações requeridas pelos cidadãos. A garantia de manutenção desse espaço de atendimento, pela natureza de suas atividades, depende de serviços arquivísticos suficientemente capazes de suprir as demandas por acesso a informação.

Uma nova realidade é apresentada às Instituições e Órgãos da Administração Pública no Brasil; o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) conduz à mudanças nas rotinas, adoção de ações e adequação de procedimentos que impactam, na delimitação desta pesquisa, na administração direta de prefeituras municipais, especificamente em serviços arquivísticos. Diante deste contexto, adota-se a seguinte questão para esta pesquisa: Como os serviços arquivísticos de prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Caeté, Capim Branco, Igarapé, Lagoa Santa e Nova União contribuem no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação?

Para formulação dos pressupostos considera-se que o atual momento vivenciado em administrações públicas municipais é retratado no comentário de Barros e Rodrigues (2016, p.16): “relatórios anuais da CGU [...] apresentam a ausência da gestão documental como um gargalo a ser vencido”.

Embora possam ser reconhecidos esforços normativos em administrações de prefeituras municipais da Região Metropolitana, no escopo deste trabalho sublinha-se as de porte pequeno

e porte médio, não conseguiram erradicar problemas recorrentes como a falta de profissionais aptos à trabalharem com gestão arquivística de documentos, estruturas físicas inadequadas e insuficiência de investimentos em conservação e manutenção de documentos.

Relacionam-se como pressupostos, alinhados com a pesquisa, as seguintes situações:

1. Embora perceba-se na Constituição Federal de 1988, na Lei de Arquivos (Lei nº 8.159/1991) e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que cabe ao Poder Público as ações de gestão, guarda, preservação, assim como assegurar o acesso às informações, os serviços arquivísticos de administrações diretas de prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte ainda não possuem estrutura adequada para alimentar os serviços de informação ao cidadão (SICs) para atendimento dos cidadãos quanto as demandas de acesso às informações;
2. A elaboração dos instrumentos jurídicos (leis, decretos, etc) de regulamentação da Lei de Acesso à Informação pelas administrações de prefeituras municipais em municípios de pequeno e médio portes da Região Metropolitana de Belo Horizonte não indicam a implementação, na prática, dessas normativas e também a participação efetiva de atores dos serviços arquivísticos;
3. O direito de acesso à informação, indispensável ao exercício da cidadania, fica comprometido quando não são investidos, adequadamente, recursos nos serviços arquivísticos.

Quanto ao objetivo geral da pesquisa é identificar as atuações de serviços arquivísticos nas administrações diretas de prefeituras municipais, de porte pequeno e de porte médio, da Região Metropolitana de Belo Horizonte na implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI). O desdobramento do objetivo geral resultou nos seguintes objetivos específicos:

1. Identificar quais os serviços arquivísticos existentes em órgãos das administrações diretas de prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
2. Mapear as práticas desenvolvidas em serviços arquivísticos da administração direta de prefeituras municipais;
3. Comparar os serviços arquivísticos entre administrações de prefeituras municipais da região metropolitana de Belo Horizonte.

Para justificativa da pesquisa entende-se que os dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) têm alcance abrangente envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos municípios encontram-se, administrativa e politicamente, os espaços comunitários com maior aproximação, presença e visibilidade para os cidadãos; é onde observa-

se maior estreitamento das distâncias entre os cidadãos e os governantes escolhidos para representa-los. Os efeitos diretos das discussões na esfera municipal de governo ganham importância para o desenvolvimento de pesquisas que evidenciem esta relação.

Os documentos gerados pelas ações de órgãos das administrações diretas de prefeituras nos diversos municípios assemelham-se em relação as atividades-meio e fim; compartilham de semelhanças, também, quanto as dificuldades de gerenciar o acúmulo, cada vez maior, de seus documentos produzidos e acumulados. Criar as condições propícias de organização e manutenção desses documentos, de forma que se possa para garantir o acesso, é um desafio em comum enfrentado pelos administradores públicos municipais.

Desenvolver esta pesquisa contribui para a renovação permanente da Arquivologia, enquanto disciplina, independente da linha de pensamento adotada. É a oportunidade de lançar novos olhares sobre os paradigmas de acesso, manutenção e disponibilização da informação registrada, considerando neste trabalho as relações interdisciplinares da Arquivologia com a Administração Pública, Ciência da Informação e Direito.

O entendimento da Arquivologia como disciplina é adotado por Schmidt (2015, p.19) ao apontar: “[...] Quanto ao fundamento que sustenta a disciplina, entendemos como sendo a representação fiável do contexto de produção/acúmulo do material de arquivo, das razões de sua criação bem como seu trâmite”.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa pode apoiar os gestores públicos municipais na adoção de ações eficientes e eficazes voltadas a atender os cidadãos conforme os dispositivos previstos na Lei de Acesso a Informação. Mesmo cada administração em prefeitura municipal sendo politicamente singular, existem questões semelhantes em relação a produção, manutenção e disponibilização de informações que a pesquisa, ao evidenciar, contribui na busca por soluções.

1.1 Procedimentos metodológicos

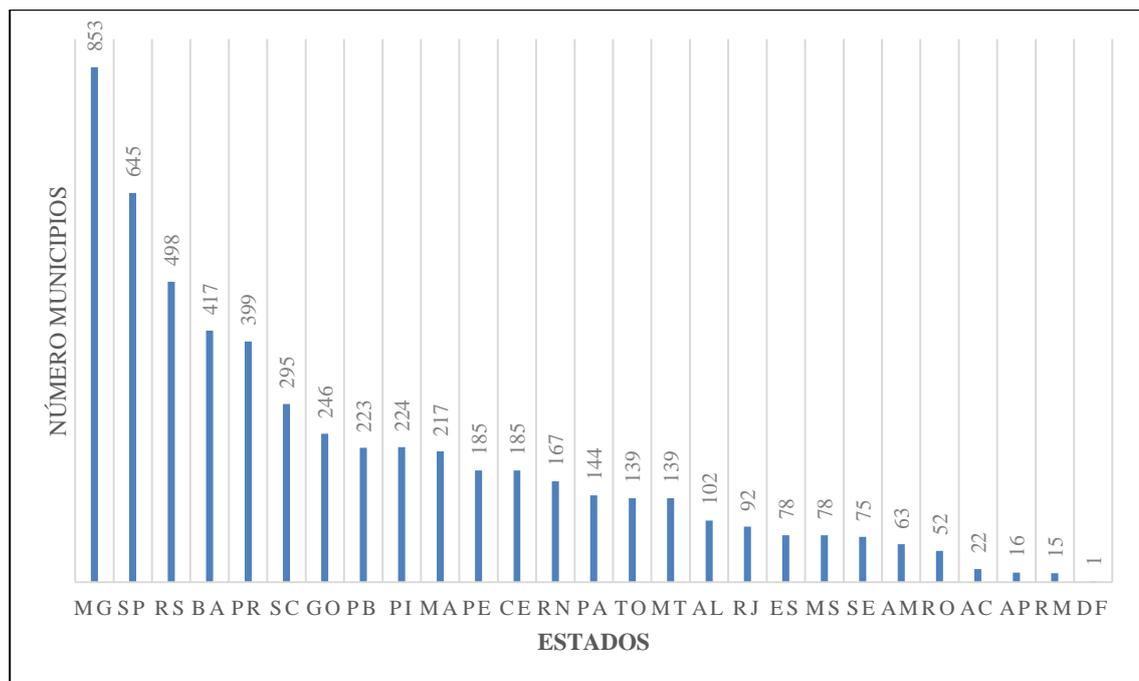
A escolha da metodologia como apoio ao desenvolvimento do trabalho, requer compreender a importância de seu emprego.

(...) o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.83).

A construção dos marcos teóricos foi realizada com base em revisões de literaturas nas áreas temáticas, especialmente de Arquivologia, administração pública municipal, políticas públicas e Lei de Acesso à Informação.

A partir do interesse inicial em realizar o trabalho na esfera municipal de governo, considerando a atuação profissional em projetos de Extensão promovidos pela Universidade Federal de Viçosa, verificou-se em website institucional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<http://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>) a existência de registros que pudessem contribuir com a construção do marco empírico da pesquisa. Foi obtida a informação de que o Brasil possui 5.570 municípios distribuídos pelos Estados e o Distrito Federal; conforme gráfico seguinte o Estado de Minas Gerais possui o maior número de municípios (853) em relação dos demais.

Gráfico 1 – Distribuição dos municípios brasileiros por Estado (junho/2018).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Após estabelecer o Estado de Minas Gerais, buscou-se refinar a delimitação utilizando como referência elementos que pudessem refletir a nível regional e nacional a maior quantidade de municípios. Observou-se que para a formulação de diversos índices apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como: densidade demográfica, trabalho e renda etc., consideram o número de habitantes como um dos elementos da composição. De posse desta informação, verificou-se que em Minas Gerais, a capital Belo Horizonte, é o município mais populoso.

Fixando o município de Belo Horizonte como referência, buscou-se estabelecer algum tipo de vínculo com outros municípios, além do fato de pertencerem ao mesmo Estado. Ao buscar mais informações encontrou-se na website (<https://www.cidade-brasil.com.br/regiao-metropolitana-de-belo-horizonte.html>) a informação de que a Região é composta por 34 municípios, concentrando número significativo de amostras para a pesquisa.

Considerando a ideia inicial de utilização da demografia como um dos parâmetros, buscou-se no website (www.google.com.br) “classificação dos municípios por porte populacional” obtendo-se indicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e obra sobre a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Observando-se o material indicado, foi possível a obtenção do seguinte quadro de classificação para os municípios:

Quadro 1 - Classificação dos municípios por faixas demográfica.

Faixa	IBGE	PNAS 2004
1	Até 5.000	Municípios pequenos 1
2	De 5.000 até 10.000	
3	De 10.001 até 20.000	
4	De 20.001 até 50.000	Municípios pequenos 2
5	De 50.001 até 100.000	Municípios médios
6	De 100.001 até 500.000	Municípios grandes
7	Mais de 500.000	Metrópoles (acima 900.000)

Fonte: IBGE (Indicadores Sociais Municipais – 2000); PNAS/2004.

Para classificação dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte buscou-se no website institucional do IBGE (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>) a obtenção de dados sobre a população estimada (2017). Com os resultados, foi possível a seguinte quantificação:

Quadro 2 - Número de municípios por faixas demográficas.

Faixa	IBGE	Nº municípios	PNAS 2004
1	Até 5.000	1	Municípios pequenos 1
2	De 5.000 até 10.000	6	
3	De 10.001 até 20.000	6	
4	De 20.001 até 50.000	9	Municípios pequenos 2
5	De 50.001 até 100.000	4	Municípios médios
6	De 100.001 até 500.000	6	Municípios grandes
7	Mais de 500.000	2	Metrópoles (acima 900.000)

Fonte: Elaboração própria. Dados do IBGE (Indicadores Sociais Municipais – 2000); PNAS/2004.

Considerando que as escolhas das amostras precisam representar o maior número de municípios, que indiquem mais semelhanças entre eles, optou-se pela realização da pesquisa em municípios das faixas 1 a 5, conforme acima (quadro 2), que correspondem a municípios

pequenos 1, municípios pequenos 2 e municípios médios. Os gráficos a seguir (2; 3) ilustram a distribuição dos municípios em percentuais: na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Estado de Minas Gerais.

Gráfico 2: Distribuição municípios RMBH Gráfico 3: Distribuição municípios MG



Fonte: Elaboração própria baseado nos dados do IBGE (2018).

Observou-se que os municípios de porte pequeno e de porte médio correspondem a grande maioria, tanto na Região Metropolitana quanto no Estado de Minas Gerais. Após a observação, optou-se por realizar as pesquisas em municípios pequenos e médios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Definido que a pesquisa será realizada em municípios de porte pequeno e de porte médio, foram encaminhados pedidos de informações, por meio eletrônico dos Serviços de Informação ao Cidadão (e-SIC), e efetuadas verificações em websites institucionais das prefeituras municipais em busca de instrumentos de regulamentação da Lei de Acesso à Informação. As respostas dos SICs e resultados das buscas em websites apontaram que os municípios de Capim Branco, Caeté, Igarapé, Lagoa Santa e Nova União possuem legislação de regulamentação da Lei de Acesso à Informação, constituindo um conjunto fechado e heterogêneo, com singularidades locais, capaz de permitir a obtenção de quadros demonstrativos das realidades de acessos às informações junto a órgãos de administração direta de prefeituras municipais de municípios de porte pequeno e de porte médio. Limitou-se a pesquisa aos serviços arquivísticos relacionados a órgãos de administração direta municipal.

O estudo comparativo, de caráter exploratório, tem como instrumentos de coleta de dados: a construção, aplicação presencial e análise de um questionário semiaberto; verificações em websites institucionais e análise documental.

Entende-se que a aplicação presencial do questionário justifica-se pela necessidade de questionar diretamente os atores e ter a oportunidade de conhecer *in loco* as estruturas e

funcionamentos dos serviços arquivísticos, foram realizados contatos com as prefeituras para agendamento das visitas.

Os agendamentos para aplicação dos questionários foram confirmados para os municípios de Capim Branco, Lagoa Santa e Nova União.

Após a coleta, os dados foram classificados de forma sistemática e tabulados o que possibilitou maior clareza e organização desta pesquisa, traduzindo-se na elaboração do texto de dissertação. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.168):

Análise e interpretação são duas atividades distintas, mas estreitamente relacionadas e, como processo, envolvem duas operações (...). 1. Análise – tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores. Essas relações podem ser estabelecidas em função de suas propriedades relacionais de causa-feito, produtor-produto, de correlações, de análise de conteúdo (...); 2. Interpretação – é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos.

O resultado das relações entre textos literários consultados e tratamento dos dados coletados será materializados na elaboração e apresentação da dissertação.

CAPÍTULO 2

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que seja possível a abordagem sobre Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), torna-se necessário entender as relações entre Estado, Governo e Administração Pública que, diante da complexidade e tenuidade, muitas vezes conduzem à ideia de sinônimos causando obscuridade ao entendimento das respectivas competências institucionais na implementação de políticas públicas, trazidas em forma de ações, ou não ações, de um Estado.

A compreensão dos avanços ou retrocessos da liberdade de acesso à informação no Brasil passa pelo entendimento do papel exercido pelo Estado, a forma de governo e o modelo de administração pública implementado.

Neste trabalho, tendo como campo empírico a administração pública municipal, o pensamento sobre burocracia de Max Weber³ se faz presente em relação ao funcionamento do Estado e a gestão dos serviços públicos nas prefeituras municipais.

O conceito de Estado assume diversas formas de ser apresentado; sobre este ponto, Bresser-Pereira (1995, p.5) faz uma longa exposição em sua obra, exemplificando diversas associações do termo.

O conceito de Estado é impreciso na ciência política. É comum confundir-se Estado com Governo, com Estado-nação ou país, e mesmo com regime político como sistema econômico. Na tradição anglo-saxã, fala-se em governo e não em Estado. Desta forma, perde-se a distinção entre governo e Estado, o primeiro entendido como a cúpula político-administrativa do segundo. Na tradição europeia, o Estado é frequentemente identificado ao Estado-nação, ou seja, ao país. Expressões como “Estado liberal” ou “Estado burocrático” são normalmente uma indicação que a palavra “Estado” está sendo utilizada como sinônimo de regime político. Finalmente, expressões do tipo “Estado capitalista” ou “Estado socialista” identificam o Estado com um sistema econômico. É válido utilizar expressões como essas quando desejamos definir o tipo de Estado predominante em diferentes tipos de regimes políticos e modos de produção. Nesse caso, não estamos confundindo o Estado com o regime político ou com o sistema econômico, mas simplesmente dizendo que o Estado em uma democracia será diferente de um Estado em um regime autoritário ou que o Estado no capitalismo é diverso do Estado no feudalismo ou no estatismo.

Corroborando com a existência de dificuldades em conceituar Estado e utilizando-se de diversas formas ou de diversas áreas como ponto de observação, Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.64), atuando no campo do Direito Administrativo Brasileiro esclarecem que:

³ Maximilian Carl Emil Weber ou, simplesmente, Max Weber (1864-1920), sociólogo e jurista alemão que introduziu as bases do modelo burocrático de administração. É considerado o principal representante da chamada escola estruturalista da Administração. Os fundamentos das burocracias na autoridade racional-legal, ver MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Introdução a Administração. – ed. compacta. -1ªed. São Paulo: Atlas, 2008.p.26.

O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico é corporação territorial dotado de um poder de mando originário [...]; sob o aspecto político, é a comunidade de homens, fixada sobre um território [...]; sob o prisma constitucional, é a pessoa jurídica territorial soberana [...].

Embora o conceito de Estado não seja universal, é importante notar no esclarecimento dos autores a presença dos elementos povo, governo (apresentado como poder) e território, sob os quais outros conceitos podem apoiar-se.

Em narrativa sobre a concentração de capital, Bourdieu (2008, p.97) constrói o pensamento do Estado Burocrático apoiado na ideia de poder. Segundo o autor,

Antecipando os resultados da análise, e modificando a célebre fórmula de Max Weber (“O Estado é uma comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física em um território determinado”), eu diria que o Estado é um X (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente.

Continuando o desenvolvimento de seu pensamento, Bourdieu (2008, p.99) afirma que

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.

Na exposição do autor, o poder do Estado é apresentado como resultado da concentração de diversos capitais, ou seja, um Estado capitalista. Embora represente a coletividade, limita-se apenas em si mesmo, ou seja, o Estado tem seus limites estabelecidos pelo próprio Estado, soberano em seu território, regulador das relações na sociedade, agindo em prol da manutenção de seu poder.

Ao incluir informação como capital, o autor chama atenção da importância deste “insumo” para o Estado, emergindo-se a responsabilidade pelo desenvolvimento de mecanismos e procedimentos que permitam dispor enquanto necessário. Para que possa pôr em prática suas ações de manutenção e disponibilização da informação, o Estado age por intermédio de um de seus elementos, o Governo, que Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.64) traduzem como “o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo”.

Embora não haja registro da discordância sobre a concentração, Mendel (2009, p.4) apresenta uma outra perspectiva sobre a importância da informação, estabelecendo uma relação direta do acesso entre dois elementos do Estado: Governo e Povo.

A informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. As sociedades democráticas dispõem de ampla gama de mecanismos participativos, desde eleições

regulares até órgãos de vigilância mantidos pelos cidadãos, por exemplo, nas áreas de educação pública e serviços de saúde, e até mecanismos para a apreciação de projetos de políticas, leis ou programas de desenvolvimento. A participação efetiva em todos esses níveis depende, de maneira razoavelmente óbvia, do acesso a informação, inclusive de informações mantidas por órgãos públicos. Uma eleição não é mero concurso de beleza político. Para que as eleições cumpram sua devida função (descrita na lei internacional como a garantia de que “a vontade do povo seja a base da autoridade do governo”, o eleitorado precisa ter acesso a informação. O mesmo se aplica a outras formas de participação. É difícil, por exemplo, oferecer contribuições úteis ao processo de elaboração de políticas públicas sem ter acesso ao raciocínio dos rumos das políticas no âmbito do governo, por exemplo sob forma de pré-projeto, bem como às informações que deram sustentação a esse raciocínio.

A participação, por meio do acesso a informação, só é possível em sociedades democráticas⁴ onde o cidadão tem a liberdade de expressão e de informação. Neste sentido, é importante buscar compreender a participação do Estado, por intermédio de seu elemento Governo, definido por Pasquino (1998, p.553) como:

Conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que o poder de governo, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, 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 sujeitos ao poder do Governo na esfera estatal.

Na definição do autor, é possível identificar as relações existentes na configuração do Estado e a exposição do Governo como o elemento político de sua composição. As relações indissociáveis de poder e subordinação, na relação entre governantes e governados, são evidenciadas. Além do conjunto de pessoas, Governo indica a complexidade nas relações institucionais que, segundo Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.68), “(...) é o conjunto de Poderes e Órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos.”. Trata-se da condução política do Estado, definindo suas diretrizes, por meio das atividades exercidas pelos órgãos.

Os conceitos de Estado e Governo, embora em algumas situações muito próximos, no Brasil, assumem características distintas; da mesma forma, não devem ser confundidos com Administração Pública cuja função, em seu sentido específico, é realizar de forma concreta as diretrizes traçadas pelo Governo. Em sentido abrangente, Ferrari (1998, p.10), não distante do pensamento de Meirelles, Burle Filho e Burle (2016), pontua Administração Pública como “[...] o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa

⁴ Sociedades em que haja participação como um todo na alternância de poder.

organização estatal”; trata-se da execução das atividades administrativas de acordo com as competências institucionalmente atribuídas.

Administração Pública – indica o conjunto das atividades diretamente destinadas à realização concreta das atividades ou competências consideradas de interesse público ou comum, em uma coletividade ou em uma organização estatal. Suas ações compreendem as atividades de governo, relacionadas com os poderes de decisão e comando e com o auxílio imediato ao exercício do governo, assim como as realizações voltadas para a consecução dos objetivos públicos, definidos por lei e por atos do governo (PASTORI, 1999, p.10).

Na mesma perspectiva de administração pública como instrumento do Governo, Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p.68), ampliam o conceito e abrangem todas as estruturas.

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos; (...). Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Os conceitos de Administração Pública apresentados indicam subordinação do administrador público, no exercício das competências atribuídas ao cargo que ocupa, às leis vigentes obrigando-o ao fiel cumprimento. É um princípio que ao mesmo tempo em que é um limite à atuação do Poder Público, considerando que atua com base na lei, também é uma garantia para os administrados que só devem cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas em lei. A prestação dos serviços, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (Art. 37), estão vinculados a princípios que os administradores não podem se distanciar.

Embora existam outros, os princípios básicos que regem as práticas administrativas são: moralidade, impessoalidade, eficiência, legalidade e publicidade. Este rol do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é uma referência; os Estados podem criar outros princípios quando da elaboração de suas Constituições, assim como os Municípios e o Distrito Federal que têm a possibilidade quando da elaboração de suas respectivas leis orgânicas.

- a) **Princípio da moralidade** – a Administração tem de atuar com moralidade, isto é, de acordo com a lei;
- b) **Princípio da impessoalidade** – conduz a Administração para manter-se numa posição neutra em relação aos administrados, proibindo-se discriminações gratuitas. A Administração deve servir a todos, sem preferência ou aversões pessoais ou partidárias;
- c) **Princípio da eficiência** – inserido no rol de princípios básicos por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, se traduz em presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento dos deveres, imposto a todo agente público. Tem por objetivo a obtenção de resultados satisfatórios no exercício do serviço público.

- d) **Princípio da legalidade** – diz respeito à submissão do administrador público obrigando-o ao cumprimento dos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo deles se afastar sob pena de praticar um ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal.
- e) **Princípio da publicidade** – determina a divulgação oficial dos atos e fatos administrativos para que o público tenha conhecimento de seu teor e assim dar início a seus efeitos externos.

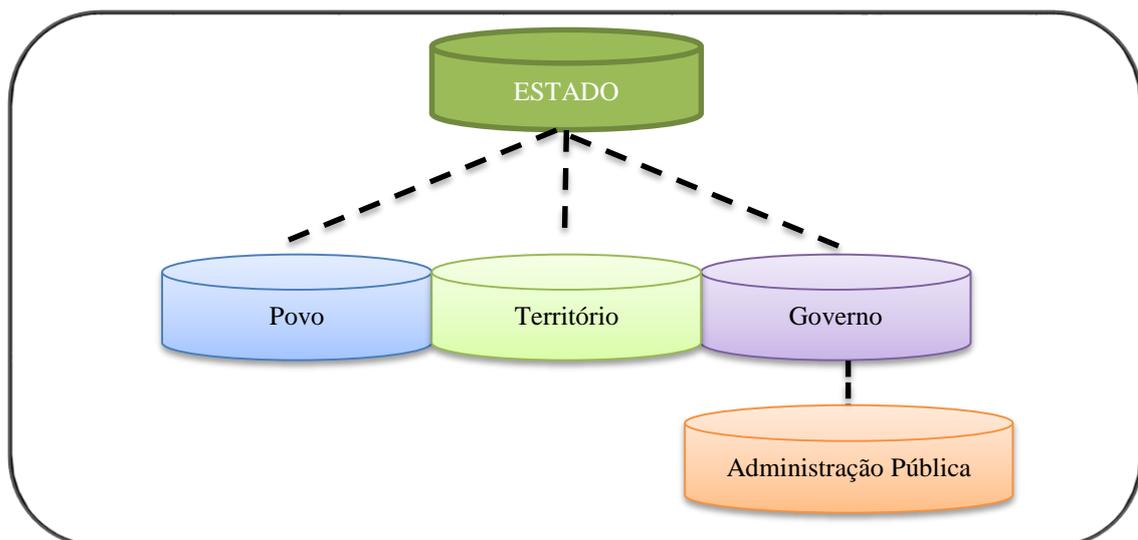
A publicidade impõe a divulgação oficial dos atos, processos e contratos para conhecimento público. Vinculado a isto, todo cidadão tem direito de conhecer as informações que a Administração possua a seu respeito, assim como as que dizem respeito ao bem-estar da coletividade.

A Administração Pública, ao publicar suas ações, bem como suas consequências, garante a sociedade civil o livre acesso a elas. “O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação”. (JARDIM, 1999, p.71).

Embora haja uma ligação indissociável entre os princípios básicos, pela natureza do trabalho que se desenvolve, os princípios da legalidade e publicidade são objeto de maior atenção no momento que se discute a Lei de Acesso à Informação.

Em síntese, para melhor compreensão da aplicação dos princípios, a figura 1 apresenta o Estado com os elementos que o compõem o Estado.

Figura 1: Elementos do Estado



Fonte: adaptado de Meirelles (2016, p.64)

A ilustração acima, figura 1, explicita não apenas a composição do Estado no Brasil mas, sobretudo, aponta a existência de distinção entre Governo e Administração Pública. É possível

observar que Governo corresponde a parte política, representativa, enquanto Administração Pública relaciona-se ao executor das ações ou atividades de interesse público.

2.1 Administração pública no Brasil: do patrimonialismo ao gerencialismo

A Administração Pública abrange um vasto campo do processo administrativo do Estado, evidenciando a importância da compreensão de sua evolução, cujos reflexos atingem as organizações governamentais e os agentes públicos. Pontuar o início de cada modelo da administração pública é possível quando se toma como referência as reformas administrativas.

No Brasil, basicamente três modelos sucessivos de administração pública são apresentados a partir de 1808 com início do período Monárquico. O chamado modelo patrimonialista no Brasil, tem como referência a vinda da família real; antes desse momento, era considerada uma terra do rei na qual alguns administradores, em nome do monarca, exerciam essa atividade, mas sem autonomia política. Mesmo após a Independência do Brasil, o modelo permaneceu até o ano de 1936 quando, no governo de Getúlio Vargas, é implementada a primeira reforma burocrática dando início a um novo modelo de administração pública. Embora possam haver exceções, percebe-se que inicialmente, mesmo com a mudança na forma de governo, o modelo patrimonialista “permaneceu” em destaque por um longo período.

O segundo modelo, chamado burocrático, iniciado com a primeira Reforma do Estado em 1936, pressionado pela crise do Estado nos anos 80 e a globalização da economia, dá lugar ao modelo gerencial que tem como ponto de partida a Reforma de 1995 durante o governo Fernando Henrique Cardoso⁵.

Do ponto de vista administrativo, o Estado será patrimonial até os anos 1930, prevalecendo, então, a confusão intrínseca ou inerente ao patrimonialismo entre o patrimônio público e o privado. Nos anos 1930 começa a Reforma Burocrática ou do serviço público. A administração passa a ser burocrática ou weberiana, preocupada principalmente com a efetividade da ação pública. A partir de 1995, quando começa a Reforma gerencial ou da Gestão Pública, a administração assume caráter crescentemente, gerencial na medida em que o critério da eficiência torna-se decisivo. A estas formas de Estado correspondem formas de burocracia: patrimonial, weberiana e gerencial, as duas últimas podendo ser consideradas “modernas”, mas a weberiana está ainda preocupada com a racionalidade formal da organização e com a efetividade de suas normas e regulamentos, enquanto que a gerencial já está voltada para a realização eficiente das tarefas, ou seja, para a redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços, independentemente das normas e rotinas, que continuam necessárias, mas são flexibilizadas. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.12).

⁵ Fernando Henrique Cardoso foi Presidente do Brasil durante o período de 1995 a 2002.

Embora utilize-se de uma divisão em períodos como referência para a passagem de um modelo de administração pública para outro, não é possível identificar uma ruptura por completo em relação as práticas de modelos anteriores; podem ser observadas no modelo atual uma espécie de herança, adequando-se de acordo com as novas realidades.

A Administração Pública brasileira passa por mudanças, renovando-se constantemente, para adequar-se às novas exigências impostas pelo ritmo acelerado das transformações nos tempos atuais, pressionada pela chamada globalização⁶ e novas necessidades da sociedade.

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública – cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas – evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. (MARE, 1995, p.14-15).

A importância da manutenção de algumas práticas de modelos anteriores traz ao modelo vigente a ideia de aprimoramento. Todavia, deve-se ter especial atenção para que não se adotem práticas que contrapõem as razões de adoção do novo modelo de administração pública.

As evoluções dos modelos não significaram rupturas, por completo, com algumas práticas de modelos anteriores; tratam-se de melhoramentos e adaptações compatíveis às novas realidades da sociedade. Segundo Torres (2004, p.141),

Quando mais adiante falarmos em modelos patrimonialista, burocrático e gerencial de administração pública no Brasil, estaremos utilizando essas categorias mais por clareza e utilidade didáticas. Lembremos que a manifestação concreta desses conceitos em contextos históricos determinados representa uma infinidade de situações que não se coadunam com a pureza encontrada nos esquemas conceituais.

Para melhor compreensão da observação do autor, é preciso recorrer aos modelos separadamente.

2.1.1 O modelo patrimonialista

O modelo de administração pública patrimonialista tem como característica marcante a apropriação do patrimônio público pelo governante. Neste modelo, o Estado funciona como uma espécie de extensão do poder do soberano, o qual se utiliza dos bens públicos em seu próprio benefício, não fazendo-se distinção entre o bem público e a propriedade privada.

⁶ Provocou modificações no papel do Estado; as intervenções buscam possibilitar maior competitividade das economias nacionais em escala global. Ver, BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996.p.1.

Para Torres (2004, p.144), o patrimonialismo

é utilizado para caracterizar formas de dominação política tradicional em que não há separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado.

Uma das razões para o patrimonialismo brasileiro pode ser encontrada na própria formação do Estado antes da constituição de uma sociedade. O Estado aparece como uma unidade, sem divisões, funcionando como um todo, integrando-se ao indivíduo soberano.

O Estado pode preceder a sociedade, exercendo enquanto essa não se forma, o papel de sujeito do acontecer histórico, como aconteceu no Brasil. Em nosso país, o Estado foi uma espécie de artefato sociológico, montado sobre o nosso território, para coonestar⁷ e tornar possível o exercício do poder pela antiga classe dominante [...]. Hoje, já existe no Brasil uma sociedade, e esse fato inédito funda historicamente a nação brasileira. (GUERREIRA RAMOS apud BRESSER-PEREIRA, 2010, p.121).

A proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil, Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, trouxe mudanças mas, a administração pública herdada do Império não promoveu a ruptura com o modelo patrimonialista, embora seja percebido avanço na autonomia que os estados passam a desfrutar criando seus governos, câmara legislativas e constituições.

A mão de obra não absorvida pelos novos mercados, é incorporada ao serviço público formando uma casta de remanescentes da corte e herdeiros de oligarquias contribuindo para a perpetuação patrimonialista sob o “manto” da administração pública brasileira.

2.1.2 O modelo burocrático

No Brasil, surge da necessidade de distinção clara entre o público e o privado, entre o político e os administrados públicos. Sua melhor definição de administração burocrática vem dos estudos de Max Weber (1864-1920) sobre as organizações formais, identificando-lhes características comuns. Suas observações indicam as leis escritas como base das organizações; por estes instrumentos se definiria, antecipadamente, como as organizações iriam funcionar.

Para combater o nepotismo e empreguismo, atribuídos ao patrimonialismo, a administração pública burocrática utiliza-se dos princípios de um serviço profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. Sua implementação, visando a construção das instituições de um Brasil moderno, capitalista, industrial e urbano teve início em 1938 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) – Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938 -, cujos objetivos concentravam-se em recrutar e formar uma burocracia profissionalizada, além da missão de eliminar os obstáculos ao desenvolvimento econômico e

⁷ Dar aparência honesta, honrada a.

social. A ação administrativa do DASP introduziu três elementos considerados modernizadores em relação ao funcionalismo público: ingresso mediante concurso, promoção conforme o mérito e ascensão mediante carreira. De forma mais objetiva, o DASP, além de fornecer elementos para melhoria da máquina pública, assessorava a Presidência da República nas questões técnicas, inclusive econômicas.

Embora tenham sido observados instrumentos importantes, tais como a adoção do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a concretizar efetivamente uma política de recursos humanos capaz de responder às necessidades do Estado.

O modelo burocrático começa a encontrar dificuldades à medida que o Estado amplia sua atuação para além da manutenção da ordem e administrar a justiça, a garantir os contatos e a propriedade.

Na medida porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração [...]. (MARE, 1995, p.14).

Como tentativa de melhoria na administração pública burocrática, modelo então vigente no Brasil, cria-se a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) – Decreto nº 39.510, de 4 de julho de 1956 – durante o Governo Juscelino Kubitschek. Em seu Regimento, aprovado pelo Decreto nº 39.605, de 16 de julho de 1956, (Art.17) estabelece: “Nas propostas relativas a atividades de administração geral, ter-se-á em vista: [...] b) adotar um sistema de arquivamento que permita a pronta identificação e localização dos papéis; [...]; d) informações, controle do andamento dos processos e funcionamento mais dilatado do expediente de protocolo; [...]”. Entende-se que a relação do controle de documentos com a melhoria na prestação dos serviços públicos tenha sido identificada, transparecendo que a administração burocrática sofre os efeitos da grande produção de documentos.

Sob o modelo jurídico-representativo de Estado, a informação documentária começou a crescer e acumular-se como acompanhamento da legitimação dos atos do governo, instrumento de controle e regulação da população, além de base do cálculo antecipador do desempenho das ações do Estado sobre a população. (JARDIM, 1999, p.17).

A primeira tentativa de implementar, no Brasil, um novo modelo capaz de suceder a administração burocrática encontra-se no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira sinalizando para a necessidade de superação da rigidez burocrática. Como principais características do Instrumento, pode-se citar:

- a) Instituição dos princípios fundamentais da Administração Pública: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle;
- b) Expansão das Empresas Estatais (Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas);
- c) Reorganização administrativa (criação de Ministérios).

Com a redemocratização, da qual resultou a Constituição de 1988, foram consagrados vários princípios e direitos que, mais tarde, passaram a ser vistos como entraves à modernização do aparato governamental, ao controle da inflação e à inauguração de um novo Estado que substituísse o Estado Desenvolvimentista marcante da Era Vargas. Embora considerado avanço em relação ao modelo patrimonialista, a administração burocrática, segundo Bresser-Pereira (1996, p.5) “a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”

2.1.3 O modelo gerencial

Surgido como uma das consequências da ampliação do Estado em seu papel social e econômico, o modelo de administração pública gerencial é motivado pela busca de meios mais eficientes, rápidos e menos onerosos capazes de enfrentar a crise fiscal e aprimorar a atuação do Estado; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público; e em resposta à insatisfação em relação a administração pública burocrática cuja estratégia tem como base o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos. Embora a proposta do modelo gerencial possa significar avanços para o atendimento das novas demandas na administração pública, o modelo burocrático não é abandonado por completo.

Ao atuar sobre os resultados, o modelo gerencial propõe-se a reduzir custos e tornar a administração pública mais eficiente em sua fiscalização. Secchi (2009, p.354), referindo-se ao gerencialismo afirma que “[...] administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.”

A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, com a admissão segundo rígido critério de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para

concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental. (MARE, 1995, p.16).

A administração pública gerencial assume características que dão maior autonomia e agilidade na prestação de serviços públicos, resultado do redirecionamento de estratégias em relação ao modelo burocrático. Propaga um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público para obtenção de melhores desempenhos; para estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseia-se em princípios e diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade, elementos mais perceptíveis na gestão de organizações privadas.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.10).

As práticas dessas características são necessárias para que se proceda ao controle dos resultados, de forma descentralizada, em uma administração pública em que os funcionários públicos atuam por delegação; o gestor público passa a ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas acordadas, ao invés de fixar metas e procedimentos em lei. Marco na concretização do modelo de administração pública gerencial no Brasil, o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, lançado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, baseia-se no conceito de administração pública como “todo aparelho do Estado pré-ordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p.12) estabelece:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornam centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientamos um outro processo tão importante quanto, e que no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

De acordo com o explicitado, percebem-se mudanças diretas na maneira de agir do Estado, assumindo as funções de fiscalização e regulação das atividades não exclusivas. O Estado passa a atuar nos resultados dos processos, direcionando as ações nas perspectivas de Gestor. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (p.45) lista seus objetivos globais:

1. Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
2. Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado ara iniciativa privada;
3. Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
4. Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Dentre outras medidas, com a reforma do Estado criaram-se as organizações sociais e as agências reguladoras, investiu-se em capacitação e na criação de carreiras gerenciais, na disseminação dos princípios da gestão por resultados, na criação de contratos de gestão e acordos de resultados etc. Embora se possa reconhecer os avanços, os resultados não foram uniformes ou completos e ainda geraram consequências como autonomização gerada pela proliferação de organizações e desconexão entre políticas.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. (MARE, 1995, p.17).

A emergente definição de novos conjuntos de regras, mecanismos e processos que viabilizem a coordenação de atores e interesses na implementação de políticas públicas capazes de atender aos interesses coletivos, justifica-se nas mudanças dos próprios interesses coletivos que exigem uma administração pública mais dinâmica, capaz de se “reinventar”, adquirindo características cada vez mais eficientes.

Observa-se, pelas características de cada modelo de administração pública, que no modelo gerencial é onde depositam-se as condições mais favoráveis para a implementação da Lei de Acesso à Informação. A diminuição da verticalização administrativa e a descentralização, com reflexos sobre a esfera municipal, permite maior aproximação do cidadão

com a administração pública proporcionando, de certa forma, maior agilidade e precisão na obtenção de informações.

2.2 Administração pública municipal na organização federativa brasileira

A compreensão sobre a administração pública municipal passa, necessariamente, pelo conhecimento das estruturas e recursos locais em meio a um sistema governamental complexo. A Lei Orgânica⁸ do Município de Rio Bonito (1990, Art.53) define administração pública municipal como “o conjunto de órgãos institucionais, materiais, financeiros e humanos destinados à execução das decisões do governo local”.

A definição, ao mencionar “governo local” deixa transparecer a existência de governos não locais, ou seja, existe uma estrutura governamental onde a administração pública municipal é inserida. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece que a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A integração dos municípios como ente federado autônomo consta nos artigos 1º e 18 enquanto as competências são expressas nos artigos 29, 29-A e 30 do texto Constitucional. Afasta-se, no sistema federativo, a ideia de hierarquia entre as esferas de poder; encontram-se todas em idêntico patamar e desempenhando, com autonomia, as competências que lhes foram outorgadas, em caráter exclusivo, privativo, concorrente ou comum, pela Constituição. Sobre a organização federativa, Torres (2004, p.125-126) esclarece:

O Estado federal, termo que deriva do latim fides (fé, crença), levando a idéia de pacto, aliança, é uma criação da Constituição norte-americana de 1787. Ao contrário dos Estados unitários, os Estados federais se organizam com mais de um nível de governo autônomo. No caso brasileiro, temos três níveis que se articulam, todos com autonomia política, fontes próprias de arrecadação e distribuição de competências previstas na Constituição Federal de 1988. Assim, a idéia implícita do federalismo é uma relação articulada e harmoniosa entre União, estados, Distrito Federal e municípios, todos cooperando e combinando esforços para, de maneira descentralizada, prestar serviços públicos, garantir a ordem social e atender às mais variadas necessidades da população.

Os níveis mencionados pelo autor, federal, estadual e municipal encontram na Constituição Federal de 1988 o principal elo entre os entes. Embora tenha-se a ideia de uma relação harmoniosa, não se descarta a concorrência disciplinada por lei. Sobre a questão federativa e descentralização, Abrúcio (2010, p.46) destaca:

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significa não só passar recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente tinha como palavra de ordem a municipalização.

⁸ Cada município tem sua lei orgânica própria que define a sua organização política; é a lei maior do município ou do Distrito Federal. Está sob dupla subordinação: pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual.

Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios.

A municipalização no Brasil, considerando as dimensões territoriais, torna-se uma maneira de permitir que os cidadãos participem de forma mais direta nas decisões do governo. O município é o ente federado mais próximo e que mais interfere na rotina do cidadão.

O município, enquanto entidade político-jurídica autônoma, surge com a Constituição de 1891 como requisito para uma sociedade livre, embora não apresentasse uma proposta de nação ou de interdependência entre as partes. Em seu artigo 68 esta Constituição expressa: “Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

A Constituição de 1988 (Art.18) estabelece: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”. Isto significa que os municípios possuem Lei Orgânica que define a organização política, mas limitada à Constituição Federal.

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, CF/88, Art.18 § 4º).

Ao incluir os municípios como entes federados, a Constituição Federal de 1988 atribui proteção quanto a edição de atos normativos pela União e estados que repercutam negativamente na autonomia municipal. Seus parâmetros limitadores somente poderão ser fixados pela própria Constituição Federal, de modo que nem a União e menos ainda a lei de outra natureza editada pelo Estado pode intervir no exercício dessa autonomia. Abrúcio (2010, p.41) explica o federalismo adotado no Brasil.

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isto porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado Unitário. Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles.

O regime federativo resgata a autonomia política e fiscal dos municípios brasileiros, embora muitos possam apresentar dificuldades financeiras para gerir suas administrações com autonomia inviabilizando assumir atribuições que impliquem em ampliações nas estruturas

administrativas. Ao explicar o significado da adoção do federalismo para o Brasil, Abrúcio (2010, p.42-43) comentar:

A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, com a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo.

O comentário do autor conduz a questões complexas como a necessidade do governo federal e estadual encontrar a necessidade da negociação política com as administrações municipais para viabilizarem alguns projetos. Todavia, com o federalismo os municípios incorporam responsabilidades que nem sempre são acompanhadas dos recursos necessários.

Incisiva na questão política e financeira, após o federalismo, Souza (2002, p.440) comenta:

O Brasil é um país federativo caracterizado pela existência de múltiplos centros de poder, por um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas governamentais, não-governamentais e multilaterais, pela existência de vários caminhos para a prestação de políticas públicas e por grandes disparidades inter e intra-regionais.

O comentário da autora explicita a existência de desigualdades entre os entes da federação, mesmo entre os da mesma esfera em que as limitações financeiras são destacadas. Uma maneira encontrada para os municípios superarem algumas dificuldades é o compartilhamento de serviços materializados em forma do associativismo regional; as regiões metropolitanas apresentam-se como exemplo de cooperativismo.

CAPÍTULO 3

A REGIONALIZAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL

No Brasil, a urbanização das últimas cinco décadas causou disparidades regionais como concentração da população, emprego e tecnologia em determinadas áreas geográficas. Observa-se que a partir da industrialização, as regiões brasileiras passaram a interagir com a região Sudeste, transparecendo a forte associação entre urbanização e industrialização, característica dos processos de dinâmica territorial, populacional e econômica na história brasileira.

O termo região empregado durante o período do Império Romano assumia o aspecto nitidamente político uma vez que, segundo a etimologia, sua derivação é associada ao termo do latim *regere*, cujo radical “reg” originou outras palavras como regente, regra etc. Seu conceito, presente no campo científico, encontra maior evidência como um dos conceitos clássicos da Geografia sob diversos aspectos.

A região é uma realidade concreta, física, ela existe como um quadro de referência para a população que aí vive. Enquanto realidade, esta região independe do pesquisador em seu estatuto ontológico. Ao geógrafo cabe desvendar, desvelar, a combinação de fatores responsáveis por sua configuração. (GOMES, 2000, p.57).

Em uma realidade com inúmeras associações e interpretações de palavras, perceptível quando se estuda nos campos das ciências econômicas, políticas, sociais etc, o termo região requer a apresentação da descrição e interpretação para explicar seu emprego. Neste ponto, torna-se necessário a imersão do pesquisador em um trabalho de campo para identificar as individualidades e semelhanças de cada região para que possa entender as (não) ações diante da necessidade de implementação dos instrumentos jurídicos (leis, decretos, portarias etc) capazes de subsidiar os requisitos legais na promoção do acesso à informação.

A região é um conceito ou sua manifestação onde é possível estabelecer uma relação do Homem entre si e deste com um espaço (área) que varia de acordo com as possibilidades dos critérios que trazem novas explicações. Nesta dissertação assume-se caráter de análises regionais em que, de acordo com Gomes (2000, p.63) “[...] a região é uma classe de área, fruto de uma classificação geral que divide o espaço segundo critérios ou variáveis arbitrários que possuem justificativa no julgamento de sua relevância para uma certa explicação”. Neste sentido, parte-se para o estudo de regiões sob o aspecto funcional em que o espaço reflete as múltiplas relações que circulam e dão vida a um espaço internamente diferenciado.

Metrópole, expressão utilizada na Grécia Antiga referia-se a uma cidade-mãe, ou seja, que exercia influência nas cidades de seu entorno, polarizando determinadas funções econômicas e sociais, tem grande influência nos conceitos atuais. Em sua derivação do Latim, significa a principal cidade de uma determinada região. É a grande cidade resultante da modernização, funcionando como um grande polo de concentração.

No Brasil, o processo de metropolização, fenômeno gerado pela urbanização, evidencia-se, sobretudo, a partir de meados do século XX, destacando-se em São Paulo e no Rio de Janeiro e, posteriormente, em várias outras localidades. Neste sentido, metrópole assume o conceito de uma grande cidade, resultado de um processo de modernização com grande diversificação funcional inserindo-se em escala regional e nacional como um centro de produção e difusão de inovações e serviços.

A partir dos anos de 1950, a urbanização é intensificada como consequência do processo de industrialização tornando a indústria o setor mais importante da economia nacional. Na década de 1970, mais da metade dos brasileiros encontrava-se em áreas urbanas, em busca de melhores condições de vida devido as ofertas de emprego e serviços como educação, saúde e transporte serem maiores.

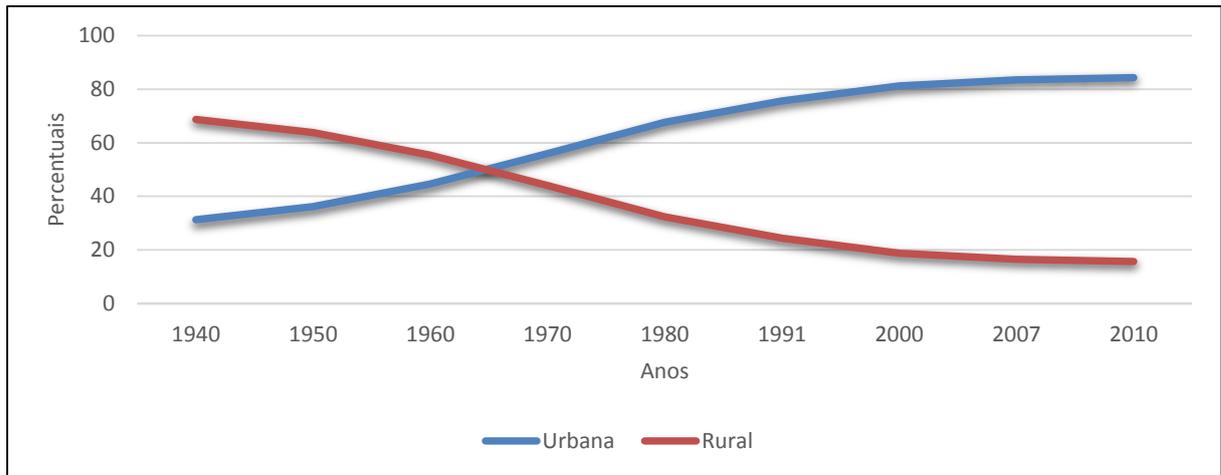
Tabela 1 - Taxa de população urbana e rural no Brasil em percentuais (1940-2010).

SITUAÇÃO	PERÍODO								
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
POPULAÇÃO									
Urbana	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Rural	68,76	63,84	55,33	44,08	32,41	24,41	18,77	16,52	15,64
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração própria com base IBGE (<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>)

A urbanização, associada a expansão das atividades do Estado são apontadas por Sousa (2015, p. 59) como “alguns dos fatores que criaram as condições para o crescimento vertiginoso da produção documental”. O gráfico 4 demonstra o crescimento da urbanização.

Gráfico 4 - Variações entre população urbana e rural



Fonte: elaboração própria com base IBGE (<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>)

Quando se aborda o tema região metropolitana, diferentes sentidos não semânticos podem ser atribuídos ao termo; em linhas gerais pode ser caracterizada como o conjunto de diferentes municípios próximos e interligados entre si, normalmente gravitando em torno de uma metrópole, uma cidade central e mais desenvolvida, formada pelo fenômeno de conurbação ou não, quando as cidades próximas crescem até unirem-se umas às outras ao ponto que torna-se difícil separar os reais problemas das regiões metropolitanas e os problemas locais. Sob o aspecto jurídico, tem-se a seguinte reflexão de região metropolitana:

O dispositivo constitucional fala em "agrupamento de municípios limítrofes", o que faz entender não ser possível instituir região metropolitana (e também aglomeração urbana ou microrregião) com um só município, não podendo haver também espaços não-regionais entre municípios da mesma região. Isto implica que sua instituição e organização não podem dispensar a essencial presença do Estado, que tem sob sua responsabilidade o poder que lhe foi atribuído constitucionalmente de instituí-la e organizá-la, mediante lei complementar. Nesse sentido, a multiplicidade de entes governamentais de nível local é, em nosso ordenamento, condição necessária para a configuração jurídica da região metropolitana, da aglomeração urbana e da microrregião, embora possa não ser essa a condição para o conceito dessas figuras regionais sob o enfoque urbanístico ou econômico. (ALVES, 1998. Não paginado).

Embora o sentido jurídico imprima o caráter institucional, região metropolitana sob a ótica de região de atuação administrativa de governo, também pode-se buscar o aspecto socioeconômico que apresenta região metropolitana como área integrada pela intensificação e multiplicidade dos diferentes fluxos, evidenciando ou não o fenômeno de conurbação, onde se percebe a existência de uma dinâmica metropolitana comum; as cidades que fazem parte da região metropolita podem manter intactas e separadas suas áreas urbanas, preservando entre si áreas rurais perfeitamente delimitadas, não caracterizando a conurbação. Neste sentido, a região metropolitana engloba áreas em processo de inserção na dinâmica metropolitana ou mesmo

efetivamente integradas que não fazem parte do tecido conurbado metropolitano, constituindo uma área maior que a metropolitana, reflexos de uma forte integração.

O processo de metropolização do espaço se expressa na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como pelo crescimento do número de cidades conurbadas, onde não se distingue muito bem, na continuidade da área construída, o limite municipal de cada uma delas. E, também, pela expansão territorial do aglomerado metropolitano e pela extensão e densificação territorial da concentração das infraestruturas. (LENCIONI, 2011, p.136).

A dinâmica dos fluxos assume papel importante para a constituição da região metropolitana, assim como a constituição do aglomerado urbano cujas dimensões tornam os limites territoriais entre as cidades opacos, consequência da conurbação. Outro elemento que deve ser levado em conta para a constituição da região metropolitana refere-se ao papel de centralidade exercido pela metrópole.

A Constituição Federal de 1988 (Art. 25 §3º) determina que são os governos estaduais os responsáveis pela criação e institucionalização, por lei, das regiões metropolitanas compostas por municípios limítrofes. A gestão dependerá de cooperação, política e financeira, de todos os entes envolvidos.

3.1 Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), também conhecida como Grande Belo Horizonte, regulamentada pelas leis complementares do Estado de Minas Gerais, LEC nº 88/2006 e LEC nº 89/2006, é o centro político, financeiro e comercial do Estado de Minas Gerais.

A Constituição Estadual de Minas Gerais define região metropolitana como:

Conjunto de municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementariedade de funções urbanas, que tenha como núcleo a Capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes (MINAS GERAIS, 1989, ART.45).

Atualmente composta por 34 municípios, com população estimada de 5.413.627, a Região Metropolitana de Belo apresenta-se conforme figura 2 (adiante).

Figura 2: Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).



Fonte: Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: www.agenciarmbh.mg.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2018.

A figura acima retrata o conceito da Constituição de Minas Gerais, evidenciando os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte e os municípios do colar metropolitano que, embora não fazendo parte da RMBH, estabelecem alguma interação.

Embora façam parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, os trinta e quatro municípios são heterogêneos nas condições demográficas e socioeconômicas, apresentando grande disparidade entre o mais e o menos populoso, respectivamente Belo Horizonte (2.523.794 habitantes) e Rio Manso (5.574 habitantes).

Os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte precisam, como forma de criar melhores condições sociais, econômicas etc., estreitar o auxílio mútuo, principalmente na cooperação técnica com consequentes reflexos sobre as políticas públicas.

A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas (ABRÚCIO, 2010, p.47).

A não realização das políticas públicas por qualquer dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, poderá comprometer a qualidade de vida não apenas neste município mas, também, em todos os outros devido a estreita relação existente na prestação de serviços básicos aos cidadãos.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas, embora majoritariamente encaminhadas por decisões de Governo voltadas a promover a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, satisfação das pessoas, em resposta às demandas da sociedade, também podem ser de iniciativa dos cidadãos. Para Secchi (2013, p.5), “o que define uma política pública ou não é a sua intenção de responder a um problema público e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal”.

Até o início da década de 1980, é possível observar que no Brasil os recursos financeiros e decisões quanto as políticas públicas concentravam-se na esfera federal, sem a devida participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação dos programas e controle das ações governamentais.

Com o processo de redemocratização do Brasil, após o período da chamada Ditadura Militar (1964-1985), inseriu-se a agenda de reforma da qual fez parte a democratização dos processos decisórios. Posteriormente, nos anos de 1990, demonstrando o dinamismo das ações mobilizadoras das políticas públicas diante das novas preocupações que emergiram, resultado do impacto da crise fiscal e da escassez de recursos, a eficiência, a eficácia e a efetividade foram incluídas na agenda. Desperta-se para a conscientização de que a garantia dos direitos sociais dos cidadãos depende da participação coletiva na construção das políticas públicas.

Antes de enveredar pelos caminhos de conceitos e definições, é importante ressaltar a opção por uma abordagem seletiva e não exaustiva, cujo critério de seleção encontra abrigo na possibilidade de utiliza-las para situar discussões sobre políticas públicas de informação e/ou políticas públicas arquivísticas. O conhecimento prévio sobre os significados de Estado, governo e administração pública é fundamental uma vez que em muitos casos, emprega-se de maneira indistinta. Segundo Torres (2004, p.34), “apesar de diferentes, os conceitos de Estado, governo e administração pública se aproximam na medida em que o primeiro se torna operacional somente através da última”.

De maneira elucidativa, Souza (2006) extrai e sintetiza os principais elementos presentes nas definições e modelos de políticas públicas aplicáveis, inclusive, às propostas de políticas públicas arquivísticas e/ou políticas públicas de informação:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e

não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; A política envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p.36).

Os pontos levantados por Souza (2006), evidenciam as políticas públicas como um processo cuja construção envolve a tomada de decisões diante das observações a partir de diversos fatores, dentre os quais encontram-se os interesses demandados pela sociedade.

Os elementos na composição da política pública também são objeto no estudo de Secchi (2013) que esclarece:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2013, p.2).

Embora muitas vezes perceba-se uma intencionalidade pública, entenda-se como política, nem sempre um problema, reconhecido como público, atingirá o status de política pública. Os elementos fundamentais expostos pelo autor vinculam-se a momentos entre a propostas e a submissão a inclusão na agenda política.

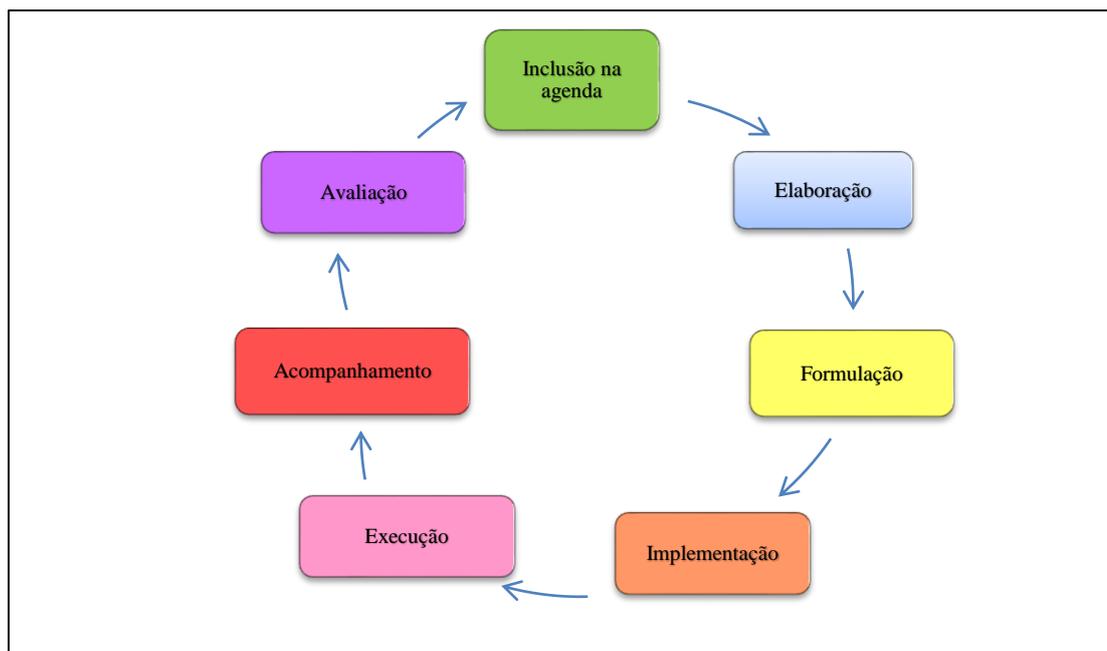
Destaca-se que os elementos encontram-se ancorados em interesses comuns ao conjunto dos cidadãos de comunidade ou grupo, representando o interesse de toda sociedade. O pesquisador Enrique Saraiva (2006) apresenta sete atividades ou momentos essenciais no processo de construção de políticas públicas:

1. Inclusão na agenda – designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema político” ou seja, a diferença entre a realidade atual vivida e uma projeção do ideal possível à realidade coletiva, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. É importante destacar que cada sociedade abarca, literalmente, centenas de problemas diante da diversidade de interesses e de visões que precisam com debates, confrontos e discussões, alcançar o consenso mínimo; apenas uma pequena parcela alcança o patamar de políticas públicas. Uma agenda é uma lista de problemas (ou questões) submetida a apreciação política; implica em determinado governo reconhecer que um problema é uma questão pública que merece sua atenção. Em síntese, a política pública começa quando a agenda é definida; 2. Elaboração – consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades; 3. Formulação – inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração explícita da decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. Em linhas gerais, refere-se ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas; 4. Implementação – constituído pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-los; 5. Execução – é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de

enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia; 6. Acompanhamento – é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos; 7. Avaliação – consiste na mensuração dos erros e acertos da política pública e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. (SARAIVA, 2006, p.33-35).

Os momentos de políticas públicas propostos por Saraiva (2006), cujo ponto de partida é a inclusão na agenda política, podem ser melhor visualizados e interpretados quando apresentados panoramicamente na forma do ciclo das políticas públicas (figura 3), ou seja, o processo de formulação das políticas públicas composto por fases. Embora sejam apresentadas de forma interdependentes, as fases não estão sujeitas a hierarquias; encontram-se em forma de conjunto, com o mesmo nível de importância interagindo entre si.

Figura 3 - Ciclo de políticas públicas.



Fonte: elaboração própria com base em Saraiva (2006).

Torna-se importante destacar que em cada etapa ou momentos que compõem o ciclo das políticas públicas existem atores e interesses que podem alterar os resultados; o ciclo das políticas públicas é uma ferramenta com a qual pode-se acompanhar as ações ou decisões dos atores envolvidos. Explicitando as relações de conflitos envolvidas e as necessidades de construir-se consenso para as políticas públicas, Teixeira (2002, p.2) comenta:

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de

decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

A disputa, no campo político, pelo convencimento e construção de consenso em torno da ideia ou proposta toma forma, legitimada pela maioria, na elaboração das políticas públicas que precisam sofrer avaliações constantes e ter a capacidade de se adequarem às novas demandas da sociedade. O ponto que fica mais como com as observações de Teixeira (2002) trata-se do fato de que nem sempre as melhores propostas ou ideias serão as escolhidas; o processo de negociações envolvendo poder conduz a busca por satisfação de interesses mútuos.

As fases ou momentos constantes do ciclo de políticas públicas não ocorrem em estágios, hierárquico, com progressão linear de uma fase a outra; elas formam um conjunto.

Situando-se as fases por competência de “atores” nas políticas públicas, evidenciando os momentos no processo de construção das políticas públicas, é possível perceber (quadro 3) a seguinte divisão de responsabilidades:

Quadro 3 - Competências nas fases de políticas públicas.

Fase do ciclo de políticas públicas	Áreas de competências
Definição de agenda	Política
Elaboração Formulação	Técnica
Implementação Execução Acompanhamento Avaliação	Organizacional

Fonte: Elaboração própria com base em Saraiva (2006).

A acomodação das fases do ciclo das políticas públicas por áreas de competências pode ser apresentada com uma forma de simplificar e buscar delimitar a participação dos atores, embora nem sempre o caminho percorrido possa encontrar refúgio na lógica, ao longo do processo de políticas públicas.

Saraiva (2006, p.29) destaca que:

[...] o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política.

A construção da política pública é uma atividade humana que não pode ser substituída por tecnologia; a busca pelo consenso em torno de uma ou diversas propostas dispensa a

racionalidade lógica. As negociações, atreladas a interesses, fogem das certezas; previsões podem ou não serem confirmadas.

Nas relações humanas de construção das políticas públicas, Hofling (2001, p.31) chama atenção quanto a necessidade da “humanização” da participação do Estado no processo:

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

O processo de elaboração e implementação de políticas públicas não se restringe a ações ou atos monocráticos; envolve a participação, mesmo representativa, de diversos segmentos, aproximando o Estado da sociedade.

Uma política pública não é apenas um conjunto de decisões. É concebida, formulada e implementada a partir de atores sociais diversos que se relacionam e se influenciam mutuamente em um ambiente de conflitos e consensos **no que se pode chamar de arena política**. (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p.17, grifo nosso).

Os conflitos que derivam dos interesses, muitas vezes antagônicos, são minimizados à medida que se encontram pontos de interesse em comum entre os atores, além das habilidades de negociações dentro do “jogo” político em busca de aprovação majoritária das propostas no processo de políticas públicas.

Trazendo o Estado como um dos atores cabe implementar o ritmo do rito processual, assim como articular a elaboração de políticas públicas, em tempo e forma que atenda a sociedade. Farias (2003, p.75) afirma:

[...] as políticas públicas não estão restritas à burocracia pública na sua concepção e implementação e não podem ser reduzidas, exclusivamente, a políticas estatais. É necessário que o Estado trabalhe em parceria com a sociedade civil para que desenvolva amplamente sua capacidade de cumprir seus papéis mais relevantes visando garantir direitos mediante a implementação de políticas públicas.

Diante do dinamismo relacionado as mudanças de interesses e necessidades da sociedade, a eficiência do Estado dependerá, inclusive, da agilidade de suas ações em resposta às demandas. Neste sentido, Farias (2003, p.75) comenta:

As políticas públicas podem ser entendidas como respostas do Estado as demandas sociais de interesse da coletividade. Estas podem ser chamadas de o “Estado em ação”, pois o Estado as implementa por meio de projetos de governo e de ações voltadas a setores específicos da sociedade.

As políticas públicas transcendem governos; a implementação necessita de prazos que vão além de um ciclo correspondente a quatro anos ou oito anos de governo (no caso de

reeleição) emergindo-se a “obrigatoriedade” de continuidade para implementação. Teixeira (2002, p.2) faz ressalva quanto a políticas explicando que “nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público”.

Na explicação do autor é possível observar a participação representativa da sociedade e do governo, cada qual delimitando seus espaços no processo de construção de políticas públicas.

O estudo das políticas públicas se insere, hoje, nos esforços para compreender o papel do Estado e o seu tamanho na sociedade contemporânea. Isso significa observar as lógicas existentes nas diferentes formas de mútua intervenção entre Estado e sociedade, identificar as relações existentes entre os diversos atores e compreender a dinâmica da ação pública. (SILVA, 2008, p.47).

Nas relações, onde busca-se chegar ao entendimento entre os atores envolvidos, considerando as particularidades culturais, econômicas e sociais dentre outras, o papel que cabe governos nos debates implica em responder quanto a definição e implementação das políticas públicas.

O Estado, legalmente tem o poder de determinar, impor e fiscalizar a obediência da sociedade. Também possui exclusividade na execução de algumas atividades e ações, dentre as quais a promoção das políticas públicas. Embora se relacione a “figura” do Estado ao poder, em relação às políticas públicas existem limitadores que o próprio Estado estabelece conduzindo à necessidade, além da intenção de promover as políticas públicas, do cumprimento de requisitos fundamentais apresentados em forma de questões como: a qual público serão destinadas as ações? qual a fonte de financiamento? qual a totalidade de recursos? dentre outras questões que podem surgir.

Diante da exposição sobre os passos para a construção de políticas públicas, assim como os atores envolvidos, pode-se fazer o seguinte questionamento: Qual a definição de políticas públicas?

Buscando construir o entendimento para políticas públicas a partir do Direito, Bucci (1997, p.94) faz a seguinte constatação:

Nota-se a falta de consenso da doutrina brasileira sobre a forma metodológica de conceituar as políticas públicas. As definições enfocam ângulos variados, desde as noções gerais, como “a política é a teoria, arte e prática do governo, para a direção dos negócios públicos”, até as definições específicas, como “o conjunto de medidas...”, “ação de caráter oficial...”, “ciência e arte de conduzir os assuntos...”. A definição mais rigorosa, sob esse aspecto metodológico, é a política agrária, como “planejamento ou programa de ação governamental para o setor...”, à qual se somam as noções de “plano” e “atualização e adaptação da legislação aos planos governamentais”.

O conceito que segundo o autor melhor traduz políticas públicas, que precisam ser flexíveis ao ponto de serem moldadas as novas realidades, carrega o sentido de planejamento e elementos norteadores como pontos de partida.

Compartilhando da ideia da falta de unicidade, de escala de melhor definição sobre o que seja “política pública”, Souza (2006, p.24) argumenta:

Mead (1995) define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) [...] política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Nota-se, pela literatura apresentada por Souza (2006), que o conceito dependerá da “lente” do observador; é possível perceber que no “campo de disputas” pelo atendimento às demandas, cada segmento busca construir consenso em torno daquilo que deseja conseguir, ou seja, procura-se transformar um conjunto de decisões, projetos, objetivos e metas em ações capazes de solucionar ou não os problemas em áreas específicas. Sobre definições, Secchi (2013, p.2) comenta que “qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos”.

Diante da inexistência de definição única, é possível encontrar no processo político de escolhas de prioridades para o governo o ponto em comum para políticas públicas. O resultado do conflito envolvendo interesses diversos, materializado na decisão daquilo que o Governo decide fazer e daquilo que decide não fazer define, pela lógica da inclusão e exclusão, o segmento que ganha e o segmento que deixa de ganhar.

Embora possa causar estranhamento no primeiro momento, o “não fazer” como políticas públicas refere-se a um posicionamento político em relação a determinadas questões; em momento algum pode ser visto como representação de neutralidade considerando que trata-se de escolhas dentre as propostas. As explicações de Jardim (2010, p.5-6) elucidam, em parte, a decisão.

Algumas políticas são mais explícitas ou latentes ou tomam a forma de uma “não-decisão”. Por isso o estudo de políticas deve deter-se, também, no exame de não-decisões. Em alguns casos, a não-tomada de decisão assume a forma de decisão. Analisando políticas públicas de informação no Brasil, chama-nos a atenção, preliminarmente, a aparente falta de decisão. A “não-decisão”, porém, é um ato de poder. É diferente da decisão que não se toma por falta de poder ou inércia.

A questão que não é possível responder, relacionada ao “não fazer” seria: Por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras não são consideradas? Na esfera municipal, algumas possibilidades podem ser encontradas na observação de Abrúcio (2010, p.46-47):

(...) a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade de formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeitização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes.

Com a observação do autor, conduz a necessidade de distinguir o “não fazer” relacionado a uma decisão, assumindo a ideia de poder e o “não fazer” relacionado a incapacidade de realizar. Em meio a diversidade de definições, pode-se vislumbrar políticas públicas como um processo de escolhas imerso no dinamismo das propostas e na capacidade das articulações políticas onde se fazem presentes as indagações de Laswell (apud SOUZA, 2006, p.24, **grifo nosso**) “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz **para a sociedade**”. Nesta linha de pensamento, Secchi (2013, p.2) esclarece que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...]”.

Inspirando-se no interesse social e político como elemento norteador para as políticas públicas, Bucci (1997, p.91) define políticas públicas como “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Na mesma linha de pensamento social, Saraiva (2006, p.28-29) esclarece que:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Embora o objetivo das políticas públicas, no esclarecimento de Saraiva (2006) seja atender as necessidades sociais, trata-se de um campo de disputa por interesses diversos considerando que dentro da sociedade os grupos não são homogêneos. O processo das políticas públicas é complexo; envolve a participação de diversos atores e sucessivas escolhas.

Propostas para elaboração de políticas públicas arquivísticas e/ou políticas públicas de informação precisam ser submetidas a avaliações e convencimentos para serem considerados problemas públicos e concorrerem à inclusão na agenda política, ponto de partida para alcançarem ou não o status de políticas públicas.

Este trabalho não se propõe a discutir grau de importância entre políticas públicas arquivísticas e políticas públicas de informação; a ordem de apresentação encontra-se ancorada a uma percepção de que as políticas públicas de informação, em dimensão, são capazes de abarcar políticas públicas arquivísticas; Jardim (2008, p.7) traduz esta percepção ao afirmar que “políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas informacionais”.

4.1 Políticas públicas de informação

Como forma de proporcionar maior clareza em relação a este trabalho, torna-se importante a observação sobre política de informação e política pública de informação.

[...] como conceito-síntese, pode-se dizer que política de informação é o conjunto de ações e/ou regras para obtenção e/ou direção/produção/divulgação e fluxo de informação em determinado contexto. Tratando-se de política pública de informação, esta pode ser entendida como planos, programas e projeto de ações ou empreendimentos públicos na área da informação (PINHEIRO; SILVA, 2011, p.1631).

Embora as autoras apresentem distinção entre os conceitos, neste trabalho, considerando que os discursos conduzem ao “jogo” político que envolve as relações entre o Estado e a sociedade, entende-se que política de informação atende como política pública de informação.

A informação, onde também pode-se inserir a informação arquivística, é um direito fundamental humano. No Brasil, garantias legais que fundamentam esse direito transitam em diversos instrumentos jurídicos (Declaração Universal dos Direitos do Homem, Constituição Federal de 1988 e, mais recente, a Lei nº 12.527/2011-Lei de Acesso a Informação) que também, diretamente, criam obrigações para o Estado em prover os meios para o acesso. Todavia, por si só, instrumentos jurídicos não configuram como políticas públicas.

A Lei de Acesso à Informação significou um marco para o acesso à informação pública no país ao enfatizar as responsabilidades do Estado quanto a transparência na administração pública. Paralelamente, seus reflexos requerem ações no campo arquivístico, conforme Jardim (2013a, p.48) pontua:

A Lei de Acesso à Informação (LAI) acrescenta novos elementos para os arquivos públicos e pode favorecer a qualificação e visibilidade das unidades de gestão arquivística ministeriais. Isso requer a oferta de serviços arquivísticos coordenados com as políticas e ações implementadas pela LAI.

As preocupações do autor remetem aos preparativos da administração pública, por intermédio de seus serviços arquivísticos e instituições arquivísticas, para colocar em prática as determinações da Lei de Acesso à Informação. Para cumprimento da Lei, onde o acesso à informação, como forma de transparência é apresentado como regra, torna-se necessário a

adoção de recursos básicos. Para Jardim (2013, p.386), ao apresentar as condições *sine qua non* para transparência pública, “a equação que envolve a construção da transparência do Estado e o empoderamento da cidadania, demandas cada vez mais crescentes na contemporaneidade, não se resolve sem políticas e gestão de arquivos governamentais”.

No seminário de 1 ano da Lei de Acesso à Informação, realizado em 16 de maio de 2013 em Brasília pela Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministro-Chefe da CGU reconheceu, como um dos desafios a serem enfrentados à plena implementação da LAI a “Gestão documental e Produção, registro e arquivamento de informações (gestão da informação)”. Fazer face a tal desafio, não apenas em função da LAI, mas também no sentido de cumprir diretrizes da Lei de Arquivos de 1991, requer o desenho e desenvolvimento de políticas públicas arquivísticas. É possível identificar essas políticas públicas no Brasil? No momento, talvez só no Poder Executivo do Estado de São Paulo. Além de imprescindíveis à gestão e acesso à informação governamental, a política arquivística deve expressar transversalidade com as políticas de acesso à informação, governo aberto e dados abertos. (JARDIM, 2013, p.401-402).

As declarações do Ministro-Chefe da CGU, traduzidas por Jardim (2013) reforçam a necessidade de assumirem-se as responsabilidades pela implementação das ações de gestão de documentos previstas na Lei de Arquivos; atualmente, com foco na informação devido a Lei de Acesso à Informação, a gestão de documentos continua necessária, embora visualizada como um dos elementos da gestão da informação.

O cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações com a sociedade. Outros elementos são aqueles relacionados às reais condições, na atualidade, do uso da informação governamental pela sociedade brasileira, considerando-se o déficit histórico do Estado brasileiro em termos de transparência informacional. Uma das faces dessa precariedade político-institucional é a predominância periférica dos serviços e instituições arquivísticas do Estado e a ausência de políticas públicas arquivísticas em nível nacional e na maioria das unidades da federação. (JARDIM, 2013, p.384-385).

Sobre os “dispositivos” para acesso e uso a informação, Pinheiro (2014, p.35) comenta:

[...] não basta somente observar as leis e regras, ou medir se essas políticas voltadas para informação estão a exercício do poder ou não. Mais que isso, é preciso analisar o contexto: os atores envolvidos, as práticas sociais, o ambiente informacional para quem e por quem essas políticas são construídas, ou seja, o regime informacional.

O comentário da autora amplia as discussões sobre a existência ou não das políticas públicas de informação; passa-se a discutir a construção e o emprego das políticas públicas de informação (caso existam). Sobre regime de informação, González de Gómez (2002, p.34) expõe como:

Modo de produção informacional dominante em uma formação social, regras e autoridades informacionais, os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os arranjos organizacionais de seu processamento seletivo, seus dispositivos de preservação e distribuição. Um “regime de informação” constituiria, logo, um conjunto mais ou menos estável de redes sócio comunicacionais formais e informais nas quais informações podem ser geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canis e

organizações, a diferentes destinatários ou receptores, sejam estes usuários específicos ou públicos amplos.

Embora o direito à informação no Brasil não seja um tema recente, apenas com a Lei de Acesso à Informação a sociedade teve regulamentado o seu direito de acesso, assim como a obrigação do Estado em fornecer. Isto não significa mudanças imediatas na postura da sociedade em cobrar, assim como nas práticas da cultura do sigilo presentes no Estado. O aprimoramento do Estado em proporcionar meios mais eficientes, com investimentos de recursos sem serviços arquivísticos, tecnologias e outros aparatos que possam garantir o controle sobre a produção, uso e manutenção de documentos e das informações.

Assim como a Lei de Arquivos de 1991 não assegurou uma “nova era” para os arquivos brasileiros, tampouco a Lei de Acesso à Informação de 2011 garantirá que venham à tona, subitamente, políticas e ações arquivísticas que não foram desenvolvidas nos últimos 22 anos. (JARIDM, 2013, p.401).

A Lei de Acesso à Informação é um instrumento que dependerá da sociedade, com suas demandas, instigar os debates sobre as questões que envolvem o acesso à informação, podendo transforma-los em problemas públicos e, conseqüentemente, concorrer à inclusão na agenda política. Com propriedade no assunto, Jardim (2003, p.4-5) argumenta:

Um conjunto de decisões governamentais no campo da informação não resulta necessariamente na constituição de uma política de informação. Uma política de informação é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. É necessário que se defina o universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política de informação. Da mesma forma, devem ser previstos os diversos atores do Estado e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas.

O argumento do autor chama atenção para o equívoco ao entender-se a promulgação de legislações específicas na área da informação como políticas públicas de informação. As legislações precisam ser trabalhadas sobre uma estrutura, como elementos normativos, estabelecendo as diretrizes e procedimentos que viabilizem resultados para a sociedade.

O argumento de Jardim (2003) ecoa no alerta feito por Uhlir (2006, p.16):

As leis de liberdade de informação não são, entretanto, suficientes em si mesmas. Na prática, em geral acarretam um processo burocrático, enfadonho e relativamente dispendioso, que o cidadão tem de enfrentar para obter a informação que é legalmente de domínio público e que deveria se tornar pública. Assim, o governo deveria desenvolver também uma estrutura compreensiva de política de informação para a gestão e disseminação ativa das informações governamentais.

As observações de Jardim (2003) indicam a necessidade de integração de sistemas, recursos e definição do público (nacional ou local) a ser atendido nas propostas de políticas públicas de informação. Segundo a Lei de Acesso à Informação (Art.3º):

Os procedimentos previstos nesta Lei destina-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios

básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

Importante resgatar, quando se fala em Lei de Acesso à Informação, o termo acesso, apresentado por Freixo (2004, p.2) como relacionado “a um direito, mas também a dispositivos que viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitam o exercício efetivo desse direito”, ou seja, o acesso à informação só terá condições de atingir seu ápice quando criadas estruturas capazes de assegurar esse direito.

No corpo da Lei de Acesso à Informação percebe-se a intencionalidade do legislador no sentido de produzir reflexos positivos quanto a produção, uso e manutenção da informação pública; todavia, atribuindo-se motivos históricos e culturais no Brasil, Freixo (2004, p.1) chama atenção ao fato de que “embora se reconheça a importância da informação, pouco tem sido feito no sentido de racionalizar o seu uso e controle, [...] o que faz com que a informação nem sempre seja pertinente às necessidades dos usuários quando dela necessitam”.

Os tímidos avanços da administração pública quanto ao trato com a informação pública também constituem objeto das observações de Jardim (2013, p.387) quando não encontra nas estruturas governamentais, em especial na esfera municipal, o cumprimento dos requisitos arquivísticos básicos para implantação da Lei de Acesso à Informação.

Os vinte anos que separam a Lei 8.159 da LAI não garantiram, em linhas gerais, condições arquivísticas que favorecessem a implantação da Lei de Acesso. Certamente ocorreram avanços na gestão arquivística em duas décadas, especialmente no plano federal, em alguns estados e, de forma menos acentuada, nos municípios. No entanto, a ausência de políticas públicas e ações técnico-científicas de caráter arquivístico na maioria dessas instâncias confronta os diversos setores do Estado brasileiro com as exigências da LAI. Neste confronto, o ônus da opacidade informacional do Estado recai em especial sobre a cidadania.

A afirmação do autor recai sobre a falta de políticas públicas arquivísticas. Embora a Lei de Acesso à Informação seja imposta igualmente a todos a toda administração pública, em todos os níveis, alguns entes federados, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte, considerando os recursos, é onde a desigualdade na capacidade de cumprir a Lei pode ser melhor percebido. Torres (2004, p.86) exemplifica a situação dos municípios brasileiros.

O processo de transferência de responsabilidades e atribuições para os municípios tem encontrado forte estrangulamento na precária, sucateada, ineficiente e desmotivada burocracia pública municipal. Inequivocadamente, dos três níveis de governo, o municipal é o que encontra as maiores dificuldades na implantação de uma estrutura burocrática eficiente e apta a desenvolver as importantes políticas públicas [...].

Políticas Públicas de informação atinge extrema complexidade à medida que necessita de outras políticas para que seja efetivamente implementada. Não seria possível imaginar o acesso a informação desconectado da educação, da acessibilidade, da gestão integral dos documentos e arquivos etc.; é preciso implementar ações efetivas, articuladas com as diversas áreas.

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 tecnologia etc. (JARDIM, 2006, p.9).

O esclarecimento do autor ratifica ao entendimento de que o termo informação é abrangente, englobando, inclusive aquelas contidas em documentos arquivísticos. Neste sentido, políticas públicas arquivísticas são apresentadas como um desmembramento das políticas públicas informacionais sem, todavia, deixar de ocupar o seu lugar de importância.

Em alguns momentos, pode-se perceber que ações direcionadas à política de informação são incorporadas a outra política; de acordo com González de Gómez (2002, p.28-29, grifo nosso), isto pode ocorrer:

[...] seja porque a informação é objeto de políticas indiretas e tácitas, seja porque o escopo e abrangência das políticas de informação recortadas sobre o grande mapa das políticas públicas não deslocados frequentemente, de acordo com definições de prioridades conjunturais e em constante mudança, acarretando aumento de despesas e recursos pela falta de integração informacional.

Sobre a visibilidade das políticas de informação, Pinheiro (2014, p.32) comenta:

Políticas de informação são pouco percebidas pela sociedade. Diferentemente da política econômica, de saúde, de educação, elas abordam objetos intangíveis. Por tratar-se de objeto intangível fica difícil determinar ou seu escopo, sua cobertura, seus atores e acima de tudo, onde irão localizar-se na estrutura governamental, com grande central de informações.

A pouca percepção em relação a políticas de informação pode estar associada a questão da falta de visibilidade e a incapacidade de demonstrar para a importância para a sociedade.

4.2 Políticas públicas arquivísticas

No que integra o escopo do trabalho, algumas reflexões de José Maria Jardim (2003; 2006; 2008; 2009; 2013) conduzem a compreensão das ações e não ações do Estado em relação a área de estudos das políticas públicas no campo arquivístico e/ou no campo da informação. Neste sentido, para situar a questão, frisa-se que o processo de elaboração das políticas públicas inicia-se com a inclusão das questões no rol da agenda política.

De acordo com o autor, políticas públicas arquivísticas podem ser definidas como:

[...] o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc) relativos

à produção, uso e preservação, **além da disponibilização** da informação arquivística de natureza pública e privada. (JARDIM, 2003, p.2, grifo nosso).

Observa-se a presença das fases da gestão de documentos, conduzindo ao entendimento da necessidade do acompanhamento da informação arquivística desde sua produção. Torna-se importante destacar que em sua abrangência, as políticas públicas de informação seriam suficientes para abarcar as políticas públicas arquivísticas, embora as práticas muitas vezes não reflitam esta relação conforme pontua Jardim (2006, p.10-11) em seus argumentos.

Políticas públicas arquivísticas constituem uma das dimensões das políticas públicas informacionais. Em função da realidade observada, é possível detectar situações nas quais políticas públicas são concebidas e implementadas – normalmente sem muito sucesso – ignorando-se as demais políticas públicas de informação existentes. Da mesma forma, são frequentes situações nas quais políticas públicas de informação – muitas vezes em nível nacional – desconhecem por completo as peculiaridades do universo arquivístico. Em alguns casos, por exemplo, políticas arquivísticas e políticas de governo eletrônico são concebidas e desenvolvidas como se pertencessem a universos paralelos. Ambas as iniciativas perdem com essa ausência de interface, especialmente o campo arquivístico, normalmente menos visível que aquele relacionado com as questões inerentes aos projetos de governo eletrônico.

Políticas públicas arquivísticas mencionadas separadas de políticas públicas de informação podem ocorrer, basicamente, pela não observância da relação entre arquivo e informação, criando-se uma atmosfera de competição em que os resultados podem apresentarem-se de forma desfavorável para ambos. Ações isoladas tendem a serem equivocadamente apresentadas, sem a observância do devido processo, com políticas públicas arquivísticas.

As declarações de políticas arquivísticas emitidas por serviços e instituições apontam para diferentes formas de visualizar os processos, ações e sujeitos da gestão arquivística. Não raro um dispositivo legal, projeto ou programa são caracterizados como uma política arquivística. No entanto, o fato de se tomar uma decisão política de implementar um projeto de gestão de documentos não confere a esse projeto a condição de uma política arquivística. (JARDIM, 2013a, p.36).

O autor complementa o pensamento ao negar reconhecer ações isoladas como políticas arquivísticas.

A política arquivística não é apenas um conjunto de leis, programas, projeto, redes ou sistemas. Quando falamos em política arquivística, falamos no mínimo, em opção político-gerencial a envolver recursos legais, técnico-científicos, pessoas, tecnologia, etc. Tais recursos, articulados num conjunto de princípios e diretrizes formulados por diversos atores de uma organização, configurados num dado consenso, se plasmam num ato político-administrativo formal que designa e legitima a política arquivística. (JARDIM 2013a, p.48).

Mesmo isoladamente não se configurando como política pública arquivística, a Lei 8.159/2011, de 08 de janeiro de 1991, teve papel importante no sentido de fomentar as discussões com a sociedade e com a classe política sobre a necessidade de políticas públicas arquivísticas. Em seu artigo 18, a lei estabelece:

Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar e implementar a política nacional de arquivos. (BRASIL, 1991).

Embora a redação do artigo 18 conduza ao entendimento da existência de uma política nacional de arquivos, o artigo 26 da mesma Legislação conduz a um novo ponto, realista, concreto sobre o momento ao estabelecer que “fica criado o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos – SINAR”.

A leitura que se pode fazer, considerando o que fora delegado ao Arquivo Nacional e ao CONARQ, emerge a clareza da inexistência, até aquele momento, de políticas públicas arquivísticas em âmbito nacional, conforme destaca Jardim (2013a, p.38-39) “[...] o SINAR foi configurado sem ter sido precedido de uma política arquivística. Não há evidências de que exista uma política arquivística para o Poder Executivo federal estabelecida pelo Arquivo Nacional [...]”. O autor ratifica a ausência de políticas públicas arquivísticas quando da promulgação da Lei de Arquivos:

Uma primeira tentativa de regulamentação do direito constitucional à informação governamental consubstancia-se no capítulo V da Lei de Arquivos de 1991, dedicado ao “acesso e sigilo de documentos públicos”. A ausência de políticas públicas arquivísticas e a forte tendência do Estado brasileiro inviabilizaram, porém, os delineamentos jurídicos contidos nesse capítulo da Lei de Arquivos. (JARDIM, 2013, p.384).

Embora louvável o ineditismo da Lei de Arquivos, trata-se da primeira legislação brasileira que desperta a necessidade de se discutir políticas públicas arquivísticas e que atribui as instituições arquivísticas as funções de gestoras, Jardim (2003, p.2, grifo nosso) é eloquente quanto a prudência que se deve ter em relação a legislação.

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. No entanto, um marco legal só provoca impactos arquivísticos quando vai além de uma declaração de princípios conceituais bem estruturados, amparado em redefinições institucionais oportunas e promissoras. O desafio maior para as instituições arquivísticas, seus profissionais e a sociedade é a construção cotidiana da legislação no fazer arquivístico. Contrário disso pode redundar num inferno de boas intenções cujo epicentro é uma legislação tornada "letra morta", **sem que seja desenvolvido todo o seu potencial capaz de promover o bem estar para sociedade.**

Evidenciando que a declaração no texto da legislação precisa ser transformada em ação, o autor supracitado exemplifica:

[...] o CONARQ desenvolveu diversas ações técnico-científicas relevantes ao longo dos últimos dezesseis anos. No entanto, o CONARQ não formulou – como previsto

na legislação⁹ – uma política nacional de arquivos e tampouco implementou o Sistema Nacional de Arquivos. (JARDIM, 2011, p.198).

A cautela proposta pelo autor não diminui a importância de uma Legislação arquivística; especificamente sobre a Lei de Arquivos de 1991 Jardim (2013, p.384) traz a seguinte retrospectiva:

Em 1991, a Lei de Arquivos garantiu pela primeira vez no Brasil a perspectiva de um regime jurídico arquivístico no qual fossem configurados atores e processos, envolvendo Estado e sociedade, relacionados às políticas públicas e formas de gestão das informações arquivísticas governamentais. Sob os ventos da idéia de democratização da informação como pauta do processo de construção da democracia após 21 anos de ditadura militar, a Lei de Arquivos, apesar das dificuldades de sua implementação nos planos federal, estadual e municipal favoreceu avanços significativos como: - o início da ruptura como o modelo de arquivo histórico, atrelado a uma perspectiva patrimonialista que caracterizava a maior parte das instituições arquivísticas brasileiras; - a definição da autoridade arquivística dos arquivos públicos brasileiros como gestores do ciclo vital de documentos arquivísticos, desde a sua produção à destinação final, nas diversas esferas da administração pública; - a introdução da gestão de documentos como instrumento de racionalidade e transparência da administração pública sob a ação político-normativa das instituições arquivísticas públicas.

O texto legislativo representa avanços ao estabelecer importantes diretrizes que contribuem para abertura de espaços sobre discussões de propostas para políticas públicas arquivísticas; estabelece um canal de comunicação e ao mesmo tempo busca sincronismo para as ações implementadas pelos diversos setores governamentais.

A legislação arquivística é fundamental para definir e executar as políticas públicas no campo de arquivos e para garantir sua transversalidade com setores da cultura, educação, saúde, educação, transporte, economia, meio ambiente, etc. Todas essas áreas geram a necessidade de arquivos, que passam a demandar um sistema de gerenciamento por normas e resoluções efetuadas coletivamente. Uma entidade central, com objetivo fim, deveria ser responsável pela supervisão e coordenação política, com os necessários recursos humanos e financeiros – itens, aliás, que faltam tanto ao Arquivo Nacional quanto ao CONARQ. (SILVA, 2013, p. 58).

Embora não encontre discordância para as observações de Silva (2013) quanto a uma entidade central atuante, incumbida de supervisionar e coordenar a política arquivística, quando se trabalha na esfera municipal alguns questionamentos precisam ser respondidos: “de que forma esta entidade penetraria na esfera municipal, considerando que o sistema de organização federativo adotado no Brasil prevê autonomia política e administrativa aos municípios, podendo agir de forma independente, respeitando-se os limites da Constituição Federal?; “Como conduzir a esfera municipal à criação de órgãos subordinados, tecnicamente, a sugerida

⁹. Lei Federal nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

entidade central?"; por fim, "Como equipar os municípios, considerando suas particularidades e necessidades específicas?".

As respostas a estas e outras questões, considerando a necessidade de estruturação local, ou seja, dos municípios, estaria na "costura" das parcerias de um pacto nacional, abrangendo convênios capazes de garantir recursos, diante das carências nos municípios, para as estruturas mínimas necessárias à implementação de políticas arquivísticas. Embora não responda a estes questionamentos, Jardim (2013a, p.48) discute que:

Experiências nacionais e internacionais, de distintas escalas organizacionais, mostram-nos que uma política arquivística tende a legitimar e a "empoderar" significativamente um serviço e uma instituição arquivística. Da mesma forma, a ausência de uma política arquivística não desqualifica ou inviabiliza totalmente uma gestão arquivística. No entanto, a sua ausência tende a tornar muito mais onerosa para gestão arquivística e a conquista de padrões de eficiência e eficácia. Sistemas, redes, programas ou outras ferramentas gerenciais podem ser mais bem exploradas quando associadas a uma política arquivística, pactuada com os diversos setores da gestão arquivística e configurada num documento referencial, formalizado numa instância superior da organização e atualizado ao longo do tempo.

A discussão do autor aponta políticas públicas arquivísticas como elemento otimizador da administração pública. Em defesa da importância dos arquivos para a administração pública, Bellotto (2014, p.181) comenta:

Os arquivos são instrumentos insubstituíveis para uma administração e integram os mecanismos de decisão e de ação e, nesse sentido, deveriam ter lugar nas políticas públicas de desenvolvimento. Os arquivos são peças-chave no sentido de transparência, da eficácia e da obtenção de resultados positivos dessas políticas.

Embora os arquivos sejam destacados pela autora, é preciso compreender que o simples status de "importante" não é argumento suficiente para o desenvolvimento de políticas públicas arquivísticas.

Mesmo diante de ações que podem ser consideradas positivas, destaque nas áreas tecnológicas, a questão que não será respondida plenamente neste trabalho mas, cabe para futuras reflexões é: "os municípios brasileiros de pequeno e médio porte estão preparados para desenvolverem políticas públicas arquivísticas e/ou políticas públicas de informação?".

Elementos básicos como o envolvimento de vários atores e níveis de decisões, abrangência não limitada a leis e regras, definição de objetivos a serem alcançados e consolidação a longo prazo precisam ser observados quando da proposição de políticas públicas para qualquer área de atuação; tudo precisa ser previsto levando-se em conta o atendimento às necessidades da sociedade.

Embora seja possível sublinhar a importância das políticas públicas como caminho para otimizar a administração e o acesso à informação, a ausência dessas políticas não representa,

por si, razão para impedimento do acesso à informação pública. É importante destacar que a Lei de Acesso à Informação é um instrumento jurídico que obriga o Estado a disponibilizar e garante ao cidadão o direito ao acesso, com prazos previamente estabelecidos.

CAPÍTULO 5

A INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO DIREITO AO ACESSO

A temática do direito de acesso à informação pública, progressivamente ganhou força nas agendas políticas internacionais; é um fenômeno mundial monitorado por diversos organismos internacionais e nacionais como a *Access Info Europe*¹⁰ e a *Centre for Law and Democracy*¹¹; no Brasil, pode-se buscar referências no trabalho desenvolvido pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo¹², ONG Artigo 19¹³ e a Transparência Brasil. Este direito, não se encontra limitado a liberdade de imprensa ou ao direito individual de livre expressão; atualmente, em diversos países, é reconhecido como direito humano fundamental.

A denominação Lei de Acesso a Informação é adotada no Brasil em referência ao instrumento jurídico que regulamenta o direito de acesso à informação pública. Neste trabalho, considerando a variedade de denominações adotadas em diversos países mas, será recorrente a utilização da terminologia instrumento de liberdade de informação. Segundo Martins (2011, p.233), “diferentes termos são usados para descrever o mesmo direito: liberdade de informação, direito à informação, direito de saber e acesso à informação”. A autora complementa seu pensamento afirmando que “todos esses termos, **utilizados para identificar a liberdade de acesso à informação**, se referem a um direito-chave e estratégico para a realização de muitos outros” (MARTINS, 2011, p.233, grifo nosso).

Reconhece-se nas ponderações da autora citada acima, o direito de acesso à informação como um direito humano fundamental; também sua utilização enquanto instrumento para promoção de outros direitos como, por exemplo, o direito ao voto, o direito à livre expressão, de optar ou mesmo o direito de opinar, dentre outros.

Em defesa da adoção de legislações que possam garantir a liberdade de informação, Uhler (2006, p.16, **grifo nosso**) afirma:

¹⁰ Organização de direitos humanos estabelecida em Madri (Espanha) em 2006 e dedicada a promover e proteger o direito de acesso à informação.

¹¹ Corporação sem fins lucrativos estabelecida sob a Lei de Empresas da Nova Escócia e governada por um Conselho de Administração. Tem como missão trabalhar para promover, proteger e desenvolver os direitos humanos que servem de base ou suporte à democracia, incluindo o direito à liberdade de expressão, votar e participar da governança, acessar informação e liberdade de reunião e associação.

¹² Tem como uma das missões a defesa do direito de acesso à informação pública: desde 2003, coordena o Fórum de Acesso, rede de 25 organizações que contribuiu para redação e aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011.

¹³ Organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. No Brasil, tem escritório desde 2007.

Um dos principais elementos de uma abordagem compreensiva relativa à promoção do acesso e utilização da informação governamental de domínio público é a adoção e **implementação** de uma “lei nacional de liberdade de informação” (LI).

Uma legislação nacional que contemple as diretrizes básicas, impondo às administrações regionais a obrigatoriedade de adaptá-la, em forma de regulamentação, obedecendo os princípios básicos, contribui para a disseminação e compreensão do significado de acesso à informação.

O autor continua seu pensamento, abordando também sobre a informação pública e a relação entre governo e sociedade.

Informação do setor público é um recurso 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 promoção de uma boa governança. (UHLIR, 2006, p.37).

Importante destacar o conceito de governança como:

A governança pública seria um modelo de administração pública gerencial, no qual há uma interação entre os diversos níveis de governo, e ainda, entre esses e as demais organizações empresariais e da sociedade civil. Nesse sentido, tem como intuito atingir resultados, focado em eficácia, alcançando assim o bem comum, ou seja, é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização implementar suas políticas. (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015, p.222).

A disponibilidade da informação pública torna-se um desafio onde a instituição de uma lei, mesmo que estejam presentes boas intenções, podem não passar de um mero instrumento administrativo na medida que não consiga impulsionar a adoção de uma cultura de liberdade de informação.

5.1 A Lei de Acesso à Informação no contexto internacional

Desde o primeiro instrumento relacionado a liberdade de informação, a Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia (1776), foram quase dois séculos de intervalo até a segunda aprovação de um novo instrumento jurídico da Finlândia (1951).

Diversos instrumentos de alcance global que sucederam a legislação da Suécia, fazem parte da construção do direito de acesso à informação no Brasil e em outros países do mundo, signatários de tratados que garantem a liberdade de acesso à informação.

Há mecanismos normativos internacionais, constitucionais e legais que resguardam o direito à informação. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU) prevê expressamente os direitos às liberdades de expressão e de comunicação. No mesmo sentido, o Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades fundamentais (Roma, 1950), que instituiu a proteção Cívica e Política de 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969; assim como a Declaração dos

Princípios Fundamentais Relativos ao Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional, à Promoção dos Direitos Humanos e à Luta contra o Racismo e a Apartheid, e a limitação à guerra, proclamada em 1987. (PAGLIARINI; AGOSTINI, 2009, p.75).

A liberdade de acesso à informação, ao que se pode perceber é abrangente; inclui a liberdade de expressão e de comunicação, ou seja, alcança a dupla função contemplando tanto a liberdade de informar quanto o direito de ser informado.

Em 1966, os Estados Unidos da América (EUA) criaram a *Freedom of Information* (FOIA) que na análise Mendel (2009, p.139):

A nova lei de abertura do governo aduz uma série de importantes “constatações”, inclusive a de que a democracia constitucional depende do consentimento bem informado dos governados, de que “a divulgação, e não o sigilo, constitui o objetivo predominante da lei” e, o mais importante, que o Congresso deve examinar a lei, periodicamente, a fim de determinar se há necessidade de novas modificações para efetivar não a “necessidade de informação”, mas o “direito a informação fundamental” (seção 2). Esta determinação, efetivamente, estabelece reconhecimento à noção do direito à informação conforme é reconhecido pelo direito internacional.

De acordo com o autor, a legislação de liberdade de informação dos Estados Unidos da América prioriza o acesso à informação como um dos pilares da democracia constitucional. O reconhecimento da necessidade de revisão periódica da legislação deixa transparecer o sentido de consciência das possíveis mudanças na sociedade. A preocupação quanto as atualizações, expressa na *Freedom of Information* (FOIA), vai de encontro ao pensamento de Uhlir (2006, p.16) que afirma:

Os países que ainda não possuem uma LI para suas informações públicas devem adotar a sua própria, seguindo uma análise comparativa de leis similares de outros países, enquanto aqueles países que já possuem uma LI talvez desejem revisar sua legislação existente.

Embora a criação e atualização de uma legislação de liberdade de acesso à informação seja importante, conforme afirma Uhlir (2006), também tornam-se necessárias mudanças na cultura para que se possa usufruir, plenamente, desse direito.

Na maioria dos países, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes há muito estabelecidas. O direito à informação depende, em última análise, da mudança, desta cultura já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos, mesmo com as legislações as mais progressivistas. Em vez disso, o sucesso, a longo prazo, depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação (indesejada), mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada. Um leque de medidas promocionais pode ser necessário para tratar da cultura do sigilo e assegurar que a população esteja ciente do direito à informação e de suas implicações. (MENDEL, 2009, p.34-35).

Os esclarecimentos do autor indicam que embora os instrumentos de liberdade de informação tenham numericamente aumentado pelo mundo, ainda há um caminho de

convencimento e mudança cultural nas esferas governamentais de forma que se possa, efetivamente, garantir o livre acesso às informações públicas.

Entendendo que alguns dos maiores obstáculos para acesso às informações públicas são provocados pelos servidores públicos, Mendel (2009, p.35) sugere:

Uma ferramenta importante para enfrentar a cultura do sigilo é estabelecer penalidades para aqueles que, de alguma maneira, obstruam, intencionalmente, o acesso a informação, inclusive pela destruição de registros ou inibição do trabalho do órgão de supervisão.

Para a aplicabilidade, da dura sugestão proposta pelo autor, torna-se necessário legislações claras, que tipifiquem o “delito ou crime” e a “pena” relacionada. Neste processo de responsabilização, entende-se que há espaço para a inclusão de penalidades relacionadas a falta de gestão da informação.

As organizações *Access Info Europe* (AIE) e o *Centre for Law and Democracy* (CLD), tomando por base seus estudos sobre acesso à informação, incluindo legislações em diversos países, criaram o *Global Right to Information Rating* (RTI Rating), uma classificação cuja pontuação máxima é de 150 pontos atribuído aos instrumentos de liberdade de informação dos países envolvidos. Com este instrumento de mensuração, observa-se, detalhadamente, as condições para o exercício do direito de acesso à informação. Embora não contemple a implementação dos instrumentos de liberdade de informação nos países, restringindo-se somente ao documento legal, torna-se uma referência para melhorias nas legislações.

O levantamento iniciado em 2011 apontava a Sérvia (135 pontos) como o país melhor colocado no ranking que constam 89 países enquanto a pior avaliação ficou com a Áustria (39 pontos). O topo do ranking foi modificado em 2016 quando o México, que na avaliação inicial ocupava o 7º lugar com 120 pontos, passou a ocupar a 1ª colocação com 136 pontos.

A mobilidade do México é fruto de mudanças na legislação de liberdade de informação adotada que nem sempre resultam em aumento na pontuação. A legislação mexicana, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental*, promulgada em 2002, tem como diferencial a existência de um órgão independente com poderes de supervisioná-la.

A tabela 2 (a seguir) apresenta, comparativamente, as pontuações da legislação mexicana nas avaliações do *RTI Rating* nos anos de 2011 e 2016.

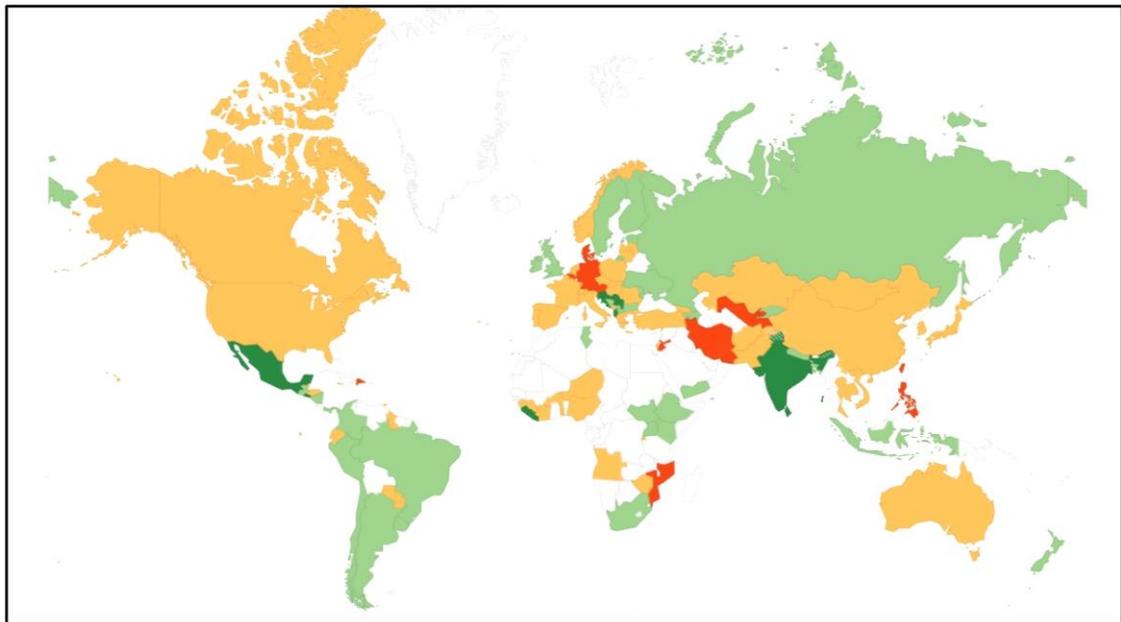
Tabela 2 - Avaliações da legislação do México anos 2011 e 2016.

Seção	Avaliação 2011	Avaliação 2016
Direito de acesso	6	6
Âmbito	22	30
Procedimento de solicitação	25	28
Exceções e recusas	22	28
Recursos	26	26
Sanções e proteções	3	4
Medidas de promoção	16	14
Total	120	136

Elaboração própria. Fonte: Global Right to Information Rating. Disponível em: <http://www.rti-rating.org/historical/>. Acessado: 15 mar. 2018.

Diante da tabela comparativa das avaliações do México percebe-se dois pontos que merecem destaque: 1. O México realizou atualizações em sua legislação de liberdade de informação; 2. Os ajustes na legislação resultaram de acordos políticos tendo em vista que em uma das seções, medidas de promoção, houveram retrocessos que resultaram no rebaixamento da nota avaliativa.

Figura 4 - Mapa de Classificação de Direito Global à Informação.



Fonte: Global Right to Information Rating Map 2017. Disponível em: <http://www.rti-rating.org/>. Acessado: 15 mar. 2018.

A figura 4, acima, mostra o mapa de avaliações em que os países com as melhores pontuações avaliativas (acima de 90 pontos) encontram-se assinalados na cor verde (México, Sérvia, Eslovênia, Índia, Brasil etc), consideradas legislações fortes; os países assinalados na cor alaranjada são os que obtiveram avaliações médias (61 a 90 pontos) de suas legislações (Canadá, França, China, Austrália etc.); os países na cor avermelhada são os que possuem legislações classificadas como fracas, com até 60 pontos nas avaliações (Taiwan, Alemanha,

Jordânia, Áustria etc.) enquanto as áreas acinzentadas, correspondem a países que ainda não dispõem de instrumentos de liberdade de informação. Pode-se observar, em detalhes na figura 4, as áreas geográficas das avaliações realizadas com o instrumento *RTI-Rating*, atualizada até o ano de 2017, período da última avaliação registrada.

As avaliações são referências que podem ser utilizadas para os países na adoção ou melhorias de suas legislações. Por não haver mensuração quanto ao grau de implementação, existe a possibilidade das legislações se transformarem em meras formalidades em cumprimento a acordos internacionais, principalmente em países nos quais a participação democrática ainda não está totalmente consolidada.

Uma leitura que se pode fazer do mapa de classificação é que o desenvolvimento da legislação de liberdade de informação não depende, isoladamente, do grau de desenvolvimento econômico, idade da legislação ou tradição no engajamento político e social. Entende-se que as legislações são formuladas de acordo com um conjunto de fatores que envolve, inclusive, o momento político e econômico dos países.

Algumas questões são apresentadas por Khan (2009, p.1-2) que poderão auxiliar os legisladores a elaborarem uma legislação melhor.

Uma série de questões se coloca diante dos encarregados de elaborar ou de promover legislação que garanta o direito ao saber de acordo com o princípio da máxima divulgação. Como deve ser formulado o regime de exceções, de modo a alcançar um bom equilíbrio entre o direito ao conhecimento e a necessidade de sigilo para proteger determinados interesses públicos e privados essenciais? Qual deve ser a amplitude da obrigação de publicar e divulgar informações? Como pode a lei assegurar o crescimento desta obrigação em sintonia com desenvolvimentos tecnológicos que reduzam, significativamente, os custos de publicação? Que procedimentos para a solicitação de informações podem equilibrar a necessidade de acesso oportuno e não oneroso contra as pressões e limitações de recursos enfrentadas pelos servidores públicos? Que direito de apelação devem ter os indivíduos, quando suas solicitações de informações forem recusadas? Que medidas positivas precisam ser tomadas para mudar a cultura do sigilo que permeia a administração pública de tantos países, e para informar o povo acerca deste direito?

As questões propostas por Khan (2009) vão de encontro aos critérios de avaliação adotados no *RTI Rating*; entende-se que os legisladores que conseguirem imprimir respostas destes questionamentos nos instrumentos de liberdade de informação alcançarão, conseqüentemente melhores pontuações nas avaliações.

O RTI Rating tem como metodologia a utilização de 7 seções que abrangem 61 itens de avaliação.

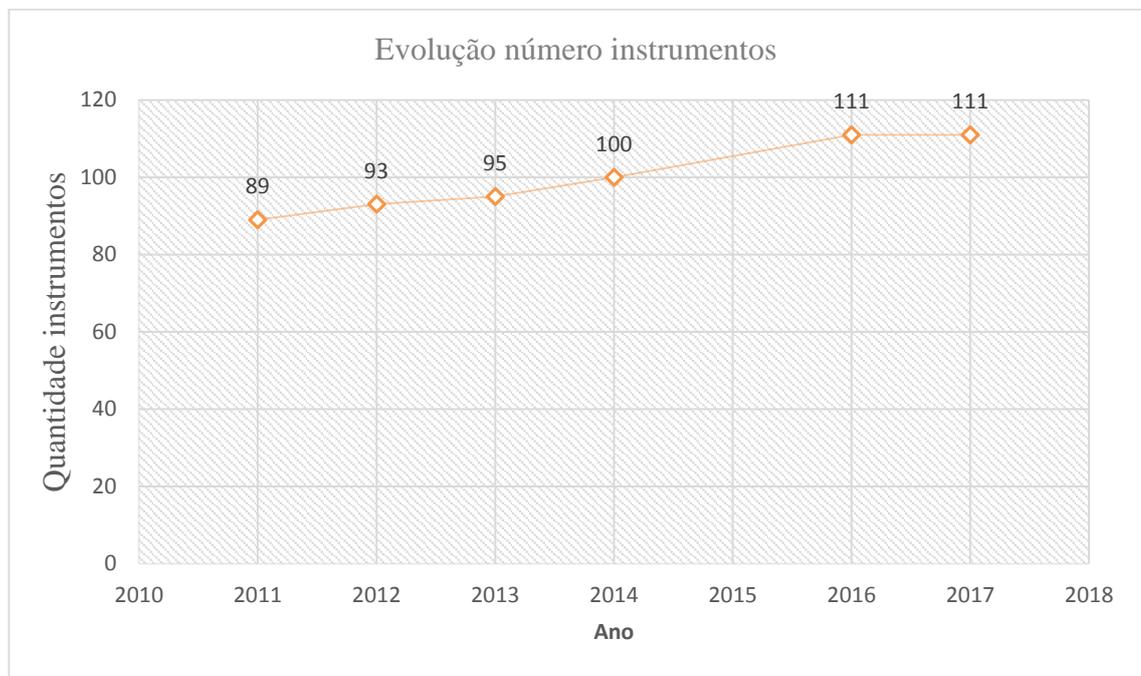
Tabela 3 - Distribuição das seções e indicadores da RTI-Rating.

Seções	Quantidade indicadores
Direito de acesso	3
Escopo	9
Procedimentos de solicitação	15
Exceções e recusas	8
Sanções e proteções	4
Medidas promocionais	8

Elaboração do autor. Fonte: www.rti-rating.org/wp-content/uploads/indicator.pdf

A mensuração realizada com RTI-Rating restringe-se a estrutura legal, não se aprofundando na implementação dos instrumentos de liberdade de acesso. O gráfico seguinte demonstra o aumento gradativo no número de instrumentos avaliados.

Gráfico 5 - Quantidade de instrumentos avaliados com RTI-Rating.



Elaboração do autor. Fonte primária: <http://www.rti-rating.org/>. Acessado: 15 mar. 2018.

A mensuração RTI-Rating vai de encontro aos princípios elaborados pela Organização Artigo 19 que Mendel (2009, p.32-42) apresenta como “características de um regime de direito à informação”:

- Divulgação máxima: a legislação sobre liberdade de informação deve ser seguida pelo princípio da máxima divulgação;
- Obrigação de publicar: os órgãos públicos devem ter obrigação de publicar informações essenciais;
- Promoção de um governo aberto: os órgãos públicos precisam promover ativamente abertura dos governos;
- Abrangência limitada de exceções: as exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;

- Procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente, caso haja recusa;
- Custos: as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão de altos custos envolvidos;
- Reuniões abertas: as reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;
- A divulgação tem precedência: as leis que estiverem em desacordo com os princípios da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas; e
- Proteção para os denunciantes: os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos.

As características propostas por Mendel (2009) não devem ficar limitadas ao instrumento jurídico de liberdade de informação; precisam ser implementadas de forma consistente e atualizadas sempre que forem detectadas mudanças ou surgimento de novos valores na sociedade. Torna-se necessário compreender que as sociedades estão em constante modificação e os conceitos de liberdade de informação, gradativamente, evoluem a um novo patamar de desejos sociais. O momento em que um país decide por adotar um instrumento de liberdade de informação é explicado por Angélico (2012, p.51) que afirma:

Leis de acesso à informação não existem isoladamente no mundo. Em cada país, processos históricos e agendas governamentais ditaram diferentes objetivos para a aprovação e implementação de leis desse tipo. Nesse sentido, torna-se extremamente arriscado e, talvez, inexato ou insuficiente, dizer que uma Lei de Acesso à Informação está “bem implementada” ou é “bem sucedida”.

O quadro a seguir apresenta, quantitativamente, a distribuição dos países que adotaram algum instrumento de acesso à informação, organizado por décadas considerando o primeiro instrumento de liberdade de informação, embora possam haver modificações posteriores que provocaria um deslocamento e conseqüentemente uma nova leitura em relação de influências no comportamento da sociedade, nos interesses políticos e em interesses econômicos.

Quadro 4 - Países com instrumentos de liberdade de informação¹⁴

Ano/Década	Quantidade	Países
1776 / -	1	Suécia
- / 1950	1	Finlândia
- / 1960	1	Estados Unidos da América
- / 1970	4	Noruega, Dinamarca, Países Baixos, França
- / 1980	6	Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Colômbia, Grécia, Áustria
- / 1990	19	Itália, Ucrânia, Hungria, Portugal, Belize, Bélgica, Coreia do Sul, Islândia, Lituânia, Tailândia, Uzbequistão, Israel, Letônia, Albânia, Geórgia, Trinidad e Tobago, Japão, República Checa, Liechtenstein

¹⁴. Os países estão alocados, considerando-se o ano datado no primeiro instrumento de liberdade de informação, embora possam haver países que ao longo dos anos fizeram modificações.

- / 2000	53	Maldávia, Bósnia e Herzegovina, Reino Unido, Estônia, Bulgária, Eslováquia, Romania, Polônia, México, Panamá, Jamaica, Angola, Zimbábue, Paquistão, Sérvia, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Armênia, Irlanda, Peru, São Vicente e Granadinas, Antígua, Suíça, Equador, República Dominicana, Índia, Azerbaijão, Uganda, Montenegro, Taiwan, Alemanha, Macedônia, Honduras, Nepal, Quirguistão, China, Jordânia, Etiópia, Indonésia, Guatemala, Chile, Uruguai, Malta, Bangladesh, Rússia, Ilhas Cook, Irã, Tajiquistão, Argentina, Nicarágua, Honduras
- / 2010	26	Libéria, Guiné, El Salvador, Tunísia, Brasil, Nigéria, Mongólia, Niger, Iémen, Serra Leoa, Sudão do Sul, Ruanda, Costa do Marfim, Espanha, Guiana, Maldivas, Afeganistão, Paraguai, Moçambique, Burkina Faso, Cazaquistão, Sri Lanka, Quênia, IR, Vietnã, Filipinas

Elaboração própria. Fonte: <http://www.rti-rating.org/year-2017/>. Acessado em: 15 mar 2018.

O quadro demonstra que embora o primeiro instrumento tenha quase dois séculos, a maioria dos instrumentos de liberdade de acesso à informação, adotado pelos diversos países ainda não atingiu 40 anos de existência.

Considerando o crescimento no número de países que adotaram os instrumentos nas últimas três décadas, reconhecendo a importância do acesso à informação, Indolfo (2013, p.7) esclarece que “[...] 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”.

O esclarecimento da autora conduz ao entendimento de que o acesso à informação passa pela conscientização da necessidade de assegurar acesso à informação, assim como a atuação do Estado no sentido de garanti-lo. A liberdade de acesso à informação, embora ocorra de formas distintas pelo mundo, universalmente tem sido verificado o reconhecimento, nas esferas governamentais, como direito humano fundamental. Neste sentido, aproximando a essência da informação ao da liberdade humana, Pagliarini e Agostini (2009, p.75), pontuam que:

Há de se considerar, igualmente, a essencialidade da informação para o exercício da liberdade; é por seu intermédio que o ser humano constrói um espaço de liberdade. Daí porque temos o direito constitucional de pensar, de falar, de publicar, de nos expressarmos artisticamente, confirmando-se tais prerrogativas como fundamentais ao exercício da liberdade. Se um indivíduo se vê obrigado a guardar silêncio e permanecer inerte, por cento e invariavelmente tende a se converter em ser “torpe e ‘incoherente’”. O homem deixa de ser um fim para se transformar em um instrumento para atingir objetivos de outras pessoas.

Os autores continuam o pensamento aproximando o direito à informação com a democracia ao afirmarem que: “Indubitavelmente, sem liberdade de expressão e direito à informação não há verdadeira democracia, pois a livre circulação de ideias é pressuposto do governo do povo.”. Trilhando a mesma linha de pensamento, sobre a relação entre informação e democracia Khan (2009, p.1) esclarece:

O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. Se o direito à liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos. É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. Esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito à liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido.

Os esclarecimentos de Khan (2009), além da relação que estabelece entre o direito à informação e a democracia, ajuda a compreender o significado do direito de liberdade de expressão, que pode ser visto como o direito humano à informação. O autor deixa transparecer a transitoriedade de um governo na democracia; o povo é o elemento permanente, ao qual a representatividade de um governo deve prestar contas e informar permanentemente sobre suas ações.

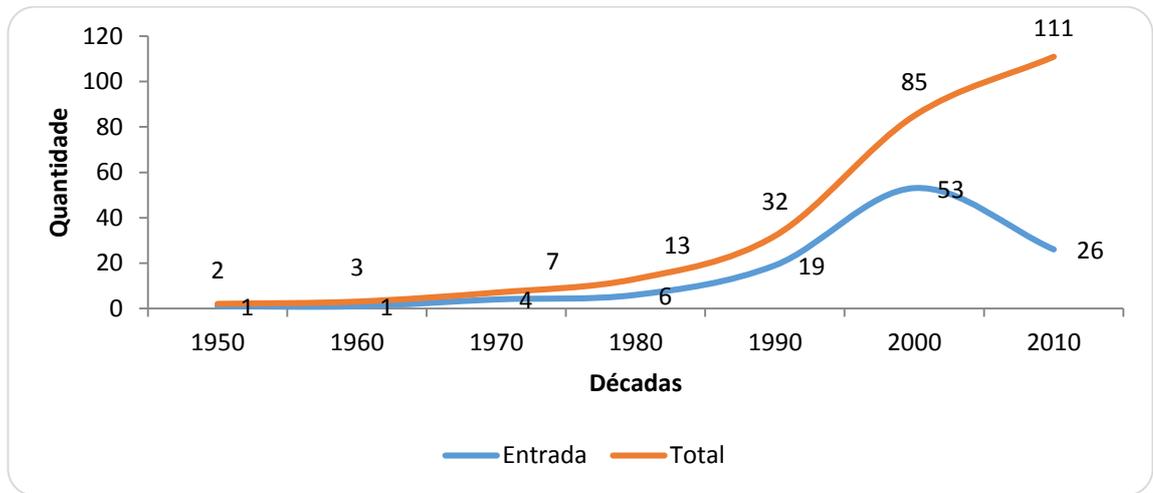
No ponto em que um governo adota o acesso à informação como um dos pilares do aprimoramento, Martins (2011, p.234) esclarece que “a democracia, mais do que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável”.

Pode-se, não isoladamente, apontar no movimento de democratização como um dos fatores que resultaram no aumento significativo do número de países que nas últimas duas décadas, adotaram instrumentos de liberdade de informação. Khan (2009, p.1) explica:

A importância do direito de acesso a informação sob o controle de órgãos públicos, por vezes chamado do direito ao saber, ao conhecimento ou à verdade, é reconhecida na Suécia há mais de 200 anos. Contudo, cumpre mencionar que, nos últimos dez anos, este reconhecimento se generalizou por todas as regiões do mundo. Isso fica evidenciado nas abalizadas declarações que sinalizam a importância deste direito, estabelecido por vários organismos internacionais, por diversos atores da ONU e pelos três sistemas regionais de direitos humanos, nas garantias específicas deste direito, adotadas em novas constituições de países que estão em transição para a democracia e na aprovação de leis e políticas que imprimem efeito prático a este direito por um número crescente de países e organizações internacionais.

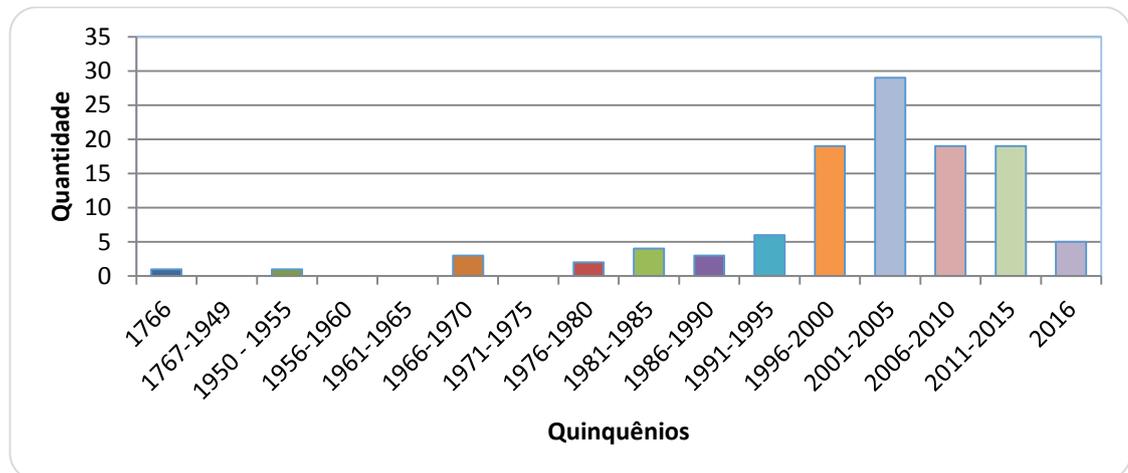
O gráfico a seguir demonstra numericamente o aumento de países que adotam algum instrumento de liberdade de informação. Esta observação exclui a China que embora tenha um instrumento de liberdade de acesso à informação, não vivencia o regime democrático.

Gráfico 6 - Evolução do número de países com instrumento de liberdade de informação.



Elaboração do autor. Fonte: <http://www.rti-rating.org/year-2017/>. Acessado em: 15 mar. 2018.

Com o gráfico 7, elaborado com intervalos periódicos de cinco anos, é possível avaliar com mais detalhes o grau de concentração da adoção de instrumentos de liberdade de informação nos últimos anos. Percebe-se que a grande entrada de países deu-se entre os anos de 2001 e 2005.

Gráfico 7 - Evolução, por quinquênio, do número de países que adotaram instrumentos de liberdade de informação¹⁵

Elaboração do autor. Fonte: <http://www.rti-rating.org/year-2017/>. Acessado em: 15 mar. 2018.

¹⁵. Os quinquênios são considerados apenas a partir de 1950 até 2015. Durante o período de 1776 a 1949 não houveram registros de novos instrumentos; o último período utilizado foi o ano de 2016, registro dos últimos países que instituíram algum instrumento de liberdade de informação.

Embora o aumento significativo na adoção de instrumentos jurídicos de liberdade de informação possa sinalizar abertura para a liberdade de informação, não será possível, neste trabalho, avaliar ou apresentar, por exemplo, as inconsistências de implementação desses instrumentos de liberdade de informação, os exageros nas exceções ou os índices de silêncio da administração pública nos 111 países. O que é possível, neste momento, relaciona-se ao desencadeamento dos processos de adoção dos instrumentos de liberdade de informação no mundo que refletiram na Lei de Acesso a Informação do Brasil.

5.2 A construção brasileira do direito de acesso à informação

A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) que entrou em vigor 180 dias após sua publicação (art.47), regulamentou o acesso à informação no Inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988; altera a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

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

Sobre a regulamentação de artigos da Constituição Federal de 1988 pela LAI, Jardim (2013, p. 387) tece o seguinte comentário:

O fundamento da LAI é a primazia da transparência do Estado sobre a opacidade. Para tal, as condições de acesso à informação arquivística governamental devem ser garantidas ao cidadão. Trata-se, neste caso, de cumprir o disposto no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Embora a Lei de Acesso à Informação estabeleça no artigo 4º “[...] informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”, Jardim (2013) faz menção a informação arquivística para explicar a necessidade da aplicação da gestão da informação governamental como forma de garantir seu pleno uso social. Os objetivos da Lei também são estabelecidos, em síntese, por Moura (2014, p.21) que apresenta:

A Lei 12.527 visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação devendo ser executada em conformidade com os princípios da administração pública. Tem como princípio orientador a publicidade da informação pública como regra e o sigilo como exceção, a proatividade dos setores públicos na disponibilização da informação de interesse público, a ênfase na mediação tecnológica como dimensão importante

para garantir o fluxo de informações com o objetivo precípua de estimular a cultura da transparência e o controle social da administração pública.

Os princípios da administração pública, abordados no capítulo 2 deste trabalho, regem as ações praticadas pelos servidores públicos nas esferas federal, estadual e municipal; são as “bússolas” que guiam os servidores, não podendo desviarem-se sob o risco do acometimento de irregularidades. O primeiro dos princípios, legalidade, relaciona-se basicamente ao cumprimento das leis; é o princípio que de imediato se segue quando do cumprimento da Lei de Acesso à Informação ou qualquer outro instrumento jurídico.

A regulamentação do acesso à informação no Brasil chega, em forma de instrumento jurídico, mais de vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988; traz em seu artigo 7º, sem prejuízo de outros, os direitos do cidadão obter:

I – orientação sobre os procedimentos para consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa: a) implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (BRASIL, 2011, art.7º).

Para Barros e Rodrigues (2016, p.3), “alimentado, principalmente, por legislações anteriores à CF/1988, bem como pelo período do regime militar -, o Brasil não possuía um diploma legal que regulamentasse o cumprimento desse direito fundamental”. As autoras continuam traduzindo, sob seus olhares, o “significado” da Lei de Acesso à Informação para o cidadão.

[...] sob um olhar plural: histórico, social, político e jurídico, pelo fato de ser um mecanismo positivado de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade, que pode possibilitar a participação democrática. Assim sendo, a **Lei de Acesso à Informação** fortalece os direitos humanos do cidadão de buscar informação, de ser informado e de informar com vistas (dentre outras finalidades) a efetivar o direito à verdade e à memória. Afirmamos ainda que essa lei possibilita ao cidadão ser um partícipe **ativo** no monitoramento, na avaliação e no controle social da ação e da tomada de decisões pelo Estado, que, a nosso ver, desemboca na legitimidade, qualidade e eficiência da gestão pública (BARROS; RODRIGUES, 2016, p.2, **grifo nosso**).

O resgate das autoras quanto aos aspectos históricos, social, político e jurídico, ratifica a ideia de construção da Lei de Acesso a Informação no Brasil enquanto um processo dinâmico com avanços e retrocessos para todos os atores envolvidos de forma direta ou indireta. Sob um

olhar crítico, Jardim (2013, p.384-385) traça um panorama arquivístico do Estado quando da promulgação da Lei.

O cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações com a sociedade. Outros elementos são aqueles relacionados às reais condições, na atualidade, do uso da informação governamental pela sociedade brasileira, considerando-se o déficit histórico do Estado brasileiro em termos de transparência informacional. Uma das faces dessa precariedade político-institucional é a predominância de uma condição periférica dos serviços e instituições arquivísticos do Estado e a ausência de políticas públicas arquivísticas em nível nacional e na maioria das unidades da federação.

Embora o cenário traçado por Jardim (2013) aponte condições estruturais desfavoráveis, o Brasil, no ano de 2011, passou a fazer parte do rol de países que possuem um instrumento de liberdade de informação impulsionado, em parte, pelo processo de redemocratização da década de 1980 cujo ápice encontra-se na Constituição Federal do Brasil de 1988, onde foram inseridos direitos sociais, e os avanços das tecnologias da informação e comunicação (TICs) a partir dos anos de 1990, que possibilitou a progressiva apropriação da comunicação via internet pelo cidadão brasileiro.

Outros fatos relacionados a sanção e promulgação da Lei de acesso à informação brasileira encontra respaldo nos tratados dos quais o Brasil é signatário, assumindo o compromisso de respeito à liberdade de informação. Neste aspecto, Martins comenta:

O Brasil ratificou vários tratados internacionais que têm como um dos pontos centrais o direito de acesso público à informação. Entre eles estão o pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica). (...) Todos esses tratados promulgam garantias de liberdade de expressão e pensamento aos cidadãos que impõem barreiras à atuação do Estado, impedindo-o de cercear ou indevidamente restringir essas liberdades. Esses documentos internacionais também impõem ao Estado a obrigação positiva de assegurar aos cidadãos o acesso à informação. Neste sentido, o Estado deveria não somente fornecer informações quando solicitado, mas também ter a iniciativa de produzir e divulgar as informações de interesse público que estão em seu poder. Ou seja, o Estado deve ser responsivo às demandas de acesso e também proativo no desenvolvimento de estruturas, sistemas e políticas de acesso à informação. (MARTINS, 2011, p.235).

Os tratados internacionais dão maior visibilidade a importância da liberdade de acesso à informação enquanto Direito Fundamental Humano com contribuíram para a construção do instrumento jurídico de direito de acesso à informação, ou seja, a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. Sobre o movimento de construção, Malin (2012, p.4) ressalta que “a LAI é uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e uma consequência de decisões e políticas de Estado”. A autora acrescenta:

Para além de pressões da sociedade civil e políticas de Estado, amplamente noticiadas por fontes oficiais e imprensa na web brasileira, considera-se que a construção do regime de acesso à informação no Brasil responde às pressões externas, entre elas

exigências feitas a partir de 1990 por convenções, tratados, bancas multilaterais e instituições financeiras internacionais. (MALIN, 2012, p.5).

Nas exposições acima, evidencia-se o reconhecimento da importância dos movimentos sociais no Brasil, embora transpareça que a Lei de Acesso à Informação só foi possível ser concretizada com o auxílio das pressões externas.

As leis de acesso à informação em particular os países ditos periféricos foram pressionados pelos interesses econômicos e políticos internacionais para formularem suas leis, mas ainda não estimulam de forma massiva a competência dos cidadãos na operacionalidade da lei, como é o caso do Brasil (SOUZA, 2013, p.29-30).

Embora as questões externas tenham importância, não se pode deixar de ressaltar que no Brasil existem instrumentos jurídicos que refletem a evolução gradativa da liberdade de informação. O quadro 5 apresenta, em síntese, esses instrumentos.

Quadro 5 - Instrumentos que contribuem com a liberdade de informação no Brasil.

Ano	Medida	Ação/Representação
1988	Constituição Federal	Constituição da República Federativa do Brasil.
1991	Lei 8.159 (Lei de Arquivos)	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
1997	Lei 9.507	Regula o direito à informação e disciplina o rito processual do habeas data
2000	Lei Complementar nº 101	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
2002	Decreto 4.073	Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
2003	Lei 10.683	Criação da CGU
2004		Portal da Transparência
2005	Lei 11.111	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput. do Art.5º da Constituição Federal e dá outras providências.
2005	Decreto nº 5450	Regulação do pregão eletrônico
2006	Decreto nº 5687	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.
2009	Lei Complementar nº131	Acrescenta dispositivos à LRF

Fonte: elaboração própria.

A importância dos instrumentos que antecedem a Lei de Acesso à Informação é salientada por Barros e Rodrigues (2016, p.3) quando declararam que:

A LAI, a título de esclarecimento só foi possível no processo da redemocratização pós-ditadura militar e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando o direito à informação afirma o status de direito fundamental, conforme o art.5º, inc.33.

Ao utilizar o processo de redemocratização como um dos parâmetros que conduziu ao texto da Constituição de 1988, a autora apresenta o processo democrático como condição *sine*

qua non da Lei. Embora importante, não se pode deixar de salientar que o instrumento de liberdade de informação, no Brasil chamado de Lei de Acesso à Informação, é resultado de uma construção, onde a Constituição Federal de 1988 tem papel de destaque dentre muitos outros instrumentos que também ressaltaram a liberdade de informação.

Mesmo após um longo período de maturação, a legislação que concede direitos de acesso à informação pública ainda precisará de um período para sua consolidação enquanto instrumento do cidadão.

Ainda que se verifique grande mobilização social em prol da ampliação do acesso à informação pública ao longo da recente história brasileira, o fato de o Brasil ser um país remanescente de ditadura militar (1964-1985) e ter vivido sob a égide AI-5 (Ato Institucional nº 5) dificulta o entendimento e amplia as desconfianças da sociedade civil acerca das prerrogativas dadas ao Estado sob a forma de lei. (MOURA, 2014, p.22).

A Lei de Acesso à Informação no Brasil é concebida em meio a interesses políticos, econômicos e sociais, com histórico de manifestações de diversos atores com maior ou menor intensidade. A ausência da sociedade neste processo não seria justificável, considerando a exposição de Martins (2011, p.233),

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental para a vida em sociedade. A base desse direito é o princípio de que a autoridade pública é delegada pelo eleitor e sustentada pelo contribuinte, portanto o público deve ter o direito de saber como o poder está sendo ou como o dinheiro está sendo gasto.

É possível perceber na exposição da autora que a sociedade, em relação a liberdade de informação, não pode se furtar ao direito de exercê-la considerando tratar-se de um direito inserido no íntimo da existência humana. Embora tenha havido o envolvimento de diversos atores no processo de maturação da legislação, alguns segmentos podem não ter sido suficientemente esclarecidos; há de se considerar a extensão territorial, população, escolaridade, ocupação e tantos outros fatores que podem ter contribuído negativamente.

A entrada em vigor da referida lei ocasionou uma série de mal-entendidos sobre a legalidade e os riscos de se expor pública e unilateralmente dados sensíveis e informações privadas mantidas sob a tutela do poder público. A informação sensível é aquela informação cujo comprometimento, cuja alteração, cujo roubo fraudulento ou cuja destruição podem prejudicar a continuidade do funcionamento dos serviços do Estado e o exercício do poder em situação normal ou em situações de crise. (MOURA, 2014, p.21).

A Lei de Acesso à Informação desperta o interesse sobre a capacidade do Estado como tutor das informações pessoais. O cidadão brasileiro, em vários momentos, fornece informações pessoais ao Estado; declaração anual de imposto de renda, identificação em notas fiscais de compras, informações de retiradas ou depósitos bancários dependendo dos valores, informações sobre compra e venda de bens, dentre outras.

O quadro 6 traz manifestações que antecederam a promulgação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, demonstrando alguns momentos da participação da sociedade, organizações e instituições.

Quadro 6 - Manifestações de atores sociais e instituições sobre o Direito à Informação Pública (maio/2009 a outubro/2011).

MANIFESTAÇÕES	DATA	ATOR
Debate sobre o direito à informação no Dia Mundial de Liberdade de Imprensa, São Paulo	Maio/2010	Transparência Brasil; Artigo 19, UNESCO e Transparência Hack Day
Campanha “A informação é um direito nosso”.	Maio/2010	Artigo 19
Mutirão para conseguir apoio dos 91 candidatos ao Senado Federal	Setembro/2010	Transparência Brasil; Artigo 19 e Abraji
Seminário Internacional sobre Acesso à Informação e Direitos Humanos	Novembro/2010	Arquivo Nacional
Campanha Brasil Aberto	Julho/2011	Artigo 19; Transparência Brasil
Mesa-redonda Acesso à Informação e Direitos Humanos	Julho/2011	Arquivo Nacional
Seminário Internacional Acesso à Informação: desafios de implementação	Julho/2011	UNESCO/CGU/Artigo 19

Fonte: Barros e Rodrigues (2016, p.8).

Após a entrada em vigor da Lei de Acesso a Informação, a administração pública brasileira, nas esferas federal, estadual e municipal, encontra-se diante de uma nova realidade: o cidadão passa a ter direito à informação ainda em sua fase inicial, recém produzida, sem a necessidade de aguardar a atribuição de valor histórico, resultado da destinação de documentos.

As leis de liberdade de informação provocam a reversão da presunção de segredo governamental em favor do princípio da disponibilidade. Sob tais leis, a informação mantida pelo governo e que não é disponibilizada rotineiramente pode ser acessada por seus cidadãos sob demanda. As leis de LI (**Liberdade de Informação**) têm o objetivo de garantir **juridicamente** o direito dos cidadãos cujo acesso à informação é criado por lei **que a princípio rompe com a cultura patrimonialista do Estado em relação as informações públicas** (UHLIR, 2006, p.41, grifo nosso).

A afirmativa do autor (UHLIR, 2006) é complementada e compartilhada por Khan (2009, p.1) ao destacar:

Um valor fundamental que é a base do direito ao conhecimento é o princípio de máxima divulgação, que estabelece a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ficar sujeitas à revelação, a menos que haja uma justificativa contrária em nome do interesse público favorável à não divulgação. Este princípio também implica a introdução de mecanismos efetivos, pelos quais o povo possa ter acesso a informação, incluindo sistemas baseados em solicitações e também a publicação e divulgação proativa de materiais essenciais.

As afirmativas dos autores Uhlir (2006) e de Khan (2009) convergem para o sentido da máxima divulgação das informações públicas; não encontra justificativa, salvo em casos

específicos, para os “representantes” da sociedade deixarem de tornar público as informações dos atos praticados em nome dessa representatividade.

Observa-se, ao analisar a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que a primeira diretriz aponta para uma intenção de ruptura com a cultura do sigilo; no cenário brasileiro, a divulgação das informações passa a ser regra enquanto o sigilo assume o caráter de exceção. A transposição da cultura do sigilo só poderá ser alcançada com a implementação plena dos instrumentos jurídicos de liberdade informação.

[...] a discussão sobre leis de acesso à informação pública requer o enfrentamento de duas outras questões adjacentes: o escopo do que se concebe como informação pública e o alcance das políticas públicas de informação no contexto dos Estados nacionais. A informação pública é aquela originada de um setor público e seus organismos disponíveis na forma de documento [...], **independente da forma, formato ou suporte**, produzido pelo organismo público ou em cooperação com outras instituições ou adquiridos de outras pessoas. (MOURA, 2014, p.22, grifo nosso).

Questões relacionadas a informação pública precisam transpassar o simples conceito; precisa ter o sentido vinculado ao desenvolvimento de uma filosofia de trabalho na administração pública, voltando-se a conscientização da obrigação de divulgar diante do direito do cidadão de ter acesso.

Cubillo (2003 apud MOURA, 2014, p.22) assinala que

Lamentavelmente, as políticas de informação pública são consideradas uma parente pobre das políticas públicas e que jamais figuraram como prioridade nos países da América Latina, sobretudo devido à mentalidade neoliberal que açambarcou grande parte da gestão pública desses países.

Assegurar o desenvolvimento de políticas públicas de informação é o caminho para o êxito da Lei de Acesso à Informação no Brasil; sua implementação dependerá de investimentos que incluem manutenção e treinamento de servidores públicos voltando-se para o atendimento às necessidades dos cidadãos.

A mensuração do acesso à informação, da Lei de Acesso à Informação realizada com a ferramenta RTI-Rating, conforme tabela 4.

Tabela 4 - Avaliação da Lei de Acesso à Informação do Brasil.

Seção	Avaliação Máxima	Avaliação 2017
Direito de acesso	6	6
Âmbito	30	29
Procedimento de solicitação	30	19
Exceções e recusas	30	16
Recursos	30	22
Sanções e proteções	8	3
Medidas de promoção	16	13
Total	150	108

Fonte: Global Right to Information Rating. Disponível em http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Brazil. Acessado 15 mar. 2018.

De acordo com esta avaliação, a legislação brasileira ocupa o 22º lugar dentre 111 avaliadas. Cabe destacar que os itens ou pontos na legislação, cujos critérios de avaliação propostos apontam alguma vulnerabilidade, poderão ser revistos e adequados de acordo com as realidades brasileiras. Para que se façam modificações positivas, é preciso conhecer o tratamento a ser dado para informação.

De modo geral, a Lei nº 12.527/11 trata das seguintes categorias de informação: a) informação de interesse coletivo ou geral (art.8); b) informação de interesse público (art.10); c) informação sigilosa (inciso III do art.4 e art.24); e d) informações pessoais (inciso IV do art.4 e art.31). Conforme a categoria da informação, a lei estabelece determinados critérios e regras de acesso. (SMIT; LATTOUF, 2014, p.115-116).

O acesso às informações categorizadas pelas autoras não se restringe apenas ao conhecimento do conteúdo; é preciso que a informação seja apresentada em linguagem de fácil compreensão. A Lei de Acesso à Informação estabelece como forma de assegurar o acesso às informações o seguinte:

I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (BRASIL, 2011, art.9º).

A implementação da Lei de Acesso à Informação passa, necessariamente, pela institucionalização de espaços físicos e virtuais destinados a atender o cidadão. A institucionalização precisa ser traduzida como alocação de recursos humanos e materiais suficientes para assegurar o efetivo funcionamento dos espaços.

No quesito sanções e proteções na avaliação RTI Rating, a legislação brasileira alcançou pontuação 3, dentre o máximo de 8 possíveis. O art.32 da Lei de Acesso à Informação traz o seguinte texto:

Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II – utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III- agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV – divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI – ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII – destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. § 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas: I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos,

desde que não tipificadas em lei com crime ou contravenção penal; ou II – para fins do disposto na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. § 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis [...]. (BRASIL, 2011, art. 32).

As atribuições de responsabilidades a pessoa ou entidade privada, art.33 traz o seguinte:

A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções: I - advertência; II – multa; III- rescisão do vínculo com o poder público; IV- suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a (dois) anos; e V – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade [...]. (BRASIL, 2011, art.33).

Para compreender as penalidades atribuídas e o rito processual, seria necessário um estudo aprofundado sobre o complexo sistema jurídico brasileiro, que não é objeto de estudo neste trabalho. É preciso observar que existem mecanismos legais que podem ser acionados, sem prejuízo das ações previstas na Lei de Acesso à Informação.

As avaliações RTI Rating torna-se uma referência à medida que pontua possíveis melhorias. Todavia, concentram-se exclusivamente sobre as legislações, sem aprofundamento na questão da implementação do acesso à informação.

A Lei de Acesso à Informação no Brasil, suas implicações nas rotinas da administração pública e seus reflexos nas vidas dos cidadãos torna-se “campo fértil” para estudos e atuações de diversas áreas do conhecimento, inclusive a Arquivologia.

A Lei de Acesso à Informação, em sua transversalidade, desperta o interesse de diversos campos e áreas do conhecimento, cada qual com suas especificidades de interesses e contribuições igualmente importantes.

Pela área do Direito, a LAI pode ser analisada a partir das suas implicações práticas no âmbito legal, na garantia do pleno exercício de direitos do cidadão. Pelo viés da Ciência Política, pode ser analisada como forma de substanciar a transparência governamental, e pela Ciência Histórica, como garantia de acesso a documentos sem qualquer tipo de censura em relação à natureza do assunto, classificação até então atribuída por gestão governamental. Já pela Arquivologia, ainda que nem no texto da lei tampouco no Decreto Federal 7724 de maio de 2012, que regulamenta, seja possível encontrar as palavras “documento de arquivo” ou “gestão de documentos”, a LAI pode ser analisada como forma de facilitar que informações contidas em documentos de arquivo sejam divulgadas e utilizadas (SCHMIDT, 2015, p.23-24).

As ausências das terminologias “documento de arquivo” e “gestão de documentos”, associadas a atuação da Arquivologia, na Lei de Acesso à Informação embora possa ser observado nas características da informação que se tem direito, de acordo com Sousa (2015,

p.62) “somente podem ser encontradas nos documentos produzidos e/ou recebidos pelos órgãos públicos no desenvolvimento de atividades, isto é, nos documentos de arquivo”.

As áreas que desenvolvem trabalhos com a LAI se complementam. O vínculo com o trabalho arquivístico encontra abrigo na finalidade da Lei.

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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 (BRASIL, 2011, art.1º).

A finalidade da LAI, conforme exposto, está em garantir o acesso às informações que podem, inclusive, encontrarem-se em documentos de arquivo exigindo-se intervenções arquivísticas para que sejam disponibilizadas de forma eficiente. O termo acesso é esclarecido por Freixo (2004, p.2) ao afirmar que “relaciona-se a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições que permitam o exercício efetivo desse direito”.

A relação da administração pública com a informação contida em documentos de arquivo é observada na explicação de Bellotto (2014, p.311):

Hoje já não se conhece qualquer administração, seja a de um País, Estado ou Município, seja de uma entidade ou comunidade que, para cumprir os seus objetivos clássicos (planejamento, organização, coordenação e gerenciamento), não recorra aos documentos de arquivo. E os vários níveis da população, os mais diversos segmentos profissionais e sociais, em todo o mundo, mesmo que de forma difusa e sem a exatidão desejada, reconhecem o que seja um arquivo, o que faz e para que serve.

A autora explica a identificação e reconhecimento da importância do arquivo para as administrações e sociedades como um todo. Sousa (2015, p.61) complementa:

As práticas modernas demonstram que a eficiência na organização dos documentos está vinculada a possibilidade de controlar o documento desde o momento do nascimento ou recebimento até sua destinação final (encaminhamento do documento para eliminação ou guarda permanente). Gerir documentos, em seu sentido mais amplo, significa não só racionalizar e controlar a produção documental, garantir o uso e a destinação adequada dos mesmos, mas principalmente assegurar ao governo e ao cidadão o acesso pleno às informações contidas nos documentos, tarefa por excelência dos arquivos.

Para que o emprego da LAI seja pleno, em sua finalidade, faz-se necessário o desempenho eficiente das funções arquivísticas associadas a programas de gestão de documentos, ou seja, buscar o aperfeiçoamento do controle dos documentos desde sua produção guardando-se estreita relação quanto ao cumprimento de prazos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação para respostas às solicitações dos cidadãos; cabe observar que o acesso à informação inclui os documentos em pleno uso administrativo.

CAPÍTULO 6

A GESTÃO ARQUIVÍSTICA DE DOCUMENTOS DIANTE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A gestão arquivística de documentos, embora não seja apresentada explicitamente na Lei de Acesso à Informação, assume importância para sua implementação. Em relação a ausência da gestão de documentos em Estados e Municípios, Barros e Rodrigues (2016, p.16) comentam:

Esse quadro impossibilita assim, que a LAI seja cumprida em sua totalidade que apesar dela aliar tecnologias de informação à potencialidade de disponibilizar informações atualizadas – transparência ativa -, ela é impelida em fornecer informações solicitadas – transparência passiva -, em função da elevada quantidade dos acervos em estado precários e mal gestados. Isso impossibilita assim, que todos os discursos inerentes a LAI, ao acesso à informação sejam consolidados.

O comentário das autoras evidencia a necessidade do tratamento dos documentos para que se possa dispor da informação, compartilhando com a condição observada por Indolfo (2008, p.27):

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

A condição apresentada pela autora vai de encontro ao comentário de Cook (2011, p.249): “Claramente, não faz sentido dar às pessoas o direito de acesso a documentos ou a informações, quando os documentos não podem ser encontrados”.

6.1 Documento de arquivo

Para o estabelecimento dos parâmetros de abordagem sobre a gestão de documentos, torna-se necessário explicitar o conceito de documento, suas principais características, princípios e relações.

O valor do documento para as civilizações é abordado por Indolfo (2007, p.29) ao contextualizar, com a revisão de literatura, a gestão de documentos enquanto renovação epistemológica.

O documento, ou ainda, a informação 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, basta reconhecer que os documentos serviram e servem tanto para a comprovação dos direitos e para o exercício do poder, como para o registro da memória.

Na concepção de Bellotto (2014, p.330), o documento tem longevidade na relação com o homem.

A verdade é que o documento de arquivo “acompanha e envolve o homem, mais do que nunca, não só como ferramenta de constância e testemunho de atos e fatos, mas também como ferramenta eficaz de comunicação para a estruturação social no tempo e na distância”.

Os autores Jean-Yves Rousseau e Carol Couture (1998, p.32) expõem a relação do homem com o documento administrativo.

O conteúdo dos documentos e a concepção que deles se fez constituem aspectos que nos esclarecem sobre o papel que eles desempenham, bem como sobre o lugar que eles ocuparam nas diferentes civilizações. Os suportes em que foi registrada a informação administrativa apresentam também um grande interesse. Para além de mudarem ao longo dos anos, condicionaram o seu armazenamento, a sua conservação e a sua utilização futura e exigiram o desenvolvimento de uma especialização apropriada. [...] os documentos serviram para o exercício do poder, para o reconhecimento dos direitos, para o registro da memória e para a sua utilização futura.

Esta relação do homem com o documento, pode ser traduzida como o registro para si em que relata suas memórias, assim como uma forma de registro para outro, utilizando como forma de comunicar-se por meio de signos próprios ou linguagem.

A ideia de documento como informação registrada denota a existência de um local em que se materializa. Neste sentido, Rodríguez Bravo (2002, apud RONDINELLI, 2013, p.49) é incisivo ao mencionar o suporte como “um elemento a se considerar na noção de documento [...]”, trazendo a ideia de que para a existência dos documentos é necessário que seus conteúdos informativos “sejam retidos em um elemento material para que os sinais nele fixados possam ser conservados e transmitidos.”

Percebe-se, sem maiores aprofundamentos, que documento assume a identificação de informação registrada, partindo-se do princípio que para a ação de registrar existe um suporte. Corroborando nesta perspectiva, embora de forma mais específica, Bellotto (2014, p.300), faz o seguinte questionamento: “Quais são, afinal, objetivamente, as características marcantes capazes de identificar por si a informação/documento arquivístico em relação às outras configurações documentais?”. Quanto a finalidade, Oliveira (2015, p.159) diz que “os documentos arquivísticos são produzidos de forma que comprovem as atividades, ações, procedimentos e processos que lhes deram origem.”

O questionamento da autora expõe informação/documento como objeto da arquivística, assim como traduz a ideia da existência de informação/documento arquivísticos, bem como a existência dos não arquivísticos. Neste sentido, Bernardes (1998, p.44) destaca em glossário, os termos com visível distinção entre eles:

Documento: toda informação registrada num suporte material (papel, fita, disco ótico etc); **Documento de arquivo:** é todo registro de informação original, único e autêntico que resulta da acumulação em processo natural por uma entidade produtora no exercício de suas competências, funções e atividades, independentemente de seu suporte material ser o papel, o filme, a fita magnética, o disco ótico ou qualquer outro.

Para compreensão das características mencionadas por Bernardes (1998) como próprias de documentos de arquivo: original, único e autêntico, recorre-se aos dicionários da área (Quadro 7).

Quadro 7 - Descrição das características de documentos de arquivos

Característica	Dicionário de terminologia arquivística (1996) ¹⁶ .	Dicionário brasileiro de terminologia arquivística (2005) ¹⁷
Autêntico	Autenticidade: Qualidade de um documento quando preenche as formalidades necessárias para que se reconheça sua proveniência, independentemente da veracidade do respectivo conteúdo.	Localizado: autenticação
Original	Original: forma sob a qual um documento, feito por vontade expressa de seu autor, é conservado no suporte e no formato (1) em que foi emitido, com os devidos sinais de validação.	Original 1 Documento produzido pela primeira vez ou em primeiro lugar 2 Versão final de um documento, já na sua forma apropriada
Único	Unicidade: Qualidade pela qual os documentos de arquivo (1), a despeito de forma, espécie ou tipo, conservam caráter único em função de seu contexto original.	Não localizado

Fonte: elaboração própria com base em Bernardes (1998).

Para Bellotto (2014, p.331), existem elementos que configuram o documento de arquivo na esfera pública:

Autenticidade, confiabilidade, integridade, permanência é o que se espera dos documentos de arquivo como garantia de cidadania, de governabilidade, de entendimento e de permanência do respeito dos direitos e deveres assumidos entre governantes e governados, na esfera pública, ou mesmo nos microcosmos das organizações e entidades privadas.

As características, também são abordadas por Duranti (1994 apud RONDINELLI, 2013, p.181-183):

Imparcialidade(...) o documento arquivístico é imparcial não significa que quem o produz é isento de ideias preconcebidas, mas que as razões e as circunstâncias de sua criação garantem que o mesmo não foi produzido sob o temor do “olhar público”. Assim, o documento arquivístico constitui uma “promessa de fidelidade aos fatos e ações que manifestam e para cuja realização contribuem; A **autenticidade** está

¹⁶ Ana Maria Camargo e Heloísa Liberalli Bellotto (coord.). Dicionário de terminologia arquivística, São Paulo, AAB, Núcleo São Paulo, 1996.

¹⁷ Arquivo Nacional (Brasil). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

vinculada ao *continuum* da criação, manutenção e custódia, ou seja, os documentos arquivísticos são autênticos porque são criados, mantidos e conservados sob custódia de acordo com procedimentos regulares que podem ser comprovados; **Naturalidade**, o fato dos documentos não serem concebidos fora dos requisitos da atividade prática, isto é, de se acumularem de maneira contínua e progressiva, como sedimentos de estratificações geológicas, os dota de um elemento de coerção espontânea, ainda que estruturada; **Inter-relacionamento**, trata-se das relações que os documentos estabelecem entre si no decorrer das atividades e que os tornam interdependentes, ou, nas palavras de Jenkinson: “todo arquivo está potencialmente e intimamente ligado a outro, tanto dentro quanto fora do grupo no qual é preservado, e seu significado depende dessas relações (...)”; **Unicidade**, cópias de um documento arquivístico podem existir em um mesmo grupo ou em outros grupos, mas cada cópia é única em seu lugar, porque o complexo das suas relações com os outros documentos é sempre único.

Embora Schellenberg (2002, p.200) especifique sua definição do termo “unicidade” em a informação, o sentido adequa-se perfeitamente a documentos:

O termo “unicidade”, aplicado a informação, significa que a informação contida em determinados documentos oficiais não será encontrada em outras fontes documentárias de forma tão completa e utilizável. A informação é obviamente única se não pode ser encontrada em outro lugar. Mas a informação em documentos públicos raramente é de todo única, pois em geral tais documentos se relacionam a assuntos também tratados em outras fontes documentárias e a informação que contém pode ser idêntica, ou quase idêntica, à contida em outras fontes. A fim de ser considerada única para fins de avaliação, a informação não precisa ser completamente diferente de todas as demais, porém deve dizer respeito a assunto sobre o qual não existia outra informação documentária tão completa ou tão conveniente quanto nos documentos oficiais.

De forma a esclarecer estas particularidades, recorre-se a obra de Bellotto (2002, p.7) que traz o seguinte:

A verdade é que o documento de arquivo, graças a seus elementos substanciais, fortemente ancorados nos princípios da proveniência, da organicidade, da unicidade e da indivisibilidade [...], é, indubitavelmente, prova do exercício das funções/atividades da entidade produtora/acumuladora do documento.

Embora, com frequência encontre-se o termo “documento de arquivo”, Rondinelli (2013, p.144) explica a adoção do termo “documento arquivístico” no Brasil.

O uso do termo “documento de arquivo” é comum no cenário arquivístico dos países de língua latina, entre os quais o Brasil. Já o termo documento arquivístico (archival document ou record) é próprio dos países de língua inglesa. Tal realidade por si só já justificaria a opção por documento de arquivo. Ocorre, porém, que, no nosso entendimento, o adjetivo “arquivístico” identifica mais adequadamente a entidade em questão, à medida que lhe atribui uma qualidade: a entidade é arquivística. E por que é? Por sua própria natureza, ou melhor, porque é produzida ou recebida no decorrer das atividades de uma pessoa física ou jurídica. Já o termo “documento de arquivo” possui mais uma conotação de lugar: o documento está no arquivo. E por que? Porque ali foi colocado.

As características, próprias de documentos de arquivo, não se encontram isoladas; fazem parte de um conjunto associados aos princípios arquivísticos. Segundo Bellotto (2014, p.300),

“os princípios básicos da arquivologia são suficientes para demonstrar o quadro daquelas características”. Lodolini (1991, apud BELLOTTO, 2002, p.7), esclarece:

O significado pleno de cada documento evidencia-se somente através do vínculo com todos os documentos do mesmo arquivo, o que interessa é conhecer como este documento foi produzido, no curso de que procedimento administrativo e com que validade/vigência jurídico-administrativa.

Como forma de apresentar, objetivamente, as características marcantes capazes de identificar por si a informação/documento de arquivo em relação a outras configurações documentais, Bellotto (2014, p.300) relaciona os princípios:

Organicidade é a qualidade segundo a qual os arquivos refletem a estrutura, funções e atividades da entidade acumuladora em suas relações internas e externas. **Proveniência** é o princípio pelo qual os arquivos devem ser organizados em obediência à competência e às atividades da instituição ou pessoa legitimamente responsável pela produção, acumulação ou guarda dos documentos, mantendo sua individualidade, não se devendo misturar documentos, enquanto produção/acumulação de origens diversas. **Unicidade** é entendida como a qualidade pela qual documentos de arquivo, a despeito de forma, espécie ou tipo, conservam caráter único em função de seu contexto de origem. **Indivisibilidade ou integridade** arquivística é a característica derivada do princípio da proveniência, segundo a qual um fundo de arquivo (isto é, o conjunto documental acumulado por determinada entidade) deve ser preservado sem dispersão, mutilação, alienação, destruição não autorizada ou acréscimo indevido. [...] **cumulatividade**, isto é, o arquivo é uma formação progressiva, natural e orgânica.

Embora todos os princípios relacionados pela autora tenham importância para a Arquivologia, busca-se outros esclarecimentos sobre o princípio da proveniência pela grande proximidade com outros princípios. O dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia traz a seguinte definição:

[...] princípio arquivístico fundamental, segundo o qual os documentos ou os arquivos originários de uma instituição, de uma corporação, de uma família ou de uma pessoa não devem ser incorporados a documentos ou arquivos de outras procedências; inclui às vezes, o princípio do respeito aos fundos [...] (CUNHA, 2008, p.291).

Observa-se que a definição de Bellotto (2014) corrobora com Cunha (2008) indicando que o princípio da proveniência, embora em alguns momentos tenha uma relação intrínseca, não se configura como sinônimo do princípio de respeito aos fundos.

A Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE) do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), cujo objetivo é definir normas, diretrizes, procedimentos técnicos e instrumentos legais referentes a gestão e preservação de documentos arquivísticos digitais, define o documento arquivístico como “o documento produzido (elaborado ou recebido), no curso de uma atividade prática, como instrumento ou resultado de tal atividade, retido para ação ou referência”. (CONARQ, 2014, p.18). Neste conceito, é possível observar elementos que constituem o documento arquivístico:

1. Produção no curso de uma atividade prática;
2. Órgão ou entidade, público ou privado, compostos por pessoas;
3. A existência de atividades, atribuídas a um conjunto de atos praticados pelas pessoas com objetivo de cumprir a atividade em si.
4. Suporte como o meio material onde a informação é registrada.

A implantação de um programa de gestão de documentos, segundo a Câmara Técnica (CONARQ, 2011, p.17), “permitirá a preservação dos documentos arquivísticos confiáveis, autênticos, acessíveis e compreensíveis”.

6.2 Gestão arquivística de documentos

Embora a Lei de Acesso à Informação não estabeleça explicitamente uma relação entre a organização do arquivo e o acesso à informação, a Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece no Parágrafo 2º do Artigo 216 que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. Nota-se que a garantia constitucional do pleno uso social da informação passa pela gestão de documentos. Segundo a Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, nos termos de seu artigo 3º, considera gestão de documentos como “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.”.

O sentido do conceito de gestão de documentos também pode ser encontrado, implícito, no Artigo 4º da Lei de Acesso à Informação.

I – informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II – documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; [...]; V – tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; [...]. (BRASIL, Lei 12.527/2011).

Os elementos contidos na definição de tratamento da informação, contemplam os elementos adotados no campo arquivístico para gestão de documentos. Considerando que a Lei de Acesso à Informação é apresentada de forma ampla, entende-se que há espaço para intervenção do trabalho da Arquivologia na informação.

A expressão gestão de documentos, traduzida do inglês records management, enquanto prática ou teoria arquivística, não alcança unanimidade. Embora reconheça que “alguns

concebem a gestão de documentos como a aplicação da administração científica com fins de eficiência e economia, sendo os benefícios para os futuros pesquisadores considerados apenas meros subprodutos”, Jardim (1987, p.35) atribui ao historiador norte-americano Lawrence Burnet a afirmação de que:

Gestão de documentos é uma operação arquivística, o processo de reduzir seletivamente a proporções manipuláveis a massa de documentos, que é característica da civilização moderna, de forma a conservar permanentemente os que têm um valor cultural futuro sem menosprezar a integridade substantiva da massa documental para efeitos de pesquisa.

Os subprodutos, mencionados na narrativa de Jardim (1987), podem ser identificados como os documentos ou conjuntos documentais remanescentes de procedimentos adotados na gestão de documentos, recolhidos aos arquivos permanentes; seriam os fragmentos da massa documental original. Lawrence Burnet conduz à ideia de que os documentos remanescentes de um processo de destruição, podem ser vistos como resultados de uma escolha diante da impossibilidade de se manter tudo. Diante de posicionamentos extremos em relação a gestão de documentos, Jardim (1987, p.35) identifica na legislação norte-americana um texto mediador.

O planejamento, o controle, a direção, a organização, a capacitação, a formação e outras atividades gerenciais relacionadas com a criação de documentos, sua manutenção, uso e eliminação, correspondência, formulários, diretrizes, informes, documentos informáticos, microformas, recuperação de informação, fichários, correios, documentos virtuais, equipamentos e materiais, máquinas reprográficas, técnicas de informação e elaboração de dados, preservação e centros de arquivamento intermediários ou outras instalações para armazenagem.

O texto, atribuído à legislação norte-americana, explicita a forte influência da Administração. De forma objetiva, Chiavenato (2008, p.340), traz explicações sobre as relações do planejamento, organização, direção e controle na Administração.

Quando consideradas em um todo integrado, as funções administrativas formam o processo administrativo. Quando consideradas isoladamente, o planejamento, organização, direção e o controle constituem funções administrativas. [...]. A sequência das funções do administrador forma o ciclo administrativo [...]. Na realidade, as funções do administrador que formam o processo administrativo são mais do que uma sequência cíclica, pois elas estão intimamente relacionadas em uma interação dinâmica. O processo administrativo é cíclico, dinâmico e interativo [...].

Observa-se que a definição norte-americana é bem abrangente, envolvendo o ciclo administrativo e cobrindo o acompanhamento dos documentos desde sua criação até sua destinação para eliminação ou guarda definitiva. O texto legislativo representa a ótica norte-americana diante das experiências na solução de questões locais. Neste sentido, considerando que os modelos de gestão de documentos possuem particularidades locais, Indolfo (2007, p.33-34) pontua:

Não se pode falar de gestão de documentos como um conceito único e de aplicação universal, uma vez que de sua elaboração e desenvolvimento participaram fatores

determinantes, em que se destaca uma dada e específica tradição arquivística, e também administrativa, e um contexto histórico e institucional.

Percebe-se que a gestão de documentos é caracterizada de acordo com as práticas locais em resposta a problemas vivenciados, considerando suas culturas e tradições, embora não se descarte a possibilidade de influências dos experimentos realizados nos diversos países.

Quanto ao elemento eficiência, presente no conceito de gestão de documentos, quando relacionada a Administração Científica, remete ao trabalho de Taylor¹⁸, caracterizado por:

Sua preocupação inicial foi eliminar o fantasma do desperdício e das perdas sofridas pelas indústrias americanas e elevar os níveis de produtividade por meio da aplicação de métodos e técnicas da engenharia industrial. Taylor procurou tirar do operário o direito de escolher a sua maneira pessoal de executar a tarefa – no que foi bem-sucedido – para impor-lhe um método planejado e estudado por profissionais especializados no planejamento das tarefas. Essa administração das tarefas se assentava na organização racional do trabalho que procurava localizar o método pelo qual o operário poderia se tornar eficiente. Este método se assentava em quatro princípios. **Princípio do planejamento** – substituir no trabalho o critério individual do operário, a improvisação e a atuação empírico-prática, pelos métodos baseados em procedimentos científicos. Substituir a improvisação pela ciência, por meio do planejamento do método; **Princípio do preparo** – selecionar cientificamente os trabalhadores de acordo com suas aptidões, prepara-los e treiná-los para produzirem mais e melhor, de acordo com o método planejado. Além do preparo da mão-de-obra, preparar também as máquinas e os equipamentos de produção, bem como o arranjo físico e a disposição racional das ferramentas e dos materiais; **Princípio do controle** – controlar o trabalho para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto. A gerência deve cooperar com os trabalhadores, para que a execução seja a melhor possível; **Princípio da execução** – distinguir distintamente as atribuições e as responsabilidades para que a execução do trabalho seja bem mais disciplinada. (LIMA, 2006, p.1-2).

O conceito de eficiência, sob ótica da Administração, como ações que visam a utilização correta dos recursos é traduzido por Maximiano (2008, p.7) como:

Eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente ou de maneira econômica, seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente a organização é. Em muitos casos, isso significa usar menos quantidade de recursos para produzir mais.

Embora os estudos de Taylor tenham sido realizados com operários, o movimento da administração científica propunha, de acordo com Maximiano (Ibid., p.22), “[...] o redesenho do trabalho para aumentar a eficiência. O redesenho era necessário porque não havia métodos. Os trabalhadores faziam as tarefas de acordo com palpites ou sua intuição [...]”. As práticas tiveram grande influência na racionalidade proposta na gestão de documentos em forma de criação de padrões mais eficientes e descrição das tarefas, ou seja, elaboração de procedimentos para tornar o trabalho mais simples e rápido. Nesta proximidade da gestão de documentos com a administração, Indolfo (2007, p.30-31) destaca:

¹⁸ TAYLOR, Frederick Winslow (1856-1915), engenheiro americano, considerado o fundador da moderna teoria da administração. Utilizou como técnica, para chegar ao método racional, o estudo de tempos e movimentos.

Os Estados Unidos, entre outros países anglo-saxônicos, são considerados pioneiros, desde os anos 1940, na elaboração do conceito de gestão de documentos (records management) cuja ótica, inicialmente, 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 prazo de guarda [...].

Paralelamente ao desenvolvimento da gestão de documentos no Governo norte-americano, o Governo Federal do Canadá implementou ações no mesmo sentido por intermédio de suas comissões.

Quadro 8 - Comissões e ações de destaque no período de 1947 - 1962

Período	Estados Unidos	Período	Canadá
1947	Comissão Hoover ¹⁹	1951	Comissão Massey
1950	Federal Records Act Determina que organismos governamentais deveriam dispor de um records management program.	1961-1962	Comissão Glassco
1953	Comissão Hoover		

Fonte: Elaboração própria, com base em Indolfo (2007, p.33).

Frequentemente abordada na literatura nacional e internacional, tem-se atribuído a formulação do conceito de gestão de documentos ao período Pós-Segunda Guerra Mundial, quando da chamada “explosão documental” no âmbito das administrações públicas, que trouxe a necessidade de racionalizar e controlar o volume das grandes massas documentais que acumulavam-se em grandes depósitos de arquivos.

[...] ocorreu o aumento da quantidade da informação produzida, o incremento das atividades de racionalização da sua utilização e a valorização para a ampliação de sua acessibilidade, além das questões que envolvem o tratamento, armazenamento e difusão das informações registradas nos novos suportes magnéticos, eletrônicos ou digitais. (INDOLFO, 2007, p.29-30).

A gestão de documentos não é fruto de um acaso mas, de uma construção ao longo dos anos cujos fatores econômicos, administrativos, avanços tecnológicos dentre outros, do Pós-Guerra contribuíram para sua conceituação e implementação. Embora os movimentos possam ter se tornado mais evidentes após a Segunda Guerra, quadro 7, Indolfo (2007), em suas pesquisas, identificou autores como Joaquim Llansó I Sanjuan (1993) que compartilharam da premissa de que o desenvolvimento da gestão de documentos na administração federal americana data do período de 1934-1941, abrangendo antes e durante a Segunda Guerra

¹⁹ Hoover Commission on the Reorganization of the Executive Arm of the Government.

Mundial. Em relação a produção de documentos, Indolfo (2007, p.32) pontua na linha temporal que “com a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, a situação, antes controlável, vai se tornando crítica, gigantesca para alguns, levando a criação de novas comissões e a expedição de atos legislativos específicos”.

Mesmo que inicialmente possam ser identificadas divergências quanto ao período de início das propostas de aplicação da gestão de documentos, dúvidas não pairam ao reconhecer Ernest Posner e Theodore R. Schellenberg como os responsáveis pela difusão e aplicação nos anos de 1950 e 1960. Sobre a importância da gestão de documentos, sob a ótica voltada aos governos norte-americano e canadense, Indolfo (2007, p.34-35) destaca:

Artel Ricks, em trabalho apresentado no 8º Congresso Internacional de Arquivos, ocorrido em Washington, em 1976, afirma que a gestão de documentos criou, no caso do governo norte-americano, maior consciência quanto ao significado dos documentos, qualquer que fosse seu suporte, tendo os arquivos nacionais, dos Estados Unidos e do Canadá, assumido a função de órgãos de apoio à administração pública com a competência de orientar programas de gestão de documentos em órgãos governamentais.

A importância não fica restrita aos dois países; os modelos de gestão de documentos diversificaram-se por todo o Mundo, justificando a definição identificada por Jardim (1987, p.35) no Dicionário de terminologia arquivística, do Conselho Internacional de Arquivos, “a gestão de documentos diz respeito a uma área da administração geral relacionada com a busca de economia e eficácia²⁰ na produção, manutenção, uso e destinação final dos mesmos”. Texto semelhante é creditado por Indolfo (2007, p. 36) à UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, por intermédio da RAMP²¹, como “domínio da gestão administrativa geral com vistas a assegurar a economia e eficácia das operações desde a criação, manutenção e utilização, até a destinação final dos documentos”.

As ações desenvolvidas pela UNESCO, por intermédio da RAMP, também buscaram abordar o tema conforme o trabalho de James Rhoads “A função da gestão de documentos e arquivos nos sistemas de informação”. Segundo Rhoads (apud JARDIM, 1987, p.36), as fases de um programa de gestão de documentos:

[...] um programa geral de gestão de documentos, para alcançar economia e eficácia, envolve as seguintes fases: - **produção**: concepção e gestão de formulários, preparação e gestão de correspondência, gestão de informes e diretrizes, fomento de sistemas de gestão da informação e aplicação de tecnologias modernas a esses processos; - **utilização e conservação**: criação e melhoramento dos sistemas de arquivos e de recuperação de dados, gestão de correio e telecomunicações, seleção e uso de equipamento reprográfico, análise de sistemas, produção e manutenção de

²⁰ Eficácia está relacionada com a realização dos objetivos; quanto mais a organização atinge seus objetivos, mais eficaz.

²¹ Records Archives Management), programa da UNESCO estabelecido em 1979 que buscou chamar atenção do público em geral e os tomadores de decisão para a importância dos documentos e arquivos.

programas de documentos vitais e uso de automação e reprografia nestes processos; - **destinação:** a identificação e descrição das séries documentais, estabelecimento de programas de avaliação e destinação de documentos, arquivamento intermediários, eliminação e recolhimento dos documentos de valor permanente às instituições arquivísticas.

Em relação as fases da gestão de documentos, pontua-se o seguinte:

Gestão de documentos implica em acompanhar todo o ciclo vital dos documentos produzidos por um órgão ou entidade no desempenho de suas funções e atividades, determinando aqueles que devem ser conservados em caráter permanente e os que devem ser eliminados a curto, médio e longo prazo, resultando em eficiência e economia de tempo e espaço, na racional utilização de recursos humanos, materiais e financeiros e na redução da massa documental produzida. Sua execução exige planejamento, organização, coordenação e controle de pessoal, espaço físico, equipamentos, instalações, material e recursos financeiros. (ARQUIVO NACIONAL, 2011).

Sobre o ciclo vital dos documentos, Arquivo Nacional (2011, p.21) esclarece que “entendemos por ciclo vital dos documentos as sucessivas fases por que passam os documentos de um arquivo, desde a produção até a guarda permanente ou eliminação, ou seja, produção, utilização e destinação final”.

Enquanto a legislação norte-americana apontava para os requisitos básicos à gestão de documentos, os conceitos do Conselho Internacional de Arquivos e da UNESCO, cuja presença das palavras economia e eficácia indicam a necessidade de racionalidade, corroboram com as fases estabelecidas por James Rhoads, base para o desenvolvimento dos procedimentos.

Os trabalhos desenvolvidos pela UNESCO apontam que:

A aplicação de um programa de gestão de documentos pode ser dar em quatro níveis: - **nível mínimo:** estabelece que os órgãos e entidades devem contar, ao menos, com programas de retenção e eliminação de documentos e 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 fichas, formulários e correspondência, e a implantação de sistemas de arquivos; - **nível máximo:** inclui todas as atividades já descritas, complementadas pela gestão de diretrizes administrativas, de telecomunicações e pelo uso de recursos de automação. (ARQUIVO NACIONAL, 2011, p.22-23).

O desenvolvimento da gestão de documentos, no Brasil, desperta a preocupação de Jardim (1987, p.40) que indica carência de qualificação profissional e pesquisas científicas no assunto:

Que gestão de documentos podemos nós, profissionais dos arquivos públicos brasileiros, oferecer à administração pública? resultado das demandas de administrações públicas como os EUA e o Canadá, a aplicação dos princípios teóricos da gestão de documentos envolve, necessariamente, a construção de metodologias específicas compatíveis com a tradição histórico administrativa do país. Se as experiências internacionais neste campo constituem um marco referencial e fonte de inspiração para as nossas reflexões, cabe aos arquivos públicos brasileiros, por meio de seus profissionais, juntamente com os administradores públicos, voltar-se para a

produção do conhecimento indispensável à implementação consequente de programas de gestão de documentos [...]. Ao contrário dos países onde os arquivos públicos que, com vistas à sua modernização, se dirigem à administração pública com projetos que objetivam a adoção de elementos básicos de gestão de documentos.

A gestão de documentos, por envolver particularidades e tradições arquivísticas e administrativas do país, não pode ser visto como um “produto de importação”; a qualificação de pessoal passa pela busca de soluções a problemas locais. Embora reconheça avanços, Jardim (2015, p.45) expõe:

Trinta anos após, várias respostas foram alcançadas no cenário arquivístico brasileiro, mas essa inquietação mostra-se ainda pertinente. De um lado porque, avanços significativos reconhecidos, a gestão de documentos ainda é a exceção e não a regra no Estado brasileiro. Do outro, porque parece ainda tímida a adoção dos princípios da ISO 15489²² e outras normas na administração pública brasileira. Certamente, há mais trabalhos a fazer uso da ISO 15489 no setor privado do que o refletido na literatura da área. São hipóteses a conferirmos mediante pesquisas, para oferecermos seus resultados aos formuladores de políticas públicas.

As justificativas à questão do autor tornam-se mais dificultosas ao perceber-se que a gestão documental no setor público brasileiro, é acima de tudo, um dever previsto em instrumentos jurídicos²³.

Pautando-se em questões relacionadas ao processo de desenvolvimento da política de gestão de documentos, Bernardes (2015, p.165) faz uma síntese dos desafios e dificuldades que envolvem a implementação.

A política de gestão documental não é de simples concepção e aplicação, pois requer um conjunto de estratégias e mecanismos de ordem organizacional, técnica e operacional, relacionados e interdependentes, bem como a atuação integrada de diversos atores, o que enseja dificuldades quase incontornáveis no setor governamental. Nesse contexto, é preciso reconhecer também a relevância de aspectos culturais e humanos, o que exige ações intensivas para a capacitação e comprometimento de servidores, bem como para a sensibilização de lideranças e dirigentes.

Embora os autores Jardim (2015) e Bernardes (2015) identifiquem que os avanços são tímidos, não alcançando a plenitude nos últimos trinta anos, é possível reconhecer que o conceito de gestão de documentos no Brasil ganha maior visibilidade quando incluído no Artigo 3º da Lei Federal nº 8.159, de janeiro de 1991, conhecida como “Lei de Arquivos”, que estabelece “Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente

²² ISO (International Organization for Standardization) 15489:2001 – Information and documentation – Records management. Norma da série ISO; dispõe sobre gestão de documentos, aplicável a todo documento de arquivo, independente do suporte.

²³ Constituição Federal (1988), art.216 §2º. Ver também art. 1º da Lei Federal nº 8.159 (1991).

e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”. A legislação ampliou a difusão, embora não seja o primeiro conceito difundido.

No artigo 21 da mesma Lei define-se o alcance das responsabilidades pela regulamentação: “Legislação Estadual, do Distrito Federal e municipal definirá critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais bem como a gestão e o acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal, e nesta Lei.”.

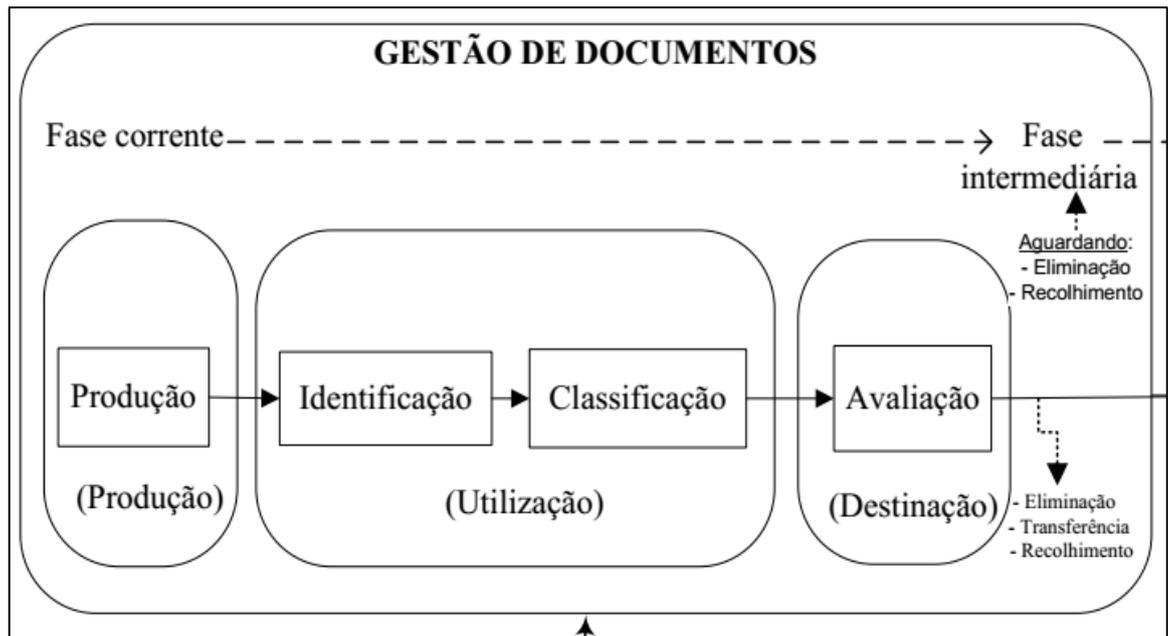
O conceito destacado na legislação brasileira “carrega” a principal ação da gestão de documentos, o controle, sobre a produção, tramitação, uso, arquivamento e o consequente acesso durante o ciclo de vida dos documentos; cria-se a obrigatoriedade de atuação na gênese documental. Os procedimentos e operações técnicas evidenciam o objetivo da racionalização dos documentos ao necessário à administração. A aplicação das ações, sob uma ótica arquivística é identificada por Carvalho (2015, p.29) ao afirmar:

A gestão de documentos abrange procedimentos técnicos aplicáveis ao tratamento, organização e administração dos arquivos; [...]. Dentre esses procedimentos estão as operações técnicas de destinação (eliminação, transferência e recolhimento), e as operações inerentes à realização das funções arquivísticas contempladas na gestão de documentos.

A gestão de documentos, assume a característica de um processo onde as ações (procedimentos e operações técnicas) estão interligadas com início na produção dos documentos. Neste contexto, inserem-se as funções arquivísticas elencadas por Rousseau e Couture (1988, p.265) como: “criação, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão” dos arquivos; aplicam-se à organização e ao tratamento dos arquivos.

Embora a obra de Jean-Yves Rousseau e Carol Couture (1988) possa ser utilizada como referência, torna-se importante destacar que nem todas as funções arquivísticas apresentadas pelos autores são contempladas dentro dos processos de gestão de documentos. O termo criação, é substituído, considerando o conceito de gestão de documentos na Lei nº 8.159/91, onde menciona o termo produção; a aquisição, é uma função mais evidente nos arquivos permanentes e, para o termo conservação, por ser um desdobramento ou ação da preservação, seu uso pode ser preterido. Dentro da proposta deste trabalho, as funções produção (criação), avaliação, classificação são as que atendem, sem restrições, a gestão de documentos.

Figura 5 - Funções arquivísticas nas fases da gestão arquivística de documentos



Fonte: Carvalho (2015, p.34)

Produção, como fase, é descrita por Oliveira (2015, p.159) como:

A fase da produção dos documentos é importante, pois é nela que as conexões entre os documentos são estabelecidas, e esse vínculo deverá ser mantido na fase permanente. Preferencialmente, a classificação dos documentos ocorre nessa fase, na medida em que as relações internas e externas entre as atividades e ações representadas nos registros são mais claras, assim como a relação de um documento com o conjunto de documentos.

Segundo Santos (2009, p.178),

A criação/produção “contempla os procedimentos relacionados à manutenção do maior rigor possível na produção dos documentos de arquivo, abrangendo a definição de normas, conteúdo, modelos, formato e trâmite; [...] a execução adequada desta função demanda um conhecimento profundo da instituição, seus objetivos e missão, as tecnologias disponíveis e os tipos de documentos adequados ao exercício do negócio da instituição.

Na perspectiva da gestão de documentos, onde se busca eficiência e controle para a racionalidade de documentos, na fase de produção a adoção de procedimentos previamente definidos poderá evitar a proliferação de formulários, criados em função de ações casuísticas embasadas em critérios pessoais de administração.

Avaliação, de acordo com o Dicionário brasileiro de terminologia arquivística (2005), diz respeito ao “processo de análise de documentos de arquivo(1), que estabelece os prazos de guarda e destinação de acordo com os valores que lhes são atribuídos. Ver também comissão de avaliação.”; definição aproximada encontra-se no Dicionário de terminologia arquivística (1996) que traz avaliação como “processo de análise de arquivos (1) visando a estabelecer sua destinação de acordo com os valores que lhes forem atribuídos.”.

Classificação, o Dicionário de terminologia arquivística (1996) define como “sequência de operações que, de acordo com as diferentes estruturas, funções e atividades da entidade produtora, visam a distribuir os documentos de arquivos. Sousa (2004, p.22) observa:

É importante ressaltar que Schellenberg fazia uma distinção entre as operações nos arquivos correntes e permanentes. Essa diferenciação originou dois termos: classificação e arranjo. Isso era necessário, segundo o autor, porque os usos dados aos documentos nessas duas idades não podem ser considerados os mesmos.

Segundo Schellenberg (2002, p.84), “há três elementos principais a serem considerados na classificação de documentos públicos: a) a ação a que os documentos se referem; b) estrutura do órgão que os produz; e c) o assunto dos documentos”. Para Bernardes (1998, p.18), classificação de fundo:

É uma atividade intelectual que consiste em reconstituir, mediante pesquisa na legislação, a origem e evolução da estrutura organizacional e funcional do órgão produtor dos documentos. A classificação deve materializar-se na elaboração de instrumentos de trabalho: compilação da legislação e confecção de organogramas que representem a estrutura orgânica hierarquizada do órgão e suas subdivisões internas, que são as unidades geradoras dos documentos. O trabalho de classificação deve interagir com a análise dos conjuntos documentais a fim de se identificar as funções ou atividades informalmente exercidas.

A classificação exige conhecimento que vai além da administração; é preciso conhecer as necessidades de uso dos documentos uma vez que quem os gerou pode utilizar este critério de busca.

Classificação é a organização dos documentos de um arquivo, de acordo com um plano ou código de classificação. A classificação se realiza pela análise e identificação do conteúdo dos documentos, com a seleção da categoria de assuntos sob a qual serão classificados, arquivados e acessados. (ARQUIVO NACIONAL, 2011).

Observa-se que a classificação dá ênfase à identificação, definida pelo Dicionário brasileiro de terminologia arquivística (2005), como o “processo de reconhecimento, sistematização e registro de informações sobre arquivos(1), com vistas a seu controle físico e /ou intelectual.”. Para Rodrigues (2011, p.118-119), a identificação não é vista como uma ação da classificação mas, se configura como uma função arquivística.

A identificação é um tipo de investigação científica particular que constitui uma ferramenta de trabalho para o arquivista. Uma metodologia de pesquisa que se desenvolve, nos parâmetros do rigor científico, como tarefa preliminar e necessária às funções de classificação, avaliação, descrição e planejamento da produção documental. É uma fase de levantamento de dados que consiste em estudar analiticamente o documento de arquivo e os vínculos que mantém com o órgão que o produziu, seja em fase de produção ou de acumulação.

A gestão de documentos, trouxe maior visibilidade à realização das funções arquivísticas, situando-as dentro de suas fases e práticas. Segundo Jardim (1987, p.36-37):

A gestão de documentos veio contribuir para as funções arquivísticas sob diversos aspectos: - ao garantir que as políticas e atividades dos governos fossem

documentadas adequadamente; - ao garantir que menor número de documentos inúteis e transitórios fosse reunidos a documentos de valor permanente; - ao garantir a melhor organização desses documentos, caso atingissem a fase permanente; - ao inibir a eliminação de documentos de valor permanente; - ao garantir a definição de forma criteriosa da parcela de documentos que constituem o patrimônio arquivístico de um país, ou seja, de 2 a 5% da massa documental produzida, segundo a UNESCO.

No reconhecimento das contribuições da gestão de documentos para as funções arquivísticas, observa-se que o autor apresentou os benefícios da aplicação da gestão de documentos, ou seja, os resultados impactam no arquivo permanente da instituição. A aplicação da gestão de documentos requer investimentos em qualificação de profissionais e aquisição de materiais, ou seja, necessita de serviços arquivísticos estruturados.

CAPÍTULO 7

ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS COLETADOS

Neste capítulo do trabalho apresenta-se, analisa-se e compara-se os dados relacionados ao campo empírico da pesquisa, sobre atuação dos serviços arquivísticos de prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte na implementação da Lei de Acesso à Informação. Os dados, coletados por meio de pesquisa em documentos oficiais (Leis, decretos, organogramas e formulários), em websites institucionais, em literaturas existentes no campo e aplicação de questionários presencialmente, com visitas previamente agendadas por telefone ou e-mail, respondidos por servidores indicados pela administração municipal.

Por meio da pesquisa documental busca-se conhecer as legislações de acesso à informação, a disponibilidade das informações em websites e a facilidades apresentadas para solicitações de informações. Com a aplicação dos questionários, mapear as atuações dos serviços arquivísticos na implementação da Lei de Acesso à Informação, apontando nos Serviços de Informação ao Cidadão as validações ou não dos discursos. As questões, dispostas de forma a identificar os respondentes, estruturas e atuações dos serviços arquivísticos e serviços de informação ao cidadão.

Utiliza-se da abordagem qualitativa e do método comparativo para descrever, analisar e contextualizar os dados coletados. Com o método comparativo torna-se possível identificar e analisar semelhanças e diferenças entre as unidades administrativas envolvidas nas pesquisas. Segundo Lakatos e Marconi (2003, p.107), “[...] o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais.”.

Os tópicos seguintes tratarão da análise comparativa dos dados coletados nos documentos, websites institucionais e com os questionários aplicados.

7.1 Pesquisa documental

Os websites institucionais, em “Acesso à Informação”, exceto o da Prefeitura Municipal de Igarapé, disponibilizam ou pelo menos mencionam as legislações municipais que regulamentam o acesso à informação no âmbito municipal. Esta medida torna-se importante para que o cidadão tenha as informações necessárias referentes aos procedimentos de solicitação de informações nos respectivos municípios. O quadro 9 apresenta as legislações:

Quadro 9 - Instrumentos de regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios pesquisados.

Prefeitura Municipal	Regulamentação da LAI	Ação
Capim Branco	Lei nº 1.355/2015 Decreto nº 1925/2015	Dispõe sobre o acesso a informação, previsto no inciso XXIII do art, 5º, no inciso II do § 3º do art.37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e na Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, cria o serviço de informações ao cidadão no âmbito municipal e dá outras providências. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata sobre o acesso à informações previsto no Inciso XXXIII do caput do Art.5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição.
Caeté	Decreto nº 259/2015	Regulamenta o acesso à informação pública no âmbito do Poder Executivo Municipal, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências.
Igarapé	Decreto nº 1684/2013	Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, no âmbito do Poder Executivo.
Lagoa Santa	Decreto nº 3018/2015	Regulamenta em âmbito municipal a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso à informação.
Nova União	Lei nº 821/2016 ²⁴	Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Constata-se que apenas o Município de Capim Branco regulamentou por Lei e posteriormente, o Poder Executivo ratificou a regulamentação por Decreto, o mesmo não ocorrendo no Município de Nova União que regulamentou apenas por Lei. A Lei abrange os poderes executivo e legislativo e depende de tramitação e aprovação no Poder Legislativo Municipal antes de ser sancionada pelo Poder Executivo Municipal. Na prática significa a amplitude da Lei para os dois Poderes Municipais.

Como parâmetro para investigação nas legislações de regulamentação, utiliza-se questões do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) para a 3ª edição do ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (www.cgu.gov.br/dados-abertos/arquivos/eht), dispostas (1 a 5) conforme abaixo:

1. Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo (Art.27 LAI)?

²⁴ Embora trate-se da Lei nº 821/2016, o Termo de Sanção tem como referência a Lei nº 822/2016.

Quadro 10 - Previsão para autoridades classificarem informações

Capim Branco Decreto 1925/2015	Sim. (Art.27) “A classificação de informação e de competência: I – no grau ultrassecreto, do Prefeito Municipal e o Vice-Prefeito em exercício; II- no grau de secreto e reservado, o Prefeito, o Vice-Prefeito em exercício e os Secretários Municipais, os titulares de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. § 1º - É vedada a delegação da competência de classificação das informações”.
Caeté Decreto 259/2015	Sim. (Art.17) “A classificação do sigilo de informações no âmbito da Administração Pública Municipal é de competência: I – no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades: a) Prefeito; b) Vice-Prefeito; c) Secretários Municipais ou equivalentes; II – no grau de secreto e reservado, das autoridades referidas no inciso I deste artigo, bem como dos Secretários Municipais, titulares de autarquias e fundações integrantes da Administração Indireta do Poder Executivo Municipal. §1º A competência de classificação do sigilo de informações como ultrassecreta e secreta poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, vedada a subdelegação [...]”.
Igarapé Decreto 1.684/2013	Sim. (Art.25) “A classificação do sigilo da informação é de competência da Controladoria Geral do Município.”. (Art.27) “A Secretaria de Fazenda classificará os documentos que embasarem decisões de política econômica, fiscal, tributária e regulatória.”.
Lagoa Santa Decreto nº 3018/2015	Não localizado
Nova União Lei 821/2016	Sim. (Art.31) “A classificação do sigilo da informação é de competência: I – no grau ultrassecreto, das seguintes autoridades: a) Prefeito Municipal; b) Vice-Prefeito; c) Secretários Municipais e autoridades com as mesmas prerrogativas; d) Comandante da Guarda Municipal. II – no grau de secreto [...] §1º É vedada a delegação da competência prevista nos incisos I e II [...]”.

Fonte: elaboração própria.

A definição das autoridades para classificação dos sigilos contribui para maior controle sobre os documentos sigilos. Embora em Lagoa Santa não tenha localizado a competência para a classificação, há previsão para a Comissão de Reavaliação indagar as autoridades sobre a atribuição de sigilo aos documentos. Adequando-se as realidades e necessidades locais, as demais legislações cumprem o estabelecido na LAI.

2. Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa da informação (Art. 32 LAI)?

Quadro 11 - Previsão de responsabilização do servidor

Capim Branco (Dec.1925/2015)	Sim. (Art.54) “Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público: I – recusar-se a fornecer informação requerida nos termos deste Decreto, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; [...] Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo
---------------------------------	--

	legal, as condutas descritas no caput serão consideradas como infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios estabelecidos na referida norma legal [...]”.
Caeté Decreto 259/2015	Sim. (Art.39) “Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade dos agentes públicos mencionados neste Decreto: [...] §1º Atendidos os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas, [...], que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. [...]”.
Igarapé Decreto 1.684/2013	Sim. (Art.4º, VIII §3º) “A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos do Poder Executivo, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos da lei.”.
Lagoa Santa Decreto nº 3018/2015	Sim. (Art.15) “§1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas, para fins do disposto na Lei nº 3242 de 16 de janeiro de 2012 – Estatuto do Funcionário Público Municipal [...] §2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.”.
Nova União Lei 821/2016	Sim. (Art.4º, VIII, §4º) “A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares.”.

Fonte: elaboração própria.

Atribuição de responsabilização quanto a negativa de informações contribui para que se busque a máxima divulgação. É importante, como parte do processo de acesso à informação, explicitar as penalidades pela prática lesiva ao cidadão. Observa-se, no quadro acima, que as informações são explicitadas apenas em três das cinco legislações, embora as demais cumpram o estabelecido na questão.

3. Na regulamentação existe previsão de pelo menos uma instância recursal (Art. 15 LAI)?

Quadro 12: Previsão de instância recursal

Capim Branco (Dec.1925/2015)	Sim. (Art.21, §1º) “(...) poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à comissão de Avaliação da Informação – CAI, que deverá se manifestar em cinco dias contados do recebimento do recurso.”. (Art.41) – A Comissão de Avaliação de Informações, instituída nos termos do art. 3º da Lei 1.344/2015, será composta de 05 servidores, sendo estes ocupantes dos cargos de Secretário de Administração, Coordenador de Comunicação, Representante do Setor de Protocolo, Coordenador de Seção de Secretaria e representantes as Secretaria da Fazenda, tendo como suplentes seus substitutos legalmente indicados.”.
Caeté Decreto 259/2015	Sim. (Art.37) “O interessado na informação pública que por qualquer motivo não for atendido satisfatoriamente em suas pretensões terá direito a recurso no prazo de 10 (dez) dias da data da ciência. §1º O recurso previsto no caput deste artigo será formal, contendo das razões do inconformismo, e

	dirigido à autoridade máxima do órgão ou entidade responsável pela resposta, que deverá se manifestar no mesmo prazo contado este da data do protocolo. §2º Mantida a recusa pela autoridade competente, esta deverá remeter o apelo juntamente com sua decisão ao Assessor Chefe de Controle Interno que, no prazo de 10 (dez) dias úteis e em última instância administrativa, ratificará a decisão ou atenderá a solicitação de acesso à informação desejada, podendo, caso entenda necessário, ouvir a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.”.
Igarapé Decreto 1.684/2013	Sim. (Art.18) “No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria Geral do Município, que deverá apreciá-lo no mesmo prazo, contado da sua apresentação [...]”
Lagoa Santa Decreto nº 3018/2015	Sim. (Art.10) No caso de indeferimento de acesso às informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão, no prazo de dez dias, a contar da sua ciência, conforme anexo II. §1º O recurso será apresentado no Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, que o encaminhará à autoridade que exarou a decisão impugnada, devendo se manifestar no prazo de dez dias. §2º Mantida novamente a negativa, o recurso será encaminhado à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.”.
Nova União Lei 821/2016	Sim. (Art.22) No caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de 10 (dez) dias, contado da ciência da decisão ao Secretário da pasta responsável pela informação solicitada que deverá apreciá-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado da sua apresentação. Parágrafo único – Desprovido o recurso de que trata o caput, poderá o requerente apresentar recurso, no prazo de 10 (dez) dias, contados da ciência da decisão ao Prefeito Municipal ou ao Dirigente Máximo, no caso de entidade da administração indireta, que deverá manifestar-se no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados do recebimento do recurso.”.

Fonte: Elaboração própria.

Os recursos, garantidos na Lei de Acesso à Informação, são indicados nas legislações de regulamentação. As legislações municipais não avançaram no sentido de incluírem em suas comissões de recursos, membros da sociedade civil.

4. Foi localizada no website a indicação quanto a existência de um SIC físico (atendimento presencial Inciso I, Art. 9º LAI)?

Quadro 13: Indicação de SIC físico.

Capim Branco (Dec.1925/2015)	Sim. Disponível em: www.capimbranco.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao
Caeté Decreto 259/2015	Sim. Disponível em: www.caete.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao
Igarapé Decreto 1.684/2013	Não localizado. www.igarape.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao

Lagoa Santa Decreto nº 3018/2015	Sim. Disponível em: www.lagoasanta.mg.gov.br/index.php/informacao-lei-de-acesso
Nova União Lei 821/2016	Sim. Disponível em: www.novauniao.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao

Fonte: Elaboração própria.

Apenas um, entre os cinco visitados, não menciona o endereço físico. Os websites institucionais, independente de tratar-se de administrações de municípios de porte pequeno ou de porte médio, apresentam informações detalhadas sobre o SIC, a Lei de Acesso à Informação e detalhamento de como solicitar as informações.

5. Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC (§ 2, Art. 10º LAI)?

Quadro 14 - Pedidos eletrônicos ao SIC.

Capim Branco (Dec.1925/2015)	Sim. Existe o preenchimento do formulário. www.capimbranco.mg.gov.br/int_cad.aspx?redir=sic.aspx
Caeté Decreto 259/2015	Sim. O preenchimento de formulário após cadastramento. www.caete.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao
Igarapé Decreto 1.684/2013	Sim. Necessita cadastramento e preenchimento formulário www.igarape.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao
Lagoa Santa Decreto nº 3018/2015	SimAs . Necessita de cadastro e preenchimento de formulário esic.lagoasanta.mg.gov.br/index/
Nova União Lei 821/2016	Sim. Necessita de cadastro e preenchimento de formulário www.novauniao.mg.gov.br/servico-de-informacao-ao-cidadao

Fonte: Elaboração própria.

Atendem perfeitamente, embora possam ser melhorados em relação a consulta dos pedidos. A figura abaixo ilustra:

Figura 6 - Solicitação eletrônica de informações



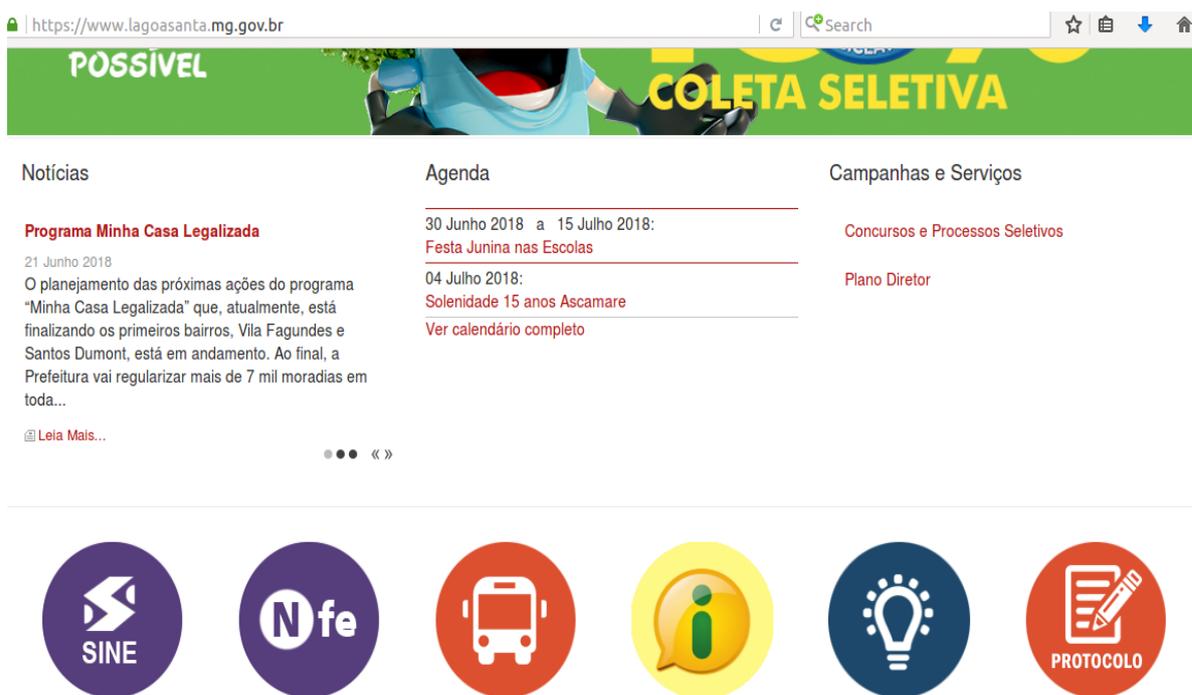
Fonte: Prefeitura Municipal de Lagoa Santa. Disponível em: esiclagoasanta.mg.gov.br/index/

As buscas em websites institucionais, além de contribuir para as respostas explicitadas nos quadros 13 e 14, revelam outros dados importantes para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação como estatísticas sobre atendimento às solicitações de acesso, recusas, recursos às instâncias superiores etc.

É possível observar, pelas informações estatísticas nos websites institucionais das prefeituras municipais de Capim Branco, Caeté, Igarapé, Lagoa Santa e Nova União, que o número de solicitações de pedidos de informações é baixo. Lagoa Santa lidera com pouco mais de 100 pedidos, registrados desde o ano de 2016.

A indicação, sinalizando o local de busca com informações que esclarece ao usuário/cidadão sobre a Lei de Acesso à Informação pode ser encontrada nos websites institucionais de todos os municípios pesquisados. A figura abaixo ilustra:

Figura 7 - Indicação informações sobre a LAI



Fonte: <https://www.lagoasanta.mg.gov.br>

Na abertura de todos os websites institucionais, foi possível observar informações sobre nome, telefone e e-mail para contato com Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários nas prefeituras municipais, endereços e horários de atendimento das unidades administrativas. Estes e outros elementos fazem parte do conjunto da divulgação ativa de informações, embora perceba-se que existem poucas publicações referentes a perguntas mais frequentes demonstrando que o cidadão ainda participa pouco da administração pública.

7.2 Aplicação dos questionários

Os serviços arquivísticos em instituições/órgãos da administração pública municipal são responsáveis pelas atividades técnicas que possibilitem o acesso às informações de documentos de arquivos. Apresentam-se em forma de arquivo setorial, arquivo central, protocolo setorial, protocolo geral e/ou arquivo e protocolo integrados.

Os questionários aplicados com a participação de servidores indicados como responsáveis por serviços arquivísticos e por serviços de informação ao cidadão da administração direta das prefeituras municipais relacionadas como marco empírico da pesquisa em data e hora previamente agendadas envolvem questões relacionadas aos aspectos individuais e coletivos dos respondentes, as estruturas dos serviços arquivísticos e a interação entre os serviços arquivísticos e os serviços de informação ao cidadão.

É importante ressaltar que, embora mantido contato inicial, presencial, para aplicação dos questionários, o representante da Prefeitura Municipal de Igarapé não retornou novas tentativas ou indicou outro servidor para agendamento da aplicação dos questionários. No Município de Caeté, a visita foi agendada por e-mail mas, o representante não atendeu no dia marcado ou aceitou novo agendamento de visita. Renovadas tentativas por telefone foram realizadas, sem sucesso. Por esta razão, os municípios não fizeram parte nesta análise.

Para conhecer os respondentes e os serviços que representam, torna-se necessário apresentar os quadros de identificação, criados a partir das respostas dos questionários.

Quadro 15 - Identificação dos respondentes de serviços arquivísticos e datas de visitas.

Prefeitura Municipal	Respondente/Serviços arquivísticos	Vínculo	Data
Capim Branco -MG	Controlador Geral (Arquivo setorial)	Nomeado	15/01/2018
	Assessora de Comunicação (Protocolo setorial)	Servidora efetiva	15/01/2018
Lagoa Santa - MG	Arquivista Encarregada (Arquivo Central)	Servidora efetiva	07/12/2017
	Gerente Setor de Protocolo (Protocolo Geral)	Comissionada	07/12/2017
Nova União - MG	Chefe Setor de Contabilidade/Tesouraria (Arquivo setorial)	Servidora efetiva	16/01/2018
	Chefe Setor de Contabilidade/Tesouraria (Protocolo setorial)	Servidora efetiva	16/01/2018

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Quadro 16 - Identificação dos respondentes de Serviços de Informação ao Cidadão.

Prefeitura Municipal	Respondente/SIC	Vínculo	Data
Capim Branco	Assessora de Comunicação	Servidora efetiva	15/01/2018
Lagoa Santa	Diretor de Controle Interno	Nomeado	06/12/2017
Nova União	Controlador Interno	Servidor efetivo	16/01/2018

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Exceto no caso de Lagoa Santa, em que a aplicação de questionário aos representantes do Serviço de Informação ao Cidadão e aos de serviços arquivísticos foi realizada em datas diferentes, nos demais casos utilizou-se um único dia de visita para aplicação dos questionários.

Percebe-se que embora o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) tenha sido institucionalizado com a Lei de Acesso à Informação (LAI), na Prefeitura Municipal de Capim Branco a servidora responsável atende também a outra unidade administrativa. A disponibilidade de recursos humanos e materiais exclusivos para os Serviços de Informação ao Cidadão pode contribuir significativamente com o acesso à informação. Todavia, é importante que projetos de ampliação nos quadros de pessoal precisa considerar o previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que limita os gastos com pessoal, no Poder Executivo Municipal em 54% da receita corrente líquida.

Observa-se, conforme os quadros (15; 16), que a maioria dos representantes ocupam cargos associados ao “poder de promover ações” nas respectivas administrações municipais. Dentre os respondentes encontra-se um, de cada prefeitura municipal, vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, ou seja, tem acesso direto à administração superior. Os quadros (17; 18) destacam a subordinação dos respondentes.

Quadro 17 - Subordinação dos respondentes em serviços arquivísticos.

Prefeitura Municipal	Respondente/Serviço arquivístico	Subordinação do respondente
Capim Branco -MG	Controlador Geral (Arquivo setorial)	Gabinete do Prefeito
	Assessora de Comunicação (Protocolo setorial)	Setor de Obras
Lagoa Santa - MG	Arquivista Encarregada (Arquivo Central)	Secretaria de Gestão
	Gerente Setor de Protocolo (Protocolo Geral)	Secretaria de Gestão
Nova União - MG	Chefe Setor de Contabilidade/Tesouraria (Arquivo setorial)	Secretaria de Administração
	Chefe Setor de Contabilidade/Tesouraria (Protocolo setorial)	Secretaria de Administração

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Quadro 18 - Subordinação dos respondentes nos SICs.

Prefeitura Municipal	Respondente/SIC	Subordinação do respondente
Capim Branco	Assessora de Comunicação	Setor de Obras
Lagoa Santa	Diretor de Controle Interno	Gabinete do Prefeito
Nova União	Controlador Interno	Gabinete do Prefeito

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

No quadro 18 sublinha-se a subordinação dos respondentes dos Serviços de Informação ao Cidadão nos municípios de Lagoa Santa e de Nova União. Tratando-se da unidade administrativa responsável pela ligação entre administração pública e o cidadão, é importante que tenha em sua direção servidores que respondam diretamente à administração superior.

No quadro a seguir enfatiza-se a escolaridade dos respondentes. Embora o “fazer” vinculado a prática tenha seu espaço na administração pública, o “fazer” associado ao conhecimento técnico tem ocupado cada vez mais espaço. Os quadros (19; 20) demonstram a escolaridade dos respondentes.

Quadro 19 - Escolaridade dos respondentes dos serviços arquivísticos.

Prefeitura Municipal	Respondente Serviço Arquivístico	Escolaridade	Área
Capim Branco-MG	Controlador Geral (Arquivo setorial)	Graduação	Gestão Pública
	Assessora de Comunicação (Protocolo setorial)	Ensino médio	
Lagoa Santa- MG	Arquivista Encarregada (Arquivo Central)	Ensino médio	Administração
	Gerente Setor de Protocolo (Protocolo Geral)	Graduação	
Nova União -MG	Chefe Setor de Contab./Tesouraria (Arquivo setorial)	Graduação	C. Contábeis
	Chefe Setor de Contab./Tesouraria (Protocolo setorial)	Graduação	C.Contábeis

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Quadro 20 - Escolaridade respondentes dos SICs.

Prefeitura Municipal	Respondente SIC	Escolaridade	Área
Capim Branco-MG	Assessora de Comunicação	Ensino médio	
Lagoa Santa-MG	Diretor de Controle Interno	Graduação	Direito; Contabilidade
Nova União-MG	Controlador Interno	Graduação	Tecnólogo Financeiro

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

A maioria dos respondentes possuem graduação em áreas relacionadas ao cargo que ocupam nos respectivos setores. Observa-se entre os respondentes uma “Arquivista Encarregada”, que declarou possuir ensino médio, única profissional dentre as prefeituras

municipais envolvidas na pesquisa com este cargo atuando em um serviço arquivístico. Evidencia-se a existência de espaços, nas prefeituras municipais, ainda não ocupados por arquivistas.

Quadro 21 - Subordinação dos serviços arquivísticos.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	Subordinação dos serviços arquivísticos de respondentes	Quantidade de pessoas trabalham na Unidade
Capim Branco-MG	Arquivo setorial Protocolo setorial	Gabinete do Prefeito Setor de Obras	01 a 05 Mais de 15
Lagoa Santa	Arquivo central Protocolo central	Secretaria de Gestão Secretaria de Gestão	01 a 05 06 a 10
Nova União	Arquivo setorial Protocolo setorial	Gabinete do Prefeito Gabinete do Prefeito	01 a 05 01 a 05

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Quadro 22 - Subordinação dos SICs.

Prefeitura Municipal	Subordinação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs)
Capim Branco	Secretaria Municipal de Administração e Governo
Lagoa Santa	Diretoria de Controle Interno
Nova União	Gabinete do Prefeito

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

A subordinação dos serviços arquivísticos geralmente encontram-se com a mesma subordinação dos respondentes. Todavia, dentre as prefeituras municipais dispostas nos quadros, Lagoa Santa é a única que possui arquivo central e protocolo central institucionalizados, podendo tornar o acesso às informações mais ágeis considerando que a Lei de Acesso à Informação prevê o direito de acesso aos documentos em qualquer fase; nas demais, todos os serviços arquivísticos são descentralizados valendo-se de depósitos de uso comum para guarda de documentos.

Para compreender as como se deu o processo de regulamentação da LAI perguntou-se aos serviços arquivísticos: Algum servidor desta Unidade é membro de alguma comissão, grupo de trabalho ou equivalente, responsável pela implementação da Lei de Acesso à Informação no Município?

Quadro 23 - Participação de servidor em comissão de implementação da LAI.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	
Capim Branco	Arquivo setorial	Não
	Protocolo setorial	Não
Lagoa Santa	Arquivo central	Não
	Protocolo central	Não
Nova União	Arquivo setorial	Não
	Protocolo setorial	Não

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Aos SICs: Existe uma comissão, grupo de trabalho ou algo equivalente responsável pela implementação da Lei de Acesso à Informação na Prefeitura Municipal?

Quadro 24 - Existência de comissões ou grupos de trabalho.

Prefeitura Municipal	SIC
Capim Branco	Não
Lagoa Santa	Sim
Nova União	Sim

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Ao comparar as respostas atribuídas aos respondentes dos serviços arquivísticos (quadro 23) com as respostas dos SICs (quadro 24), é possível perceber que embora seja sinalizado a existência de uma comissão ou grupo de trabalho para implementação da LAI em duas prefeituras, não houve participação ampla dos servidores. A falta de aproximação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos podem resultar em distorções ou falta de ajustes na lei que poderiam beneficiar os cidadãos que buscam acesso.

As comissões, grupos de trabalho etc, além de contribuírem para a adequação do texto legal às necessidades dos cidadãos, percebidas nas unidades administrativas, acompanham o processo de implementação. Alcançar padrões de eficiência e eficácia na administração do acesso à informação requer a participação mútua, dos diversos setores envolvidos direta ou indiretamente, diminuindo espaços e preenchendo lacunas de forma a garantir o direito à informação.

A regulamentação da LAI nos municípios não deveria limitar-se a uma réplica. Utilizando-se das diretrizes traçadas pela LAI, a regulamentação trazer em seu texto melhorias em relação a administração local.

Para averiguar os preparativos para a LAI perguntou-se aos SICs: Foi realizada, no período de junho de 2012 a dezembro de 2017, alguma reunião de planejamento das atividades de implementação da Lei de Acesso à Informação no Órgão com servidores dos serviços arquivísticos (serviços de arquivos e/ou serviços de protocolo)?

Quadro 25 - Planejamento de atividades.

Prefeitura Municipal	SIC	Razão
Capim Branco	Não	Não houve nenhuma determinação interna.
Lagoa Santa	Sim	
Nova União	Não	Não houve nenhuma determinação interna

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

O planejamento das atividades não é mera formalidade; ajuda na diminuição das incertezas projetando resultados. É nesta etapa, a primeira, de um projeto que se faz as previsões de recursos humanos, materiais, financeiros etc para alcançar-se os objetivos.

A administração do acesso à informação, assim como qualquer outro projeto, demanda recursos que se não forem bem aplicados poderão ser insuficientes para manutenção das estruturas necessárias. No quadro 25, é possível notar que apenas um respondente declarou ter havido alguma reunião de planejamento das atividades de implementação da LAI.

Os SICs, intermediadores entre a administração pública e o cidadão precisam estar em sintonia com os serviços arquivísticos, principais alimentadores de informações para respostas aos cidadãos. As respostas “não houve nenhuma determinação interna” sinalizam que, nessas prefeituras, ainda há grande dependência de ações da administração superior.

Sobre o controle de documentos questionou-se aos serviços arquivísticos: A Unidade possui controle – utilizando os procedimentos arquivísticos – dos documentos produzidos pela Prefeitura que estão sob sua guarda? Em caso positivo, qual o nível de controle?

Quadro 26 - Controle dos documentos na unidade.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa		Nível de controle
Capim Branco	Arquivo setorial	Sim	Total
	Protocolo setorial	Sim	Total
Lagoa Santa	Arquivo central	Sim	Total
	Protocolo central	Sim	Parcial
Nova União	Arquivo setorial	Sim	Total
	Protocolo setorial	Sim	Total

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

O controle dos documentos sob a guarda dos serviços arquivísticos, devidamente identificados e organizados, aumenta a capacidade de atendimento as solicitações de acesso à informação. Os prazos de respostas determinados na LAI, 20 dias podendo ser prorrogado por mais 10 dias, precisam ser cumpridos. Exceto o protocolo central de Lagoa Santa, todos os demais serviços arquivísticos possuem controle total sobre os documentos.

Importante sublinhar que o controle dos documentos sobre a guarda dos serviços arquivísticos conduz, inclusive, ao conhecimento sobre a ausência ou inexistência dos documentos seja por não produzi-lo, por destruição ou outro motivo que configure a falta da manutenção.

O próximo questionamento refere-se ao controle dos serviços arquivísticos sobre os documentos nos outros setores. Busca-se verificar a relação entre as unidades e o controle interno sobre o trâmite dos documentos.

Indagou-se aos serviços arquivísticos: A Unidade possui controle – utilizando os procedimentos arquivísticos – dos documentos produzidos pela Prefeitura que ainda estão nos setores? Qual o nível de controle? Quais os instrumentos de recuperação da informação utilizados por esta Unidade?

Quadro 27 - Controle dos documentos em outras unidades.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa		Nível	Instrumentos de recuperação
Capim Branco	Arquivo setorial	Sim	Total	Informatizado
	Protocolo setorial	Sim	Total	Listagem descritiva / Listagem numérico-cronológica
Lagoa Santa	Arquivo central	Não	-	-
	Protocolo central	Sim	Total	Sistema informatizado de protocolo
Nova União	Arquivo setorial	Sim	Total	Listagem numérico-cronológica
	Protocolo setorial	Sim	Total	Listagem numérico-cronológica

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Os instrumentos utilizados para recuperação da informação refletem sobre o nível de controle dos documentos nos setores. A questão remete a situações de empréstimos de documentos, trâmite para o cumprimento de ações que necessitem que o documento circule fora das unidades de origem ou destino.

As respostas assinaladas pelos respondentes refletem as realidades dos respectivos serviços arquivísticos. Embora a informatização muitas vezes apresente-se como um atrativo, facilitador, é preciso observar a necessidade de investimentos que as administrações de municípios de pequeno porte podem não dispor. Outro ponto que precisa ser levado em consideração alinha-se com a real necessidade dos sistemas informatizados de acordo com o fluxo de documentos.

O quadro chama atenção para o respondente do arquivo central de Lagoa Santa que indica não ter controle. Complementou, como justificativa prevista no questionário, assinalando a resposta “não tem apoio de uma instituição para auxiliar na elaboração dos instrumentos”. Considerando que o outro serviço arquivístico refere-se ao protocolo central, que utiliza sistema próprio informatizado, é possível identificar que não foram desenvolvidos instrumentos eficientes para recuperação da informação podendo refletir sobre o cumprimento de prazos para atendimento de solicitações de acesso à informação.

A falta de apoio de uma instituição arquivística, por si, evidencia a inexistência de políticas públicas arquivísticas, em âmbito nacional, que contemplem municípios de porte pequeno e porte médio.

Para averiguar a frequência de consultas perguntou-se aos serviços arquivísticos: No período de junho de 2012 a dezembro de 2017, a Unidade foi consultada para prestar as informações solicitadas pelo cidadão ao Serviço de Informação ao Cidadão da Prefeitura Municipal? Em caso positivo, quantas vezes?

Quadro 28 - Consultas SICs às unidades.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	Respostas	Quantidade
Capim Branco	Arquivo setorial	Sim	Até 50 vezes
	Protocolo setorial	Não	-
Lagoa Santa	Arquivo central	Não	-
	Protocolo central	Sim	Até 50 vezes
Nova União	Arquivo setorial	Sim	Até 50 vezes
	Protocolo setorial	Não	-

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

A análise sobre o quadro torna possível indicar que os cidadãos ainda participam pouco da administração pública. Esta falta de participação podem encontrar relação com a falta de divulgação associada a campanhas de esclarecimentos quanto aos direitos do cidadão em buscar e ser atendido em suas manifestações de interesse em ter acesso à informação.

Outro fenômeno possível é a relação informal entre a administração de municípios, principalmente de porte pequeno, com os cidadãos.

Para confrontar dados indagou-se aos SICs: Quantas vezes no período de junho de 2012 a dezembro de 2017 os serviços arquivísticos (serviços de arquivo e/ou serviços de protocolo) foram utilizados para subsidiar o atendimento às informações solicitadas?

Quadro 29 - Subsídio de atendimento.

Prefeitura Municipal	SIC
Capim Branco	Em todas as vezes.
Lagoa Santa	Em até 25% das solicitações
Nova União	Os serviços arquivísticos nunca foram utilizados para atender solicitação de informações.

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Aos serviços arquivísticos: Com que frequência o SIC busca informações nesta Unidade Administrativa para atender as demandas dos cidadãos?

Quadro 30 - Frequência busca de informações.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	Frequência
Capim Branco	Arquivo setorial Protocolo setorial	Não há controle sobre as buscas Não houve contagem
Lagoa Santa	Arquivo central Protocolo central	Não informam quando é para esta finalidade. Não contabilizada, pouca demanda.
Nova União	Arquivo setorial Protocolo setorial	Raramente Não informado

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

As análises sobre as questões, representadas no quadro 30 apontam para o pouco ou inexistente controle sobre as informações mantidas pelos serviços arquivísticos utilizadas pelos Serviços de Informação ao Cidadão para atender solicitações de acesso.

Este controle, quando existente e eficiente, permite aos Serviços de Informação ao Cidadão mensurar as condições dos serviços arquivísticos na prestação dos serviços; para os serviços arquivísticos é a oportunidade de avaliarem seus métodos de organização dos documentos e identificarem necessidade de reavaliação da adoção de procedimentos no tratamento da informação.

Para averiguar mudanças nas rotinas indagou-se aos serviços arquivísticos: As atividades da Unidade Administrativa foram ampliadas com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação? Houve aumento em quais atividades?

Quadro 31 - Ampliação de atividades.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	Respostas	Atividades
Capim Branco	Arquivo setorial Protocolo setorial	Não Sim	- Consulta ao acervo da Prefeitura Municipal; Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos.
Lagoa Santa	Arquivo central Protocolo central	Não Sim	- Registros de processos
Nova União	Arquivo setorial Protocolo setorial	Sim Não	Consulta ao acervo da Prefeitura Municipal

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

As respostas indicadas demonstram que, quando existe, o aumento relaciona-se a atividades inerentes aos quais os serviços arquivísticos pertencem. Chama atenção as respostas dos serviços arquivísticos em Lagoa Santa; para o arquivo central, não havendo aumento nas atividades demonstram não apenas a falta de demanda para documentos cuja utilização nos setores não é muito frequente. Considerando que o respondente teve a oportunidade de assinalar com sim e justificar com qualquer atividade, sua negativa indica que não realiza, inclusive, ações de treinamento de pessoal para o trabalho com os documentos.

Outro aspecto, não menos importante, remete-se ao protocolo central de Lagoa Santa registrar aumento nos “registros de processos”. Este fenômeno pode associar-se a não utilização do Serviço de Informação ao Cidadão para solicitação de informações ou recursos evidenciando a necessidade de reavaliação quanto a localização do Serviço de Informação ao Cidadão vincular-se ao serviço arquivístico de protocolo ou intensificar a orientação ao cidadão quanto a forma correta para solicitar as informações.

Os registros de solicitações de informações nos Serviços de Informação ao Cidadão é o elemento necessário para que a administração pública municipal possa mensurar os investimentos neste setor, indispensável à garantia do acesso à informação.

Para averiguar a necessidade de orientações técnicas indagou-se aos serviços arquivísticos: A Unidade fornece orientação técnica para organização dos documentos nas demais unidades administrativas da Prefeitura Municipal?

Quadro 32 - Orientação técnica.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	Respostas
Capim Branco	Arquivo setorial	Não
	Protocolo setorial	Não
Lagoa Santa	Arquivo central	Não
	Protocolo central	Sim
Nova União	Arquivo setorial	Não
	Protocolo setorial	Sim

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Embora dois serviços arquivísticos sinalizem que fornecem orientação técnica para a organização dos documentos nas demais unidades administrativas, informaram que não houve ampliação com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. Neste sentido, pode-se apontar que orientações sobre rotinas relacionadas a organização dos documentos não sofreram alterações significativas. Chama-se atenção para o arquivo central de Lagoa Santa que indica não haver assumido a posição de orientador quanto aos procedimentos e rotinas necessárias para a organização e recuperação eficiente da informação.

Para compreender alterações quanto ao fluxo documental indagou-se aos serviços arquivísticos: Houve aumento na quantidade de documentos transferidos de outras unidades administrativas para esta Unidade? De onde partiu a iniciativa de transferir documentos das demais unidades administrativas para esta?

Quadro 33 - Transferência de documentos.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa		Origem
Capim Branco	Arquivo setorial	Não	-
	Protocolo setorial	Não	-
Lagoa Santa	Arquivo central	Sim	Secretaria de Gestão
	Protocolo central	Não	-
Nova União	Arquivo setorial	Sim	Das outras unidades administrativas
	Protocolo setorial	Não	-

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

O recebimento de documentos de outras unidades precisa encontrar vínculo no rol de atribuições do serviço arquivístico. Observa-se que para o arquivo central, trata-se de um processo natural cujo aumento relaciona-se, principalmente, a mudanças implementadas pela administração superior que implica em mudanças de adequação às novas propostas de ações. Quanto ao aumento sinalizado no arquivo setorial de Nova União, entende-se, pela natureza do serviço arquivístico, que as transferências de documentos de outras unidades devem-se mais pelo setor ao qual o serviço arquivístico encontra-se vinculado.

Para identificar ações de contribuição com a implementação da LAI indagou-se aos serviços arquivísticos: Existe alguma iniciativa desta Unidade no sentido de contribuir com a implementação da Lei de Acesso à Informação? Quais?

Quadro 34 - Contribuições para a LAI.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa		Quais
Capim Branco	Arquivo setorial	Sim	Nenhuma específica para este fim. Abriu vários canais para informar. Ações de capacitação de servidores; Elaboração de instrumentos de gestão de documentos; Reuniões e orientações nas unidades administrativas para melhorar a gestão dos arquivos.
	Protocolo setorial	Sim	
Lagoa Santa	Arquivo central	Não	Nenhuma ação específica para este fim.
	Protocolo central	Sim	
Nova União	Arquivo setorial	Não	-
	Protocolo setorial	Não	

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Aos SICs: Foi realizada, no período de junho de 2012 a dezembro de 2017, alguma atividade para implementação da Lei de Acesso à Informação no Órgão com servidores de outras unidades administrativas da Prefeitura Municipal?

Quadro 35 - Ações integradas para implementação da LAI.

Prefeitura Municipal		Atividades desenvolvidas
Capim Branco	Sim	Ações de capacitação de servidores; Elaboração de instrumentos para melhoria da gestão da informação; Reuniões e orientações nas unidades administrativas para melhorar a gestão dos documentos.
Lagoa Santa	Sim	Reuniões e orientações nas unidades administrativas para melhorar a gestão dos documentos.
Nova União	Não	

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Para complementar a pergunta respondida no quadro acima indagou-se aos SICs: Quais as ações desenvolvidas para implementação da Lei de Acesso à Informação na Prefeitura Municipal?

Quadro 36 - Desenvolvimento de ações pelo SIC.

Prefeitura Municipal	SIC
Capim Branco	Ações de capacitação; Reuniões com os servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão.
Lagoa Santa	Reuniões com gestores e servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão.
Nova União	Não houve

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

Embora importantes para garantia do acesso à informação, ações como as realizadas pelo protocolo setorial e pelo SIC de Capim Branco, assim como o SIC de Lagoa Santa, ainda não são frequentes na administração pública. Nos municípios de pequeno porte e médio porte as ações de capacitação de servidores encontram barreiras na falta de recursos.

Os respondentes das unidades que informaram não haver participado de ações ou atividades justificaram com “não foi demandada contribuição desta Unidade no processo” ou “não houve nenhuma determinação interna”. Para os que indicaram participação, suas ações e atividades encontram-se vinculadas a entrada em vigor da LAI, embora já devesse fazer parte das rotinas administrativas como forma de buscar a eficiência e eficácia na administração pública

Para a última questão, busca-se confirmar ou não o recebimento de orientações para a administração pública de municípios de pequeno porte e médio porte. Perguntou-se: Após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, houve alguma orientação específica de algum Órgão Governamental no que se refere à gestão dos documentos da Prefeitura Municipal?

Quadro 37- Orientação técnica de órgãos governamentais.

Prefeitura Municipal	Unidade administrativa	Resposta
Capim Branco	Arquivo setorial	Não
	Protocolo setorial	Não
Lagoa Santa	Arquivo central	Não
	Protocolo central	Não
Nova União	Arquivo setorial	Não
	Protocolo setorial	Não

Fonte: Elaboração própria com base na coleta de dados.

A unanimidade nas respostas, “não”, evidencia a insuficiência de ações que tenham sido ou que ainda sejam desenvolvidas a nível nacional. Os municípios de pequeno e de médio porte, mesmo aqueles próximos à Capital do Estado permanecem a margem, com servidores carentes de treinamentos e capacitações. A Lei de Acesso à Informação só alcançará sua aplicação plena quando toda a administração pública, nas esferas Federal, Estadual e municipal estiverem em sintonia na garantia do direito do cidadão.

Na parte final dos questionários, reservou-se espaço para que os respondentes registrarem informações complementares. No questionário do Sic (Lagoa Santa) observou-se: “não houve atendimento presencial. As solicitações foram todas online”. No questionário do protocolo setorial (Capim Branco) consta: A Lei de Acesso à Informação contribuiu para a publicação regular e organizada do Diário Eletrônico Oficial do Município, contendo todos os atos oficiais decretados por ele”.

A pesquisa documental demonstra que as regulamentações da Lei de Acesso à Informação nas prefeituras municipais não incluíram melhorias significativas. Percebe-se que a criação de órgãos externos para fiscalização ou para interposição de recursos da negativa de acesso à informação permanecem fora dos textos legislativos. A instância máxima para os recursos fica no âmbito do próprio órgão de governo.

Dentre todo material observado, a manutenção de um arquivo central, um protocolo central e quadro de pessoal exclusivo para trabalho no Serviço de Informação ao Cidadão destaca a Prefeitura Municipal de Lagoa Santa com a melhor estrutura quando comparada com as demais prefeituras.

CAPÍTULO 8

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) – LAI, traz implícito em suas diretrizes a obrigatoriedade da adoção de novas posturas do Estado brasileiro em relação a disponibilidade da informação. Assume-se, como regra, que a Administração Pública nas esferas de Governo Federal, Estadual e Municipal, por iniciativa própria ou motivada por solicitação, salvo casos previstos em Lei, deverá garantir a disponibilidade de informação ao cidadão.

Embora o Brasil tenha uma das legislações de acesso à informação mais modernas do mundo, considerando as avaliações de organismos internacionais, a capacidade da administração pública, principalmente na esfera municipal, ainda tem o cumprimento da Lei de Acesso à Informação como um desafio. A quebra de paradigma, sigilo como regra, assumindo nova postura de que a informação produzida e recebida/acumulada pelo Estado é pública, exige a manutenção de mecanismos para disponibiliza-la.

Os 5570 municípios brasileiros, distribuídos por estados, na grande maioria de porte pequeno e porte médio, como entes do sistema federativo brasileiro configuram-se na esfera da administração pública mais frágil se comparada com as esferas federal e estadual. A autonomia política e financeira não tem se mostrado suficiente para a promoção de políticas públicas arquivísticas e/ou políticas públicas de informação; a implementação de programas de gestão de documentos, quando existem, podem ser considerados como ganho elevado.

O direito à informação, embora garantido em Lei, ainda não é realidade em toda esfera municipal. Este fenômeno pode relacionar-se a falta de recursos financeiros/orçamentários, considerando que a regulamentação da Lei de Acesso à Informação no âmbito municipal implica na dotação de recursos para a implementação, ou mesmo relacionado a falta de interesse político; podem existir diversas razões, embora não possam justificar o descumprimento do art.45 da LAI “cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas [...]”. No recorte da pesquisa, a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, dentre os 34 municípios apenas 8 regulamentaram. Diante da ausência de regulamentação, o cidadão fica, total ou parcialmente, privado de seu direito fundamental.

Embora a regulamentação da Lei seja importante, não cabe o silogismo, associando a existência de legislação de acesso à prática do acesso. Proporcionar acesso à informação de

forma plena envolve, dentre outras, ações relacionadas ao desempenho das funções arquivísticas nos serviços arquivísticos.

As dificuldades ou mesmo impedimento de identificação dos serviços arquivísticos, ou seja, das unidades administrativas relacionadas a atividade-meio da instituição e/ou órgão, como serviço de arquivo, serviço de protocolo e protocolo e arquivo integrado, em administrações de municípios de porte pequeno e de porte médio pode ser atribuído a falta de institucionalização dessas unidades. O desempenho “informal” das funções arquivísticas por servidores, nem sempre preparados para executá-las, evidencia a carência de mão-de-obra especializada.

Os impactos causados pelas limitações técnicas nos serviços arquivísticos refletem diretamente sobre a capacidade da instituição e/ou órgão em promover a gestão de documentos, procedimentos e operações técnicas indispensáveis para a promoção do acesso à informação. A falta de investimentos nessa área, especialmente na esfera municipal de governo, não pode ser apontada como fato recente, apenas se tornou mais evidente com a Lei de Acesso à Informação.

A Lei de Arquivos (Lei Federal nº 8.159/1991), promulgada vinte anos antes da LAI, atribui ao Poder Público a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo, assim como estabelece que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse ou de interesse coletivo contidas nos documentos públicos. Vincula a eliminação de documentos a instituição arquivística pública, articuladora da gestão arquivística de documentos em sua área jurisdicional de atuação.

Embora se perceba sua importância, a instituição arquivística pública não consegue adquirir materialidade nos municípios de porte pequeno e de porte médio da Região Metropolitana de Belo Horizonte, para não ampliar as discussões para fora do escopo da pesquisa, diante de limitações quanto a ampliação de seus quadros funcionais impostas por questões orçamentárias. Diante desta situação, é necessário buscar-se novas configurações para o que hoje se entende sobre instituição arquivística pública como forma prestar assistência técnica arquivística aos municípios.

Atualmente, é possível encontrar mais perguntas que respostas para a questão: Como seriam as configurações para um arquivo público municipal em municípios de porte pequeno? O arquivo público municipal precisa ter sede no município? Haveria como fazer uma espécie de consórcio para criação e administração conjunta de arquivos públicos municipais? As “instituições” como Associação Mineira de Municípios e a Região Metropolitana de Belo Horizonte (considerando que existe uma entidade juridicamente constituída) poderiam

administrar os arquivos públicos municipais? Talvez as respostas a estas e outras perguntas possam conduzir às melhorias na gestão de documentos públicos e fazer com que novas leis não venham a cair em velhas práticas do “não cumprimento”.

. É oportuno resgatar para as considerações o problema de pesquisa “como os serviços arquivísticos de prefeituras municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Caeté, Capim Branco, Igarapé, Lagoa Santa e Nova União contribuem no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação?”. Embora possam ser percebidas ações importantes, os serviços arquivísticos em órgãos da administração direta de prefeituras municipais de porte pequeno e de porte médio da Região Metropolitana de Belo Horizonte, apresentam atuação “tímida” na implementação da Lei de Acesso à Informação.

A ampliação da participação dos serviços arquivísticos na implementação da Lei de Acesso à Informação é um processo que depende, também, de maior participação do cidadão em exercer o seu direito de acesso à informação pública.

A falta de apoio e cooperação técnica torna-se perceptível nos serviços arquivísticos pesquisados quando se busca identificar as articulações entre o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação a partir de programas de gestão de documentos.

Os resultados da pesquisa confirmaram os pressupostos. Como ponto de partida, na busca por reverter esta situação, sugere-se a aproximação das administrações municipais de instituições como o Arquivo Público Mineiro e a Universidade Federal de Minas Gerais que possui o curso de Arquivologia, ambas sediadas em Belo Horizonte, como suporte para o planejamento de ações relacionadas a garantia do acesso à informação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p.39-70. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/1873336por.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

ALMEIDA JUNIOR, Osvaldo Francisco de. Informação pública: conceitos e espaços. In: VALENTIM, M.L.P. (Org.). **Atuação profissional na área de informação**. São Paulo: Polis, 2004, p.71-81.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitana, Aglomerações Urbana e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Setembro, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>.

AMARAL, V.G.B. Informação e serviço ao cidadão: análise das diretrizes brasileiras de governo eletrônico. In: **XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, 2013, Bauru. Anais do Intercom Sudeste 2013**. Bauru, 2013. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/sudeste2013/resumos/R38-1371-1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Lei de Acesso a Informação Pública brasileira: cultura e tecnologia no acesso à informação. In: **IV Conferência Sul Americana e IX Conferência Brasileira de Mídia Cidadã, 2013**, Curitiba. Anais do Mídia Cidadão 2013. Curitiba, 2013.

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrático no Brasil. 133f. Dissertação (CMAPG)- Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

_____. Gestão de documentos: curso de capacitação para os integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. (Publicações Técnicas; nº 55).

ARTIGO 19. O Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação, 1999. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/node/1929>. Acessado: 20 jan. 2018.

BARROS, Dirlene Santos; AMÉLIA, Dulce. Arquivo e Memória: uma relação indissociável. Transinformação. Campinas, v.21, n.1, p.55-61, jan./abr. 2009.

BARROS, Dirlene Santos; RODRIGUES, Georgete Medleg. A lei brasileira de acesso à informação: Análise das ações de atores sociais e do Arquivo Nacional na construção da LAI. Comunicação oral. In: **XVII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XVII ENANCIB 2016**.

BATISTA, C.L. Informação pública: entre o acesso e a apropriação social. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Informação pública: uma questão de acesso, de direito e de apropriação social. *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, v.4, n.1, 2011.

BELLOTO, Heloisa Liberalli. *Arquivo, estudos e reflexões*. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro, v.28, n.2, jul./dez. 2015.

_____. *Como avaliar documentos de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1999, p.319-329.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a Filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. *Democracia e segredo*. São Paulo: Unesp, 2015.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTECUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria e a ação*. Campinas: Papirus, 9ª ed., 2008.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03..... Acesso em: 10 jun.2017.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Lei nº 8.159 de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29, n.6, jan 1991. Seção I, p.455.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Presidência da

República, 2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leisw/lcp/lcp11.htm>. Acesso em 10 jul 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Princípios Práticos de Administração Pública. Nova York: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 2005. 8 p. (Abordagens e Metodologias para o Desenvolvimento de Fundamentos e Princípios de Administração Pública). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/works/SmallPapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>. Acessado em: 10 Out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações. São Paulo:** Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Estado. Lua Nova, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Revista de Sociologia e Política (online). 2007, nº 28, pp. 9-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a03n28.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: v.50, n.1, p-112-116, jan/mar 2010a. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=3829. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para discussão, 4).

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.34, nº 133, jan./mar. 1997.

CAETE (MG). Decreto nº 259, de 10 de dezembro de 2015. Regula o acesso à informação pública no âmbito do Poder Executivo Municipal, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: http://www.caete.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_259_2015?cdLocal=2&arquivo={AE426EEB-A7A8-DD4D-DEBE-B5E3A10AD8AC}.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

CALDERON, Wilmara Rodrigues. Instrumentos de pesquisa nos arquivos públicos permanentes: um estudo sob a ótica da análise documentária. São Paulo, 2003. 203f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2003.

CAPIM BRANCO (MG). Decreto nº 1925, de 11 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata sobre o acesso à informações previsto no Inciso XXXIII do Caput do Art.5º, do Inciso do §3º do Art.37 e no §2º do Art.216 da Constituição. Disponível em: http://www.capimbranco.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_1925_2015?cdLocal=5&arquivo={DB6D5277-BDCA-BA42-3EDA-465ACA2EEDB1}.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

CAMARGO, Ana Maria; BELLOTTO, Heloísa Liberalli (Coord.). Dicionário de terminologia arquivística. São Paulo: AAB, Núcleo São Paulo, 1996.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/aceso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>. Acesso em 04 jul. 2017.

CARVALHO, Leandro Pinheiro de. Diagnóstico dos serviços arquivísticos do poder executivo do município de Duque de Caxias. Produto técnico-científico (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos – PPGARQ – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS – CONARQ (BRASIL). e-ARQ Brasil: Modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

_____. Glossário da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. 6ª versão, 2014. Disponível em: http://conarq.arquivonacional.gov.br/images/ctde/Glossario/2014ctdeglossario_v6_public.pdf. Acesso em: 10 abr. 2018.

CONTROLADORIA Geral da União. Manual para a lei de acesso a informação para Estados e Municípios. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: <http://docplayer.com.br/26208-Manual-da-lei-de-brasil-aceso-a-informacao-paraestados-e-municipios-transparente.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

COOK, Michael. Liberdade de Informação: Influência sobre a prática profissional em gestão de arquivos. In: **Acesso à Informação e Direitos Humanos**. Acervo: Revista do Arquivo Nacional. Rio de Janeiro, v.24, n.11, 2011.

COOK, Terry. Arquivologia e pós-modernismo: novas formulações para velhos conceitos. Revista Informação Arquivística. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 123-148, jul./dez. 2012.

COSTA, Célia Maria Leite. Acesso à informação nos arquivos brasileiros: retomando a questão. Revista Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v.2, n. 32, p. 178-188, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/2192>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. Dicionário de biblioteconomia e arquivologia. Brasília, DF: Briquet de Lemos/Livros, 2008.

FARIAS, Maria Eliane Menezes de. Políticas Públicas e Controle Social. In: **Boletim Científico**, ESMPU, Brasília, a.II – nº 7, p.75-80, abr./jun. 2003.

FERRARI, Liliana. Administração Pública. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1998, p.10-17.

FONSECA, Maria Odila Kahl. Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v28n2/28n2a07.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

FREIXO, Aurora. Gestão da informação no Estado brasileiro: aplicação da legislação sob a ótica das estruturas organizacionais e dos sistemas. Salvador, 2004. Disponível em: http://www.cinform-antiores.ufba.br/v_anais/artigos/aurorafreixo.html. Acesso em: 25 abr. 2018.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2ª ed., 2000.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Novos cenários políticos para a informação. Brasília: Ciência da Informação, v.31, n.1, p.27-40, jan./abr.2002. Disponível em: revista.ibict.br/ciinf/article/view/975. Acessado em: 17 maio 2018.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Caderno Cedes, Campinas, v.21, n.55, nov.2001. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf. Acesso em: 26 abr. 2018.

IGARAPÉ (MG). Decreto nº 1.684, 25 de novembro de 2013. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo. Disponível em: http://portaltransparencia.igarape.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_1684_2013?cdLocal=5&arquivo={D2DC7A02-5766-AC7B-3BCB-52C6DA0521D1}.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

INDOLFO, Ana Celeste. Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012). Tese (Doutorado). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, IBICT/UFRJ, 2013.

_____. O Uso das normas arquivísticas no Estado brasileiro: uma análise do Poder Executivo Federal. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal Fluminense e Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Niterói (RJ), 2008.

_____. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. Arquivistica.net. Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.28-60, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/77721508/GESTAO-DE-DOCUMENTOS-UMA-RENOVACAO-EPISTEMOLOGICA-NO-UNIVERSO-DA-ARQUIVOLOGIA>. Acesso em: 10 out. 2017.

INDOLFO, Ana Celeste. O acesso às informações públicas: Retrocessos e avanços na legislação brasileira. Informação Arquivística. Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.4-23, jan./jun. 2013.

JARDIM, José Maria. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. Acervo, Rio de Janeiro, v.28, n.2, p. 19-50, jul./dez. 2015.

JARDIM, Jose Maria; SILVA, Sergio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Semone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção as políticas públicas de informação. Perspectiva em Ciência da Informação, Brasília, v. 14, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. *Arquivo & Administração*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-16, jul./dez. 2006.

_____. De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federal. *Ci. Inf.*, Brasília, DF, v. 42 n. 1, p.35-49, jan./abr., 2013a.

_____. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 383-405, nov. 2013. Disponível em: revista.ibict.br/liinc/article/download/3495/3020. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, São Paulo, 2008. Anais ... Disponível em: www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30774-32938-1-PB.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Obstáculos à construção de políticas nacionais de arquivos no Brasil e na Espanha: uma abordagem teórico-metodológica de análise comparada. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v.7, n.1, p.197-213, mar.2011. Disponível em: revista.ibict.br/liinc/article/view/3295. Acesso em 9 abr.2018.

_____. O conceito e a prática da gestão de documentos. *Acervo*. Rio de Janeiro, v.2, n.2, p.35-42, 1987.

_____. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In Mattar, Eliana (Org). *Acesso à informação e políticas de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. Disponível em: docslide.com.br/documents/o-inferno-das-boas-intencoes.html. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Eduff, 1999. 239p.

KHAN, Abdul Waheed. Prefácio. In: MENDEL, Toby. *Liberdade de informações: um estudo de direito comparado*. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450por.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. IPEA, Brasília: 2013 (p. 83-113).

LACERDA, Larissa; WERNECK, Mariana (Org.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais*. 1ª.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

LAGOA SANTA (MG). Decreto nº 3.018, de 08 de outubro d 2015. Regulamenta em âmbito municipal a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso à

informação. Disponível em: <http://www.lagoasanta.mg.gov.br/index.php/informacao-lei-de-acesso>. Acesso em: 10 maio 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

LENCIONI, Sandra. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, nº 120, p.133-148, jan/jun 2011.

LIMA, Carlos Alberto Nogueira. Administração pública: teoria e mais de 400 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LOPES, C.A. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. In: **II Conferência do Desenvolvimento, 2011, Brasília**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (Área temática 9 – Comunicação e Desenvolvimento). Brasília: ipea, 2011.

MAGNANI, Maria Cristina Brasil; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. “Regime” e “Informação”: aproximação de dois conceitos e suas aplicações na Ciência da Informação. Liinc em Revista, v.7, n.2, setembro, 2011. Rio de Janeiro, p.593-610. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3278/2899>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. Comunicação oral. In: **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação** – ENANCIB 2012.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em 10 set. 2017.

MARTINS, Paula Lígia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. Acervo, Rio de Janeiro, v.24, n.1, p.233-244. Jan./jun.2011.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Introdução a Administração. – ed. compacta. -1ªed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDEL, Toby. Liberdade de informações: um estudo de direito comparado. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450por.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 15 fev.2018.

MOURA, Maria Aparecida. Introdução. In: A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p.19-24.

NOVA UNIÃO (MG). Lei nº 822, de 16 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso à informação e dá outras providências. Disponível em:

http://www.novauniao.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Municipal_822_2016?cdLocal=5&arquivo={E57DC1ED-AB1E-6C44-EDBB-2C7AB40B7177}.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. Introdução. In: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de; SILVA, Maria Celina Soares de Mello (Org.). Gestão de documentos e acesso à informação: desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; AGOSTINI, Leonardo Cesar de. A relação entre regime democrático e direito à informação. In: Direitos Fundamentais e Justiça, Porto Alegre, RS, Ano 3, p.73-80, Jul-Set. 2009.

PASQUINO, Gianfanco. Governo. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 11ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p.552-555.

PASTORI, Giorgio. Administração pública. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p.10-17.

PEREIRA, Deiverson; SANTA ANNA, Jorge. Aplicabilidade da lei de acesso à informação na gestão pública: uma discussão teórica acerca dos desafios e perspectivas para arquivística moderna. *Ágora*, Florianópolis, v. 25, n. 51, p. 209-233, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/565/pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. O processo de construção de políticas de informação. In: Maria Aparecida Moura (Org). A construção social do acesso público à informação no Brasil: **contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p.27-46.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr; SILVA, Terezinha Elisabeth da. Políticas de informação no âmbito do Enancib. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12, 2011**, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011, p. 1627-1642. Disponível em: <<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1703?show=full>>. Acesso em: 18 maio 2018.

RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, governabilidade, Accountability e Gestão Pública: Critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. *Revista Direito Mackenzie*. V.9, n.2, p.218-237, jun-dez 2015. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/download/10112/6257>>. Acessado em: 15 mar. 2018.

RIO BONITO- RJ. Lei Orgânica do Município de Rio Bonito, 1990. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/OBzIRutq-CHEEMIFISC1VYKhM5Fu/view>. Acesso em: 10 jan.2018.

RODRIGUES, Ana Célia. Identificação: uma nova função arquivística ?. *Revista EDICIC*, v.1, n.4, p.109-129, Oct./Dic. 2011. Disponível em: <http://www.edicic.org/revista/index.php/RevistaEDICIC/article/view/79/pdf>. Acesso : 10.nov.2017.

RONDINELLI, Rosely Curi. O documento arquivístico ante a realidade digital: uma revisão conceitual necessária. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. Os fundamentos da disciplina arquivística. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

SANTOS, Vanderlei Batista dos; INNARELLI, Humberto Celeste; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de (Org). Arquivística: temas contemporâneos: classificação, preservação digital, gestão do conhecimento. 3ª ed. Distrito Federal: SENAC, 2009.

SARAIVA, Enrique. Introdução a teoria da política pública. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 10 jul. 2017.

SCHELLENBERG, T.R, Arquivos modernos: Princípios e técnicas; tradução de Nilza Teixeira Soares – 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SCHMIDT, Clarissa Moreira dos Santos. A construção do objeto científico na trajetória histórico-epistemológica da Arquivologia. São Paulo: ARQ-SP, 2015. 288p.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, mar/abr. 2009.

_____. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Disponível em: <http://issuu.com/cengagebrasil/docs/9788522113538>. Acesso em 25 abr. 2108.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Disponível em: http://issuu.com/cengagebrasil/docs/politicas_publicas_2ed. Acessado em: 10 jan. 2018.

SILVA, Aival do Carmo. Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais. Disponível em: <http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>. Acesso em 10 out. 2017.

SILVA, Sergio Conde de Albite. A preservação da informação arquivística governamental. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

SILVA, Luis Carlos da. Políticas públicas de arquivo: a gestão documental do arquivo público do estado do espírito santo. 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ECIC-9C2NQR/pol_tcas_p_blicas_de_arquivo_a_gest_o_documental_do_arquivo_p_blico_do_estado_do_esp_rito_santo.pdf?sequence=1. Acesso em: 23 ago. 2014.

SMIT, Johanna W.; LATTOUF, Regis. Os documentos da pesquisa científica na ótica da Lei de Acesso à Informação: algumas propostas e alguns desafios. In: SILVA, Maria Celina Soares de Mello e; OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de (Org.). Lei de acesso à informação: **Impacto e limites nos arquivos de ciência e tecnologia**. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, 2014. p. 115-143.

SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de. Classificação em arquivística: trajetória e apropriação de um conceito (tese) 2004.

_____. A gestão de documentos como pilar principal da gestão da informação. In: OLIVEIRA, Lúcia Maria Velloso de; SILVA, Maria Celina Soares de Mello (Org.). Gestão de documentos e acesso à informação: **desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015. p.59-75.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1998. Revista da Sociologia Política. Curitiba, n.24, p.105-121, jun.2005.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Ciência & Saúde Coletiva, 7.3, p.431-442. 2002.

SOUZA, Rosale de Mattos. O espaço público da pólis contemporânea: o acesso à informação como construção da cidadania no Brasil. Archeion Online, João Pessoa, v.1, n.1, p.19-32, jul/dez 2013. Disponível em: periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/archeion/article/view/17416/9940. Acesso em: 10 jan. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: www.dhnet.org.br/dadus/cursos/aatr2/a-pdf/03-aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 10 jun.2017.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004. 224p.

UHLIR, Paul F. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público. Brasília: UNESCO, 2006. 69p.

VITA, Alvaro de. Sociedade democrática e democracia política. Política e Sociedade, Revista de Sociologia Política. v.6, n.11, 2007. P.159-182.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS RESPONSÁVEIS PELOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DA PREFEITURA MUNICIPAL.....	136
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (SIC) DA PREFEITURA MUNICIPAL.	140

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS RESPONSÁVEIS PELOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DA PREFEITURA MUNICIPAL

As informações prestadas serão utilizadas para o desenvolvimento de pesquisa acadêmica no Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos – PPGARQ, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Data: _____/_____/_____.

1. Entrevistado(a): _____

2. Cargo/Função: _____.

3. Vínculo: () Servidor () Cedido () Outros. Qual ? _____

4. Unidade Administrativa:

- [] Arquivo Central [] Arquivo Setorial [] Protocolo Geral
[] Protocolo Setorial [] Arquivo e Protocolo Integrado

5. A qual órgão o entrevistado está subordinado(a) ? _____

6. Escolaridade:

- [] Ensino Fundamental [] Ensino Médio
[] Graduação. Qual ? _____ [] Pós-Graduação

7. A qual Órgão a Unidade Administrativa está subordinada ?

8. Quantas pessoas trabalham nesta Unidade ?

- [] 01 a 05 [] 06 a 10 [] 11 a 15 [] mais de 15

9. Algum servidor desta Unidade é membro de alguma comissão, grupo de trabalho ou equivalente, responsável pela implementação da Lei de Acesso à Informação no Município ?

- [] Sim [] Não

10. A Unidade possui controle – utilizando os procedimentos arquivísticos – dos documentos produzidos pela Prefeitura que estão sob sua guarda ?

- [] Sim [] Não

11. Em caso positivo, qual o nível de controle ?

- [] Total [] Parcial [] Não possui controle

12. A Unidade possui controle – utilizando os procedimentos arquivísticos – dos documentos produzidos pela Prefeitura que ainda estão nos setores ?
 Sim Não
13. Em caso positivo, qual o nível de controle ?
 Total Parcial Não possui controle
14. Em caso positivo, quais os instrumentos de recuperação da informação utilizados por esta Unidade ? Poderá ser assinalada mais de uma opção.
 Código de Classificação dos documentos
 Listagem descritiva
 Listagem numérico-cronológica
 Outro(s). Qual (Quais) ? _____
15. Em caso negativo, quais as razões para a Unidade não possuir instrumentos para recuperação da informação ? Poderá ser assinalada mais de uma opção.
 Poucos funcionários para todas as atribuições da Unidade
 Falta de conhecimento específico para elaboração dos instrumentos
 Não tem apoio de uma instituição arquivística para auxiliar na elaboração dos instrumentos
 Outro(s). Qual (Quais) ? _____
16. No período de junho de 2012 a dezembro de 2017, a Unidade foi consultada para prestar as informações solicitadas pelo cidadão ao Serviço de Informação ao Cidadão da Prefeitura Municipal ?
 Sim Não
17. Em caso positivo, quantas vezes ?
 Até 50 vezes Entre 51 e 100 Entre 101 e 500 Entre 501 e 1000
 Mais de 1000 vezes
18. Com que frequência o SIC busca informações nesta Unidade Administrativa para atender as demandas dos cidadãos ?
 Uma vez por dia
 Mais de uma vez por dia
 Uma vez por semana
 Uma vez por mês
 Duas a três vezes por mês
 Outro. Qual ? _____
19. As atividades da Unidade Administrativa foram ampliadas com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação ?
 Sim Não

Exemplo: O número de consultas ao acervo aumentou; Houve necessidade de elaborar instrumentos de controle para facilitar a busca dos documentos solicitados; Começaram a aplicar instrumentos técnicos de gestão de documentos.

20. Em caso positivo, houve aumento de quais atividades ?
- Consulta ao acervo da Prefeitura Municipal
 - Elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (Exemplos: Código de Classificação, Tabela de Temporalidade)
 - Outro. Qual ? _____
21. A Unidade fornece orientação técnica para organização dos documentos nas demais unidades administrativas da Prefeitura Municipal ?
- Sim Não
22. Houve ampliação na orientação técnica prestada por esta Unidade para organização dos documentos nas demais unidades administrativas a partir da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (maio de 2013) ?
- Sim Não Não se aplica
23. Em caso positivo, de quanto foi o aumento ?
- Menos de 25% Entre 26 e 50% Entre 51 e 75%
 - Entre 76 e 100% Mais 100%
 - Teve aumento mas, não sabe mensurar.
24. No caso de ter havido aumento de orientação técnica para organização dos documentos nas demais unidades administrativas, de onde partiu a iniciativa para orientação ?
- Desta Unidade
 - Das outras unidades administrativas
 - Do Serviço de Informação ao Cidadão
 - Do Gabinete do Prefeito
 - Outro. Qual ? _____
25. Houve aumento na quantidade de documentos transferidos de outras unidades administrativas para esta Unidade ?
- Sim Não
26. Em caso positivo, de onde partiu a iniciativa de transferir documentos das demais unidades administrativas para esta ?
- Desta Unidade
 - Das outras unidades administrativas
 - Do Serviço de Informação ao Cidadão
 - Do Gabinete do Prefeito
 - Outro. Qual ? _____
27. Existe alguma iniciativa desta Unidade no sentido de contribuir com a implementação da Lei de Acesso à Informação?
- Sim Não
28. Em caso positivo, quais? Poderá ser assinalada mais de uma opção.
- Ações de capacitação de servidores
 - Elaboração de instrumentos de gestão de documentos
 - Reuniões e orientações nas unidades administrativas para melhorar a gestão dos arquivos
 - Outro. Qual? _____
 - Nenhuma ação específica para este fim.

29. Em caso negativo, qual a razão? Poderá ser assinalada mais de uma opção.
- Não foi demandada a contribuição desta Unidade no processo.
- Foi demandada a contribuição, mas não foi possível colaborar por falta de estrutura, pessoal, tempo ...
- Não foi aceita a participação da Unidade no processo
- Outro. Qual? _____
30. Caso tenham ocorrido ações de capacitação par parte desta Unidade, no período de junho de 2012 a dezembro de 2017, qual foi o foco do treinamento desenvolvido? Poderá assinalar mais de uma opção.
- Dar conhecimento aos servidores dos termos da nova legislação
- Treinar os servidores para atendimento de solicitação de informação
- Capacitar os servidores para gerenciar melhor os documentos da Prefeitura Municipal
- Outro. Qual? _____
31. Após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, houve alguma orientação específica de algum Órgão Governamental no que se refere à gestão dos documentos da Prefeitura Municipal ?
- Sim.
- Qual Órgão? _____
- Não
32. Por favor, registre aqui alguma informação complementar a alguma resposta fornecida anteriormente ou que considere pertinente, ainda que não tenha sido solicitada no questionário:
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____
- _____

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AO RESPONSÁVEL PELO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (SIC) DA PREFEITURA MUNICIPAL

As informações prestadas serão utilizadas para o desenvolvimento de pesquisa acadêmica no Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos – PPGARQ, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Data: _____/_____/_____.

1. Entrevistado(a): _____
2. Cargo/Função: _____.
3. Vínculo: () Servidor () Cedido () Outros. Qual ? _____
4. A qual órgão o entrevistado está subordinado(a) ? _____
5. Nível de escolaridade:
 Ensino Fundamental Ensino Médio
 Graduação. Qual ? _____ Pós-Graduação
6. Subordinação do Serviço de Informação ao Cidadão:

7. Existe uma comissão, grupo de trabalho ou algo equivalente responsável pela implementação da Lei de Acesso à Informação na Prefeitura Municipal ?
 Sim Não
8. Foi realizada, no período de junho de 2012 a dezembro de 2017, alguma reunião de planejamento das atividades de implementação da Lei de Acesso à Informação no Órgão com servidores dos serviços arquivísticos (Serviços de arquivo e/ou Serviços de protocolo) ?
 Sim Não
9. Em caso negativo, quais as razões ?
 Pouco tempo para planejar as atividades
 Falta de funcionários
 Não houve nenhuma determinação interna
 Outro. Qual ? _____
10. Foi realizada, no período de junho de 2012 a dezembro de 2017, alguma atividade para implementação da Lei de Acesso à Informação no Órgão com servidores de outras unidades administrativas da Prefeitura Municipal ?
 Sim Não

11. Em caso positivo, quais atividades foram desenvolvidas ?
 Ações de capacitação de servidores
 Elaboração de instrumentos para melhoria da gestão da informação
 Reuniões e orientações nas unidades administrativas para melhorar a gestão dos documentos
 Outra. Qual ? _____
12. Em caso negativo, quais as razões ?
 Pouco tempo para planejar as atividades
 Falta de funcionários
 Não houve nenhuma determinação interna
 Outro. Qual ? _____
13. Tomando como referência os relatórios de pedidos de acesso à informação, algum pedido foi negado por se tratar de “informações inexistentes”.
Considerando que as informações que não existem podem não ser apenas as que a Prefeitura Municipal não produziu, em quais situações as informações são identificadas como inexistentes na Prefeitura Municipal ?
 Os documentos que continham as informações solicitadas foram eliminados
 Os documentos que continham as informações solicitadas estavam no setor que os produziram mas, não foram encontrados
 Os documentos que continham as informações solicitadas estavam no arquivo mas, não foram encontrados
 A Prefeitura Municipal possui as informações. Porém, estão pulverizadas em diversos documentos diferentes. Para prestar a informação, a Prefeitura Municipal teria que produzir um novo documento com as informações sistematizadas
 A Prefeitura Municipal não produziu as informações solicitadas
 Outro. Qual ? _____
14. Quantas vezes no período de junho de 2012 a dezembro de 2017 os serviços arquivísticos (Serviços de Arquivo e/ou Serviços de Protocolo) foram utilizados para subsidiar o atendimento às informações solicitadas ?
 Em todas as solicitações
 Em até 25% das solicitações
 Em até 50% das solicitações
 Em até 75% das solicitações
 Os serviços arquivísticos nunca foram utilizados para atender solicitação de informações
15. Quais as ações desenvolvidas para implementação da Lei de Acesso à Informação na Prefeitura Municipal ?
 Ações de capacitação (Exe.: palestras, cursos, conferências)
 Reuniões com gestores e servidores visando melhorar o acesso à informação para atendimento ao cidadão
 Reuniões com os servidores dos serviços arquivísticos visando melhorar o processamento das informações.
 Outro. Qual ? _____

16. Por favor, registre aqui alguma informação complementar a alguma resposta fornecida anteriormente ou que considere pertinente, ainda que não tenha sido solicitada no questionário:
