



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
Centro de Ciências Humanas e Sociais
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos
Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos

LEANDRO PINHEIRO DE CARVALHO

DIAGNÓSTICO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS

Rio de Janeiro
2015

LEANDRO PINHEIRO DE CARVALHO

**DIAGNÓSTICO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO DO
MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade Produto Técnico-Científico, apresentado ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio do Janeiro (UNIRIO), como requisito para a obtenção do grau de Mestre no curso de Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos.

Linha de pesquisa: Arquivos, Arquivologia e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Elian dos Santos.

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Celeste Indolfo.

**Rio de Janeiro
2015**

C331 Carvalho, Leandro Pinheiro de.
Diagnóstico dos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias / Leandro Pinheiro de Carvalho, 2015.
170 f.; 30 cm.

Orientador: Paulo Roberto Elian dos Santos.

Coorientadora: Ana Celeste Indolfo.

Produto técnico-científico (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

1. Documentos arquivísticos - Administração. 2. Levantamento arquivístico. 3. Administração pública – Duque de Caxias (RJ). 4. Serviços arquivísticos. I. Santos, Paulo Roberto Elian dos. II. Indolfo, Ana Celeste. III. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos. IV. Título.

CDD – 025.17

LEANDRO PINHEIRO DE CARVALHO

Diagnóstico dos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado 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.

Aprovação em: ____/____/____

Banca Examinadora

Orientador: _____
Prof. Dr. Paulo Roberto Elian dos Santos
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Co-orientador: _____
Prof.^a Dr.^a. Ana Celeste Indolfo
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Examinador Interno: _____
Prof. Dr. Paulo Knauss de Mendonça
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Examinador Externo: _____
Prof.^a. Dr.^a. Ana Célia Rodrigues
Universidade Federal Fluminense

Examinador Interno Suplente: _____
Prof.^a. Dr.^a. Maria Celina Soares de Mello e Silva
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Examinador Externo Suplente: _____
Prof.^a. Dr.^a. Lucia Maria Velloso de Oliveira
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2015.

*Para minha filha Júlia e esposa Flávia, e para minha “mãe de coração” Hélia,
das quais tive que me privar da companhia inúmeras vezes,
para a realização deste trabalho acadêmico.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos pela oportunidade de integrar o corpo discente do seu curso de mestrado.

À Decania do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro pela atenção e liberação em várias ocasiões para cursar o mestrado e elaborar este trabalho acadêmico. Do mesmo modo, aos colegas de trabalho Vinicius e Maurício, pela colaboração nas trocas de experiências e conhecimento.

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Paulo Roberto Elian dos Santos e Prof.^a Dr.^a Ana Celeste Indolfo, pelos ensinamentos, paciência e atenção. A experiência e o conhecimento de ambos engrandecem o curso e contribuem para o desenvolvimento da Arquivologia no Brasil.

Aos Coordenadores do Programa de Pós-graduação em Gestão de Documentos e Arquivos, aos professores e ao Secretário Rodrigo Pinha, sempre solícito em auxiliar aos alunos.

Aos membros da Banca Examinadora, Prof. Dr. Paulo Knauss de Mendonça, Prof.^a Dr.^a Ana Célia Rodrigues, Prof.^a Dr.^a Maria Celina Soares de Mello e Silva e Prof.^a Dr.^a Lucia Maria Velloso de Oliveira, por terem aceitado o convite para compor a banca em meio a tantos compromissos profissionais e pessoais.

Aos colegas de turma de mestrado, por toda a colaboração, alegrias, angústias e experiências compartilhadas. Nossa amizade é um dos legados que levo como fruto dessa “caminhada”.

Aos servidores da Coordenação de Apoio ao CONARQ, Domicia e Marcos, pela gentileza e autorização de acesso aos resultados parciais da “Pesquisa do CONARQ para conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil”.

Aos servidores dos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias, pela atenção e presteza a mim dedicadas. Agradeço em especial à Viviane Marques, da Secretaria de Governo; a Waner, Subsecretário de Administração; e à Heloísa, Chefe do Arquivo Geral do município de Duque de Caxias; os quais me forneceram dados e informações relevantes para a continuidade deste trabalho.

Por fim, agradeço à minha família, em especial à minha esposa, pelo auxílio na formatação e revisão do trabalho, assim como pelo incentivo, carinho e paciência a mim oferecidos durante a duração do curso de mestrado.

”[...] Os documentos, mesmo os mais antigos, são necessários às atividades do governo. Refletem sua origem e crescimento. São a principal fonte de informação de todas as suas atividades. Constituem os instrumentos básicos por meio dos quais é executado o trabalho governamental. Contêm prova de obrigações financeiras e legais que devem ser preservadas para protegê-lo. Englobam o grande capital da experiência oficial de que o governo necessita para dar continuidade e consistência as suas ações, tomar determinações, tratar de problemas sociais e econômicos, bem como de problemas de organização e métodos. Em suma, constituem os alicerces sobre os quais se ergue a estrutura de uma nação”.

(SCHELLENBERG, 2004, p. 32-33)

RESUMO

Objetiva identificar e analisar os procedimentos de gestão de documentos realizados pelos serviços arquivísticos existentes na estrutura do Poder Executivo do município de Duque de Caxias, por meio da elaboração de um diagnóstico da situação arquivística. Para tanto, foi necessário representar a estrutura do Poder Executivo do município, e, a partir dela, identificar e mapear os serviços arquivísticos, e os procedimentos de gestão de documentos por eles desenvolvidos. Abordou-se as características da administração pública no Brasil, delimitando-se na administração pública municipal; e, com base na Arquivologia, as funções das instituições arquivísticas, dos serviços arquivísticos e das políticas públicas arquivísticas para a consecução da gestão de documentos. No tocante ao campo empírico da pesquisa, caracterizou-se a relevância exercida pelo município de Duque de Caxias como integrante da região da Baixada Fluminense. A partir dos procedimentos de coleta de dados, da utilização da abordagem qualitativa e do método comparativo, realiza-se a análise dos dados coletados, de maneira a demonstrar as similitudes e diferenças entre as características dos serviços arquivísticos selecionados para estudo, assim como dos procedimentos de gestão de documentos por eles operacionalizados. Como resultados da pesquisa, apresentou-se as características dos serviços arquivísticos e dos seus procedimentos de gestão de documentos, e caracterizou-se os procedimentos desenvolvidos adequadamente e os que não são. A conclusão expõe a necessidade de se reestruturar os serviços arquivísticos, e de se desenvolver programas de gestão de documentos na administração pública municipal de Duque de Caxias.

Palavras-chave: Diagnóstico de situação arquivística. Serviços arquivísticos. Instituição arquivística. Gestão de documentos. Administração pública municipal.

ABSTRACT

This study aims to identify and analyze the records management procedures performed by archives services existing in the structure of the Executive Branch of the municipality of Duque de Caxias through the development of a diagnosis of archival situation. To that end, it was necessary to represent the structure of the executive branch of the municipality, and, from it, identify and map the archives services existing and records management and the procedures developed by them. If approached the characteristics of public administration in Brazil, specifying in the municipal government; and, based on Archival Science, the functions of the archives institutions, of the archives services and archives public policies for the achievement of records management. Regarding the empirical field research, was characterized the importance exercised by the Duque de Caxias municipality as member of the Baixada Fluminense region. From the data collection procedures, of the use of qualitative approach and of the comparative method is performed the analysis of the collected data in order to demonstrate the similarities and differences between the characteristics of the selected archives services for the study, as well as between procedures of records management operationalized. In the search results, presented the characteristics of archival services and records management procedures carried out by them, and characterized the procedures adequately developed and which are not. The conclusion exposes the need to restructure the archival services, and to develop records management programs in the municipal government of Duque de Caxias.

Keywords: Diagnosis of archival situation. Archives services. Archival institution. Records management. Municipal public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Representação da articulação entre a gestão de documentos e a preservação.....	34
Figura 2 – Atribuições da Instituição arquivística pública municipal.....	48
Figura 3 – Mecanismos de uma política pública de arquivos.....	68
Figura 4 – Mapa da Baixada Fluminense.....	72
Figura 5 – Estrutura do Poder Executivo do município de Duque de Caxias....	92
Figura 6 – <i>Layout</i> do SIPROD.....	107

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantitativo de municípios do Brasil no decorrer do tempo.....	56
Gráfico 2 – Distribuição de recursos públicos no Brasil.....	58
Gráfico 3 – Percentual da área territorial da Baixada Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.....	74
Gráfico 4 – Percentual da população da Baixada Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.....	76
Gráfico 5 – PIB da Baixada Fluminense em relação ao do Estado do Rio de Janeiro.....	78
Gráfico 6 – Configuração administrativa dos serviços arquivísticos.....	101
Gráfico 7 – Formação acadêmica dos funcionários dos serviços arquivísticos analisados.....	105
Gráfico 8 – Utilização do SIPROD nos serviços arquivísticos dos órgãos da Administração direta.....	108
Gráfico 9 – <i>Softwares</i> utilizados pelos serviços arquivísticos de modo isolado	109
Gráfico 10 – Conhecimento da legislação aplicável aos serviços arquivísticos	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação entre ato, atividade, informação e documento.....	26
Quadro 2 – Comparação entre governo e administração pública.....	50
Quadro 3 – Entendimentos sobre eficiência, eficácia e efetividade.....	60
Quadro 4 – Características principais das políticas públicas.....	63
Quadro 5 – Leis Orçamentárias Anuais do município de Duque de Caxias do período 2013-2015.....	87
Quadro 6 – Abordagem de termos e expressões arquivísticas na Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias.....	90
Quadro 7 – Serviços arquivísticos dos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias.....	99
Quadro 8 – Configuração dos órgãos municipais quanto à natureza jurídica....	100
Quadro 9 – Competências dos serviços arquivísticos analisados.....	102
Quadro 10 – Características das instalações físicas e da estrutura interna dos serviços arquivísticos analisados.....	103
Quadro 11 – Recursos tecnológicos dos serviços arquivísticos analisados.....	106
Quadro 12 – Legislação e Atos Administrativos relativos aos serviços arquivísticos.....	111
Quadro 13 – Modo de realização das atividades das Unidades de Arquivo	114
Quadro 14 – Procedimentos de gestão de documentos realizados nas Unidades de Arquivo.....	114
Quadro 15 – Percentual de realização dos procedimentos de gestão de documentos.....	115
Quadro 16 – Procedimentos arquivísticos que necessitam ser desenvolvidos..	118
Quadro 17 – Mensuração, datas-limite, unidades de arquivamento e mobiliário dos acervos.....	122
Quadro 18 – Ações de controle das condições ambientais da área de guarda do acervo.....	124

LISTA DE SIGLAS

AGCRJ – Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro
APERJ – Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro
APM – Arquivo Público Municipal Waldir Pinto de Carvalho
CEEP – Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas do CEPERJ
CEPERJ – Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
CGDs – Comissões de Gestão de Documentos
CGU – Controladoria-Geral da União
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CODEARQ – Cadastro de Entidades Custodiadoras de acervos arquivísticos
CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos (Brasil)
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento para o Ensino Básico
FUNDEC – Fundação de Apoio à Escola Técnica, Ciência, Tecnologia, Esporte, Lazer, Cultura e Políticas Sociais de Duque de Caxias
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICA – *International Council on Archives*
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPMDC – Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Duque de Caxias
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LAI – Lei de Acesso a Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MPF – Ministério Público Federal
MPU – Ministério Público da União
MG – Minas Gerais (Estado)
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PCD – Plano de Classificação de Documentos
PDC – Prefeitura de Duque de Caxias
PIB – Produto Interno Bruto
PGD – Programa de Gestão de Documentos
PGM – Procuradoria Geral do Município
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPD – Programa de Preservação de Documentos
PPGARQ – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos (UNIRIO)
PrND – Plano Nacional de Desburocratização
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAMP – *Records and Archives Management Program*
RJ – Rio de Janeiro (Estado)
SEBAMA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense e Municípios Adjacentes
SEDEB – Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense
SEDEBREM – Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada e Região Metropolitana
SEGOV – Secretaria de Estado de Governo (do Estado do Rio de Janeiro)
SEMOR – Secretaria de Modernização
SGI – Sistema de Gerenciamento da Informação
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SMA – Secretaria Municipal de Administração
SINAR – Sistema Nacional de Arquivos
SIORG – Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SIPROD – Sistema de Informação de Processos e Documentos
SP – São Paulo (Estado)
STN – Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda)
SUS – Sistema Único de Saúde
TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação
TTD – Tabela de Temporalidade de Documentos
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USA – United States of America

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Área territorial dos municípios da Baixada Fluminense.....	74
Tabela 2 – População dos municípios da Baixada Fluminense.....	75
Tabela 3 – Densidade demográfica dos municípios da Baixada Fluminense....	76
Tabela 4 – PIB dos municípios da Baixada Fluminense.....	77
Tabela 5 – Receita orçamentária total dos municípios da Baixada Fluminense no ano 2014.....	79
Tabela 6 – IDHM dos municípios da Baixada Fluminense.....	80
Tabela 7 – <i>Ranking</i> do nível de transparência administrativa dos municípios da Baixada Fluminense.....	81

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 A ARQUIVOLOGIA E A GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	25
1.1 A GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	27
1.1.1 O diagnóstico da situação arquivística como base para a gestão de documentos..	36
1.1.2 A atuação das instituições arquivísticas e dos serviços arquivísticos públicos na gestão de documentos.....	41
2 A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	49
2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: BREVE HISTÓRICO.	52
2.2 O MUNICÍPIO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	55
2.3 A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	59
2.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	61
2.4.1 Políticas públicas de transparência administrativa: aspectos gerais do cenário nacional.....	64
2.4.2 A importância da implantação de políticas públicas de arquivos na administração pública.....	66
3 O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS E A BAIXADA FLUMINENSE: ASPECTOS HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS.....	71
3.1 O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS ECONÔMICO-SOCIAIS.....	83
3.2 O PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.....	91
4 O DIAGNÓSTICO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.....	94
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS REALIZADOS.....	94
4.1.1 A pesquisa de fontes.....	94
4.1.2 A pesquisa de campo: a coleta de dados no Poder Executivo do município de Duque de Caxias.....	95
4.1.3 Análise comparativa dos serviços arquivísticos.....	98
4.1.3.1 Características dos serviços arquivísticos.....	100
4.1.3.2 Procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos.....	109
4.1.3.3 Características do acervo arquivístico.....	121
4.2 RECOMENDAÇÕES AO PODER MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS.....	126
4.3 PROPOSTA DE DIAGNÓSTICO PARA IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS MUNICIPAIS.....	130
4.3.1 Manual de aplicação da proposta de diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais.....	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS.....	155
APÊNDICES.....	165

INTRODUÇÃO

A atual necessidade de reestruturação da administração pública do Brasil se fundamenta nos objetivos de atender às demandas de transparência administrativa dos governos, proporcionar o acesso dos cidadãos à informação pública e alcançar a eficiência na realização das suas atividades técnico-administrativas.

Torna-se necessário, para isso, dentre outros elementos, que a administração pública disponha de documentos e informações organizados, de modo a serem utilizados como apoio e, também, como meio de registro e comprovação das suas variadas atividades.

Constituída pelos agentes e órgãos integrantes do Poder Executivo da União, estados e municípios, a administração pública tem a sua função básica definida pelo Estado: gerenciar as suas atividades de acordo com os preceitos legais, visando oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

No âmbito da administração pública, os serviços públicos abrangem o conjunto de atividades realizadas pelos órgãos existentes na sua estrutura, visando atender às necessidades sociais.

A prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos relaciona-se à eficiência na realização dessas atividades e ao alcance dos resultados planejados. A eficiência é, ao mesmo tempo, um parâmetro de mensuração e um objetivo das organizações, que se refere às maneiras de como se desempenhar corretamente suas atividades, com qualidade e economia de recursos (DRUCKER, 2002).

Sobre as ações de transparência administrativa (ou transparência pública), Matias-Pereira (2009, p. 77) afirma que elas são indispensáveis para permitir que os membros dos governos sejam controlados pela sociedade, e que se efetivam por meio do acesso do cidadão à informação governamental, à informação pública, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil.

As demandas por transparência dos governos, acesso do cidadão à informação pública e eficiência estão relacionadas. A eficiência das atividades dos órgãos públicos contribui para que o acesso à informação pública seja efetivado com qualidade, e esse acesso, por sua vez, é o elemento principal da transparência administrativa dos governos.

No Brasil, essas demandas se intensificaram nas últimas três décadas, em função do fim do regime ditatorial, da consequente promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como da influência do cenário internacional de fortalecimento da democracia.

A questão do acesso à informação pública no Brasil foi abordada com especificidade e aprofundamento a partir da elaboração e sanção da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e, posteriormente, com as ações da Controladoria Geral da União (CGU) de acompanhamento da sua implantação na esfera federal.

A LAI tem por objetivo “regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas, e estabelece procedimentos para que a administração pública atenda aos pedidos de informação do cidadão, criando os mecanismos necessários para isso” (CGU (2011, p. 14). Dentre esses mecanismos, existe a obrigatoriedade da criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em todos os órgãos e entidades do Poder Público.

Por ser um dos instrumentos de execução da política de transparência administrativa do governo federal, a LAI faz parte do escopo da necessidade de reestruturação física e administrativa dos órgãos da administração pública, de modo a que se torne possível atender às solicitações dos cidadãos por informações públicas. A obrigação da criação dos SICs em todos os órgãos públicos é um exemplo disso.

Com a possibilidade de reestruturação da administração pública, outras competências podem vir a ser atribuídas aos seus órgãos integrantes, o que implica na possibilidade do surgimento de novas atividades, que passam a integrar a rotina administrativa desses órgãos.

As novas atividades institucionais, e a crescente utilização de sistemas informatizados para a sua realização, são alguns dos fatores que têm como consequência o crescimento substancial do volume de documentos produzidos, aumentando de maneira significativa o fluxo de informação na administração pública.

Nesse contexto, Sousa (2002, p. 6) afirma que a “organização das informações tem sido um dos grandes desafios da Arquivologia na contemporaneidade”. Atualmente, a tarefa de organizar a imensa quantidade de documentos e informações acumulados diariamente pelas instituições exige cada vez mais investimentos em recursos humanos, tecnológicos, em programas de gestão de documentos (PGDs) e em sistemas de gerenciamento da informação (SGIs).

Compreende-se, em sentido amplo, que a Arquivologia é área responsável pela gestão e preservação dos arquivos, e visa proporcionar o acesso ao seu conteúdo informacional, seja para fins administrativos, fiscais, legais ou de pesquisa.

Os arquivos são formados por conjuntos de documentos inter-relacionados – os documentos arquivísticos – em função das atividades que representam. Os arquivos existentes

nos órgãos públicos caracterizam-se como arquivos públicos. Conforme disposto no artigo 7º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, os arquivos públicos são:

Os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias. Parágrafo 1º- São também públicos assim como os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades (BRASIL, 1991).

Os documentos arquivísticos integrantes dos arquivos públicos são, ao mesmo tempo, produto e insumo para as atividades da administração pública. Produto, porque são criados para comprovar ações; e insumo, porque servem de base para a consecução de outras ações da administração pública. Caracterizam-se como fonte primária de informação, com maior grau de fidelidade aos fatos aos quais se referem.

A Arquivologia e os arquivos se relacionam de maneira intrínseca às atividades do Estado. A área e o seu objeto de estudo inserem-se no âmbito da organização e funcionamento da sociedade. Em função disso, ambos também são influenciados pelos fatores sociais, político-econômicos, tecnológicos e legais que estão presentes na realidade social.

Além das demandas sociais de acesso à informação pública, e de políticas de transparência administrativa dos governos, pode-se relacionar como outros desses fatores a intensificação das atividades econômicas e/ou comerciais, as demais políticas públicas dos governos e as TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação).

Os órgãos e unidades administrativas responsáveis pela aplicação dos procedimentos técnicos da Arquivologia no âmbito da administração pública são as instituições arquivísticas e os serviços arquivísticos públicos.

As instituições arquivísticas são “as organizações cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma determinada esfera governamental”. Já os serviços arquivísticos são definidos como “as unidades ou órgãos administrativos responsáveis pelas funções arquivísticas¹ nos diversos órgãos da administração pública, configurando-se como atividades-meio” (JARDIM, 1999, p. 22).

Entende-se que as instituições arquivísticas e os serviços arquivísticos públicos possuem como funções proceder à gestão de documentos e à preservação dos arquivos em seus âmbitos de atuação.

¹ Compreende-se funções arquivísticas como as atividades técnicas desenvolvidas pelo arquivista e sua equipe profissional – tais como a classificação e a avaliação – que visam à organização, tratamento, preservação e acesso aos documentos e arquivos.

Dessa maneira, as informações registradas nos documentos e arquivos poderão estar organizadas, disponíveis, acessíveis e passíveis de serem preservadas, para servir de apoio ao processo de tomada de decisão dos órgãos públicos.

O conceito de gestão de documentos vigente no Brasil está disposto no artigo 3º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991:

Conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento dos documentos, em fase corrente e intermediária, independente do suporte, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente (BRASIL, 1991).

A gestão de documentos possui uma relação de reciprocidade para com ações de preservação. Conforme preconiza Silva (2012), para gerenciar documentos, é necessário que eles estejam submetidos a procedimentos de preservação; e, para se preservar documentos, é necessário que estejam organizados e acessíveis. A preservação engloba as ações preventivas e corretivas que visam evitar a perda das informações registradas nos documentos.

As necessidades de se realizar atividades eficientes, de atender às demandas dos cidadãos municipais e se adequar à legislação de acesso à informação pública, podem ser os fatores de destaque para que os gestores municipais atentem igualmente para a necessidade de se planejar e instituir os procedimentos de gestão de documentos, os de preservação, e a legislação arquivística municipal.

A legislação arquivística municipal, normalmente, é regulamentada por intermédio de leis e decretos do Poder Executivo Municipal. Na sua ausência, compreende-se que o planejamento da gestão de documentos dos órgãos da administração pública municipal deva ter como referência a legislação arquivística federal e estadual.

A legislação arquivística federal tem como maior expoente a Lei nº 8.159, de 1991, que dispõe “sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências” (BRASIL, 1991), conhecida como Lei de Arquivo.

Do mesmo modo que na esfera federal, destaca-se, na legislação arquivística do Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 5.562, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política de Arquivos Públicos e Privados do Estado do Rio de Janeiro (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2009), também conhecida como Lei Estadual de Arquivos.

A legislação municipal referente aos documentos, e às atividades sobre eles desenvolvidas, representa um dos aspectos que serão estudados neste trabalho.

Realizou-se o recorte espacial da pesquisa no município de Duque de Caxias, localizado na região da Baixada Fluminense, no Estado do Rio de Janeiro. Considerando-se

exclusivamente o aspecto econômico-social, por intermédio da coleta de dados relativos ao número de habitantes, ao Produto Interno Bruto (PIB) e à receita orçamentária anual, constatou-se que o município de Duque de Caxias ocupa a primeira posição, entre os municípios que integram essa região, nos três indicadores mencionados. Esses dados serão apresentados na terceira seção deste trabalho.

O campo empírico de estudo é o Poder Executivo do município de Duque de Caxias. Compreende-se que esse município tenha que possuir uma estrutura de administração pública com certo grau de complexidade, de maneira a atender às necessidades da sua própria administração, e as da sua população. Tal fato possui relação direta com a quantidade de documentos e de informações produzidas para o desempenho das suas atividades.

Essas questões serão elucidadas por meio dos procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados relativos à quantificação e à configuração dos órgãos na estrutura do Poder Executivo do município de Duque de Caxias, a qual também será retratada na terceira seção deste trabalho.

A análise da realidade dos arquivos no âmbito do município de Duque de Caxias requer um levantamento de bibliografia e fontes de informação que tenham como objeto as instituições e/ou serviços arquivísticos dessa esfera de poder. Dessa maneira, foi possível obter acesso, em agosto de 2014, aos resultados parciais da “Pesquisa do CONARQ para conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil”, realizada pela Coordenação de Apoio ao Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Dentre os dados coletados na base de dados resultante da pesquisa do CONARQ, foi possível verificar que o Estado do Rio de Janeiro possui somente duas instituições arquivísticas institucionalizadas nos seus municípios: o Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), na capital do estado; e o Arquivo Público Municipal Waldir Pinto de Carvalho (APM), no município de Campos dos Goytacazes.

Constatou-se que o município de Duque de Caxias não possui instituição arquivística institucionalizada na estrutura do seu Poder Executivo. Definiu-se, então, o recorte temático da pesquisa nos procedimentos de gestão de documentos realizados pelos serviços arquivísticos existentes na estrutura do Poder Executivo do município.

Nesta pesquisa, considera-se como procedimentos de gestão de documentos as operações técnicas relacionadas ao conceito apresentado no artigo 3º da Lei nº 8.159, de 1991. Dentre essas operações técnicas, estão: a autuação e a tramitação de documentos; a sua organização e aplicação dos códigos do plano de classificação de documentos (PCD); o seu arquivamento e desarquivamento; a análise e aplicação dos prazos de guarda constantes na

tabela de temporalidade de documentos (TTD); a sua eliminação, transferência e recolhimento; o atendimento à consulta e reprodução dos documentos; e a elaboração de normas internas e/ou de manuais procedimentos.

Optou-se por analisar esses procedimentos para ser possível compreender o ciclo de vida dos documentos produzidos e/ou arquivados nos serviços arquivísticos do Poder Executivo Municipal. Delimitou-se, como serviços arquivísticos, os Serviços de Protocolo (Geral e Setorial), os Arquivos Setoriais, os Arquivos Gerais ou Centrais, e os Serviços de Protocolo e Arquivo (integrados).

As Unidades ou Serviços de Protocolo configuram-se como unidades administrativas responsáveis pela autuação e/ou expedição, recebimento, registro, distribuição e tramitação dos documentos (PAES, 2004, p. 27). Em virtude da sua configuração na estrutura do órgão público, são, não raramente, responsáveis pela guarda (armazenamento) e manutenção (tratamento técnico) dos documentos que estão na fase corrente, integrando o arquivo corrente do órgão, caracterizando-se, também, nesse caso, como uma Unidade de Arquivo Setorial (Serviços de Protocolo e Arquivo integrados).

Os Arquivos Setoriais e os Arquivos Gerais (ou Centrais) configuram-se como as unidades administrativas que efetivamente possuem como atribuições a guarda, a preservação e a disponibilização do acesso aos documentos e arquivos, bem como a normalização e a realização dos procedimentos de gestão de documentos. A diferença entre ambas as unidades administrativas está relacionada à fase do ciclo de vida dos documentos: o Arquivo Setorial armazena documentos que estão na fase corrente; e o Arquivo Geral ou Central, os documentos em fase intermediária e permanente.

Definiu-se o recorte temporal da pesquisa no período 2013-2015, de modo a abranger os três primeiros anos do governo municipal atual, cujo mandato possui vigência até o ano 2016.

O problema de pesquisa pode ser expresso mediante a seguinte pergunta de partida: **qual é o cenário atual dos procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos pelos serviços arquivísticos existentes na estrutura do Poder Executivo do município de Duque de Caxias?**

Como perguntas subsidiárias ao problema de pesquisa, têm-se os seguintes questionamentos: os serviços arquivísticos do Poder Executivo de Duque de Caxias possuem a infraestrutura necessária (estrutura física, recursos humanos, equipamentos, sistemas informatizados) para realizarem os procedimentos de gestão de documentos de acordo com a

teoria arquivística? Os procedimentos de gestão de documentos realizados atendem satisfatoriamente às necessidades da administração municipal?

Os pressupostos da pesquisa são: a gestão de documentos é premissa para o alcance da eficiência nas atividades da administração pública, neste caso, na esfera municipal; e que a realização do diagnóstico da situação arquivística é fundamental para o planejamento de um programa de gestão de documentos. Em sentido lato, o diagnóstico em questão é um instrumento técnico arquivístico onde são descritas e analisadas as características dos serviços arquivísticos e das atividades neles desenvolvidas.

O objetivo geral da pesquisa é conceber um instrumento técnico de diagnóstico relativo aos procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos pelos serviços arquivísticos municipais.

Dentre os objetivos específicos pretende-se identificar e mapear os serviços arquivísticos existentes nos órgãos do Poder Executivo Municipal; identificar as atribuições desses serviços arquivísticos; verificar a existência de órgão que seja responsável pela normalização dos procedimentos de gestão de documentos; analisar se os procedimentos de gestão de documentos realizados estão amparados na teoria e nos procedimentos técnicos da Arquivologia; e contribuir com iniciativas semelhantes voltadas ao diagnóstico dos serviços arquivísticos no âmbito do Poder Executivo Municipal.

Justifica-se a realização desta pesquisa porque se entende que a gestão de documentos é fundamental para a consecução das funções e atividades da administração pública. Documentos e informações gerenciados de modo apropriado – no sentido de estarem organizados, tratados e acessíveis – contribuem para o desempenho das atividades administrativas com eficiência; e esta, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é um princípio da administração pública no Brasil (BRASIL, 1988).

Para a associação entre a gestão de documentos e a eficiência na administração pública, utiliza-se como argumento a afirmação de Rousseau e Couture (1998, p. 62) de que a realidade das administrações (públicas e privadas) evidencia que as organizações que dispõem mais rapidamente das melhores informações são as que alcançam maior desempenho e competitividade. Documentos e informações organizados tornam-se acessíveis de maneira mais ágil quando surge a demanda, servindo, portanto, aos processos de tomada de decisão dos órgãos públicos.

Deve-se considerar que no âmbito das atividades da administração pública existem elementos normativos e funcionais relacionados às suas respectivas esferas de governo. Dentre os elementos normativos pode-se relacionar a Constituição Federal 1988; a Lei

Orgânica do Município (a “Constituição”, a Lei Maior do município); a Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei de Acesso à Informação e as leis trabalhistas. Já os elementos funcionais estão relacionados ao planejamento e gestão das suas atividades, tais como os recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos necessários.

No aspecto normativo, ressalta-se que a implantação da gestão de documentos na administração pública é função do próprio Estado, pois é um preceito constitucional disposto no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988: “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

Fundamentada na Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.159, de 1991, define, em seu artigo 1º, que “é dever do Poder Público a gestão de documentos e a proteção especial aos documentos [arquivísticos], como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (BRASIL, 1991).

Tomando como base a legislação federal mencionada, compreende-se que o Poder Público Municipal é responsável pela gestão e preservação dos arquivos produzidos em função das atividades do seu Poder Executivo e Legislativo; seja para fins administrativos, históricos, culturais, educacionais ou de comprovação de direitos constitucionais – como o de acesso do cidadão à informação produzida pelos órgãos públicos do município.

Essas competências devem, preferencialmente, estar regulamentadas na Lei Orgânica do Município, bem como em lei ou decreto municipal relativos à legislação arquivística e à implantação de programas de gestão de documentos no âmbito municipal.

A instituição arquivística e os serviços arquivísticos municipais representam o Poder Público Municipal no tocante ao exercício da sua função de promover a gestão de documentos e a preservação dos seus arquivos. Nesse sentido, os arquivos do município configuram-se como objeto dessa função de Estado.

Ao analisar a utilização das normas arquivísticas no Poder Executivo Federal do Brasil, Indolfo (2008, p. 27) afirma que os problemas de acesso à informação pública estão relacionados a não utilização dos procedimentos de gestão de documentos, fato que interfere no alcance da eficiência das atividades do governo federal. De acordo com a autora:

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

Essa é uma realidade que necessita ser reconfigurada, não somente na esfera federal, mas também na estadual e municipal, pois em maior ou menor grau esse cenário é semelhante em uma considerável parcela dos órgãos públicos de todos os entes da federação do Brasil.

De todas essas esferas de governo, a municipal é a que tem maior proximidade com o cidadão, e é a que deve ter maior conhecimento das suas necessidades (FONSECA, 1996, p. 3). A prestação de serviços públicos de qualidade pela administração pública municipal é uma dessas necessidades, e engloba variados elementos como a padronização de procedimentos e de rotinas administrativas, a utilização adequada dos documentos e a disponibilização de maneira ágil das informações solicitadas.

É nesse contexto que se enquadra o diagnóstico sobre os procedimentos de gestão de documentos realizados pelos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias. Para que seja possível identificar esses procedimentos e entender como são produzidos os documentos arquivísticos do município, torna-se necessário conhecer o funcionamento da estrutura de administração pública municipal de Duque de Caxias.

De acordo com a configuração da administração pública municipal, os serviços arquivísticos, além de possuírem como atribuição a realização dos procedimentos de gestão de documentos, podem ser responsáveis pela guarda, manutenção e promoção do acesso ao acervo arquivístico dos órgãos aos quais são subordinados. São essas as características e especificidades dos serviços arquivísticos que serão identificadas por intermédio do diagnóstico.

A realização do diagnóstico (da situação arquivística) servirá para identificar e analisar as atividades de produção, controle, tramitação, destinação e preservação desenvolvidas sobre os documentos arquivísticos do município, assim como para identificar as características do próprio acervo arquivístico existente.

Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se pela utilização da abordagem qualitativa, de maneira a contextualizar os dados, coletados na pesquisa de fontes e de campo, com as características dos serviços arquivísticos do município de Duque de Caxias. Para a análise dos dados, utilizou-se o método comparativo de modo a identificar semelhanças e diferenças acerca das atribuições e especificidades dos serviços arquivísticos, dos procedimentos de gestão de documentos por eles realizados e do acervo arquivístico existente.

O diagnóstico enquadra-se na modalidade de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de produto técnico-científico. Fundamenta-se na teoria e nos procedimentos técnicos da Arquivologia. Visa apresentar as características, semelhanças e diferenças existentes na execução dos procedimentos de gestão de documentos da administração pública municipal de

Duque de Caxias, de maneira a caracterizar o seu cenário atual, analisá-lo, e se necessário, apontar recomendações para o seu aperfeiçoamento.

A partir do levantamento na literatura arquivística nacional, constatou-se, em princípio, a ausência de trabalhos relativos aos procedimentos de gestão de documentos realizados pela administração pública dos municípios da Baixada Fluminense. Desse modo, considera-se relevante iniciar a abordagem do tema pelo município de Duque de Caxias.

Este trabalho de conclusão de curso apresenta-se estruturado em quatro seções. A primeira e a segunda seções delimitam o quadro teórico-conceitual de fundamentação da pesquisa, em dois eixos temáticos: “A Arquivologia e a gestão de documentos” e “A configuração do Estado e da administração pública no Brasil”.

Na primeira seção aborda-se a gestão de documentos como premissa para o desempenho das atividades da administração pública com eficiência. Nessa conjuntura, discute-se o diagnóstico da situação arquivística e a atuação das instituições arquivísticas e dos serviços arquivísticos na realização da gestão de documentos.

Na segunda seção contextualiza-se, de maneira ampla, a configuração do Estado no Brasil, verticaliza-se a fundamentação teórica nas características da administração pública do Brasil, na abordagem da esfera municipal, no município como ente da federação do Brasil e nas funções da administração pública municipal. Sob o argumento de que o foco da administração pública deve ser o atendimento às demandas sociais, são abordadas as políticas públicas e a necessidade de se ter eficiência nas suas atividades.

Na terceira seção retrata-se o município de Duque de Caxias como integrante da região da Baixada Fluminense, abordando as características históricas, geográficas, políticas e econômicas da região e do município, e delimita-se a abordagem com a análise da estrutura do Poder Executivo Municipal.

Na quarta seção apresentam-se os procedimentos metodológicos realizados para a elaboração do diagnóstico, isto é, como foi realizada a pesquisa de fontes, os procedimentos de pesquisa de campo realizados para a coleta de dados e o método utilizado para a análise dos dados coletados. Também são apresentados os resultados obtidos com o diagnóstico realizado sobre os serviços arquivísticos, produto da análise dos dados coletados, e a proposta de diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais, e um manual de aplicação.

Nas Considerações Finais, são expostos os aspectos abordados no quadro teórico-conceitual, relacionando-os aos dados coletados e aos resultados da análise. São apontados alguns elementos que podem ser desenvolvidos em novas pesquisas sobre o tema.

Com a realização desta pesquisa pretende-se colaborar para a ampliação das discussões relativas à importância do desenvolvimento de programas de gestão de documentos na administração pública municipal. Insere-se nesse contexto o debate sobre a criação de instituições arquivísticas e de serviços arquivísticos, de modo que esses elementos se configurem como instrumentos de apoio ao alcance da eficiência nas atividades dos órgãos municipais.

1 A ARQUIVOLOGIA E A GESTÃO DE DOCUMENTOS

As transformações ocorridas na estrutura da administração pública no decorrer do tempo, o cenário de criação de instrumentos de incentivo à democracia, a intensificação das atividades econômicas e a crescente utilização das TICs são alguns dos fatores com os quais a Arquivologia tem que lidar para se “reinventar” na contemporaneidade.

Cruz Mundet (2011, p. 16, tradução nossa) define a Arquivologia em seu sentido mais elementar e etimológico, como a ciência dos arquivos, composta por um conjunto de conhecimentos e métodos para o tratamento de documentos e arquivos [...] ².

Schellenberg (2004) relacionou a Arquivologia à esfera pública, e afirmou que é a ciência que trata dos arquivos, de sua conservação, administração, ordenação e interpretação, de modo a conservá-los como fonte de conhecimento posterior e serviço público.

O princípio que fundamenta a teoria arquivística é o princípio da proveniência, relacionado à necessidade de se organizar os documentos respeitando a sua origem, por fundos de arquivo, não os mesclando a outros de origens diferentes (PAES, 2004, p. 27).

Além desse princípio, e de outros, como o princípio da ordem original e o da territorialidade, o corpo teórico da área é composto por conceitos, normas e técnicas aplicáveis na realidade social, tais como os relativos ao ciclo de vida dos documentos, à gestão de documentos e à preservação; os quais serão abordados e desenvolvidos nesta seção do trabalho.

Cabe ressaltar, também, a importância que algumas noções apresentam para a teoria arquivística. Mesmo ainda não possuindo características de um conceito, clareza suficiente, pois necessitam ser desenvolvidas, as noções representam o início da evolução de uma teoria (Minayo, 1992, p. 93).

Como exemplo, apresenta-se a noção de contexto arquivístico. Trata-se de uma expressão relevante para se compreender os fatores envolvidos na constituição dos arquivos, assim como para planejar as ações a serem sobre eles realizadas.

Thomassem (2006, p. 10-11) define o contexto arquivístico como o “conjunto dos fatores ambientais que determinam como os documentos são gerados, estruturados, administrados e interpretados”. Os fatores ambientais determinam diretamente os conteúdos,

² No original, em espanhol: “*En su acepción más elemental y etimológico podemos decir que la Archivística es la ciencia de los archivos, y que como tal ciencia está integrada por un conjunto de conocimientos y de métodos para el tratamiento de los documentos y de los archivos [...]*”.

as formas e estruturas dos documentos, e se caracterizam em três contextos: de proveniência, administrativo e contexto de uso.

Para esse autor, o contexto de proveniência refere-se ao âmbito de produção dos documentos, que abrange o contexto organizacional, o contexto funcional e o contexto de procedimentos administrativos.

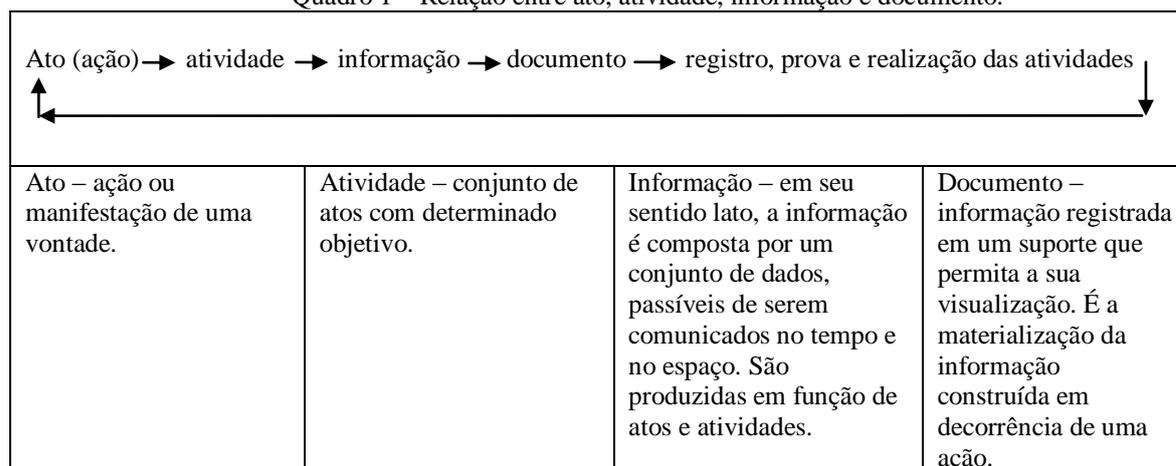
O contexto administrativo refere-se às atividades de administração dos documentos, isto é, engloba os procedimentos e funções arquivísticas de um programa de gestão de documentos.

O contexto de uso, por sua vez, refere-se aos usuários dos documentos e dos arquivos, às suas necessidades e perfis. Thomassen (2006) afirma que os três contextos descritos são influenciados pelos contextos sociopolítico, cultural e econômico de cada época e local; o que se reflete na relação orgânica existente entre os documentos e as suas instituições produtoras.

Como objeto de estudo da Arquivologia, os arquivos, e os documentos arquivísticos que o constituem, se relacionam em um primeiro momento ao âmbito administrativo e jurídico das atividades das instituições e da vida pessoal dos cidadãos.

Entende-se que existe uma relação interdependente entre os significados dos termos atos, atividades, informações e documentos; de maneira a registrar, provar e possibilitar a realização dessas atividades. Com base na terminologia da área das Ciências Jurídicas, o Quadro 1 apresenta o entendimento sobre essa relação.

Quadro 1 – Relação entre ato, atividade, informação e documento.



Fonte: Elaboração própria, com base em Santos (2001).

Observa-se que os atos ou ações geram atividades, que produzem informações, as quais, por sua vez, são registradas nos documentos. Os documentos registram informações acerca da realização das atividades que representam e, de modo sequencial, após a análise do seu conteúdo informacional, dão suporte aos processos de tomada de decisão. Por

consequência, esses processos decisórios dão origem a novos atos, atividades, informações e documentos.

Na perspectiva da Arquivologia, esses documentos são os que integram os arquivos (documentos arquivísticos). Por serem produtos e representarem as atividades-meio (de apoio) e as atividades-fim (finalísticas) de uma instituição, os arquivos se relacionam à sua missão.

Sobre essa questão, Thomassem (2006, p. 6-7) afirma que os arquivos “são compostos por informações vinculadas e geradas por processos de trabalho”. Os processos de trabalho são as atividades sequenciais vinculadas à missão do órgão produtor dos documentos, e que determinam a estrutura lógica do arquivo.

Os arquivos possuem variadas funções sociais: servir de fonte de prova para fins administrativos, fiscais ou legais; como fonte para a escrita da História; servir para fins culturais, educacionais e para a construção e preservação da memória³ de um grupo social.

Em função dessa relevância, visando à sua utilização na sociedade, e preservação, é necessário que os documentos arquivísticos sejam submetidos aos procedimentos da gestão de documentos.

1.1 A GESTÃO DE DOCUMENTOS

A expressão “gestão de documentos” possui suas origens da área da Administração, sendo posteriormente desenvolvida e delimitada pela Arquivologia.

De acordo com Rodrigues (2002, p. 26), o conceito de gestão de documentos foi formulado após a II Guerra Mundial (1939-1945), quando ocorreu o substancial crescimento na produção dos documentos nas administrações públicas e privadas, e surgiu a necessidade de organizar, controlar e gerir as massas documentais acumuladas em depósitos de arquivos.

A gestão de documentos, ainda na década de 1980, “era abordada como uma área da Administração Geral das instituições, relacionada aos princípios de economia e eficácia da produção, manutenção, uso e destinação final dos documentos” (RODRIGUES, 2002, p. 28).

Em função do desenvolvimento das suas técnicas de gestão de documentos, a Arquivologia teve o seu âmbito de atuação ampliado para as instituições privadas. O setor privado passou a investir na elaboração de programas de gestão de documentos para administrar os documentos gerados e acumulados em função da intensificação das atividades comerciais e industriais, que ocorreu a partir da II Guerra Mundial.

³ A memória se relaciona aos modos e instrumentos que possibilitam a lembrança do passado e a sua utilização no presente.

O conceito de gestão de documentos adotado no Brasil, disposto na Lei de Arquivo, está alinhado com a definição construída e apresentada no *Records and Archives Management Program* – RAMP, mantendo as suas três fases básicas: produção, utilização/tramitação e destinação dos documentos.

O RAMP foi um programa criado em 1979 pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), em parceria com o Conselho Internacional de Arquivos (*International Council on Archives* – ICA), com o objetivo de padronizar um modelo de gestão de documentos em âmbito internacional, e de alertar os administradores das instituições, e a sociedade em geral, para a importância dos arquivos, assim como para a necessidade do estabelecimento de infraestruturas eficientes para a sua gestão e administração (INDOLFO, 2008, p. 47-48).

De acordo com o RAMP, gestão de documentos é o “domínio da gestão administrativa⁴ geral com vistas a assegurar a economia e a eficácia das operações desde a criação, manutenção e utilização, até a destinação final dos documentos” (UNESCO, 1979 apud INDOLFO, 2008, p. 48, tradução da autora).

Verifica-se que a gestão de documentos atua na consecução do ciclo de vida dos documentos da instituição. Sobre esse ciclo de vida, Silva (2009, p. 33) afirma que:

O ciclo de vida dos documentos abrange os estágios pelos quais os documentos passam dentro da gestão administrativa de uma instituição, iniciando-se na sua produção, passando por sua manutenção e recuperação pela respectiva Administração, até a sua retenção como parte dos arquivos da instituição ou sua destruição final.

Os estágios do ciclo de vida dos documentos correspondem aos arquivos correntes ou de primeira idade, arquivos intermediários ou de segunda idade, e arquivos permanentes ou de terceira idade.

Compreende-se que a principal ação da gestão de documentos é controlar, isto é, ter o controle dos procedimentos de produção, tramitação, destinação, arquivamento e da consecução do acesso aos documentos arquivísticos durante o seu ciclo de vida.

Com base nessas ações de controle, e mediante o estabelecimento do fluxograma dos documentos para a realização das atividades administrativas, a gestão de documentos, quando coordenada à gestão administrativa da instituição, contribui para a padronização de procedimentos e das suas rotinas administrativas.

⁴ A gestão administrativa é o processo que visa atingir os objetivos e metas da instituição por meio de quatro funções básicas: planejamento, organização, direção e controle das suas atividades (DRUCKER, 2002).

Essa coordenação pode também se configurar como elemento facilitador à implantação de mecanismos de retroalimentação e de avaliação da satisfação dos servidores e dos cidadãos, ao mapeamento dos perfis dos cidadãos usuários dos serviços públicos, dentre outras possibilidades.

A gestão de documentos abrange procedimentos técnicos aplicáveis ao tratamento, organização e administração dos arquivos; os quais são realizados na fase corrente do ciclo de vida dos documentos. 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.

Fundamentais para a gestão de documentos, as funções arquivísticas são assim definidas pelo Conselho Internacional de Arquivos:

“Conjunto de atividades relacionadas que contribuem e que são necessárias para cumprir os objetivos de salvaguarda e preservação de documentos, assim como para assegurar que esses documentos sejam acessíveis e inteligíveis”⁵ (ICA, 2005, p. 11, tradução nossa).

Rousseau e Couture (1998, p. 265) elencam sete funções arquivísticas como pertencentes ao tratamento dos arquivos, cada qual com as suas especificidades; são elas: produção, aquisição, classificação, avaliação, conservação, descrição e difusão.

A função arquivística produção relaciona-se ao escopo de realização das atividades das instituições (JARDIM, 1987). Abrange os procedimentos de controle relativos à criação, autuação e registro de documentos de maneira convencional e informatizada, tais como a padronização das espécies⁶ e dos tipos de documentos, e a definição do seu fluxograma.

Em virtude da existência de outras abordagens e tradições, nem todas as funções arquivísticas elencadas por Rousseau e Couture (1998) são aplicáveis ao âmbito do Brasil. Entende-se que, no Brasil, a aquisição não é considerada como função arquivística, pois se refere à “entrada” dos documentos nos arquivos corrente, intermediário e permanente (ROUSSEAU E COUTURE, 1998).

⁵ No original, em inglês: “*The archival function is that group of related activities contributing to, and necessary for accomplishing the goals of safeguarding and preserving archival records, and ensuring that such records are accessible and understandable*”.

⁶ Espécie de documentos é a designação dos documentos de acordo com o seu aspecto formal, como, por exemplo, a ata e o relatório (PAES, 2004, p. 26). O tipo (ou tipologia) do documento é configuração da espécie do documento em função da atividade que representa, tais como a Ata de Reunião e o Relatório Anual de Atividades.

De modo semelhante, a conservação também não é abordada como uma função arquivística, e sim a preservação. A conservação configura-se como uma das ações da preservação (Silva, 1998).

Compreende-se que a função arquivística identificação é mais adequada ao âmbito dos procedimentos de gestão de documentos realizados no Brasil, e nos demais países ibero-americanos, e passou a ser abordada na literatura arquivística a partir da década de 1980 (RODRIGUES, 2011, p. 115).

O Arquivo Nacional (2005, p. 104) define a identificação como o “processo de reconhecimento, sistematização e registro de informações sobre arquivos com vistas ao seu controle físico e/ou intelectual”. Bueno e Rodrigues (2012) desenvolveram a definição da identificação:

A identificação arquivística se caracteriza como modelo metodológico que permite o estudo das organizações, de sua estrutura administrativa, das atribuições a elas conferidas e dos tipos documentais que circulam como produto dessa gestão, gerando um conhecimento que fundamenta a elaboração dos instrumentos (plano de classificação e tabela de temporalidade), que sustentam o programa de gestão de documentos.

Observa-se que a identificação integra as funções arquivísticas realizadas na gestão de documentos, assim como a produção, a classificação e a avaliação. Compreende-se que a identificação analisa o contexto arquivístico dos documentos, de modo a identificar as características dos documentos e relacionar o seu conteúdo informacional às atividades e órgãos institucionais. Em função disso, ela serve de base para a realização da classificação e da avaliação.

Na classificação realiza-se a identificação das classes, isto é, o agrupamento dos documentos com características comuns, relativos às mesmas atividades (definidoras das tipologias dos documentos). É realizada na fase corrente do ciclo de vida dos documentos e a sua metodologia tem como premissa iniciar a classificação do geral para o particular, de modo a refletir a estrutura organizacional da instituição produtora, e as atividades desempenhadas pelos órgãos que a compõem no seu produto: o plano de classificação de documentos.

O PCD é o instrumento técnico de gestão de documentos onde constam as classes e os respectivos códigos de classificação dos documentos, serve de base para a sua organização física e para a realização da avaliação. Reflete a relação orgânica (ou a organicidade) dos arquivos para com as atividades, funções e estrutura da instituição produtora.

Para Schellenberg (2004, p. 88), a classificação dos documentos públicos pode ser realizada a partir de três modelos: funcional, baseado nas funções administrativas dos órgãos

públicos; organizacional (ou estrutural), baseado na estrutura da instituição; e o por assuntos, que, embora não indicado pelo autor, pode ser utilizado para fins específicos, relacionado a um determinado tema de pesquisa, por exemplo.

Dos três modelos de classificação, Schellenberg (2004) afirma que o funcional é o mais indicado, pois se configura como o mais adaptável às mudanças que ocorrem nos órgãos públicos, seja por acréscimo ou supressão de funções e atividades.

Articulada à classificação, a avaliação é a função arquivística que fundamenta a consecução do ciclo de vida dos documentos, definindo quais documentos serão preservados e quais serão descartados, racionalizando, assim, o fluxo de documentos na instituição.

Trata-se da análise do valor que o documento possui para a instituição – valor primário (eventual) ou secundário (probatório) – e do seu contexto arquivístico, com o objetivo de proporcionar a sua destinação.

A avaliação deve ser realizada de modo interdisciplinar⁷, na fase corrente dos arquivos, por uma comissão composta por profissionais de diversas áreas, tendo o arquivista à frente. Esse procedimento visa à adoção de critérios para minimizar a subjetividade da avaliação e a ocorrência de erros operacionais.

Dessa maneira, os diversos profissionais podem expor as suas diferentes visões e análises, com o objetivo de se chegar a um consenso sobre os critérios a serem utilizados na avaliação dos documentos, tendo por base os seus contextos de produção e utilização.

A avaliação tem como produto a tabela de temporalidade de documentos – instrumento técnico de gestão de documentos que contém esquematizado os prazos de guarda dos documentos e as suas destinações finais.

Os documentos avaliados como possuidores de valor secundário para a instituição são recolhidos ao arquivo permanente, de acordo com os prazos de guarda (ou de retenção) previstos na TTD. São esses documentos que, caso ainda não estejam inseridos em programas e atividades da função arquivística preservação, deverão ser o foco dessas ações visando a sua utilização por longo prazo.

Devido à importância da avaliação para a gestão de documentos, para a manutenção dos arquivos e para a consecução das suas funções sociais, Cook (2005) afirma que a avaliação não deve ser realizada de maneira circunscrita à identificação e/ou atribuição de valor aos documentos arquivísticos.

⁷ Uma relação interdisciplinar caracteriza-se pela intensidade das trocas entre os especialistas e pelo grau de integração real das disciplinas no interior de um mesmo projeto de pesquisa (JAPIASSU, 1976, p. 74).

De acordo com Cook (2005, p. 101-102), a avaliação deve tomar como base uma abordagem macro, de macroavaliação (*macroappraisal*), utilizando o procedimento metodológico que parte da análise do âmbito geral, dos contextos sociais (político, econômico, cultural) nos quais os arquivos estão inseridos, em direção ao âmbito específico, relativo ao contexto funcional-estrutural dos arquivos – missão, funções, atividades da instituição produtora, e a relação desta para com os usuários dos documentos.

A proposta de Cook (2005) pretende valorizar a análise do contexto de produção e utilização dos arquivos, o contexto arquivístico, e a sua interação com a sociedade; em oposição à análise restrita ao conteúdo informacional dos documentos, de maneira isolada desses contextos.

O procedimento de seleção de documentos é realizado com base no resultado da função arquivística avaliação. Corresponde à separação física dos documentos em função da sua destinação, tendo como referência a TTD. Ou seja, são realizadas as seguintes operações técnicas de gestão de documentos: eliminação (descarte definitivo dos documentos, realizado no arquivo corrente ou intermediário); transferência (do arquivo corrente ao intermediário); recolhimento (do arquivo corrente ou intermediário para o permanente).

No tocante à função arquivística preservação, Silva (1998, p. 9) afirma que se trata de “toda ação que se destina a salvaguardar ou a recuperar as condições físicas e proporcionar durabilidade e permanência aos materiais que contêm a informação”. Tem sentido geral e abrangente, e integra as ações referentes às técnicas de conservação preventiva, de conservação e de restauração.

A necessidade de se preservar os documentos por longo prazo, e de disseminar as suas informações, faz com que, atualmente, o planejamento das ações de preservação priorize as técnicas de reformatação de suporte para a transferência da informação (SILVA, 1998).

A perspectiva tradicional da Arquivologia restringe a aplicabilidade dos procedimentos de preservação ao âmbito dos arquivos permanentes. Porém, Silva (2012, p. 140) posiciona-se a favor da articulação ou vinculação direta da preservação à gestão de documentos, isto é, a “preservação como um procedimento e operação da gestão de documentos”; de modo a contemplar simultaneamente as suas três fases e todo o ciclo de vida dos documentos.

Embora se reconheça que essa perspectiva careça de desenvolvimento e de maior discussão na literatura arquivística, concorda-se com o posicionamento de Silva (2012) sobre a necessidade de se planejar a coordenação entre as ações gerenciar, preservar e acessar os documentos e arquivos. Os documentos já devem ser submetidos aos procedimentos de

preservação a partir da sua produção, mesmo que grande parte deles possa vir a ser eliminada futuramente, em função da realização da avaliação.

A função arquivística difusão relaciona-se com a acessibilidade e divulgação do conteúdo informacional dos arquivos. Abrange procedimentos relativos a propagandas, campanhas, visitas guiadas; e aos meios utilizados para atender aos consulentes, tais como visitas presenciais, acesso virtual e os recursos disponíveis para isso.

Os procedimentos da difusão são realizados nos arquivos permanentes, em acervos já descritos, que possuem instrumentos de pesquisas para serem difundidos e, na maioria das vezes, com objetivos culturais. Porém, a difusão não é premissa para o acesso aos arquivos.

No ambiente institucional, a gestão de documentos visa justamente à efetivação do acesso do usuário interno aos documentos em qualquer fase seu do ciclo de vida, em virtude das demandas administrativas existentes. Mesmo que os seus procedimentos sejam desenvolvidos nas fases corrente e intermediária do ciclo de vida dos documentos, eles embasam a existência da fase permanente, por intermédio da realização da avaliação.

Como exceção, pode ocorrer, na instituição, a restrição de acesso a alguns tipos de documentos por motivo de o seu conteúdo informacional ser classificado como sigiloso, podendo, assim, ser disponibilizado somente a usuários autorizados.

Para Jardim (1987, p. 2), a gestão de documentos trouxe variadas contribuições para o desempenho das funções arquivísticas, tais como: registro nos documentos do conteúdo das políticas e atividades dos governos; evitar a reunião de documentos de valor primário, eventual, aos de valor secundário; garantir a organização adequada dos documentos nas fases corrente e intermediária, contribuindo para a sua avaliação e possível recolhimento aos arquivos permanentes; evitar a eliminação de documentos de valor secundário; e garantir a definição de maneira criteriosa da parcela de documentos que podem constituir o patrimônio arquivístico de um país (formado pelo seu conjunto de arquivos de valor secundário).

Para que se possa alcançar a eficiência na realização dos procedimentos relativos às funções arquivísticas, compreende-se que eles devem ser realizados de maneira coordenada, por profissionais capacitados, seguindo as normas jurídicas da instituição, assim como a legislação arquivística em vigor.

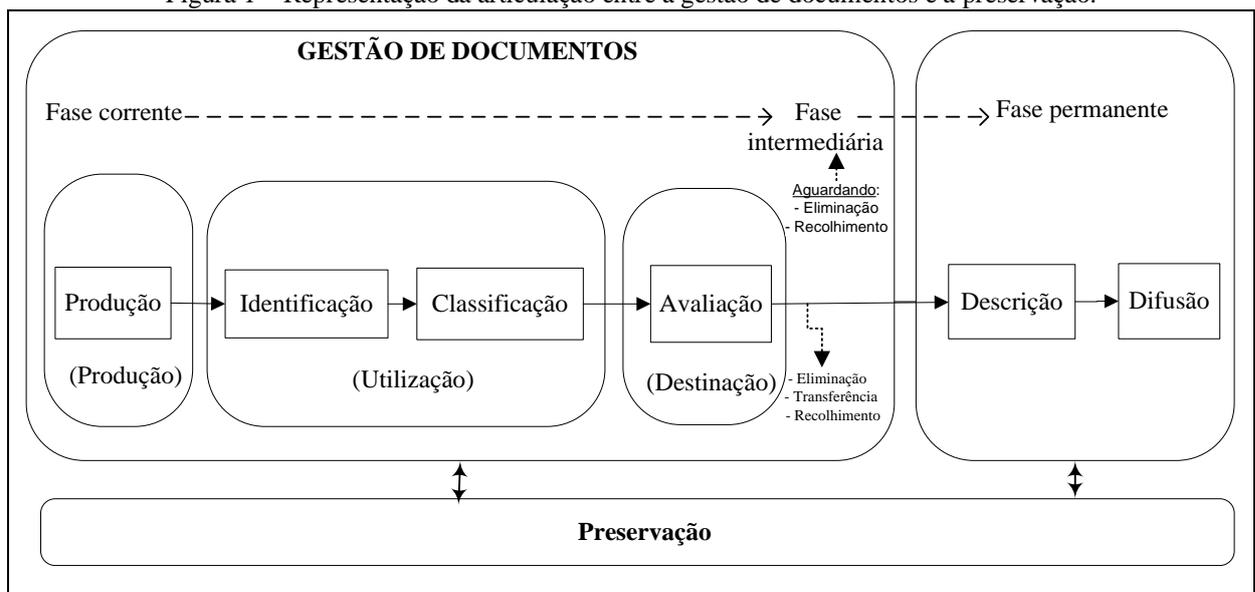
Indolfo (2007, p. 45) ressalta a importância de existir vinculação entre os procedimentos da classificação e da avaliação, que fundamentam a gestão de documentos, para, assim, garantir o controle dos fluxos informacionais, o acesso e a disponibilização da informação nas instituições.

Com base em Paes (2004, p. 54) e em Jardim (1987, p. 36), apresenta-se a seguir os procedimentos relativos às fases da gestão de documentos de uma instituição:

- Primeira fase – produção: envolve a adoção de procedimentos padronizados para a criação dos documentos, de sua autuação nas Unidades de Protocolo, a utilização adequada dos recursos tecnológicos e o início dos procedimentos de controle desses documentos.
- Segunda fase – utilização (ou tramitação): abrange as atividades de tramitação dos documentos, de inserção dos dados acerca da localização física dos documentos em *softwares* específicos, também realizadas pelas Unidades de Protocolo e por outras unidades administrativas das instituições; a utilização de serviços reprográficos; os procedimentos de organização, arquivamento, classificação e elaboração de instrumentos técnicos de recuperação da informação, tais como índices e listagens.
- Terceira fase – destinação: é realizada com base na avaliação, de modo que, por meio do procedimento da seleção, se proceda à realização das operações técnicas de eliminação, transferência e recolhimento dos documentos, de acordo com os prazos de guarda e destinações constantes na TTD.

Considerando-se as fases e as funções arquivísticas realizadas na gestão de documentos, elaborou-se a Figura 1 para esquematizar a possibilidade da sua articulação com a preservação durante todo o ciclo de vida dos documentos.

Figura 1 – Representação da articulação entre a gestão de documentos e a preservação.



Fonte: Elaboração própria, com base em Rousseau e Couture (1998), Rodrigues (2011) e Silva (2012).

Entende-se que o PGD é o mecanismo mais adequado para se consubstanciar a gestão de documentos em uma instituição, e que o mesmo deva integrar a sua gestão administrativa, de modo a estar coordenado com os outros programas e projetos existentes.

O PGD abrange e coordena a realização das operações técnicas de gestão de documentos, os projetos de curto prazo de treinamento de pessoal, a operacionalização das funções arquivísticas, assim como o controle e o acesso aos documentos.

Quando planejado adequadamente, o PGD possui objetivos delimitados, metas alcançáveis e rubricas orçamentárias próprias destinadas à sua execução e manutenção. Proporciona o gerenciamento dos documentos, de modo que possam cumprir o seu ciclo de vida na instituição.

O PGD atua sobre todos os documentos produzidos na instituição, relativos às suas atividades-meio e fim. Visa atender às demandas da instituição por documentos organizados, que possam ser usados nos seus processos de tomada de decisão. Configura-se como elemento de apoio ao desenvolvimento das atividades da instituição e às ações de preservação sobre os documentos.

Rhoads (1983 apud INDOLFO, 2007, p. 36), afirma que a “aplicação de um programa de gestão de documentos pode se desenvolver em quatro níveis: mínimo, mínimo ampliado, intermediário e máximo. Esses níveis de aplicação levam em consideração a estrutura e os recursos da instituição. O autor explica as características de cada nível:

- O nível mínimo estabelece que o governo deve contar, ao menos, com programas de retenção e eliminação de documentos e procedimentos para recolhimento ao arquivo nacional daqueles de valor permanente;
- O nível mínimo ampliado complementa o primeiro, com a existência de um ou mais centros de arquivamento intermediário;
- O nível intermediário compreende os dois primeiros, bem como a adoção de programas básicos que consistem geralmente, em elaboração e gestão de formulários, elaboração de sistemas de arquivos corrente, gestão de correspondência e documentos vitais etc.;
- O nível máximo inclui todas as atividades já descritas, complementadas por gestão de diretrizes administrativas, de correspondência e telecomunicações, de máquinas copiadoras, uso de recursos de automação etc.

Todos os procedimentos e escolhas inerentes à elaboração e execução do PGD devem ser documentados e explicados detalhadamente (no manual de gestão de documentos, por exemplo). Assim, será possível compreender a motivação da escolha de certos procedimentos e/ou critérios utilizados para a organização e gestão dos arquivos, dentro de um determinado contexto; de maneira a se ter embasamento para futuras correções nos processos ou atividades envolvidas, se necessário for.

Um dos grandes desafios para o arquivista e sua equipe de planejamento é conseguir conscientizar os diretores da instituição para a necessidade de se gerenciar e preservar os seus arquivos.

A atuação política do arquivista, a capacidade de influenciar os gestores, é necessária para isso. O PGD planejado com objetividade, adequado à realidade financeira da instituição, e que contemple a relação custo-benefício para a sua execução, pode ser um importante instrumento para obtenção desse apoio e para a disputa pelos recursos financeiros nela disponíveis.

O planejamento e a implantação de PGDs nas instituições devem ser precedidos de um diagnóstico sobre a situação dos seus arquivos, e dos procedimentos desenvolvidos para o tratamento dos documentos, de maneira a se conhecer a realidade do cenário em que se pretende atuar.

1.1.1 O diagnóstico da situação arquivística como base para a gestão de documentos

Em sentido lato, realizar um diagnóstico remete à ideia de se conhecer, identificar aspectos de uma determinada realidade. Se essa realidade abranger os arquivos e os serviços arquivísticos, pode-se dizer que se trata de um diagnóstico da situação arquivística.

Dentre os autores que tratam do tema, Paes (2004, p. 36) afirma que a realização de um diagnóstico tem por finalidade:

“[...] verificar se a estrutura, atividades e conjuntos de documentos de uma instituição correspondem à sua realidade operacional. O diagnóstico seria, portanto, uma constatação dos pontos de atrito, de falhas ou lacunas existentes no complexo administrativo, enfim, das razões que impedem o funcionamento eficiente do arquivo”.

Para Calderon (2004, p. 101), o diagnóstico é o ponto de partida para os projetos de organização de documentos, subsidiando a proposta de modelos de classificação, avaliação e descrição apropriadas.

Na concepção de Lopes (2000, p. 160), o diagnóstico deve focar em dois eixos: a instituição e o acervo arquivístico. Considerando as especificidades, o autor afirmou que um dos aspectos principais do diagnóstico realizado em arquivos é o levantamento das atividades da organização e a relação dessas com o fluxo de informações, isto é, a identificação de quais documentos e informações cada atividade produz, e por quais unidades administrativas eles tramitam.

O diagnóstico não deve se restringir ao âmbito das características do acervo arquivístico de uma instituição, órgão ou unidade administrativa. Para que sirva de fonte ao planejamento e ao processo de implantação de um PGD, o diagnóstico deve procurar levar em consideração as atividades administrativas desenvolvidas e os critérios adotados na organização, utilização e acumulação dos documentos.

A identificação e análise dos procedimentos desenvolvidos junto aos documentos e arquivos, principalmente pelos serviços arquivísticos existentes, assim como das atribuições e transformações ocorridas na estrutura dos seus órgãos produtores, são ações fundamentais para a compreensão do histórico de formação, acumulação, utilização e destinação dos arquivos.

Sobre os procedimentos metodológicos utilizados em diagnósticos, Calderon (2004, p. 102) expõe a importância de se utilizar metodologias e instrumentos adequados, de modo a coletar dados precisos em cada etapa do processo de realização do diagnóstico, para que seja possível subsidiar a proposição de ações de intervenção.

Verifica-se que o diagnóstico pode abranger a análise do ciclo de vida e do contexto arquivístico dos documentos da instituição. Com o mapeamento do ciclo de vida dos documentos, torna-se possível identificar e corrigir erros ocorridos nas atividades de arquivamento, tramitação e destinação, por exemplo. A análise do contexto arquivístico visa conhecer as características de como os documentos são produzidos, utilizados e administrados (Thomassem, 2006).

Apoiado em Thomassem (2006, p. 15), observa-se que se pode utilizar esse procedimento metodológico no diagnóstico. A análise do contexto de proveniência, um dos componentes do contexto arquivístico, funciona como ponto de partida, e se configura como o método analítico-funcional: “são analisadas a missão, as funções e as tarefas do produtor de documentos [...]”.

A metodologia do diagnóstico, portanto, consiste em coletar e analisar dados referentes ao ciclo de vida e ao contexto arquivístico dos documentos tendo como eixo a análise da estrutura organizacional da instituição. Essas ações são realizadas, por exemplo, por intermédio da aplicação presencial de questionários; da realização de entrevistas; da observação direta; de consultas a fontes internas (na própria instituição); do mapeamento das atividades institucionais e do fluxo de documentos; e da análise da legislação à qual os documentos e a instituição estão sujeitos.

Lopes (2000, p. 160) afirmou que os dados quantitativos e qualitativos a serem coletados e analisados durante a realização do diagnóstico referem-se aos seguintes aspectos acerca dos documentos e arquivos:

[...] História, missão, funções e atividades da instituição produtora/acumuladora; meios de produção dos documentos; histórico da formação e acumulação do acervo; volume/quantidade de documentos (mensuração); datas-limite do acervo; tipos de documentos (em função dos assuntos e atividades institucionais que representam); legislações e normas aplicáveis aos documentos e à instituição; estado de conservação (acondicionamento e armazenamento; condições do ambiente de guarda); método de classificação; método de arquivamento; existência de instrumentos técnicos de gestão de documentos (plano de classificação, tabela de temporalidade de documentos, índices e glossários de assuntos, listagens de equivalências etc.); operações técnicas de gestão de documentos (eliminação, transferência e recolhimento); existência de instrumentos de pesquisa para a recuperação da informação; existência e tipos de *hardwares* e *softwares* para a administração dos documentos, dentre outros.

Em um diagnóstico, especificamente na etapa relativa à coleta de dados sobre os arquivos, ressalta-se que as duas características principais dos arquivos devem ser consideradas: a proveniência e a organicidade. A primeira, diz respeito à origem do documento arquivístico, ao órgão produtor e à atividade pela qual o documento foi criado.

Entende-se que a organicidade dos arquivos pode ser expressa como a relação existente entre os documentos representativos de uma determinada atividade, os seus contextos de produção e a estrutura da instituição produtora (BELLOTTO, 2002, p. 23). A organicidade dos arquivos tem relação direta com a sua proveniência.

Quando existem documentos dispersos, misturados a outros de proveniências diferentes, e descontextualizados em relação às atividades da instituição produtora/acumuladora, não é possível identificar a existência de organicidade nesse conjunto de documentos. Compreende-se que esse conjunto não pode, na sua totalidade, ser considerado como um arquivo. Na maioria das vezes, esses documentos são caracterizados como MDA (massa documental acumulada).

O diagnóstico da situação arquivística, quando desenvolvido em nível macro, representa um instrumento técnico arquivístico, resultado do trabalho de pesquisa do arquivista, e de sua equipe, acerca das características da instituição produtora e/ou custodiadora, dos seus arquivos e dos procedimentos de gestão de documentos sobre eles desenvolvidos.

Como exemplo de diagnóstico no cenário internacional, destaca-se o dos autores Evans e Ketelaar (1983), elaborado no escopo das atividades do RAMP, de parceria da UNESCO com o ICA. Trata-se de um modelo de diagnóstico relativo aos sistemas de gestão

de documentos e serviços arquivísticos, para ser aplicado nas Unidades de Arquivo dos órgãos da administração pública.

Esse modelo diagnóstico integra o estudo “*Guía para “la encuesta sobre los sistemas y servicios de la gestión de documentos y la administración de archivos: un estudio del RAMP”*”, do ano 1983, cujo objetivo principal foi orientar os serviços arquivísticos e os arquivistas na utilização de conceitos e terminologia adequadas, das unidades de medição de arquivos, e sobre a definição das funções arquivísticas (e dos seus procedimentos técnicos). Os autores, também, indicaram a utilização dessa obra nos cursos de formação profissional de Arquivistas (EVANS; KETELAAR, 1983, p. 2).

O modelo de diagnóstico apresentado por Evans e Ketelaar (1983) procurava atender à completude das atividades da administração pública, e serve de referência para profissionais e pesquisadores da Arquivologia. Foi estruturado em um questionário que contém nove eixos temáticos: apresentação geral; legislação e normas; recursos humanos; recursos financeiros; Instalações físicas e recursos materiais (edifício e equipamentos); fundos; operações/procedimentos arquivísticos (avaliação e eliminação, preservação, descrição, instrumentos técnicos produzidos, serviços de reprografia); serviços oferecidos (atendimento à consulta); e Centros de Documentação (quando o órgão configura-se como um Centro de Documentação).

No cenário nacional, identificou-se alguns trabalhos que, produzidos no âmbito das instituições arquivísticas ou das universidades, possuem características de diagnóstico:

- “Cadastro Nacional de Arquivos Federais”, organizado por Jardim (1990) – trabalho realizado pelo Arquivo Nacional, com o objetivo de identificar os arquivos existentes em todos os órgãos do Poder Executivo Federal, localizados no Rio de Janeiro e em Brasília. Resultou na implantação do Cadastro Nacional de Arquivos Federais.
- “Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais”, de Fonseca (1996) – a autora identificou entre todas as capitais de estados do Brasil, quais possuíam Arquivos Públicos Municipais no ano de 1996, e analisou como era efetivado o acesso do cidadão à informação nessas instituições arquivísticas. Os aspectos analisados foram: o grau de institucionalização dos Arquivos Públicos Municipais, considerando a sua posição na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, sua atuação na implementação de uma política municipal de arquivos e na gestão dos documentos produzidos pelo governo municipal; as características dos recursos humanos e do espaço físico disponíveis nessas instituições; o grau de dispersão dos fundos

municipais; as características dos usuários dos arquivos; e a existência de instrumentos de pesquisa disponíveis para a orientação dos usuários.

- “Diagnóstico dos arquivos da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo”, coordenado por Camargo (1996) – o referido diagnóstico foi parte de um projeto mais amplo dedicado à preservação da memória da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo.
- “Arquivos fluminenses: as dificuldades para o acesso à informação”, de Silva (1997) – o trabalho foi realizado no escopo do Projeto “Guia do Patrimônio Documental do Estado do Rio de Janeiro”, do APERJ em parceria com o Ministério da Cultura e da Secretaria de Estado de Justiça e Interior. Iniciado no ano 1996, o objetivo principal desse projeto foi “localizar, identificar e descrever os arquivos dos municípios do estado, a fim de divulgar fontes ainda desconhecidas dos pesquisadores” (SILVA, 1997, p. 12). O trabalho específico de Silva (1997) teve como universo 37 municípios do estado, dos 91 que existentes na época; os quais foram selecionados mediante a adoção de critérios de antiguidade, relevância histórica e disponibilidade dos detentores dos acervos em responder à pesquisa.
- “O uso das normas arquivísticas no Estado brasileiro: uma análise do Poder Executivo Federal”, de Indolfo (2008) – a pesquisa apresenta o cenário arquivístico federal dos anos 1980, e a sua transformação nos anos 1990, levantado a partir de diagnósticos realizados pelo Arquivo Nacional, para analisar os órgãos do Poder Executivo Federal que, no período de 1996 a 2006, adotaram os instrumentos de classificação e avaliação de documentos (PCD e TTD). Nesse contexto, também, analisa a atuação do Arquivo Nacional no desenvolvimento das atividades de gestão de documentos na esfera federal. Trata-se de um trabalho minucioso e completo, pois teve como universo a totalidade da estrutura do Poder Executivo Federal na época (2008): 50 grandes órgãos, entre ministérios, conselhos, secretarias, assessorias e gabinetes; os quais se desmembravam em um montante de 1.550 órgãos subordinados. Desse universo, 163 órgãos receberam orientação técnica do Arquivo Nacional sobre gestão de documentos, no período de 1996 a 2006.
- “Pesquisa do CONARQ para conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil”, do CONARQ (2008) – dividida em fases, por regiões do Brasil, essa pesquisa encontra-se em desenvolvimento e já possui uma base de dados onde constam os seus resultados parciais. Tem por objetivo produzir um diagnóstico sobre a

existência de instituições arquivísticas públicas nas esferas estadual e municipal do Brasil, para que a sua análise embase a proposição de um plano de ação nacional relativo à implantação de instituições arquivísticas públicas no Brasil.

As sete obras mencionadas, seis nacionais e uma internacional, foram utilizadas como referência para o desenvolvimento desta pesquisa.

1.1.2 A atuação das instituições arquivísticas e dos serviços arquivísticos públicos na gestão de documentos.

Na concepção de Jardim (2011, p. 1579), “as instituições arquivísticas surgem associadas à criação do Estado Nacional, no marco da Revolução Francesa, e à necessidade de construção de uma memória e identidade nacionais”; possuindo, portanto, a função inicial de guarda dos documentos públicos. O perfil de instituição de guarda de documentos só começou a ser alterado após a segunda metade da década de 1940, quando as instituições arquivísticas começam a atuar na definição e implantação dos procedimentos da gestão de documentos, em virtude da necessidade de se administrar as massas documentais acumuladas nas instituições públicas.

Dentro da estrutura de uma instituição, os serviços arquivísticos podem estar presentes de maneira descentralizada em diversas unidades administrativas, como também podem estar representados por uma unidade administrativa central, responsável pela normalização, monitoramento, assessoria e execução das funções arquivísticas do seu programa de gestão de documentos.

Rodrigues (2002, p. 2) aborda os arquivos institucionais como possuidores de dupla função: de apoio à administração e de preservação da memória. A autora afirma:

Os arquivos são, primordialmente, órgãos auxiliares da administração. É o espaço de preservação da memória institucional, pois nele estão conservados os direitos envolvidos nos processos administrativos; mas, é também um lugar da memória nacional, estadual e municipal, que preserva a história de sujeitos singulares, que participam do processo de construção social de um país, estado ou de um município. Nessa perspectiva, falar de arquivos é falar de documentos, organização e serviços.

No âmbito da administração pública do Brasil, o tratamento e a preservação dos documentos públicos são de responsabilidade das instituições arquivísticas públicas e dos serviços arquivísticos existentes na estrutura dos diversos órgãos públicos.

De acordo com as suas funções, objetivos de criação e vinculação hierárquica à estrutura do governo, é possível identificar algumas configurações existentes para as

instituições arquivísticas públicas: como instituições de guarda dos documentos públicos, como órgãos técnicos normalizadores dos procedimentos técnicos arquivísticos ou, de modo híbrido e mais adequado às demandas das administrações públicas contemporâneas, podem possuir as duas funções mencionadas.

Sobre o perfil predominante nas instituições arquivísticas públicas do Brasil, Jardim (1999, p. 22) afirma:

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas apresentam características comuns no que se refere à sua atuação. Tratam-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de valor histórico (presumivelmente documentos permanentes), ignorando a gestão dos documentos correntes e intermediários produzidos pela administração pública.

Quando as instituições arquivísticas públicas têm como missão o recolhimento e a guarda dos documentos avaliados como de valor secundário para os órgãos públicos, e, também, a função de disponibilizar o acesso aos documentos sob sua custódia, mas não atuam na definição e normalização dos procedimentos de gestão documentos dos órgãos da administração pública, tem-se a caracterização do que comumente é denominado de “Arquivo Histórico” (instituição arquivística pública ou Arquivo Público que custodia acervos de caráter histórico, possuidores de valor secundário).

Sob outro ponto de vista, com a modernização dos órgãos públicos em função da necessidade de se gerir estruturas administrativas cada vez mais complexas, que, em função de suas atividades, produzem e tramitam documentos em uma escala cada vez maior, algumas instituições arquivísticas públicas não ficam limitadas às funções de guarda e atendimento à consulta aos documentos que estão sob sua custódia.

Essas instituições podem vir a ser responsáveis pela normalização dos procedimentos de gestão de documentos dos órgãos pertencentes ao seu âmbito de atuação e pela prestação de assessoria técnica a esses órgãos.

Compreende-se que as duas instituições arquivísticas existentes nos municípios do Estado do Rio de Janeiro possuem perfis diferentes: o AGCRJ, um perfil híbrido; e o Arquivo Público Municipal Waldir Pinto de Carvalho, no município de Campos dos Goytacazes, um perfil de Arquivo Histórico.

O AGCRJ possui, dentre as suas competências, a preservação do patrimônio documental do município do Rio de Janeiro, e vem, nos últimos anos, a partir da promulgação da Lei nº 3.404, de 06 de junho de 2002, que dispõe sobre a Política Municipal de Arquivos Públicos e Privados, desenvolvendo ações no sentido de implantar essa política, e de gerenciar

os documentos produzidos em função das atividades da Prefeitura do Rio de Janeiro (AGCRJ, 2015).

O Arquivo Público Municipal Waldir Pinto de Carvalho tem como missão a preservação dos documentos recolhidos dos órgãos do Poder Executivo do município de Campos dos Goytacazes, de modo a disseminar a sua história e memória. Trata-se de uma instituição de referência em procedimentos de restauração de documentos.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o APERJ é a instituição arquivística responsável pela definição e execução da política estadual de arquivos, por intermédio de ações relacionadas à gestão, à preservação e à garantia de acesso aos arquivos produzidos pelos órgãos públicos integrantes da estrutura do Poder Executivo Estadual.

O APERJ foi criado por meio do Decreto nº 2.638, de 25 de agosto de 1931 (APERJ, 2015) e, durante grande parte da sua existência, se configurou com o perfil de Arquivo Histórico. Porém, nas suas últimas gestões administrativas, o APERJ vem desenvolvendo ações no sentido de elaborar a legislação arquivística estadual, normalizar procedimentos, e implantar PGDs nos órgãos da administração pública estadual, com o objetivo de “apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural” (APERJ, 2015).

Semelhantemente ao Arquivo Nacional, na esfera federal, o APERJ, dentre outras ações na esfera estadual, fornece capacitação e cooperação técnica aos servidores dos órgãos da administração pública estadual e gerencia a implantação do Programa de Gestão de Documentos do Estado do Rio de Janeiro (PGD-RJ), por intermédio da criação de Comissões de Gestão de Documentos (CGDs) em cada órgão e entidade do Poder Executivo estadual.

O APERJ desenvolve, também, o trabalho de elaboração e revisão dos Planos de Classificação de Documentos e Tabelas de Temporalidade de Documentos das atividades-fim do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, que são instrumentos técnicos do PGD-RJ (APERJ, 2015).

O órgão elaborou e publicou, no ano 2012, o “Manual de Gestão de Documentos⁸” com “o objetivo de promover a racionalização e padronização dos procedimentos gerais referentes à gestão de documentos na administração pública estadual” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2012). Entende-se que o APERJ pode servir de referência e de órgão fornecedor de cooperação técnica para a criação de instituições arquivísticas nos municípios Estado do Rio de Janeiro.

⁸ Disponível em: <<http://www.aperj.rj.gov.br/doc/manual%20de%20gestao.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

Em alguns casos, a instituição arquivística pública pode acumular a atribuição de regulamentação da recente legislação de acesso à informação pública no seu âmbito de atuação, assim como pela fiscalização das atividades envolvidas na efetivação desse direito constitucional do cidadão.

As instituições arquivísticas públicas são influenciadas pelas reformas estruturais e legislativas que ocorrem na administração pública e, assim como os demais órgãos públicos, têm que se adaptar a essa realidade para oferecer serviços eficientes à sociedade e à administração pública à qual se vincula.

Ao normalizar e instituir os procedimentos de gestão de documentos e os procedimentos de acesso, em sua respectiva esfera de competência, as instituições arquivísticas e os serviços arquivísticos públicos configuram-se como instrumentos de apoio ao alcance da eficiência nas atividades técnico-administrativas dos órgãos públicos.

Como integrantes da estrutura da administração pública, esses órgãos devem administrar os seus recursos (orçamentários, materiais e humanos) e as suas atividades organizacionais visando à satisfação das necessidades dos cidadãos de receber serviços públicos eficientes e de acesso à informação pública.

Para se conhecer e avaliar o grau de satisfação do cidadão em relação aos serviços públicos prestados, as instituições arquivísticas e os serviços arquivísticos existentes nos órgãos públicos devem criar mecanismos de avaliação do atendimento ao cidadão, por meio de consulta direta aos cidadãos ou por meio da aplicação de questionários.

Esses mecanismos são utilizados nas organizações com base nas técnicas da Administração e, por intermédio dessa retroalimentação, torna-se possível a correção de procedimentos, de fluxos de trabalho e das atividades envolvidas no atendimento ao cidadão, contribuindo, assim, para o alcance da eficiência nas suas atividades.

Schellenberg (2004, p. 30-32) afirmava que a implantação de instituições arquivísticas tem como motivação quatro fatores básicos, os quais são interpretados como “de ordem burocrática, de ordem cultural, de interesse pessoal e de ordem oficial”.

O primeiro fator apontado por Schellenberg (2004), o de ordem burocrática, diz respeito à necessidade prática de incrementar a eficiência das atividades dos governos. O fator de ordem cultural se refere à utilização dos Arquivos Públicos como fonte de cultura. O terceiro fator, de interesse pessoal, remete à utilização dos Arquivos Públicos para a determinação de relações sociais, econômicas e políticas. Por fim, o quarto fator, de ordem oficial, diz respeito à utilização dos arquivos que estão sob custódia de um Arquivo Público para a consecução das atividades dos governos.

Além dos quatro fatores elencados por Schellenberg (2004), a implantação de instituições arquivísticas públicas abrange requisitos e aspectos legais (jurídicos), os quais devem ser atendidos e obedecidos pelas instâncias de governo.

Ao analisar a legislação arquivística federal que incide sobre as instituições arquivísticas públicas, enfatiza-se a Lei nº 8.159, de 1991 (artigos 5º, 9º, 17 e 21); e a Resolução nº 27, de 16 de junho de 2008, do CONARQ (artigos 1º ao 7º), que foi alterada pela Resolução nº 29, de 29 de maio de 2009.

Dentre outros temas, a Lei de Arquivo trata do dever do Poder Público relativo à gestão de documentos e à proteção especial a documentos e aos arquivos; da organização e administração de instituições arquivísticas públicas; do acesso e do sigilo dos documentos públicos (revogados pela LAI); e da criação do CONARQ.

A Resolução do CONARQ nº 27, de 2008, por sua vez, é um instrumento importante a ser considerado na dimensão normativa relativa às instituições arquivísticas públicas e aos governos. Essa Resolução tem por objetivo chamar a atenção dos governos dos entes da federação do Brasil sobre o dever de implantação de instituições arquivísticas públicas.

Conforme disposto no *caput* dessa Resolução, os Arquivos Públicos têm como missão “promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas” (CONARQ, 2008b), ratificando assim o posicionamento de que as instituições arquivísticas e os serviços arquivísticos públicos devem servir à administração pública e às necessidades dos cidadãos de acesso à informação.

Uma resolução por si só não tem efeitos de lei, pelo contrário, a resolução é um Ato Administrativo Normativo vinculado a uma ou a várias leis. A Resolução nº 27, de 2008, do CONARQ, é vinculada à Constituição Federal de 1988 e à Lei nº 8.159, de 1991.

Entende-se que a Lei nº 8.159, de 1991, representa um instrumento legal e de referência para a implantação e manutenção das instituições arquivísticas públicas do Brasil, ressaltando-se, em sentido estrito, a importância dessas instituições como fonte de informação para o funcionamento da própria administração pública à qual se vincula.

Vale ressaltar que a legislação federal mencionada é aplicável às esferas estadual e municipal, cabendo a esses entes da federação regulamentá-la em seus âmbitos de atuação, por meio de legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas na legislação federal; ou tomá-la como base em caso de ausência de legislação própria sobre o tema.

Ao delimitar essa discussão na administração pública municipal, Fonseca (1996, p. 84) toma por base o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, do ano de 1990, para apresentar a definição de Arquivo Municipal: “instituição responsável pelos conjuntos de

documentos acumulados nos Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito da Administração direta ou indireta”. Esses dois Poderes do governo municipal possuem competências exclusivas que se refletem nas suas atividades e nos documentos por elas produzidos.

Com relação à realidade dos Arquivos Públicos Municipais do Brasil, destaca-se, ainda hoje, a dissertação de mestrado de Maria Odila Fonseca, intitulada “Direito à informação: acesso aos Arquivos Públicos Municipais”, do ano 1996. A autora teve por objetivo analisar a realidade dos Arquivos Públicos Municipais das capitais dos estados do Brasil, identificando quais dessas capitais possuíam Arquivos Públicos institucionalizados e como estava sendo disponibilizado o acesso do cidadão à informação nessas instituições arquivísticas.

A pesquisa da autora configura-se como um diagnóstico da realidade dos Arquivos Públicos Municipais do Brasil, e serve de referência para qualquer pesquisa sobre o tema.

De acordo com Fonseca (1996, p. 101), foram encaminhados 27 questionários, um para cada capital de estado, e 11 dessas capitais responderam, o que significa 40,7% do total. A autora concluiu que, das capitais dos estados do Brasil, 11 possuíam instituições arquivísticas públicas municipais, no ano de 1996. Eram elas: Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Distrito Federal, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Vitória.

Sobre essa realidade, a autora afirmou:

O baixo índice de respostas denota, no mínimo, a falta de atenção dada pelas prefeituras à questão do tratamento adequado de seus arquivos. O descomprometimento dos responsáveis pelo aprofundamento dos estudos sobre arquivos públicos no Brasil, ou ainda, uma total falta de controle técnico administrativo, impossibilitando o fornecimento dos dados solicitados. Constitui, ainda, além da omissão, uma falta grave em relação ao direito público de acesso à informação. Todos os arquivos são órgãos da administração pública e o acesso às informações pedidas é direito de qualquer brasileiro e seu fornecimento, dever dos responsáveis por esses órgãos (FONSECA, 1996, p. 123-124).

O CONARQ vem realizando algumas ações a respeito da situação dos Arquivos Municipais do Brasil. Por meio da Portaria nº 73, de 17 de março de 2003, foi criada a Câmara Setorial sobre Arquivos Municipais:

A Câmara Setorial sobre Arquivos Municipais tem por finalidade estudar estratégias adequadas à institucionalização e implantação de arquivos municipais, órgãos integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, com vistas à implementação da política nacional de arquivos, conforme disposto na Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e no Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.

Desde a sua criação, essa Câmara Setorial desenvolve trabalhos que visam estimular a implantação de Arquivos Públicos Municipais no Brasil, como a publicação “Subsídios para a implantação de uma política municipal de arquivos: o arquivo municipal a serviço dos cidadãos”, no ano de 2000, que foi distribuída para todos os municípios do Brasil.

No ano 2014, o CONARQ publicou e enviou às prefeituras do país, a cartilha “Criação e desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania”. Trata-se de um importante instrumento de orientação ao Poder Público Municipal. Contém diretrizes para a criação de instituições arquivísticas nos municípios, assim como para a gestão, preservação e acesso aos seus documentos públicos.

O CONARQ, além da publicação de obras e instrumentos técnicos de apoio à implantação e administração de Arquivos Públicos Municipais, atua no desenvolvimento de trabalhos e pesquisas para caracterizar o atual cenário dos Arquivos Municipais, no Brasil.

Dentre esses trabalhos, desenvolve-se a “Pesquisa do CONARQ para conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil”, iniciada no ano 2008 e que continua em andamento, sendo gerenciada pela Coordenação de Apoio ao CONARQ. Essa pesquisa objetiva caracterizar a realidade do cenário em questão, de modo a definir estratégias adequadas ao seu desenvolvimento.

A pesquisa do CONARQ foi dividida em fases e por regiões do Brasil, com o envio de questionários aos municípios, de maneira a contemplar todos os municípios do Brasil. Ao responder a pesquisa, o Arquivo Público será automaticamente inscrito no Cadastro de Entidades Custodiadoras de acervos arquivísticos – CODEARQ.

Devido à grande quantidade de municípios no Brasil (5570 municípios), à escassez de recursos financeiros e humanos para a realização da pesquisa, assim como à falta de colaboração de muitos gestores municipais que não respondem e não retornam ao CONARQ os questionários enviados às prefeituras, essa não tem sido uma tarefa fácil para o órgão.

Com os resultados a serem obtidos na pesquisa do CONARQ será possível constatar se ocorreram mudanças no cenário identificado por Fonseca (1996), cujo estudo teve como objeto os Arquivos Municipais das capitais dos estados do Brasil.

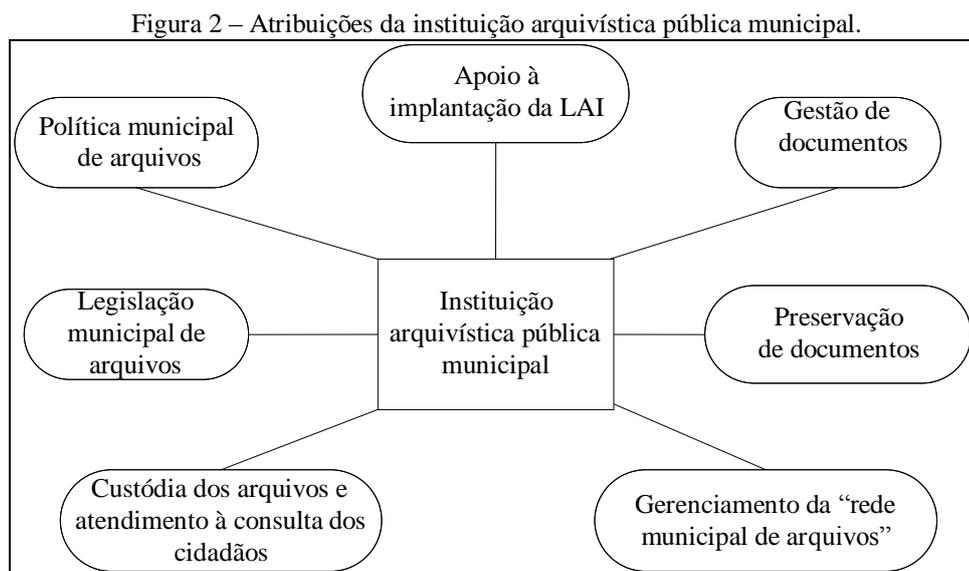
Compreende-se que para mudar essa realidade de ausência de instituições arquivísticas municipais, é necessário conscientizar os gestores municipais sobre a importância da institucionalização desses órgãos na administração pública municipal. Nesse sentido, o CONARQ (2014, p. 20-21) afirma:

O arquivo público municipal destaca-se como um órgão imprescindível para assegurar o cumprimento efetivo dos princípios normativos preconizados pelas leis

de Acesso à Informação, da Transparência e de Responsabilidade Fiscal. A inexistência de um arquivo público institucionalizado, em âmbito municipal, representa o descumprimento da Constituição Federal de 1988 e da Lei Federal de Arquivos, de 1991, obstaculiza e/ou inviabiliza a aplicabilidade da Lei de Acesso à informação, de 2011, bem como evidencia a ausência de gestores públicos comprometidos com uma administração eficiente, eficaz e transparente dos documentos gerados e acumulados pelo poder público municipal.

Para que as instituições arquivísticas públicas municipais tenham poder político e autonomia administrativa para implantar as políticas municipais de arquivos e desenvolver os programas de gestão de documentos nos órgãos do governo, é necessário que elas estejam vinculadas aos níveis superiores da estrutura da administração pública municipal, e que sejam dotadas de recursos orçamentários, de profissionais qualificados e da infraestrutura adequada. Do contrário, esses objetivos podem até ser parcialmente alcançados, mas obstáculos mais difíceis e numerosos serão enfrentados.

A Figura 2 apresenta algumas funções que a instituição arquivística pública municipal pode desempenhar no município.



Fonte: Elaboração própria, com base no CONARQ (2014, p. 20-21).

No âmbito municipal, além de se configurar como órgão que possui atribuições de custódia e de consecução do acesso dos cidadãos aos documentos públicos do município, a instituição arquivística pública pode ser o órgão responsável pelas seguintes atribuições: normalização e apoio técnico-operacional aos procedimentos de gestão e de preservação de documentos dos órgãos municipais; elaboração da legislação arquivística municipal, com base na da esfera federal; administração de uma “rede municipal de arquivos”; apoio à implantação da LAI no município e execução de uma política municipal de arquivos.

2 A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O Brasil adota o regime de governo democrático, o modo de governo republicano e o sistema de governo presidencialista, conforme disposto na Constituição Federal de 1988.

O sistema de organização do Estado no qual o Brasil se configura é a federação. Nesse sistema, o Estado soberano é composto por diversos entes territoriais dotados de governo próprio e possuidores de autonomia política, administrativa e financeira; que não podem se dissociar livremente do poder central. A organização político-administrativa da federação do Brasil possui como entes estatais a União, o estado-membro e o município (BRASIL, 1988).

A União é a pessoa jurídica de direito público, investida pela Constituição Federal, e que exerce a soberania nacional (poder supremo, uno e indivisível). O estado-membro é um Estado que tem os seus próprios órgãos, com estatuto próprio, convertendo-se em uma entidade estatal sobreposta aos Estados Federais. O município, por sua vez, é a pessoa jurídica de direito público interno, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (SANTOS, 2006, p. 39).

O Estado existe fundamentalmente para realizar o bem comum. Na dimensão política, o Estado é o modo de organização política da sociedade. Na concepção de Santos (2006, p. 37), o Estado é uma entidade com poder de regular e disciplinar as relações entre os membros de uma sociedade, visando garantir a sobrevivência e o bem-estar da população.

Em função do desenvolvimento dos mecanismos de democracia no mundo e do crescimento cada vez maior do capitalismo, atualmente, o Estado tem a função de promover o desenvolvimento econômico-social dos seus países, de modo a atender às crescentes demandas da sociedade. Trata-se de equilibrar as ações de desenvolvimento econômico com as ações de fortalecimento da democracia.

Bresser-Pereira (2004, p. 131) afirma que o Estado precisa se configurar como um Estado liberal, democrático e social forte, e justifica a sua afirmação da seguinte maneira:

Um Estado liberal forte garante os direitos civis que protegem a vida, a propriedade e a liberdade, e assegura que cada cidadão seja tratado com respeito, independentemente de riqueza, sexo, raça ou cultura. Um Estado democrático forte garante os direitos políticos a todos os cidadãos, considerando cada um como igual aos outros. Um Estado social forte garante os direitos sociais, combatendo o desemprego e a desigualdade econômica. Mas, para ser forte com relação aos três direitos humanos clássicos, o Estado precisa ser capaz de garantir os direitos republicanos, e contar com cidadãos que participem ativamente dos assuntos políticos. Em outras palavras, o Estado precisa ser republicano.

A característica “republicana” do Estado, mencionada por Bresser-Pereira (2004), refere-se ao Estado que possua as seguintes características:

- a) Possuidor de estrutura forte, para ser capaz de proteger o patrimônio público;
- b) Participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas públicas e do exercício da responsabilidade social;
- c) Em que os funcionários públicos estejam comprometidos com o interesse público;
- d) Capacidade efetiva de reformar as suas instituições públicas;
- e) Dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos, com a finalidade de financiar as ações destinadas às demandas da população;
- f) Eficaz e eficiente no alcance das suas metas e no desempenho de suas funções sociais.

Durante o século XX e até os dias de hoje, o contexto de fortalecimento da democracia, com a incorporação da garantia de mais direitos sociais às funções básicas do Estado, como os direitos à saúde, à educação, ao lazer, fez com que o Estado passasse a ser caracterizado como Estado social-democrático (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 67).

Essa nova gama de atribuições do Estado exige que a sua estrutura seja fortalecida, profissionalizada e que se torne dinâmica. Isso se faz representar na especialização das suas funções, e se fundamenta na divisão dos três poderes estatais: Executivo, Legislativo e Judiciário, que devem ser independentes e harmônicos entre si.

Nas dimensões política e administrativa, os instrumentos do Estado responsáveis pela definição e operacionalização das políticas de governo e pela prestação dos serviços públicos à sociedade são o governo e a administração pública. Apresenta-se, no Quadro 2, a comparação entre algumas características do governo e da administração pública.

Quadro 2 – Comparação entre governo e administração pública.

Instrumentos do Estado	Natureza da atividade	Responsabilidade	Modo de condução das suas responsabilidades
Governo	Política e discricionária	Constitucional e política. Não tem responsabilidade profissional pela execução da atividade ou serviço.	Conduta independente
Administração Pública	Neutra, vinculada à lei e à norma técnica	Responsabilidade profissional, técnica e legal. Não tem responsabilidade constitucional ou política.	Conduta hierarquizada

Fonte: Elaboração própria, com base em Torres (2004, p. 34) e em Meirelles (1996).

O Estado exerce a sua autoridade política sobre a sociedade por meio do governo – o qual é composto por dirigentes executivos do Estado, associados a um mandato, ao prazo de

tempo de exercício de um cargo político. As ações do governo fazem parte da gestão pública, das funções da gerência dos negócios públicos (SANTOS, 2006, p. 11).

Matias-Pereira (2009, p. 62) entende que a administração pública designa o conjunto de serviços e entidades públicas incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. As instituições ou órgãos que fazem parte da administração pública integram o Poder Executivo do seu respectivo ente da federação do Brasil, e representam o “braço operacional” do Estado.

Pode-se afirmar que o marco regulatório da administração pública do Brasil é a própria Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, também estão inseridos o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei orçamentária Anual (LOA) e o Plano Diretor.

Tomando por base Bresser-Pereira (2009) e Meirelles (1996), apresenta-se os entendimentos relativos aos seguintes instrumentos de regulação da administração pública:

- PPA – trata-se de um conjunto de ações e políticas do governo planejado para o período de quatro anos, de maneira a orientar as ações da administração pública durante esse período.
- LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – tem a função de estabelecer normas para regular a gestão fiscal da administração pública, de maneira a se manter o equilíbrio nas contas públicas, entre as suas receitas e as suas despesas.
- LDO – tem a função de orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e investimentos da estrutura dos três poderes do Estado. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública e orientar a elaboração da LOA.
- LOA – estabelece efetivamente a previsão das despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano, pelo respectivo Poder Executivo que a sancionou.

Verifica-se que a LDO busca coordenar a elaboração da LOA, que é anual, com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA, e que possui o período de abrangência de quatro anos.

O Plano Diretor é o instrumento básico de planejamento da política de desenvolvimento urbano dos estados e municípios. Seu conteúdo deve expressar princípios fundamentais que orientam a ordenação das cidades em prol do bem-estar social dos cidadãos (IBGE, 2012). Contém uma série de ações comuns aos processos de planejamento: definição

dos objetivos a serem alcançados, explicitação das estratégias utilizadas, fornecimento dos instrumentos de planejamento e revisão periódica (a cada dez anos).

De acordo com as disposições contidas no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a administração pública do Brasil, em todos os entes da federação, é regida pelos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência; os quais devem ser obedecidos e aplicados para o desempenho das atividades e funções públicas.

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

A administração pública no Brasil é marcada por processos de reformas, o que Fadul e Souza (2005, p. 1) entendem como “transformações das estruturas administrativas – organizacionais, gerenciais e no funcionalismo público – e transformações institucionais no aparelho do Estado”, que visam à resolução de problemas de gerenciamento dos órgãos da administração pública.

Historicamente, pode-se afirmar que existem três modelos básicos de configuração para a administração pública no Brasil: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Os três modelos se sucedem no tempo, mas não são excludentes (SARTURI, 2013).

O patrimonialista foi o modelo existente durante o período imperial até, aproximadamente, à implantação da república, em 1889, mas, também, aparece ao longo século XX. Nele, o Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano. Não há separação entre a coisa pública (entendida como o patrimônio e os órgãos públicos), e os interesses do dirigente. Entende-se que, no Brasil, ele lança as bases das práticas relacionadas aos abusos de poder, assim como ao nepotismo e à corrupção.

O modelo burocrático surge com o advento do Estado Liberal, do capitalismo moderno, para romper com o modelo patrimonialista. Para tal, várias medidas foram adotadas com a finalidade de proteger a coisa pública. Para Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 6), a principal característica do modelo burocrático é a efetividade no controle dos abusos, o Estado concentra esforços para manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos e a propriedade. Em função disso, esse modelo faz com que o Estado se volte para “dentro da própria administração pública”, demonstrando certa ineficiência no cumprimento da sua missão básica de servir à sociedade.

A reforma administrativa do Estado brasileiro teve início na década de 1930, durante o governo Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP),

pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. O objetivo do DASP era instituir os padrões weberianos⁹ de impessoalidade, formalidade e profissionalismo na administração pública do Brasil, que embasam o modelo burocrático, de maneira a se evitar o nepotismo e as relações de apadrinhamento¹⁰ (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Na década de 1960, inaugurou-se outra reforma na administração pública do Brasil com a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Esse decreto teve por objetivo a implantação do modelo gerencial de administração pública, com a finalidade de superar a rigidez do modelo burocrático (FADUL; SOUZA, 2005, p. 6).

Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 13) afirmam que a principal característica do modelo gerencial é a fundamentação na descentralização político-administrativa, que “a descentralização é o elemento central da reestruturação da administração pública do Brasil”. Esse recurso busca promover a diminuição das atribuições do governo federal como executor dos serviços públicos, deslocando o poder de decisão e de gestão sobre alguns serviços públicos para estados e municípios, cabendo-lhe as funções de regulação e fiscalização.

O modelo gerencial visa à busca pela eficiência na prestação dos serviços públicos, de maior participação da sociedade civil organizada no governo (publicização), a redução do aparelho estatal, a descentralização e o estabelecimento de metas para os serviços públicos, e o atendimento às políticas de transparência dos governos.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967, transferiu atividades e funções públicas para as autarquias, fundações, empresas públicas e para as sociedades de economia mista, isto é, estimulou o crescimento da Administração indireta, com o objetivo de dar maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado. Foram instituídos, também, princípios de racionalidade administrativa, de planejamento e de previsão orçamentária.

Após a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 1967, outras tentativas de processos de reforma da administração pública para o modelo gerencial foram realizadas, como a criação da Secretaria de Modernização (SEMOR), nos anos 1970; e a criação do Ministério da Desburocratização, e do Plano Nacional de Desburocratização (PrND), nos anos 1980; as quais serviram de experiência para os planos seguintes de reforma (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 7).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo perdeu autonomia para tratar da estruturação dos órgãos públicos. Em seguida o governo Collor

⁹ Max Weber, sociólogo alemão, analisou e sintetizou as principais características do modelo burocrático de administração pública. Durante o século XX, tal modelo desfrutou de notável disseminação nas administrações públicas em todo o mundo (SECCHI, 2009, p. 350).

¹⁰ No sentido de favorecimento, proteção, seja no âmbito político ou no administrativo.

(1990-1992), para priorizar o ajuste fiscal, usou como tática a liberação comercial e a privatização de serviços públicos.

Com o início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, foi iniciada a reforma gerencial do Estado brasileiro, comandada pelo ministro Bresser Pereira¹¹. De acordo com Klering, Porsse e Guadagnin (2010, p. 8), o Estado tem o seu papel redefinido, passando a se fortalecer na função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social do país. Procurou-se transferir para o setor privado (segundo setor) e para o setor social (terceiro setor) os serviços públicos passíveis de serem realizados pelos mesmos.

Para Fadul e Silva (2008), os dois governos Lula (2003-2006 e 2007-2010) deram continuidade às iniciativas empreendidas desde a reforma de 1995. O foco dos governos Lula foi acionar o Estado como promotor de inclusão social, a partir de uma reforma no modelo de gestão pública, na melhoria da prestação dos serviços públicos e na reestruturação do Poder Executivo Federal.

Apesar da existência de novas tendências de modelos para a administração pública do Brasil, que se baseiam na participação mais efetiva da sociedade nas decisões dos governos, entende-se que o modelo gerencial é o de configuração atual. Nesse cenário de possíveis transformações, Torres (2004, p. 141) afirma que existem diferenças consideráveis nas ações realizadas pelos três poderes do Estado, assim como pelos entes da federação do Brasil, e que, principalmente os estados e municípios mais distantes, pobres e atrasados, podem ocupar um lugar periférico no processo de modernização do Estado brasileiro.

Dessa maneira, torna-se necessário estudar como essas ações de reestruturação podem ser realizadas de modo mais articulado e homogêneo. Essa questão interessa, principalmente, aos municípios do Brasil, que, dentre os entes da federação, é o que apresenta maiores limitações e desafios para o seu desenvolvimento – seja em função de recursos orçamentários de menor grandeza, dos inúmeros problemas sociais que possui, seja pela quantidade de serviços públicos pelos quais passou a ser responsável com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Ao tratar dessa questão, Oliveira (2012, p. 121) afirma que, para a modernização da administração pública do Brasil, dentre outros elementos, torna-se necessária a profissionalização do setor público. Os membros da estrutura dos governos, e os funcionários

¹¹ Luis Carlos Bresser Pereira foi o ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) durante primeiro governo FHC (1995-1998). Foi o responsável, juntamente com a sua equipe ministerial, pelo planejamento da Reforma do Estado iniciada em 1995, com o objetivo de reestruturar a administração pública federal.

públicos, devem possuir formação acadêmica, experiência e comprometimento como administradores públicos e representantes da sociedade, para que assim possam ser capazes de resolver os problemas para os quais foram designados.

Torres (2004, p. 176) complementa a análise e afirma que as ações de reestruturação da administração pública implicam na execução de um conjunto de políticas voltadas para a retomada do desempenho eficiente e da qualidade dos serviços públicos.

2.2 O MUNICÍPIO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Atualmente, o Brasil possui 5570 municípios, distribuídos pelos 27 estados brasileiros, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015). O município é o espaço territorial político dentro de uma unidade federativa, que pode conter várias cidades (ou distritos) e que é administrado por uma Prefeitura.

Com a Constituição Federal de 1988, o município passou à categoria de ente federado, com as respectivas autonomias política, administrativa e financeira que cada ente possui. Com a autonomia política, os municípios passaram a ter a capacidade de elaborar a Lei Orgânica do Município e de eleger os seus próprios governantes. A autonomia administrativa se refere à atribuição de organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. A autonomia financeira diz respeito à competência para instituir e arrecadar os seus próprios impostos.

A atual Constituição Federal, em seu artigo 23, regula as competências comuns aos municípios, aos estados-membros, e à União. Destaca-se as seguintes:

- Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

- Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

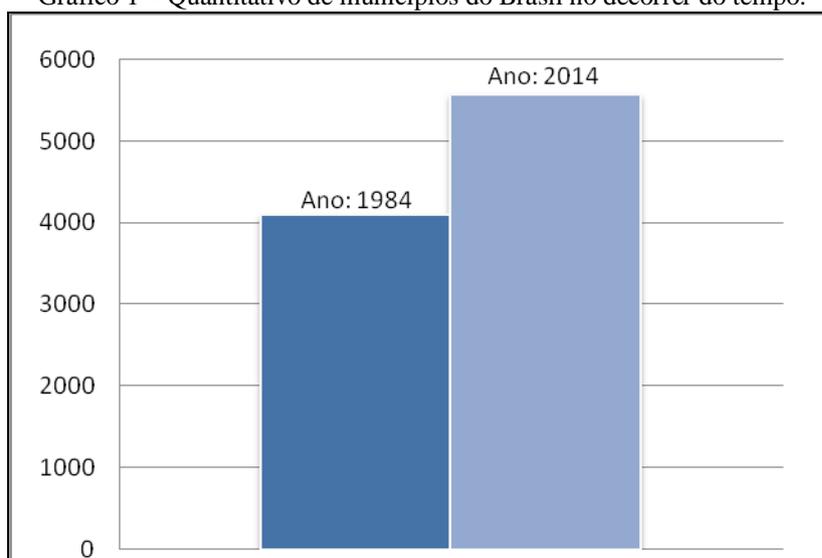
Passados 26 anos da promulgação da Constituição Federal, verificou-se a intensificação do fenômeno da emancipação, para a organização político-administrativa do município como ente da federação do Brasil. Na emancipação, um município é dividido para a sua integração a outro já existente ou para a criação de um novo.

Conforme disposto no parágrafo 4º do artigo 18 da Constituição Federal, além da emancipação, os procedimentos jurídico-administrativos que podem ser realizados para a criação de municípios, no Brasil, são a anexação, a incorporação e a fusão.

Na anexação ocorre a junção de parte desmembrada de um município a outro já existente, mantendo a sua personalidade jurídica anterior. Na incorporação ocorre a reunião de um município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do município incorporador. Por sua vez, na fusão ocorre a união de dois ou mais municípios, que perdem a sua personalidade anterior, passando a formar um novo município (SANTOS, 2001).

O crescimento das emancipações municipais está representado no Gráfico 1. De acordo os dados do IBGE (2013), no ano de 1984 existiam, no Brasil, 4102 municípios; atualmente (ano 2015), existem 5570 municípios. Isso equivale a um aumento de 35% (ou de 1468 municípios) num período de 30 anos.

Gráfico 1 – Quantitativo de municípios do Brasil no decorrer do tempo.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2014a).

A Constituição Federal de 1988 estabelece regras para a criação dos novos municípios. Essas regras foram regulamentadas, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Para isso, além da intenção dos representantes dos governos locais de

constituir um novo município, diminuir ou aumentar a sua abrangência territorial e político-administrativa, torna-se necessário, dentre outros requisitos, ter a aprovação dos cidadãos dos municípios envolvidos na questão.

Em alguns casos, os novos municípios criados, principalmente os de menor participação na economia dos seus respectivos estados, não conseguem administrar suas finanças somente com os seus próprios recursos, provenientes da cobrança dos impostos municipais. Por consequência, esses municípios acabam por se endividar, já que as suas receitas são bem menores que as suas despesas. A própria institucionalização do município contribui para esse fato, pois a sua estruturação como governo e administração pública autônomas pressupõe elevados investimentos.

O critério de municipalização dos serviços públicos, adotado na elaboração da Constituição Federal de 1988, tem base em dois aspectos: na necessidade de descentralização político-administrativa da federação do Brasil, e no bem-estar da população. A administração municipal é a instância de governo que está mais próxima do cidadão e, pelos menos na teoria, é a que conhece mais especificamente os seus problemas e os meios para resolvê-los (FONSECA, 1996).

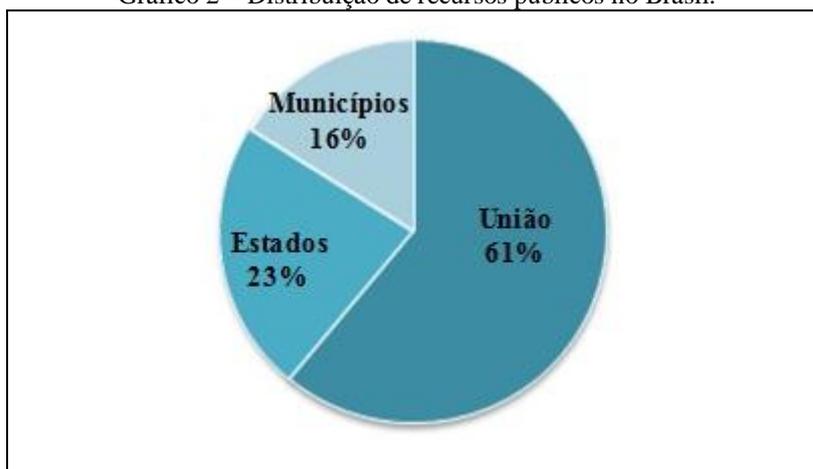
Dentre os serviços públicos que foram municipalizados, a saúde pública merece destaque. O processo de municipalização dos serviços públicos de saúde transfere para as cidades a responsabilidade e os recursos necessários para que elas exerçam plenamente as funções de planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação da saúde local. Esse é um processo que atualmente está em curso com a implantação e a operação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A despeito das dificuldades existentes na sua operacionalização, entende-se que o SUS é um exemplo de sistema planejado e desenvolvido nas três esferas de governo. Essa característica pode servir de referência, mantidas as devidas proporções e objetivos, para planejamentos futuros relativos à operacionalização de outros sistemas de abrangência nacional, como, por exemplo, o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

Em função da autonomia financeira dos municípios, para que o governo e os serviços públicos municipais se mantenham em funcionamento, ocorre a cobrança de impostos municipais ao cidadão, de modo a gerar receita para o governo local. Dentre esses impostos estão o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Ambos são impostos municipais previstos na Constituição Federal e que não podem ser extintos pelo governo local. Porém, é da administração municipal o poder de definir o valor desses impostos, de criar regras para isenções e descontos para a sua cobrança.

Para a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2013), a concentração dos recursos públicos na União representa um quadro desfavorável aos municípios. De maneira aproximada, a atual distribuição dos recursos nacionais é a seguinte: a União fica com aproximadamente 61% de toda a riqueza produzida no país, os estados ficam com 23% e os municípios com cerca de 16%, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição de recursos públicos no Brasil.



Fonte: Elaboração própria, com base na CNM (2013).

Esse fato prejudica o desenvolvimento econômico-social dos municípios, principalmente os menores. A atual Constituição Federal objetivou um município atuante, participativo na vida das suas comunidades, de modo a encontrar soluções apropriadas às suas necessidades. Para alcançar esses objetivos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu algumas funções exclusivas aos municípios e outra quantidade de atribuições comuns a duas, ou até mesmo, a três esferas de governo.

O planejamento das ações do governo e da administração pública municipais deve levar em consideração as suas próprias especificidades, como o perfil da população, as características naturais e o nível de urbanização. Políticas públicas, programas, planos e outras ações que obtiveram resultados positivos em um determinado município, nem sempre terão o mesmo êxito em outro, mas podem servir de referência.

O investimento na infraestrutura da administração pública municipal é essencial para o desenvolvimento dos municípios. Nesse contexto, se insere o diagnóstico dos problemas existentes no município, a profissionalização dos serviços públicos, o gerenciamento dos seus arquivos, o planejamento e a avaliação das ações dos governos e a busca pela eficiência nas suas atividades administrativas.

2.3 A BUSCA PELA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos países chamados “desenvolvidos”¹², a eficiência só passou a ser valorizada a partir da década de 1980. Já no Brasil, essa valorização só ocorreu no final da década de 1990, em função da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, na qual a eficiência passou a ser considerada como um dos princípios constitucionais da administração pública, com o objetivo garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação de serviços, com a aplicação responsável dos recursos públicos e diminuição dos custos operacionais (OLIVEIRA, 2012, p. 41).

Oliveira (2012, p. 84) afirma, ainda, que a eficiência nas ações da administração pública visa à realização das suas funções sociais. A eficiência pode, inclusive, ser utilizada como um critério, parâmetro ou indicador para avaliar o desempenho da administração pública. A busca pela eficiência nas suas atividades administrativas deve nortear as ações da administração pública.

A eficiência se relaciona ao desempenho das atividades institucionais com economia de recursos e de maneira correta; relaciona-se, portanto, à qualidade, termo oriundo das atividades comerciais da esfera privada. Sem a intenção de se aprofundar na abordagem conceitual da qualidade, entende-se que o foco dos processos de qualidade é a satisfação do cliente, do consumidor, em relação ao produto ou serviço por ele adquirido. No âmbito dos serviços públicos, o “cliente” é o cidadão; e o “lucro” se configura na satisfação desse cidadão com o serviço público oferecido.

A eficácia e a efetividade, assim como a eficiência, podem ser utilizadas como parâmetros para mensurar a qualidade da execução das atividades da administração pública, e da prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Tratam-se de termos semelhantes, mas que possuem significados diversos. Elaborou-se o Quadro 3 com o objetivo de relacionar as características desses termos.

Ao se estabelecer uma possibilidade de relação lógica entre esses três parâmetros e objetivos institucionais da administração pública, pode-se ter a seguinte sequência, exposta por Torres (2004): efetividade – eficiência – eficácia. Ou seja, as ações da administração pública têm que possuir efetividade, de modo a produzir efeitos; que, sendo positivos,

¹² Tomando como base alguns critérios, como renda *per capita*, PIB, grau de industrialização e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), os países considerados desenvolvidos são os que possuem elevado nível de desenvolvimento econômico e social.

contribuirão para a eficiência das suas atividades; as quais, por sua vez, servirão de apoio para a eficácia das ações gerenciais das instituições.

Quadro 3 – Entendimentos sobre eficiência, eficácia e efetividade.

Eficiência	Eficácia	Efetividade
<ul style="list-style-type: none"> - Relaciona-se ao modo como as atividades técnico-administrativas são desempenhadas; - Relaciona-se ao nível operacional da instituição, à conduta profissional dos servidores ou colaboradores; - Visa alcançar o resultado com a utilização de menos recursos; - Possui conotação econômica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tem caráter instrumental; - Relaciona-se aos meios e instrumentos empregados para o desempenho das atividades e funções administrativas; - Relaciona-se ao nível gerencial da instituição, à gerência das atividades da instituição; - Visa alcançar o resultado de modo completo. Relaciona-se com o alcance de metas, de objetivos com prazos predeterminados; - Possui conotação de completude nas ações gerenciais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de se produzir um resultado, que pode ser positivo ou negativo; - Relaciona-se à idéia de se ter uma aplicação prática para o resultado alcançado, de ter aplicabilidade; - Não possui relação direta com a eficácia ou com a eficiência, pois se pode produzir uma ação que não seja eficiente nem eficaz; - Possui conotação empírica.

Fonte: Elaboração própria, com base em Drucker (2002), Torres (2004, p. 175) e em Meirelles (1996).

Entende-se que esses três parâmetros devem estar associados e que a eficiência, por ser um princípio constitucional da administração pública, e por estar diretamente relacionada à qualidade dos serviços públicos, possui relevância nessa relação.

Nesse contexto, o funcionário e/ou servidor público configura-se como um dos agentes públicos e principais elementos para o alcance da eficiência nos serviços públicos, e deve exercer as suas atribuições com presteza, profissionalismo e rendimento funcional, visando atender às demandas dos cidadãos, mesmo nas situações em que a administração pública não disponibilize os recursos necessários para isso.

Oliveira (2012, p. 85), ao analisar o cenário atual da administração pública do Brasil, afirma que existem diversos elementos restritivos à busca pela eficiência em suas atividades, tais como a necessidade de controle dos gastos públicos e a escassez de recursos aplicáveis na resolução de demandas sociais cada vez mais intensas e numerosas. Para o autor, a alternativa para essa questão é a inovação no planejamento, é “enfrentar o problema de maneira organizada, por intermédio das políticas públicas de gestão”.

Políticas públicas planejadas e executadas de modo racional, que considerem as características e as limitações da administração pública, que sejam operacionalizadas de maneira coordenada a outras políticas e ações dos governos, podem ser importantes mecanismos para se alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos aos cidadãos.

2.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma política possui um conjunto articulado e embasado de decisões, diretrizes, programas, orçamentos, instituições e metas predeterminadas. Montviloff (1990, p. 7, tradução nossa) desenvolve a noção de política e a relaciona com o seu nível de abrangência na sociedade, em termos de macro ou micropolítica:

A política é um conjunto de princípios e estratégias que orientam um curso de ação para alcançar um objetivo particular. As políticas podem ser desenvolvidas em nível orgânico ou institucional (micro) ou em nível nacional, regional ou internacional (macro). As políticas contêm os chamados instrumentos de política, que podem ser das seguintes classes: instrumentos legais (Constituição, leis e decretos do parlamento, regulamentos, tratados internacionais, etc.), ferramentas profissionais (códigos de conduta, ética etc.) e ferramentas culturais (costumes, crenças, tradições, valores sociais, etc.)¹³.

Compreende-se que as políticas públicas são desenvolvidas pelos governos para resolver determinado problema ou demanda existente na sociedade, de modo a se alcançar o equilíbrio na relação Estado – sociedade.

Nesse sentido, as políticas públicas se configuram como instrumentos do Estado e da administração pública direcionados à realidade social, cabendo aos órgãos governamentais, e à sociedade, identificar os problemas existentes, e propor soluções que possam ser concretizadas em políticas públicas.

Souza (2006, p. 26) analisa as políticas públicas como uma área de estudo e a sintetiza como:

A área do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem os propósitos e as plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

¹³ No original, em espanhol: “Una política es una serie de principios y estrategias que orientan un curso de acción para alcanzar un objetivo determinado. Las políticas pueden desarrollarse a nivel orgánico o institucional (micropolítica) o a nivel nacional, regional o internacional (macropolítica). Las políticas están contenidas en los llamados instrumentos de política. Estos pueden ser de las siguientes clases: instrumentos jurídicos (constitución, leyes y decretos del parlamento, reglamentos, tratados internacionales etc.), instrumentos profesionales (códigos de conducta, deontología, etc.) e instrumentos culturales (costumbres, creencias, tradiciones, valores sociales, etc.)”.

Verifica-se que a análise de Souza (2006) relaciona as políticas públicas ao parâmetro de efetividade das ações dos governos, ou seja, que os governos produzam efeitos na sociedade por meio da formulação de políticas públicas.

Para que as políticas públicas sejam implantadas, elas precisam integrar as agendas políticas do Estado. Nesse contexto, Baptista e Rezende (2011) propõem que uma política seja definida a partir da ideia de um ciclo (“ciclo de políticas públicas”), compreendendo quatro fases: elaboração, implantação, controle e avaliação da política, dos agentes e dos universos geográficos, administrativos, culturais e sociais envolvidos.

Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 17-19), atentos à análise de políticas públicas de informação, reforçam a ideia de ciclo na formulação e implantação das políticas públicas, de modo que elas sejam periodicamente avaliadas e revistas, em função do seu caráter dinâmico e mutante.

De acordo com os autores, uma política é concebida, formulada e implantada a partir de atores sociais diversos, que se relacionam e se influenciam mutuamente em um ambiente de conflitos e consenso. Como consequência, as políticas públicas tendem a ser alteradas ao longo do tempo, por meio da redefinição de suas diretrizes e dos seus objetivos.

O planejamento de uma política pública deve ter como premissa a existência de rubricas orçamentárias próprias, incluídas na agenda político-econômica dos governos. Para isso, é necessário que a política pública possua apoio dos representantes dos governos, definindo, no seu planejamento, objetivos bem delimitados e quais os benefícios que a sua execução trará para o governo e para a sociedade. A atuação “política” dos formuladores de políticas públicas é fundamental, pois existem variados interesses e diversos atores envolvidos no escopo do seu planejamento.

Com base nas obras de Jardim, Silva e Nharreluga (2009) e de Souza (2006), procurou-se relacionar, no Quadro 4, as principais características que uma política pública deve possuir.

Cabe aqui apresentar, brevemente, as diferenças e relações existentes entre política de governo e política de Estado. Matias-Pereira (2009, p. 127) afirma que “as políticas de Estado são aquelas estabelecidas por lei, em processo complexo que envolve as ações do Legislativo e do Executivo”. Configuram-se pela sua estabilidade, e definem as premissas e objetivos que o Estado visa para determinado setor da economia ou da sociedade.

O autor, também, define as políticas de governo como “os objetivos, normalmente estabelecidos em um plano de governo, elaborados pelo então candidato, que após eleito, busca implantá-los em diferentes setores da vida econômica ou social”. Devem estar em

consonância com as políticas de Estado e se referem à orientação das ações políticas para uma determinada parcela da sociedade.

Quadro 4 – Características principais das políticas públicas.

Abordagem de Jardim, Silva e Nharreluga (2009)	Abordagem de Souza (2006)
<ul style="list-style-type: none"> - Relações de poder e legitimidade; - Espaços de trocas; - Elementos de valor e conhecimento; - Normas, regulamentos e procedimentos; - Necessidades de escolhas; - Sentidos e valores culturais; - Uma ideologia que as gere e sustente; - Planejamento orçamentário; - Organograma e estrutura organizacional hierárquica setorial; - Integração e inter-relacionamento entre seus vários aspectos e níveis; - Programas e projetos específicos; - Dinamismo para necessárias atualizações; - Participação dos setores interessados; - Representação democrática da sociedade na sua formulação e implementação; - Atendimento de diferentes demandas; - Alto grau de transversalidade com outras políticas públicas; - Critérios de aferição e avaliação de seus resultados; - Atenção para as correções necessárias ao longo de sua trajetória. 	<ul style="list-style-type: none"> - A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, ele faz; - A política pública envolve vários atores e níveis de decisão. Embora seja materializada por intermédio dos governos, não se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; - 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 pública envolve processos subsequentes após a sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Fonte: Elaboração própria, com base em Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 12) e em Souza (2006, p. 36-37).

Na esfera municipal, o planejamento de uma política pública deve estar coordenado com os instrumentos utilizados para o planejamento político, administrativo e financeiro do município. Nesses instrumentos se configuram a Lei Orgânica, o Plano Diretor, o PPA, a LDO e a LOA do Município.

Para Torres (2004, p. 86), a descentralização das políticas públicas no Brasil encontra como elemento de entrave as dificuldades burocráticas dos municípios, especialmente os mais carentes e distantes das capitais dos estados e dos centros industriais. As atribuições dos municípios de prestação de serviços públicos à sociedade aumentaram consideravelmente, enquanto que as suas estruturas administrativas pouco evoluíram ou ainda continuaram estagnadas.

Para que os municípios do Brasil possam vir a ter condições de gerenciar as suas próprias políticas públicas, torna-se necessário investir na reestruturação das administrações públicas municipais. E, para isso, os municípios devem receber apoio, em especial da União, a

qual é dotada de maior disponibilidade de recursos, e que possui a infraestrutura de administração pública mais desenvolvida na federação do Brasil.

2.4.1 Políticas públicas de transparência administrativa: aspectos gerais do cenário nacional

A transparência administrativa, ou transparência pública, refere-se ao conjunto de procedimentos ou regulamentos que permitem aos membros do público em geral obter informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios da sua respectiva administração pública (CGU, 2011, p. 9).

As ações de transparência possuem duas variantes: a transparência ativa, quando o Poder Público divulga informações de interesse social por iniciativa própria; e a transparência passiva, quando o Poder Público divulga as informações solicitadas pelos cidadãos.

A busca por transparência dos governos é reflexo das ações de fortalecimento da democracia. A partir do cenário internacional, entende-se que ocorreu, num sentido, a busca por maior participação do cidadão na fiscalização das ações da administração pública, por intermédio dos mecanismos de controle social – tais como os conselhos municipais, as reuniões de orçamento participativo e os portais de transparência dos governos.

Como consequência, em outro sentido, ocorreu a intensificação da necessidade de prestação de contas dos governos à sociedade – o *accountability*. Para Matias-Pereira (2009, p. 71), o *accountability* pode ser considerado o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores dos governos a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas.

A partir dessa realidade, visando adequar-se às demandas sociais existentes, vários países procederam ao planejamento e à implantação de políticas públicas de transparência administrativa e/ou de acesso do cidadão à informação pública.

No Brasil, as ações de transparência dos governos iniciaram-se com a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com a criação, no ano 2001, da CGU, com os objetivos de combater a corrupção, proteger o patrimônio público, promover o controle interno e as ações de transparência no governo federal. Em 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, que, em conjunto com o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, acrescentou outros dispositivos à LRF, e determina como deve ser a transparência do setor público.

Dentre os mecanismos integrantes da política de transparência do governo federal – como os portais de transparência, os Serviços de Ouvidoria, os SICs, e os conselhos de participação da sociedade – infere-se que a LAI merece destaque, pois regulamenta o direito do cidadão de ter acesso às informações públicas de seu interesse.

Em seu artigo 45, a LAI define que “cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios definir suas regras específicas em legislação própria, obedecidas as normas gerais nela estabelecidas”. Os dispositivos gerais da Lei têm aplicação imediata, a falta de regulamentação específica no âmbito estadual ou municipal não impede o seu cumprimento.

O contexto político-administrativo atual demonstra que o processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação não está ocorrendo de maneira homogênea nos entes da federação do Brasil.

Conforme os dados disponíveis no Mapa da Transparência¹⁴ da CGU (2015), de fevereiro de 2015, verifica-se que a LAI foi regulamentada em 81% (21 estados e Distrito Federal) dos 27 estados do Brasil, e em 74% das suas capitais (20 capitais de estado). Com relação aos municípios do Brasil, a pesquisa da CGU abrangeu os municípios com população superior a cem mil habitantes, o que corresponde a 279 municípios; e desses, somente em 36%, ou 100 (cem) municípios, incluindo capitais, existe regulamentação da LAI.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a LAI foi regulamentada na esfera estadual pelo Decreto nº 43.597, de 17 de maio de 2012. Tomando por base a CGU (2015), verifica-se que, dos 92 municípios do estado, somente cinco regulamentaram a LAI, o que representa 5,4% do total. São eles: Angra dos Reis (Decreto nº 9.151, de 3 de janeiro de 2014); Niterói (Lei nº 3.084, de 21 de maio de 2014); Resende (Decreto nº 6.176, de 19 de outubro de 2012); Rio de Janeiro (Decreto nº 35.606, de 16 de maio de 2012) e Volta Redonda (Lei nº 4.969, de 30 de setembro de 2013).

Os outros 87 municípios do Estado do Rio de Janeiro (94,6% do total), incluindo o de Duque de Caxias, campo empírico desta pesquisa, necessitam regulamentar a sua legislação de acesso à informação. Trata-se de uma realidade que necessita ser mudada, para que esses municípios possam avançar nas questões de transparência dos seus governos e de acesso dos cidadãos locais à informação pública.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapatransparencia/mapa-da-transparencia-2>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

2.4.2 A importância da implantação de políticas públicas de arquivos na administração pública

As políticas públicas de arquivos integram o escopo das políticas públicas de Estado. Jardim, Silva e Nharreluga (2009) afirmam que uma política pública de arquivos pode se configurar como uma das dimensões das políticas públicas de informação, relacionadas à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada.

Ao analisar o panorama das políticas públicas de arquivos no Brasil, Jardim (2003, p. 38) afirma que “a legislação arquivística não deve ser confundida com uma política de arquivos, e que, na verdade, a legislação é uma consequência da implantação de uma política, e não o contrário”. A legislação arquivística é um instrumento de uma política pública de arquivos. De acordo com Jardim (2003, p. 39), as políticas de arquivo:

[...] existem para responder a problemas políticos no campo dos arquivos. Isso pressupõe, inicialmente, a necessidade de identificar e analisar esses problemas. Reconhecê-los exige um conjunto de conhecimentos simultaneamente técnico-científicos e políticos.

O autor apresenta, também, a noção de política pública de arquivos:

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

Conforme disposto no artigo 26 da Lei nº 8.159, de 1991, o “CONARQ é o órgão responsável pela definição da política nacional de arquivos”. Os agentes da política nacional de arquivos se resumem a dois órgãos do Poder Executivo Federal: o CONARQ e o Arquivo Nacional (INDOLFO, 2008, p. 112). Como desenvolver uma política de âmbito nacional por intermédio do trabalho de somente dois agentes?

Uma política nacional de arquivos deve articular ações no universo de órgãos da esfera federal, e, também, com órgãos públicos estaduais e municipais. Isso não é tarefa fácil. A quantidade reduzida de instituições arquivísticas públicas no Brasil é um fator complicador, pois esses órgãos poderiam ser os responsáveis pelo desenvolvimento dessa política em seus âmbitos de atuação.

O SINAR tem por objetivo implantar a política nacional de arquivos públicos e privados (BRASIL, 2002), e caso possuísse estruturação semelhante à utilizada no SUS, desenvolvido de modo compartilhado nas três esferas de governo, os recursos e o apoio

necessários ao seu desenvolvimento, poderia, efetivamente, ser o mecanismo principal de execução dessa política.

O CONARQ é o órgão responsável pela definição da política nacional de arquivos, e se configura como o órgão central do SINAR. Conforme disposto no artigo 12 do Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002, o SINAR é integrado pelo Arquivo Nacional; pelos arquivos do Poder Executivo Federal, Distrital, estaduais e municipais; pelos arquivos do Poder Legislativo Federal, Distrital, estaduais e municipais; e pelos arquivos do Poder Judiciário Federal, Distrital e estaduais.

Verifica-se que o SINAR possui uma quantidade expressiva de arquivos componentes, os quais, não raramente, são pouco valorizados pelos seus órgãos produtores. Para a identificação desses arquivos, torna-se necessário utilizar como fonte os diagnósticos realizados pelo Arquivo Nacional, na esfera federal, atualizá-los, e desenvolver outros nas esferas estadual e municipal.

Além dos entraves mencionados, outros fatores prejudicam a atuação do CONARQ e do Arquivo Nacional em relação ao desenvolvimento da política nacional de arquivos, como, por exemplo, a imensa extensão territorial do Brasil, as inúmeras diferenças existentes entre as suas regiões, a grande quantidade de municípios, e as seguidas mudanças da sua subordinação aos Ministérios do Poder Executivo Federal (do Ministério da Justiça para o Ministério da Casa Civil e vice-versa).

Entende-se que para implantar a política nacional de arquivos são necessárias ações conjuntas no sentido de delegar competências a outros órgãos públicos, descentralizando o seu gerenciamento, investir em recursos humanos especializados, estabelecer parcerias e viabilizar a atuação sistêmica dos órgãos integrantes do SINAR. Todas essas ações, e outras não apresentadas, exigem a conquista de apoio político das instâncias superiores de governo e a mobilização dos principais atores da comunidade arquivística.

Referindo-se à escala organizacional das políticas públicas de arquivos, Jardim (2003, p. 39) afirma que tais políticas “podem ser setoriais, em função das características de produção dos arquivos, da sua utilização e demarcação administrativa, e apresentar uma configuração nacional, regional ou local”.

Durce e Souza (2013, p. 39) afirmam que uma política de arquivos, também, pode configurar-se como uma política institucional, isto é, restrita ao âmbito de uma instituição, que pode ser pública ou privada. De acordo com os autores, a política institucional de arquivos é “[...] o conjunto de premissas, decisões e ações que abarquem questões relativas à gestão de documentos e demais aspectos relacionados aos arquivos institucionais”.

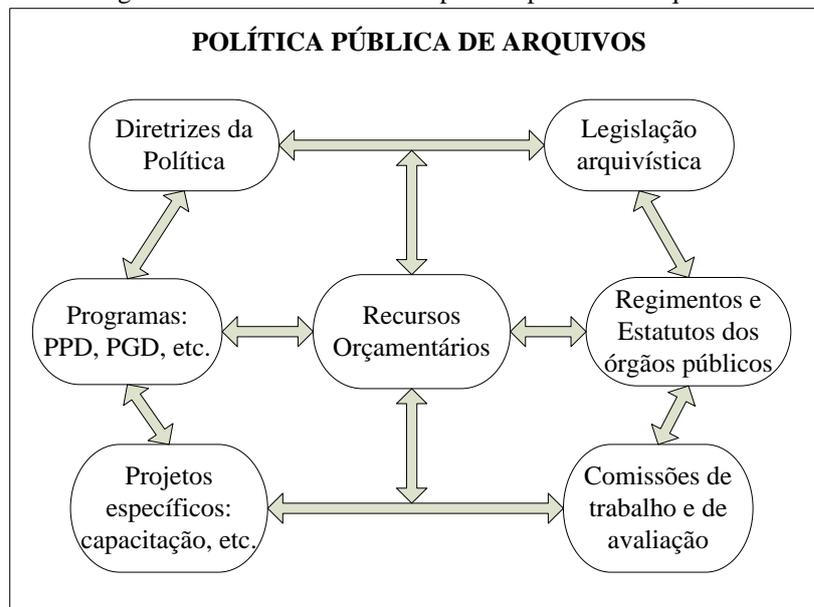
Dessa maneira, os órgãos públicos podem planejar e implantar a sua própria política de arquivos, a qual abrangerá todas as ações relativas à gestão e à preservação dos seus arquivos.

Seja qual for o nível de abrangência ou a escala organizacional da política pública de arquivos, suas características básicas são:

- a) Subsidiar o desenvolvimento de PGDs na sua esfera de competência, de maneira a abranger as funções arquivísticas, com atenção especial para a classificação, avaliação, preservação e difusão;
- b) Recursos orçamentários próprios destinados à sua execução, avaliação e revisão;
- c) Alto grau de transversalidade com outras políticas públicas (JARDIM, 2003, p. 39), como, por exemplo, a de transparência administrativa dos governos;
- d) Articulação entre os seus mecanismos de execução, tais como: PGD, programa de preservação de documentos (PPD), legislação arquivística, instrumentos técnicos de normalização de procedimentos, projetos, diretrizes da política, e comissões ou grupos de trabalho específicos.

Sobre essa última característica, apresenta-se na Figura 3 um exemplo de esquematização de alguns mecanismos de uma política de arquivos.

Figura 3 – Mecanismos de uma política pública de arquivos.



Fonte: Elaboração própria, com base em Jardim, Silva e Nharreluga (2009).

Outro aspecto que deve ser considerado é que não há impedimento legal para que os estados e municípios do Brasil desenvolvam suas próprias políticas públicas de arquivos.

No âmbito dos municípios do Brasil ocorre o reflexo das dificuldades de desenvolvimento de uma política pública de arquivos de âmbito nacional. Com base em Montviloff (1990) e em Jardim (2003), pressupõe-se que os governos municipais devem ser incentivados a planejar e implantar políticas municipais de arquivos, que podem apresentar uma configuração local, no âmbito do município; e/ou nacional, quando articulada com uma política nacional de arquivos. Também pode se configurar como uma política institucional ou micropolítica, de uma instituição arquivística ou de qualquer outro órgão municipal.

O planejamento de uma política pública de arquivos no âmbito dos municípios deve contemplar, também, a elaboração de um diagnóstico que identifique e permita analisar as suas especificidades, tais como a quantidade de órgãos da estrutura do governo, e os órgãos possuidores das maiores estruturas e produtores do maior volume de documentos.

O processo de implantação de uma política municipal de arquivos pode ser mais adequadamente realizado por meio da criação de uma instituição arquivística pública no município, pois são essas instituições que devem possuir o conhecimento especializado relativo à área da Arquivologia e às características dos arquivos existentes nos seus âmbitos de atuação.

Ressalta-se, também nesse caso, que uma ação não se configura como pré-requisito para a outra, ou seja, o desenvolvimento de uma política municipal de arquivos não depende da pré-existência de instituição arquivística municipal. Essa competência pode ser atribuída a uma comissão constituída com essa finalidade, assim como a outros órgãos municipais, mediante constituição de parceria.

A instituição arquivística e os serviços arquivísticos municipais podem integrar uma “rede municipal de arquivos”, e funcionar como mecanismos operacionalizadores da política municipal de arquivos. Sob outra perspectiva, essa política pode servir para fundamentar a criação desses órgãos na administração pública municipal.

A implantação de uma política pública de arquivos – seja de configuração institucional, local, estadual ou nacional – pode, inclusive, ratificar a gestão de documentos como competência do Poder Público, e contribuir para o desenvolvimento, na administração pública, de uma cultura de valorização dos documentos e arquivos enquanto subsídios para o desempenho das suas funções e atividades.

Nesse escopo, um dos aspectos a ser considerado é que a reestruturação e a profissionalização da administração pública devem abranger os serviços arquivísticos e a gestão dos documentos. Nos dias atuais, as demandas cada vez maiores por informação disponibilizada com agilidade e qualidade, não permite a ingerência dos documentos e

arquivos públicos, sob o risco de comprometer a realização das atividades dos órgãos governamentais.

A política pública de arquivos, portanto, representa um instrumento da administração pública em benefício da gestão de documentos, da preservação e institucionalização dos arquivos como apoio às suas atividades administrativas e fonte de memória para a sociedade. Contribui, igualmente, para a difusão dos procedimentos técnicos arquivísticos na esfera pública.

3 O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS E A BAIXADA FLUMINENSE: ASPECTOS HISTÓRICOS, GEOGRÁFICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS

O Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP) da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), está dividido em oito regiões de governo. Essa divisão está embasada na Lei nº 1.227, de 17 de novembro de 1987, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o triênio compreendido entre os anos 1988 e 1991, e baseia-se no critério de organização das atividades dos órgãos do governo (CEEP-CEPERJ, 2014).

A partir do ano 1988, algumas alterações foram realizadas tanto na denominação quanto na composição dessas regiões. Atualmente, essas oito regiões de governo são: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde.

Responsável pela definição das bases estatísticas e geográficas do estado, o CEEP-CEPERJ (2014) caracteriza a Baixada Fluminense como uma microrregião localizada na periferia da Região Metropolitana¹⁵ do Estado do Rio de Janeiro.

Para fins de planejamento e monitoramento das ações do Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre a Baixada Fluminense, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada e Região Metropolitana (SEDEBREM) também utilizou uma abordagem político-administrativa para definir a composição da Baixada Fluminense por 13 municípios: Belford-Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica (TAVARES, 2010, p. 1).

A SEDEBREM¹⁶ foi criada pelo Decreto Estadual nº 34.698, de 30 de dezembro de 2003, e extinta em 2007, pelo Decreto Estadual nº 40.486, de 01 de janeiro de 2007. A partir dessa data, a sua estrutura e atribuições foram incorporadas à Secretaria de Estado de Governo – SEGOV (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2007).

A SEDEBREM baseou-se no fato de que os 13 municípios da região possuem características semelhantes quanto ao relevo, clima, aspectos sociais e político-

¹⁵ A partir da utilização de uma abordagem político-administrativa, o CEEP-CEPERJ (2014) define que essa Região Metropolitana é formada por 21 municípios: Belford Roxo, Cachoeira de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá.

¹⁶ A SEDEBREM originou-se da reestruturação de dois outros órgãos anteriores: a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense (SEDEB), criada em 2003; e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Baixada Fluminense e Municípios Adjacentes (SEBAMA), criada em 1995.

administrativos; ressaltando-se, nesse último aspecto, que a constituição deles como municípios autônomos foi resultado de processos de emancipação de três municípios de origem: Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Magé.

Os municípios da Baixada Fluminense começaram a ser criados a partir da segunda década do século XIX, com o município de Itaguaí, devido ao início do processo de desmembramento de municípios, ainda, no período monárquico (CEEP-CEPERJ, 2014). A Figura 4 apresenta o mapa da região da Baixada Fluminense.

Figura 4 – Mapa da Baixada Fluminense.



Fonte: <<http://baixadarj.webnode.com.br/municipios-da-baixada-fluminense/>>.

Acesso em: 10 mar. 2014.

O nome da região está relacionado às suas condições geográficas: uma área plana, de grande extensão territorial e rebaixada em relação ao nível do mar (SANTANA et al., 2013, p. 4). Porém, até o século XIX, a região era conhecida como Baixada da Guanabara, em virtude de margear as águas da Baía de Guanabara.

Para Figuerêdo (2004, p. 2), a região é caracterizada por uma paisagem natural composta por planícies, colinas, morros, manguezais, serra do mar ao fundo e matas. Possui rica rede hidrográfica desaguardo na Baía de Guanabara, a qual também se configura como meio de acesso à região – visão compartilhada pelas pessoas que migravam para a Baixada Fluminense nos primeiros séculos de sua colonização e ocupação.

A história econômica da região está relacionada, primeiramente, ao cultivo do açúcar (engenhos de açúcar), nos séculos XVII e XVIII; depois com o cultivo do café, no final do século XVIII e durante todo o século XIX; e ao cultivo da laranja (citricultura), durante a primeira metade do século XX (FIGUERÊDO, 2004, p. 9-10).

Na segunda metade do Século XX, ocorreu a decadência da citricultura, o que provocou a transformação do espaço da Baixada Fluminense de chácaras ou terras destinadas ao cultivo da citricultura para pequenos lotes residenciais para venda direta ou para construção, ocasionando a transformação do espaço rural em espaço urbano.

Após a II Guerra Mundial, com a política de governo de substituição progressiva das importações, para a implantação no país das indústrias de bens de consumo duráveis e de bens de capital, indústrias do ramo do petróleo e derivados, e do ramo de siderurgia, foram instaladas na Baixada Fluminense, contribuindo para o desenvolvimento econômico da região (FIGUERÊDO, 2004, p. 20, 23).

Analisando o contexto atual, um dos fatores que contribui para a instalação de indústrias na região é a sua localização estratégica: é margeada pela Rodovia Presidente Dutra (BR-116), pela antiga Rodovia Rio-São Paulo (BR-465), pela Rodovia Rio-Juiz de Fora (BR-040), pela Via Light (RJ-081), e tem ligação com o Porto de Sepetiba.

De acordo com Santana et al. (2013, p. 5-6), o crescimento da Baixada Fluminense ocorreu de maneira periférica em relação ao município do Rio de Janeiro, por meio da migração da população de menor poder aquisitivo, que não possuía condições financeiras para estabelecer moradia na capital do estado. Vários municípios da região cresceram limitados e influenciados pela condição natural da área, o que proporcionou uma urbanização desordenada. A sua ocupação foi aumentando em função do processo de expansão da rede ferroviária e da migração da população para áreas mais afastadas da cidade do Rio de Janeiro.

As dificuldades naturais de estabelecimento de moradia na Baixada Fluminense foram sendo superadas pelos intensos processos de alteração das condições físico-ambientais da região, como modificações na rede de drenagem, com a canalização e dragagem de rios; desmatamentos; ocupação de encostas; poluição; retirada da vegetação para aproveitamento industrial e doméstico; incêndios; cultivos em encostas íngremes; implantação de obras viárias, de pedreiras; e instalação de linhas de alta tensão (SANTANA et al., 2013, p. 6).

Esses fatores contribuíram e contribuem de modo significativo para o agravamento dos desastres naturais que ocorrem regularmente na região, como as enchentes e os deslizamentos, principalmente no período de fortes chuvas (de novembro a março).

A Baixada Fluminense possui, aproximadamente, a área territorial de 2.806,5 km² (quilômetros quadrados), distribuída entre os 13 municípios que a compõem, conforme apresentado na Tabela 1. Nova Iguaçu é o município de maior área territorial da região (IBGE, 2014a).

Tabela 1 – Área territorial dos municípios da Baixada Fluminense.

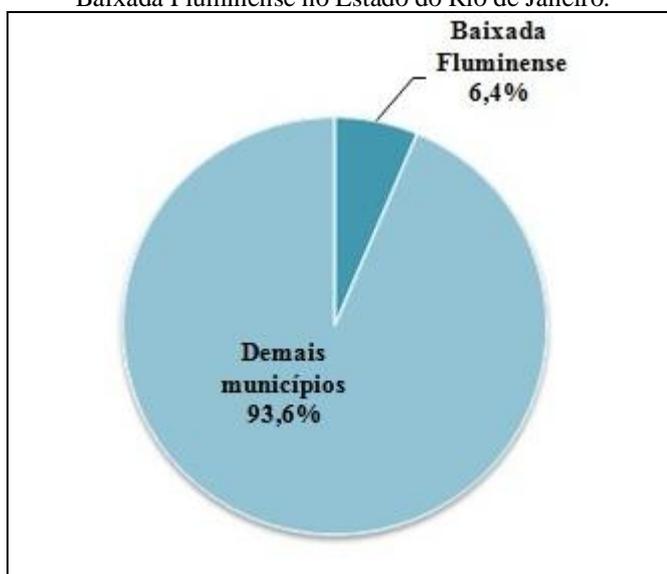
Municípios	Área da unidade territorial (km²)	Ranking
Belford Roxo	77,815	9º
Duque de Caxias	467,619	2º
Guapimirim	360,766	4º
Itaguaí	275,867	6º
Japeri	81,871	8º
Magé	388,496	3º
Mesquita	39,062	11º
Nilópolis	19,393	13º
Nova Iguaçu	521,247	1º
Paracambi	179,680	7º
Queimados	75,695	10º
São João de Meriti	35,216	12º
Seropédica	283,762	5º
Total da região	2.806,5	-----

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da ferramenta Cidades@ (IBGE, 2014a).

Em função da ocorrência de processos de emancipação política e administrativa, o município de Nova Iguaçu deu origem aos municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Queimados, Itaguaí, Japeri e Mesquita.

Em comparação com os aproximadamente 43.800 km² de todo o Estado do Rio de Janeiro, a área territorial da Baixada Fluminense equivale a 6,4% do estado. O Gráfico 3 apresenta essa relação.

Gráfico 3 – Percentual da área territorial da Baixada Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaboração própria, apoiado nos dados da ferramenta Cidades@ (IBGE, 2014a).

Devido à vulnerabilidade da extensa área territorial da região à ocorrência de desastres naturais, e, relacionando-os às administrações públicas municipais, entende-se que as características naturais e geográficas da região devam ser levadas em consideração quando for planejada a instalação de instituições arquivísticas públicas municipais, assim como dos demais órgãos públicos, de modo a se evitar danos aos documentos que serão por elas custodiados, e a perda ou a danificação de bens públicos.

Os 13 municípios da Baixada Fluminense representam 14,1% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2014b). Somando-se a população desses 13 municípios, conforme disposto na Tabela 2, a população da Baixada Fluminense era, no ano 2010, de aproximadamente, três milhões de habitantes (2.935.139 habitantes).

Tabela 2 – População dos municípios da Baixada Fluminense.

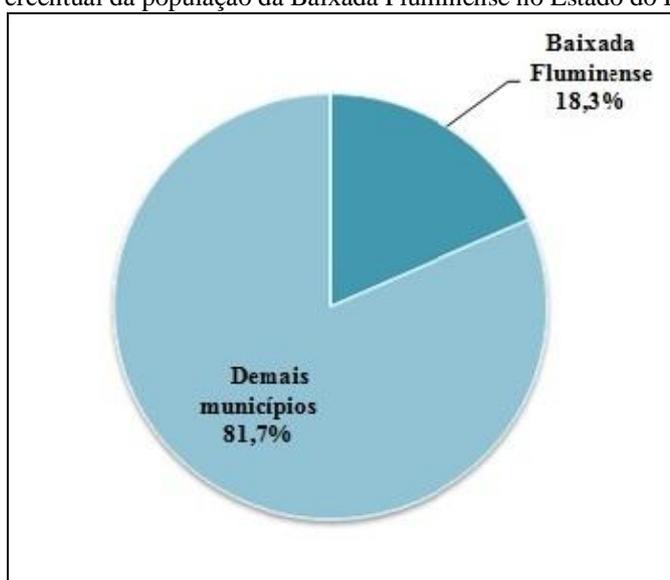
Municípios	População (habitantes)	Ranking
Belford Roxo	469.332	3°
Duque de Caxias	855.048	1°
Guapimirim	51.483	12°
Itaguaí	109.091	9°
Japeri	95.492	10°
Magé	227.322	5°
Mesquita	168.376	6°
Nilópolis	157.425	7°
Nova Iguaçu	796.25	2°
Paracambi	47.124	13°
Queimados	137.962	8°
São João de Meriti	458.673	4°
Seropédica	78.186	11°
Total da região	2.935.139	-----

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010a).

O Gráfico 4 traz disposto o percentual da população da Baixada Fluminense em relação a do Estado do Rio de Janeiro, que, em 2010, era de 15.989.929 habitantes (IBGE, 2010a), representando 18,3% desse total.

Comparada à população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 12.116.116 habitantes (IBGE, 2010a), a Baixada Fluminense concentrava, no ano 2010, aproximadamente, 24% da sua população.

Gráfico 4 – Percentual da população da Baixada Fluminense no Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE (2010a).

A Baixada Fluminense possui dois municípios entre os 20 mais populosos do país: Duque de Caxias e Nova Iguaçu. No ano 2010, o Estado do Rio de Janeiro possuía quatro municípios posicionados entre os 20 mais populosos do país: Rio de Janeiro, na segunda posição; São Gonçalo, na 15ª posição; Duque de Caxias, na 17ª posição; e Nova Iguaçu, na 20ª posição (IBGE, 2010a).

Demonstra-se, na Tabela 3, os valores de densidade demográfica dos municípios dessa região.

Tabela 3 - Densidade demográfica dos municípios da Baixada Fluminense.

Municípios	Densidade demográfica (hab./km²)	Ranking
Belford Roxo	6.031,38	3º
Duque de Caxias	1.828,51	5º
Guapimirim	142,70	13º
Itaguaí	395,45	10º
Japeri	1.166,37	8º
Magé	585,13	9º
Mesquita	4.310,48	4º
Nilópolis	8.117,62	2º
Nova Iguaçu	1.527,60	7º
Paracambi	262,27	12º
Queimados	1.822,60	6º
São João de Meriti	13.024,56	1º
Seropédica	275,53	11º

Fonte: Elaboração própria, a partir do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010a).

O município com a maior densidade demográfica da região, no ano 2010, era o de São João de Meriti, com 13.024,56 hab./km² (habitantes por quilômetro quadrado), a qual estava entre as maiores do mundo (IBGE, 2014a).

Na Tabela 4 foram tabulados os dados relativos ao PIB dos municípios da Baixada Fluminense, no ano de 2010.

Tabela 4 – PIB dos municípios da Baixada Fluminense.

Municípios	PIB - A preços correntes (1000 R\$)	Ranking
Belford Roxo	4.467.555	4°
Duque de Caxias	26.496.845	1°
Guapimirim	485.269	13°
Itaguaí	4.284.959	5°
Japeri	916.884	10°
Magé	2.065.537	6°
Mesquita	1.533.364	9°
Nilópolis	1.668.960	8°
Nova Iguaçu	9.496.660	2°
Paracambi	498.103	12°
Queimados	1.670.541	7°
São João de Meriti	4.826.212	3°
Seropédica	852.538	11°
Total da região	59.263.427	-----

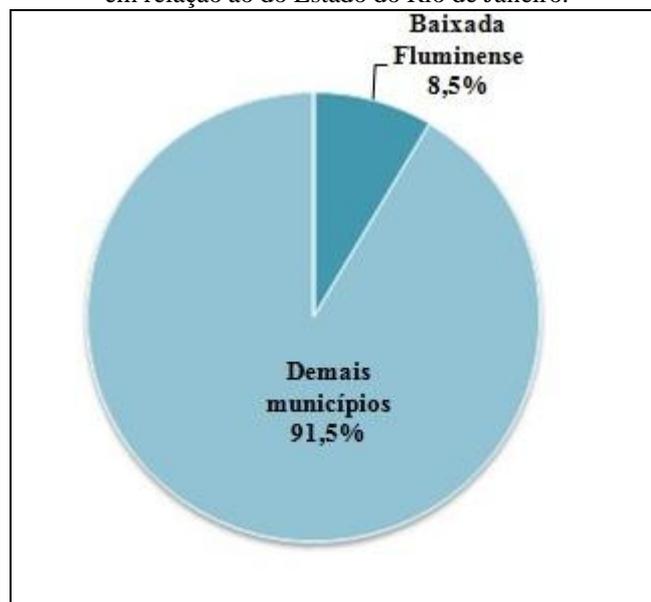
Fonte: Elaboração própria, com base na Tabela PIB dos Municípios brasileiros (IBGE, 2010b).

O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, e tem o objetivo principal de mensurar a atividade econômica de uma região (IBGE, 2010b).

Considerando que o PIB do Estado do Rio de Janeiro no ano 2010 foi estimado em R\$ 504.221.000 (IBGE, 2010b), elaborou-se o Gráfico 5, para representar o percentual do PIB de toda a Baixada Fluminense (R\$ 59.263.427) em relação ao do Estado do Rio de Janeiro.

O somatório dos PIBs dos municípios da Baixada Fluminense equivalia a 8,5% do PIB de todo o Estado do Rio de Janeiro. Nos últimos anos, municípios como Duque de Caxias e Nova Iguaçu apresentaram um desenvolvimento econômico expressivo, por conta do crescimento da atividade comercial e industrial, do estabelecimento de parcerias, de investimentos e da implantação de programas sociais do governo federal.

Gráfico 5 – PIB da Baixada Fluminense em relação ao do Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaboração própria, com base na Tabela PIB dos Municípios brasileiros (IBGE, 2010b).

Com base nos percentuais apresentados nos Gráficos 4 e 5, identifica-se que, mesmo a Baixada Fluminense possuindo algo em torno da quinta parte da população de todo o Estado do Rio de Janeiro, não se verificou, no ano 2010, a mesma proporção em relação ao seu PIB, que equivalia, aproximadamente, a 12ª parte do PIB do estado.

Esse fato pode evidenciar a disparidade existente entre o grau de desenvolvimento econômico-social e a concentração de habitantes na região. O cenário em questão necessita ser equilibrado por intermédio de políticas públicas, para que as condições de vida dos cidadãos locais sejam melhoradas.

A Tabela 5 retrata as receitas orçamentárias dos municípios da Baixada Fluminense no ano 2014. Para a elaboração dessa tabela, utilizou-se os dados disponíveis nas bases de dados da ferramenta Cidades@¹⁷, do IBGE, e do Portal Meu Município¹⁸.

Verifica-se que as duas maiores receitas orçamentárias da região, no ano de 2014, eram, justamente, as dos municípios que possuíam os maiores valores de PIB e as maiores populações da região: Duque de Caxias e Nova Iguaçu.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 31 jan. 2014. Trata-se de uma ferramenta *on line* do IBGE utilizada para se obter dados sobre todos os municípios do Brasil, num mesmo lugar (IBGE, 2014a).

¹⁸ Disponível em: <<http://www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/home>>. Acesso em: 10 abr. 2015. Trata-se de um portal público desenvolvido com o objetivo de permitir comparações entre os municípios brasileiros, a partir da utilização da base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda e do IBGE (MEU MUNICÍPIO, 2013).

Tabela 5 – Receita orçamentária total dos municípios da Baixada Fluminense no ano 2014.

Municípios	Receita Total (em milhares de Reais)	Ranking
Belford Roxo	540.708	4°
Duque de Caxias	1.779.914	1°
Guapimirim	140.157	11°
Itaguaí	515.085	5°
Japeri	158.019	10°
Magé	277.866	6°
Mesquita	213.469	9°
Nilópolis	221.455	8°
Nova Iguaçu	1.048.157	2°
Paracambi	100.539	13°
Queimados	232.308	7°
São João de Meriti	540.718	3°
Seropédica	109.577	12°
Total da região	5.877.992	-----

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis na ferramenta Cidades@ (IBGE, 2014a) e no Portal Meu Município (2013).

Como um contraponto aos parâmetros PIB e receita orçamentária anual, que consideram apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2012a), o IDHM representa uma delimitação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e é utilizado para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. É uma medida composta por indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de zero (0) a um (1). Quanto mais próximo de um (1), maior o desenvolvimento humano.

A Tabela 6 demonstra os valores de IDHM dos municípios da Baixada Fluminense. Os municípios da região mais bem posicionados nesse parâmetro são Nilópolis e Mesquita. Tratam-se de municípios que, comparados a Duque de Caxias e a Nova Iguaçu, possuem área territorial e população bem menores.

Tabela 6 – IDHM dos municípios da Baixada Fluminense.

Municípios	IDHM	Ranking
Belford Roxo	0,684	11°
Duque de Caxias	0,711	8°
Guapimirim	0,698	10°
Itaguaí	0,715	5°
Japeri	0,659	13°
Magé	0,709	9°
Mesquita	0,737	2°
Nilópolis	0,753	1°
Nova Iguaçu	0,713	6°
Paracambi	0,720	3°
Queimados	0,680	12°
São João de Meriti	0,719	4°
Seropédica	0,713	7°

Fonte: Elaboração própria, com base no *Ranking* IDHM Municípios 2010 (PNUD, 2012b).

Como último indicador utilizado para analisar comparativamente as características dos municípios da Baixada Fluminense, utilizou-se o nível de transparência administrativa do governo municipal.

Tomou-se como base os dados do *Ranking* estadual da transparência¹⁹, elaborado pela Procuradoria da República no Rio de Janeiro, órgão regional do Ministério Público Federal²⁰ (MPF). Esse *ranking* tem a finalidade de avaliar os níveis de transparência administrativa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Verifica-se, nesse *ranking*, que os municípios fluminenses com a melhor avaliação em relação à transparência administrativa do estado são Niterói e Queimados. O município do Rio de Janeiro ocupa a quarta posição. Mesmo referindo-se à esfera municipal, o *ranking* considerou as ações de transparência da esfera estadual, estando o Governo do Estado do Rio de Janeiro posicionado na terceira posição (MPF, 2015b).

Na Tabela 7 foram inseridos os dados relativos aos níveis de transparência administrativa dos municípios da Baixada Fluminense. Os três municípios da região com os

¹⁹ Disponível em: <<http://www.prrj.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/eventos-e-audiencias/documentos-relacionados-as-audiencias/ranking-estadual-de-transparencia>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

²⁰ O MPF faz parte do Ministério Público da União (MPU) e tem como missão promover a realização da Justiça, a bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito. Atua nos casos federais, regulamentados pela Constituição e pelas leis federais, sempre que a questão envolver interesse público, seja em virtude das partes ou do assunto tratado. Representando a sociedade, o MPF atua perante os órgãos do Poder Judiciário, sendo obrigatória a sua participação em todas as causas que envolverem interesse público (MPF, 2015a).

melhores níveis de transparência são, em ordem decrescente, Queimados, Mesquita e Nova Iguaçu.

Tabela 7 – *Ranking* do nível de transparência administrativa dos municípios da Baixada Fluminense.

Municípios	Nota atribuída pelo MPF para o nível de transparência	Ranking no âmbito da Baixada Fluminense	Ranking no âmbito do Estado do Rio de Janeiro
Belford Roxo	1,20	11°	38°
Duque de Caxias	2,10	8°	32°
Guapimirim	3,10	7°	25°
Itaguaí	3,60	5°	22°
Japeri	3,70	4°	21°
Magé	1,00	12°	40°
Mesquita	5,10	2°	11°
Nilópolis	1,70	9°	34°
Nova Iguaçu	4,80	3°	13°
Paracambi	3,20	6°	24°
Queimados	7,60	1°	1°
São João de Meriti	1,60	10°	35°
Seropédica	0,20	13°	47°

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do *Ranking* estadual da transparência (MPF, 2015b).

Dentre os principais critérios considerados pelo MPF para avaliar o nível de transparência dos municípios do estado estão os relacionados à receita e à despesa orçamentária, tais como: a disponibilização completa da previsão e da arrecadação da receita orçamentária, inclusive referente a recursos extraordinários; e a disponibilização da classificação da despesa orçamentária, dos valores empenhados, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos.

A partir da caracterização do quadro da transparência na Baixada Fluminense, fica nítida a necessidade de que os seus municípios promovam ações mais eficazes de transparência, principalmente as relativas à regulamentação da LAI na esfera municipal.

Ao se abordar o aspecto político da região, pode-se afirmar que a trajetória política de vários municípios da Baixada Fluminense é marcada por domínios de grupos familiares. Entende-se que esse fato é característico da própria política nacional, onde, ainda hoje, em alguns casos, existe a predominância de certos partidos políticos por inúmeros mandatos de governo ou a alternância regular de, somente, dois partidos no poder.

Nessa realidade, algumas das práticas políticas da Baixada Fluminense se assemelham ao chamado “clientelismo ou patronagem²¹”. Verifica-se que algumas das características do poder da região – como o seu domínio pelas famílias mais tradicionais e providas de bens, e por vezes relacionadas às “escolas ou agremiações de samba” e ao “jogo do bicho” – se relacionam à condição de periferia e às suas representações, como a pobreza, a violência e a precariedade dos serviços públicos.

Compreende-se que esse domínio “familiar” ou “partidário” e o “clientelismo” existente no poder dos governos da região comprometem o desenvolvimento dos municípios, pois, na maior parte das vezes, acontecem casos de desvios de verbas públicas e de enriquecimento ilícito, além de favorecimento a empresas de familiares ou a “conhecidos” políticos. A democracia como regime de governo pressupõe a renovação do poder, com a utilização de novas maneiras e metodologias de se governar para a sociedade.

Existe um histórico de abandono por parte dos governos municipais, e por que não dizer do governo estadual e federal. Ao mesmo tempo em que existe a autonomia entre os entes da federação, torna-se necessário a cooperação política e econômica entre eles. O abandono das autoridades dos governos em relação à população se reflete na precariedade de algumas condições básicas de sobrevivência, como as de saneamento, os serviços de saúde e os serviços de coleta de lixo.

Nos dias de hoje, ainda, os municípios da Baixada Fluminense não avançaram o nível desejado em algumas questões sociais, tais como: diminuição da violência, melhoria dos serviços públicos de saneamento básico e de saúde, investimentos em serviços de transporte, elaboração dos seus planejamentos estratégicos, e profissionalização dos serviços públicos.

A falta de comprometimento dos representantes políticos locais para com a população, o fato de estar localizada na periferia da Região Metropolitana, e em localização geográfica mais suscetível à ocorrência de acidentes naturais (como as enchentes que acontecem na estação do verão), são fatos que colaboram de modo significativo para o agravamento dos problemas existentes na região.

Sob outra perspectiva, em virtude da necessidade de desenvolvimento dos municípios, fundamentada na descentralização político-administrativa disposta na Constituição Federal de 1988, e dos recentes incentivos recebidos de programas federais de governo – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Programa Minha Casa Minha Vida; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) – pode-se

²¹ No sentido de favorecimento a uma causa ou a alguém, como maneira de conseguir apoio político.

afirmar que os municípios da região avançaram em aspectos sociais relacionados à educação, à moradia e à geração de empregos.

Destacaram-se nesse contexto os municípios com maior arrecadação de receita tributária²² da região, que, no ano de 2011, foram os municípios de Duque de Caxias, com R\$ 352.252.010,58; e de Nova Iguaçu, com R\$ 127.375.896,55 (TESOURO NACIONAL, 2011).

Apesar dos problemas existentes de infraestrutura dos serviços públicos, entende-se que a Baixada Fluminense é uma região economicamente promissora no Estado do Rio de Janeiro, em função do seu crescimento urbano, econômico e do processo de fortalecimento e de renovação política que ocorre atualmente em parte da região.

3.1 O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS ECONÔMICO-SOCIAIS

O Município de Duque de Caxias emancipou-se de Nova Iguaçu por meio da Lei Estadual nº 1.055, de 31 de dezembro de 1943, e foi instalado no ano de 1944. Desde a sua última divisão territorial, em 2007, a configuração político-administrativa do município é composta por quatro distritos: Duque de Caxias, Campos Elyseos, Imbariê e Xerém (IBGE, 2014a).

Antes da sua emancipação, Duque de Caxias era conhecido como “Meriti”, 8º distrito de Nova Iguaçu. O povoamento da região foi iniciado no século XVI, em função da doação de sesmarias da então Capitania do Rio de Janeiro, principalmente as localizadas às margens do Rio Iguaçu, que deram origem ao município (TORRES, 2008, p. 195).

Duque de Caxias é limítrofe aos municípios de Miguel Pereira, Petrópolis, Magé, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Nova Iguaçu. Além do Rio Iguaçu, a hidrografia local possui outras três bacias principais: Meriti, Sarapuí e Estrela. O clima local é quente e úmido, com chuvas abundantes na baixada litorânea; já ao norte do município, as temperaturas são mais amenas (TORRES, 2008, p. 196).

A cidade de Duque de Caxias possui um centro urbano desenvolvido, com uma rede de comércio extensa e trânsito intenso, semelhantes aos da capital do estado. Um dos seus locais mais movimentados e famosos é a Praça Governador Roberto Silveira, no bairro Jardim 25 de Agosto, localizado no 1º distrito da cidade, próximo à sua região central.

²² A receita tributária municipal corresponde ao somatório das arrecadações de impostos, taxas e contribuições vigentes no município (IBGE, 2010b, p. 95).

O nome do município homenageia o Marechal Luiz Alves de Lima e Silva, o “Duque de Caxias”, patrono do Exército Brasileiro e nascido no município. A Câmara Municipal de Duque de Caxias foi instalada em 23 de outubro de 1947, época em que a população da cidade já ultrapassava 100.000 (cem mil) habitantes, e que já apresentava as características de “cidade dormitório”, pois a população encontrava oportunidades de trabalho somente na capital do então Distrito Federal (PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS, 2014).

Anteriormente ao ano de 1947, os Prefeitos de Duque de Caxias eram nomeados pelo governo federal. O seu primeiro Prefeito eleito pelo voto popular foi Gastão Glicério de Gouveia Reis, que governou entre os anos 1947 e 1950.

Outro fato relevante da história do município ocorreu na década de 1970, quando, com a implantação do regime militar no país, tornou-se “Área de Segurança Nacional”, em função da existência da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC). Nessa época, os Prefeitos passaram novamente a ser indicados governo federal, só que pelos militares. O município só recuperou a sua autonomia em 1985, com o fim do regime ditatorial, quando pode escolher novamente o seu Prefeito por meio do voto (PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS, 2014).

O desenvolvimento do município iniciou-se com a inauguração, em 1928, do trecho da atual Rodovia Federal BR-040, que liga os municípios do Rio de Janeiro a Petrópolis (IBGE, 2014a), mais tarde, em 1964, expandida até os municípios de Juiz de Fora e Belo Horizonte (MG), e ao de Brasília (DF).

Na década de 1940, o município deu mais um passo na sua industrialização com a construção da Fábrica Nacional de Motores, onde se fabricava o caminhão “fenemê”, famoso na época pela sua economia e durabilidade. Entre as décadas de 1960 e 1970, a participação de Duque de Caxias na transformação industrial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro aumentou de 4,4% para 10,8% (TORRES, 2008, p. 197).

Dentre os problemas do município, como em praticamente toda a Baixada Fluminense, o saneamento merece destaque. O crescimento acelerado da população, a falta de infraestrutura adequada, os rios existentes, as enchentes, são elementos relacionados diretamente às questões de saneamento, e as doenças decorrentes da sua precariedade.

Nas últimas gestões da Prefeitura, algumas ações foram realizadas nesse sentido, utilizando, em conjunto, recursos próprios do município e recursos disponibilizados pelo governo federal, principalmente os referentes ao PAC.

Durante o período de 1997 a 2012, a gestão municipal alternou-se entre dois Prefeitos. O primeiro governou por três mandatos (alternados) e o segundo por um mandato. Houve grandes avanços na economia, educação, e, parcialmente, na questão de saneamento. Duque

de Caxias desenvolveu-se como pólo industrial, mas, compreende-se que a disputa entre esses oponentes políticos interferiu na continuidade do desenvolvimento do município.

A população do município percebeu esse fato, pois era a maior prejudicada nesse contexto. Nas últimas eleições municipais, foi eleito um Prefeito que não possuía ligação com os dois Prefeitos anteriores, e que se configurou como uma possibilidade de renovação política em Duque de Caxias.

O atual Prefeito está no terceiro ano do seu mandato, e vem realizando ações no sentido de desenvolver a educação profissionalizante no município, estabilizar o orçamento municipal, moralizar e adequar a administração pública municipal às exigências de transparência administrativa preconizadas pela União e pela legislação vigente.

A população do município, em 2010, era de 855.048 habitantes; e a estimada para o ano 2014 foi de 878.402 habitantes. Trata-se do município com o maior número de habitantes da Baixada Fluminense, representando aproximadamente 29% da totalidade da população da região.

Caracterizado como um município de grande porte, Duque de Caxias possuía, em 2010, a terceira maior população do Estado do Rio de Janeiro, superado apenas pelos municípios do Rio de Janeiro, com 6.453.682 habitantes, e de São Gonçalo, com 1.031.903 habitantes (IBGE, 2010a).

A densidade demográfica do município de Duque de Caxias, em 2010, correspondia a 1.828,51 hab./km², quinta maior da Baixada Fluminense; estando mais bem posicionados, em ordem decrescente, os municípios de São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo e Mesquita. A sua área territorial é de 467,619 km², a segunda maior da região da Baixada Fluminense, superada pela área do município de Nova Iguaçu, com 521,247 km² (IBGE, 2014a).

O PIB do município de Duque de Caxias era, no ano 2010, de R\$ 26.496.845.000 (a preços correntes anuais); o qual se configurava como o maior da Baixada Fluminense.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o PIB de Duque de Caxias representava, em 2010, o segundo maior PIB entre os seus 92 municípios, sendo superado apenas pelo município da capital do estado, cujo PIB é de R\$ 190.249.042.855 (IBGE, 2010b).

Em relação ao Produto Interno Bruto a preços correntes e participações percentuais relativa e acumulada, do ano 2010, Duque de Caxias ocupava a 18ª posição na Tabela dos 100 (cem) maiores municípios do Brasil (IBGE, 2010b, p. 64).

Excluindo-se os municípios das capitais dos estados, 11 municípios destacaram-se por gerarem individualmente mais de 0,5% do PIB, agregando 8,6% da renda do País. Duque de Caxias era um desses municípios, que se caracterizavam por possuir grande integração entre a

indústria e os serviços IBGE (2010b, p. 20). Em ordem decrescente, no ano 2010, esses municípios eram:

- Guarulhos (SP), Campinas (SP) e Osasco (SP), que geravam, individualmente, 1,0%;
- São Bernardo do Campo (SP), 0,9%;
- Betim (MG), 0,8%;
- Barueri (SP), Santos (SP), Duque de Caxias (RJ) e Campos dos Goytacazes (RJ), que geravam 0,7% individualmente;
- São José dos Campos (SP), 0,6%; e
- Jundiaí (SP) 0,5%.

Nota-se que Duque de Caxias possui relevante participação no desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro e do país, característica que, assim como no caso do município de Campos dos Goytacazes, os qualifica principalmente em função das indústrias representativas do ramo petrolífero, das suas indústrias de base e derivados.

A receita orçamentária de Duque de Caxias, estimada para o ano 2014, foi de aproximadamente R\$ 1.779.914.000, o que representava a maior da Baixada Fluminense e a terceira maior do Estado do Rio de Janeiro, posicionado após os municípios da capital do estado e de Campos dos Goytacazes. No escopo da região sudeste do Brasil, essa receita era a 11ª maior e, no plano nacional, posicionava-se como a 20ª maior dentre os municípios do Brasil (IBGE, 2014a).

Outro parâmetro analisado foi o IDHM. Conforme os dados do Ranking IDHM dos Municípios 2010 (PNUD, 2012b), o município de Duque de Caxias estava na 1574ª posição entre os municípios do Brasil, com o IDHM de 0,711. O município do Rio de Janeiro estava na 45ª posição, com o IDHM de 0,799. O município do Estado do Rio de Janeiro mais bem posicionado é o de Niterói, na sétima posição, com o IDHM de 0,837.

O parâmetro de IDHM demonstra que Duque de Caxias necessita avançar nos aspectos relacionados à educação, à longevidade e à renda dos seus cidadãos. Mesmo considerando o âmbito da Baixada Fluminense, Duque de Caxias estava posicionado na oitava posição; o que ratifica a necessidade de se planejar e desenvolver ações e políticas públicas relacionadas ao índice de Desenvolvimento Humano.

Não se pode deixar de considerar o fato de que quanto maiores são o município e a sua população, mais numerosos são os problemas existentes. Em função disso, em princípio, os municípios menores, de pequeno porte, conseguem equilibrar suas ações de modo mais ágil,

resolver problemas sociais e alcançar resultados mais expressivos nas questões de desenvolvimento humano.

Excetuando-se o caso específico do parâmetro IDHM, os dados e fatos apresentados contribuem para que, no aspecto econômico, compreenda-se que Duque de Caxias seja o município mais desenvolvido da Baixada Fluminense.

Para analisar a evolução da previsão orçamentária das despesas e receitas do município, elaborou-se o Quadro 5 com base nos dados disponíveis na Lei Orçamentária Anual do município dos anos 2013, 2014 e 2015.

Quadro 5 – Leis Orçamentárias Anuais do município de Duque de Caxias, período 2013-2015.

Leis	Especificação	Estimativa de Receita Orçamentária	Estimativa de Despesa Orçamentária
LOA 2013	Lei nº 2.477, de 28 de dezembro de 2012	Receita Orçamentária Bruta = R\$ 2.197.774.130,00	Receita Orçamentária Líquida = R\$ 2.039.136.000,00
		Orçamento Fiscal = R\$ 1.917.854.634,00	Despesa do Orçamento Fiscal = R\$ 1.333.089.320,00
		Orçamento da Seguridade Social = R\$ 279.919.496,00	Despesa do Orçamento da Seguridade Social = R\$ 706.046.680,00
		Deduções do Fundo de Desenvolvimento para o Ensino Básico (FUNDEB) = R\$ 158.638.130,00	
		Receita Líquida disponível (após as deduções para o FUNDEB) = R\$ 2.039.136.000,00	
LOA 2014	Lei nº 2.602, de 26 de dezembro de 2013	Receita Orçamentária Bruta = R\$ 2.416.966.176,00	Receita Orçamentária Líquida = R\$ 2.245.322.856,00
		Orçamento Fiscal = R\$ 2.067.619.789,00	Despesa do Orçamento Fiscal = R\$ 1.537.863.289,00
		Orçamento da Seguridade Social = R\$ 177.703.067,00	Despesa do Orçamento da Seguridade Social = R\$ 707.459.567,00
		Deduções do FUNDEB = R\$ 171.643.320,00	
		Receita Líquida disponível = R\$ 2.245.322.856,00	
LOA 2015	Lei nº 2.674, de 29 de dezembro de 2014	Receita Orçamentária Bruta = R\$ 3.053.207.067,00	Receita Orçamentária Líquida = R\$ 2.881.512.267,00
		Orçamento Fiscal = R\$ 2.628.869.986,00	Despesa do Orçamento Fiscal = R\$ 2.061.627.562,00
		Orçamento da Seguridade Social = R\$ 252.642.281,00	Despesa do Orçamento da Seguridade Social = R\$ 819.884.705,00
		Deduções do FUNDEB = R\$ 171.694.800,00	
		Receita Líquida disponível = R\$ 2.881.512.267,00	

Fonte: Elaboração própria, com base na Câmara Municipal de Duque de Caxias (2012b, 2013b, 2014b).

A LOA do município de Duque de Caxias é elaborada tendo como premissa as disposições contidas na LDO. Por sua vez, a formulação da LDO 2015, Lei nº 2.652, de 22 de julho de 2014, obedeceu à regulamentação contida no artigo 165, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988; nas normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal; e

no artigo 140, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias²³, de 5 de abril de 1990.

Para a elaboração da atual previsão orçamentária do município, disposta na LOA 2015, a LDO 2015 contém as seguintes diretrizes gerais (CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2014a):

- as prioridades e metas da Administração Pública Municipal;
- as metas e riscos fiscais previstos para os exercícios de 2013, 2014 e 2015;
- as orientações gerais para elaboração dos orçamentos do Município e suas alterações;
- as disposições relativas à dívida pública municipal e ao equilíbrio fiscal;
- as disposições que nortearão a execução, avaliação e controle dos orçamentos;
- as diretrizes relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais;
- as disposições sobre alterações na legislação tributária do Município.

Observa-se que a previsão orçamentária da receita bruta para o ano 2014 aumentou aproximadamente 10% em relação à prevista para o ano anterior; e que a previsão para o ano 2015 aumentou em torno de 26%, em relação a do ano 2014.

No tocante à previsão da despesa orçamentária líquida do período 2013-2015, verifica-se que a estimativa aumentou a uma taxa de 10% de 2014 em relação a 2013; e 28%, de 2015 em relação ao ano de 2014.

Pode-se notar que houve um aumento médio considerável de 17% na previsão de receitas e despesas do atual período fiscal em relação ao ano de 2014. Considerando-se o aumento acumulado da previsão orçamentária no período 2013-2015, tem-se uma estimativa de aumento de 38% nas receitas (brutas) e de 41% nas despesas (líquidas). Em certo ponto, esses dados indicam a intensificação das atividades econômicas do município, assim como o aumento do valor do custo dos serviços e da inflação acumulada no período.

Para tratar da adequação do município aos requisitos de transparência administrativa estipulados na LAI, na Lei de Transparência e no Decreto nº 7.185, de 2010, e exigidos judicialmente pelo MPF, foi constituída, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Duque de Caxias, uma Comissão Permanente para Acompanhamento da Transparência, vinculada à Procuradoria Geral do Município (PGM) de Duque de Caxias.

A primeira ação nesse sentido foi realizada em fevereiro de 2015, quando a PGM assinou um Termo de Ajustamento de Conduta comprometendo-se com o MPF a atender todas as exigências para o cumprimento da LAI.

²³ Disponível em: <http://www.cmdc.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Lei_Organica_Municipal.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

A data limite para a implantação das exigências da LAI foi maio de 2011, não tendo o município realizado, na época, quaisquer medidas para obedecer aos dispositivos dessa legislação. A atual gestão municipal, iniciada em 2013, ficou incumbida dessa função, de maneira, também, a cumprir uma ordem judicial da 2ª Vara Cível de Duque de Caxias que autuava o município diariamente em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil) pelo não cumprimento da lei federal (PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS, 2015b).

Os objetivos da Comissão Permanente para Acompanhamento da Transparência relacionam-se à regulamentação da LAI no município, e à adequação do sítio eletrônico da Prefeitura e do seu Portal de Transparência²⁴ para que sejam disponibilizados os seguintes elementos: estrutura do Poder Executivo e dos seus órgãos integrantes; a missão desses órgãos; o detalhamento das receitas e despesas públicas; a remuneração dos membros do Poder Executivo; um canal virtual para atendimento das solicitações dos cidadãos; dentre outros. Ao implementar esses elementos, Duque de Caxias poderá se tornar o primeiro município da Baixada Fluminense a atender todas as determinações impostas pelo MPF.

Por intermédio do *Ranking* estadual da transparência, elaborado pelo MPF, constatou-se que o município de Duque de Caxias está posicionado na 32ª posição entre os 92 municípios do estado, e, considerando o âmbito da Baixada Fluminense, ocupa a oitava posição. Em função da sua representatividade na Baixada Fluminense e no Estado do Rio de Janeiro, ressalta-se a necessidade de que Duque de Caxias atenda às exigências do MPF e melhore o seu posicionamento nas questões de transparência administrativa.

As exigências do MPF relativas às ações de transparência administrativa não são exclusividade de Duque de Caxias. Todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro, mesmo os que estão mais avançados nesse aspecto, possuem elementos que necessitam ser desenvolvidos.

Recentemente, em junho de 2015, a Prefeitura de Duque de Caxias passou a disponibilizar no seu sítio eletrônico a estrutura interna e as competências dos órgãos que integram o seu Poder Executivo. Trata-se de uma das ações fruto do trabalho da Comissão Permanente para Acompanhamento da Transparência do município.

Destaca-se a necessidade de que o processo de elaboração da Lei de Acesso à Informação do município de Duque de Caxias seja concluído, de modo a atender às

²⁴ Disponível em: <<http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/>>. Acesso em: 10 mar. 2015. O Portal da Transparência da Prefeitura de Duque de Caxias já está disponível e sendo desenvolvido no seguinte sítio eletrônico: <<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

exigências do MPF e a regulamentar o direito do cidadão local de acesso à informação pública produzida no município.

Verificou-se que o município de Duque de Caxias não possui Lei Municipal de Arquivos ou legislação arquivística similar que regulamente a gestão e a preservação dos arquivos do município.

O Quadro 6 demonstra em que medida os termos e expressões arquivísticas documentos, arquivos, serviços arquivísticos, Arquivo Municipal, gestão de documentos e preservação são abordados na Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, de 1990, e a perspectiva utilizada.

Quadro 6 – Abordagem de termos e expressões arquivísticas na Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias.

Objetos de análise	Lei Orgânica do Município	Perspectiva adotada
Documentos	Inciso II do artigo 6º	Proibição do município de recusar fé aos documentos públicos.
	Inciso III do artigo 9º	Proteção aos documentos de valor histórico, artístico e cultural.
	Inciso III do artigo 103	Documentos referentes à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade municipal constituem-se como patrimônio cultural municipal.
	Parágrafo 3º do artigo 103	Documentos de valor histórico-cultural terão a sua preservação assegurada, incluindo mediante recolhimento à Biblioteca Pública Municipal.
Arquivos, Serviços arquivísticos, Arquivo Municipal, Gestão de documentos	Não são abordados	Não são abordados.
Preservação (de documentos e arquivos)	Inciso III do artigo 9º	Proteção aos documentos integrantes do patrimônio cultural municipal.
	Parágrafos 1º e 3º do artigo 103	Dever do Poder Público de preservar os documentos de valor histórico-cultural, constituintes do patrimônio cultural do município.

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, de 1990.

Observa-se que a Lei Orgânica do Município trata dos documentos e da sua preservação no aspecto histórico, enquanto integrantes do patrimônio cultural local. A Lei refere-se à possibilidade de recolhimento desses documentos à Biblioteca Pública Municipal, a qual, além de fins educacionais, configura-se como uma instituição de memória, na ausência de Arquivo Municipal possuidor desse perfil.

A Lei Maior do município não aborda a função dos documentos, dos arquivos e da gestão de documentos como instrumentos de apoio às atividades da administração pública municipal. Essa Lei, também, não referencia a gestão de documentos como função do Poder Público local.

O panorama identificado, na Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, é comum entre os municípios brasileiros. Trata-se da valorização do aspecto cultural, histórico, dos documentos municipais. Compreende-se que essa perspectiva é relevante, contudo, não deve ser adotada de modo exclusivo.

Para que os documentos representativos da história e da cultura do município sejam preservados, assim como os que servem de apoio às atividades da administração pública municipal, torna-se necessário que eles sejam gerenciados adequadamente durante as fases corrente e intermediária do seu ciclo de vida, por intermédio de programas de gestão de documentos.

O Poder Público Municipal, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, deve exercer a função de gestão dos documentos produzidos pela administração pública municipal, e de promoção do acesso, a quantos deles necessitem. A elaboração e a definição, respectivamente, de uma Lei e de uma política municipal de arquivos, pode representar a legitimação da gestão de documentos e dos arquivos no âmbito do município de Duque de Caxias.

3.2 O PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE DUQUE CAXIAS

Identificou-se que o Poder Executivo do município de Duque de Caxias é composto por 20 órgãos: 18 pertencentes à Administração direta e dois à Administração indireta.

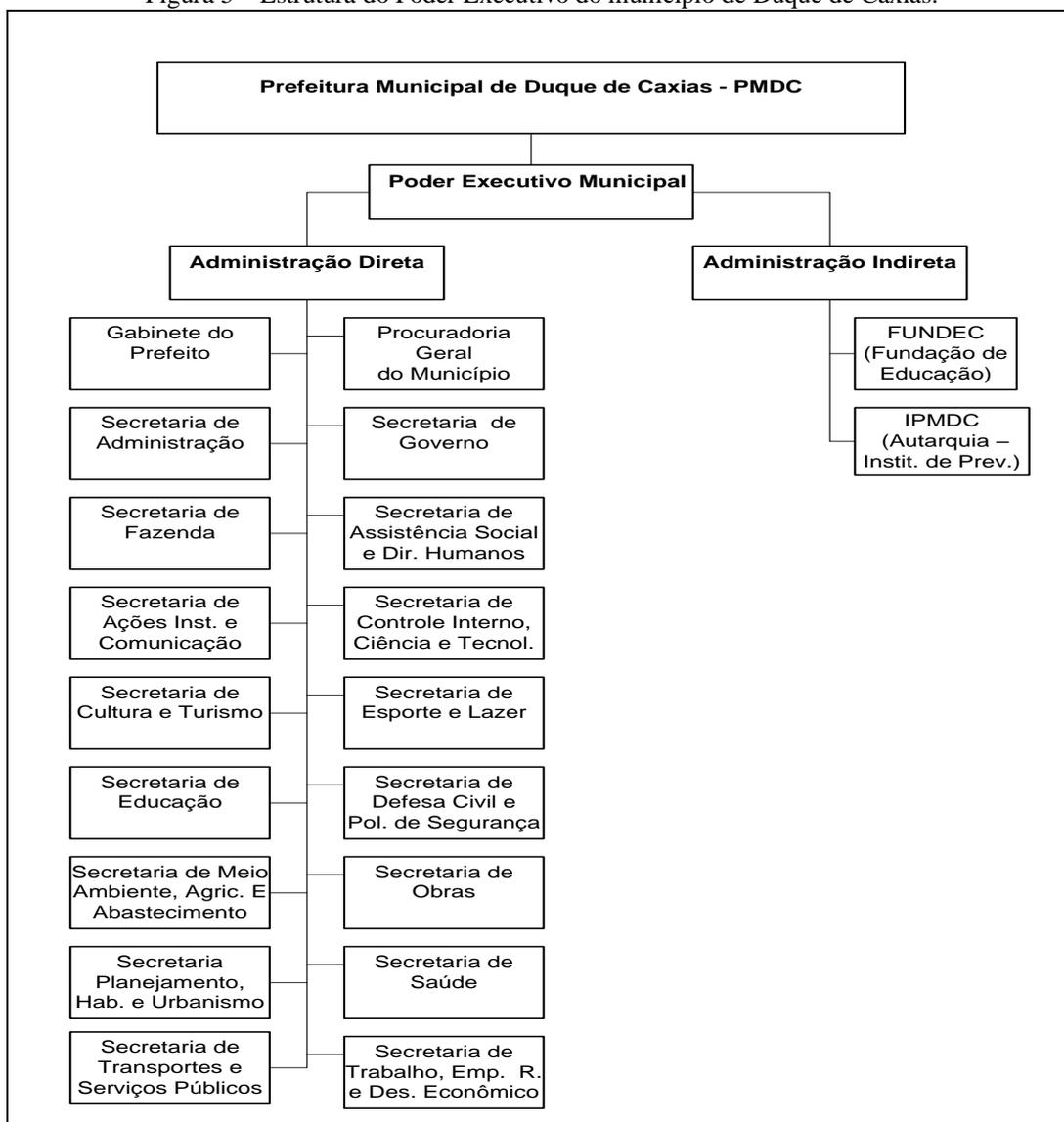
Os órgãos da Administração direta são: Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral do Município e 16 Secretarias Municipais. As Secretarias Municipais são as seguintes: Administração; Governo; Fazenda; Assistência Social e Direitos Humanos; Ações Institucionais e Comunicação; Controle Interno, Ciência e Tecnologia e Sistemas; Cultura e Turismo; Esporte e Lazer; Educação; Defesa Civil e Políticas de Segurança; Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento; Obras; Planejamento, Habitação e Urbanismo; Saúde; Transporte e Serviços Públicos; Trabalho Emprego e Renda e Desenvolvimento Econômico.

Os dois órgãos da Administração indireta estão configurados como uma Fundação e uma Autarquia: a Fundação de Apoio à Escola Técnica, Ciência, Tecnologia, Lazer, Cultura e

Políticas Sociais de Duque de Caxias (FUNDEC); e o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Duque de Caxias (IPMDC).

A Figura 5 apresenta a estrutura do Poder Executivo de Duque de Caxias.

Figura 5 – Estrutura do Poder Executivo do município de Duque de Caxias.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados no sítio eletrônico da Prefeitura de Duque de Caxias e nas visitas presenciais realizadas aos órgãos do seu Poder Executivo.

A Lei orgânica do Município de Duque de Caxias, conforme disposto no seu artigo 140, dispõe que as leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal deverão ser relativas ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual. Trata-se da coordenação entre o PPA, a LDO e a LOA (CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 1990).

As prioridades e metas da administração pública municipal de Duque de Caxias para o atual exercício financeiro (2015) estão definidas no artigo 3º da LDO 2015. Elas estão estruturadas conforme os dispositivos do Plano Plurianual 2014-2017, Lei nº 2.603, de 26 de

Dezembro de 2013, e dos termos do inciso I, do artigo 1º da Lei Municipal nº 1.902, de 15 de julho de 2005. De acordo com a Câmara Municipal de Duque de Caxias (2014a), essas prioridades e metas são as seguintes:

- I. Provisão dos gastos com o pessoal e encargos sociais do Poder Executivo e do Poder Legislativo;
- II. Compromissos relativos ao serviço da dívida pública;
- III. Despesas indispensáveis ao custeio da manutenção da administração municipal;
- IV. Conservação e manutenção do patrimônio público;
- V. Despesas de investimentos dos programas de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento, dos investimentos suportados por operações de créditos e recursos do Orçamento Geral da União.

Por intermédio da coleta de dados no sítio eletrônico da Prefeitura de Duque de Caxias, expõe-se, no APÊNDICE A, uma visão geral acerca das atribuições dos órgãos integrantes do Poder Executivo do município.

A configuração da estrutura do Poder Executivo Municipal serviu de base para a realização dos demais procedimentos de coleta e análise de dados apresentados na próxima seção deste trabalho.

4 O DIAGNÓSTICO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS

Para realizar o diagnóstico, delimitou-se como ponto de partida o Poder Executivo Municipal de Duque de Caxias. A partir da identificação e do entendimento da sua estrutura, da quantidade de órgãos e suas atribuições, procedeu-se à coleta, e, posteriormente, à análise dos dados referentes aos serviços arquivísticos existentes.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS REALIZADOS

A descrição dos procedimentos metodológicos desenvolvidos configura-se como um relato de percurso, isto é, o “caminho” realizado durante a construção do trabalho. Esse relato ou descrição é de suma importância, pois revela ao leitor as dificuldades encontradas e as estratégias utilizadas; podendo, inclusive, servir de fonte metodológica para novas pesquisas.

Os procedimentos utilizados nesta pesquisa baseiam-se na pesquisa de fontes, em obras de referências, documentos, legislação, edições de diário oficial, boletins administrativos etc.; e na pesquisa de campo, composta pelos procedimentos relativos à coleta de dados no campo empírico – o Poder Executivo do município de Duque de Caxias – tais como: consultas aos sítios eletrônicos, visitas presenciais, contatos telefônicos, troca de mensagens de correio eletrônico, e, ainda, mediante a aplicação de questionário.

4.1.1 A pesquisa de fontes

A pesquisa de fontes iniciou-se com a consulta a obras de referência relativas à construção do quadro teórico conceitual, que se sustentou em dois eixos temáticos: “A Arquivologia e a gestão de documentos” e “A configuração do Estado e da administração pública no Brasil”.

Prosseguiu-se realizando a consulta nas Leis Orgânica do Município, Orçamentária Anual e de Diretrizes Orçamentária; no Plano Plurianual; nos regimentos internos e estatutos dos órgãos; nos planos de cargos e salários; e, também, sobre a existência de legislação arquivística e de instrumentos técnicos de gestão de documentos no município.

Para o estudo do campo empírico, recorreu-se à área do conhecimento da História e da Geografia, de maneira a coletar obras de referência com a finalidade de compreender a

formação e as características do município de Duque de Caxias enquanto integrante da região da Baixada Fluminense.

4.1.2 A pesquisa de campo: a coleta de dados no Poder Executivo do município de Duque de Caxias

O procedimento de pesquisa de campo foi iniciado com uma consulta ao sítio eletrônico oficial do CONARQ. Objetivou-se coletar dados sobre a existência de instituição arquivística municipal no âmbito do Poder Executivo de Duque de Caxias.

Por intermédio desse procedimento, verificou-se que esse órgão federal iniciou, no ano de 2008, uma pesquisa com o objetivo de conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil²⁵.

Essa pesquisa encontra-se em realização, porém, em fase mais avançada, e gerou como resultado uma base de dados contendo resultados parciais. Para se ter acesso a essa base de dados, elaborou-se uma “Solicitação de Autorização” semelhante à apresentada no APÊNDICE B.

Por meio de contato telefônico, foi agendada uma visita às dependências do CONARQ, na sede do Arquivo Nacional, para reunião com os servidores responsáveis pela Coordenação de Apoio ao CONARQ, de modo a entregar essa “Solicitação de Autorização”.

Na mesma data da concessão da autorização, obteve-se acesso aos dados resultantes da pesquisa do CONARQ e constatou-se a existência de somente duas instituições arquivísticas municipais no âmbito dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, o que representa 2,2% do total. Os outros 90 municípios do estado, ou 97,8% do total ainda não possuem instituições arquivísticas municipais.

De maneira a esquematizar a estrutura do Poder Executivo do município de Duque de Caxias, iniciou-se o procedimento de coleta de dados no sítio eletrônico da sua Prefeitura.

Nesse procedimento, pesquisou-se dados referentes aos seguintes elementos: nomes das Secretarias Municipais, das Autarquias e Fundações; endereço físico dos órgãos; contatos telefônicos; endereços de correio eletrônico; nome dos responsáveis administrativos pelos órgãos; e contatos do Serviço de Ouvidoria e do SIC do município.

Em seguida, realizou-se contatos via mensagem de correio eletrônico com o Serviço de Ouvidoria da Prefeitura Municipal, com o objetivo de obter informações sobre a existência

²⁵ Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/pesquisa/folder_da_pesquisa_conarq.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.

de Arquivo Geral ou Central e de outros serviços arquivísticos, tais como as Unidades de Protocolo e de Arquivos Setoriais.

Em um prazo de sete dias consecutivos, não houve resposta via mensagem de correio eletrônico por parte do Serviço de Ouvidoria. Mesmo considerando um prazo de tempo inferior ao previsto na LAI, que estipula o prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais dez dias, para a resposta e disponibilização da informação requisitada e registrada via SIC, o que não ocorreu neste caso, optou-se por realizar novo contato, porém, dessa vez, via telefone, com o respectivo Serviço de Ouvidoria.

Por meio desse procedimento de contato telefônico, foram obtidos dados e informações relevantes para o desenvolvimento da pesquisa exploratória. A responsável administrativa pela Ouvidoria do município solicitou para que se entrasse em contato com a Secretaria Municipal de Governo, informando o contato telefônico de uma servidora do Setor de Administração dessa Secretaria.

Realizou-se, então, o contato telefônico com a servidora da Secretaria Municipal de Governo, que também era responsável pela Comissão Permanente para Acompanhamento da Transparência do município. Obteve-se, assim, informações relativas à existência de um Arquivo Geral e de um Protocolo Geral, ambos vinculados à estrutura da Secretaria Municipal de Administração; e de uma Unidade de Arquivo Setorial, da Secretaria de Governo. A servidora informou, ainda, os nomes e contatos telefônicos dos responsáveis por esses serviços arquivísticos.

De posse desses dados, relativos a endereços físicos e contatos telefônicos dos órgãos municipais, procedeu-se ao agendamento, via contato telefônico, de visitas às Secretarias, Fundações e Autarquias Municipais.

Com a finalidade de solicitar autorização aos responsáveis administrativos desses órgãos, para identificar e ter acesso aos serviços arquivísticos neles existentes, elaborou-se, em conjunto com a Secretaria e Coordenação do PPGARQ-UNIRIO²⁶, um documento oficial de “Solicitação de Autorização” (APÊNDICE B).

Após visitas aos responsáveis pelos órgãos mencionados e explicada a motivação, a temática e os objetivos desta pesquisa, conseguiu-se a autorização de todos eles para continuar o desenvolvimento do trabalho; e foi possível coletar dados gerais sobre os serviços arquivísticos existentes em cada órgão municipal, tais como endereços físicos, nome dos seus responsáveis administrativos e seus contatos telefônicos.

²⁶ Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

O procedimento seguinte foi o de realizar, sem agendamento, visitas aos locais onde funcionam os serviços arquivísticos dos órgãos, a fim de conhecê-los, confirmar a sua localização física e prosseguir à coleta de dados a eles relativos.

Essa etapa foi a que demandou o maior prazo de tempo, em decorrência da quantidade de órgãos e da distância existente entre eles. Por meio de conversas informais com os seus responsáveis administrativos, foi possível conhecer as instalações físicas dos serviços arquivísticos, e mediante breve relato, ter um entendimento, em sentido amplo, sobre as atividades desenvolvidas, os documentos produzidos e o acervo custodiado.

Com a realização dessas visitas iniciais, todos os serviços arquivísticos existentes nos órgãos do Poder Executivo do município foram mapeados. Como, praticamente cada órgão possui, pelo menos, uma Unidade ou Serviço de Protocolo e uma Unidade de Arquivo Setorial, foi necessário delimitar esse universo a partir da definição de um ou mais critérios.

Adotou-se, então, como critério para esse procedimento, a escolha dos serviços arquivísticos cujo quantitativo representasse, no mínimo, a amostragem de 30% do total, e que possuíssem a estrutura organizacional mais desenvolvida – considerando como características, para isso, a área das suas instalações físicas, os recursos humanos disponíveis, e a mensuração do acervo existente (para as Unidades de Arquivo) ou a maior estimativa da quantidade de documentos autuados anualmente (para as Unidades de Protocolo e de Protocolo e Arquivo integradas).

Nessa ocasião, os responsáveis pelos serviços arquivísticos foram informados sobre a necessidade de se retornar em outras visitas a fim de se realizar a coleta de dados de maneira detalhada, mediante a utilização de um questionário, e que esse procedimento demandaria a reserva de certo tempo de atenção dos mesmos.

O procedimento seguinte foi agendar, por meio de novos contatos telefônicos, outras visitas aos serviços arquivísticos selecionados. Nessas visitas, aplicou-se, de maneira presencial, e junto aos seus responsáveis administrativos, o instrumento definitivo para a coleta de dados – o “Questionário relativo aos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias”, o qual, também, se configura como a “Proposta de diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais”, apresentado na subseção 4.3 deste trabalho.

Esse questionário foi estruturado em três eixos temáticos: características do serviço arquivístico (com foco na sua estrutura e atribuições), procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos, e características do acervo arquivístico.

Das sete obras de referência sobre diagnósticos, elencadas na subseção 1.1.1, especificamente, o *layout* do questionário utilizado pelo CONARQ (2008), serviu de base para a formatação da disposição física do conteúdo do questionário elaborado. E, como instruções básicas para a sua aplicação, formulou-se um “Manual de aplicação da proposta de diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais”, o qual é apresentado na subseção 4.3.1.

O procedimento de aplicação presencial do questionário nos serviços arquivísticos selecionados demandou, aproximadamente, o prazo de dez dias. Em alguns casos, mesmo que agendado, o procedimento não pode ser realizado, em virtude de compromissos administrativos de última hora dos seus responsáveis administrativos. Na ocorrência desse fato, agendou-se outra data para a aplicação do questionário.

Ao final desta etapa de pesquisa de campo, os dados referentes ao Poder Executivo Municipal e aos serviços arquivísticos existentes haviam sido coletados.

4.1.3 Análise comparativa dos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias

Para a análise dos dados coletados, optou-se pela utilização da abordagem qualitativa e do método comparativo. A abordagem qualitativa visa descrever, analisar e contextualizar os dados levantados e não exclusivamente quantificá-los.

O método comparativo, por sua vez, foi utilizado para identificar e analisar as semelhanças e diferenças existentes entre as características dos serviços arquivísticos e dos procedimentos de gestão de documentos por eles realizados.

Trata-se de um método utilizado com frequência nas Ciências Sociais, como na Sociologia, na História, na Ciência Política e nas Ciências Jurídicas. De acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 107), o método comparativo “realiza comparações com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências”, e, se propõe a explicar um determinado fenômeno por meio da análise dos seus elementos.

Franco (2000, p. 223) afirma que o “método comparativo tem a História como base e preserva a especificidade local e temporal dos mesmos fenômenos e visualiza-os nas relações que estabelecem com outros fenômenos”. A autora alerta para a necessidade de se diferenciar o método comparativo do comparativismo, pois ele, além de trabalhar com os dados quantitativos, procura conhecer, interpretar e preservar os contextos (histórico, espacial e temporal) relativos aos fenômenos sociais.

Para apresentar os dados coletados, elaborou-se um quadro com a estrutura do Poder Executivo Municipal de Duque de Caxias, conforme apresentado na Figura 5.

No universo dos 20 órgãos integrantes do Poder Executivo Municipal, foram identificados 28 serviços arquivísticos, sendo 16 Unidades de Protocolo e/ou servidores Protocolistas, sete Unidades de Arquivo, e cinco Unidades de Protocolo e Arquivo (com os dois serviços integrados), como apresentado no Quadro 7.

A maior estrutura é a do Arquivo Geral do município, vinculado à Secretaria de Administração. O Arquivo Geral custodia, praticamente, documentos de todos os órgãos, exceto daqueles da Administração indireta (FUNDEC e IPMDC).

Quadro 7 – Serviços arquivísticos dos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias.

Órgão municipal	Serviços arquivísticos existentes
Gabinete do Prefeito	Servidor Protocolista
Procuradoria Geral do Município	Unidade de Protocolo e Arquivo (integradas)
Secretaria de Administração	Protocolo Geral, Protocolo da Sede, Arquivo Geral
Secretaria de Governo	Servidor Protocolista, Arquivo da Sec. de Governo
Secretaria de Fazenda	Unidade de Protocolo, Arquivo da Sec. de Fazenda
Secretaria de Assist. Social e Direitos Humanos	Servidor Protocolista, Arquivo da Secretaria
Secretaria de Ações Institucionais e Comunicação	Servidor Protocolista
Secretaria de Controle Interno, Ciência e Tec.	Servidor Protocolista
Secretaria de Cultura e Turismo	Servidor Protocolista
Secretaria de Esporte e Lazer	Servidor Protocolista
Secretaria de Educação	Unidade de Protocolo, Arquivo da Secretaria
Secretaria de Defesa Civil e Políticas de Segurança	Servidor Protocolista
Secretaria de Meio Ambiente, Agric. e Abastecim.	Unidade de Protocolo e Arquivo (integradas)
Secretaria de Obras	Unidade de Protocolo, Arquivo da Secretaria
Secretaria de Planejamento, Habit. e Urbanismo	Servidor Protocolista
Secretaria de Saúde	Unidade de Protocolo e Arquivo (integradas)
Secretaria de Transportes e Serviços Públicos	Servidor Protocolista
Secretaria de Trab. Emprego e Renda e Des. Econ.	Unidade de Protocolo e Arquivo (integradas).
FUNDEC	Unidade de Protocolo e Arquivo (integradas)
IPMDC	Unidade de Protocolo, Arquivo do IPMDC

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados nas visitas presenciais realizadas aos órgãos do Poder Executivo de Duque de Caxias.

A partir da adoção do critério da amostragem mínima de 30% e de se ter a estrutura organizacional mais desenvolvida, delimitou-se a aplicação do questionário em dez serviços arquivísticos – o que representa a amostragem aproximada de 35,7% do total identificado:

1. Arquivo Geral (Secretaria de Administração);
2. Protocolo Geral (ou Central, da Secretaria de Administração);
3. Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM;
4. Unidade de Protocolo da Secretaria de Fazenda;
5. Unidade de Arquivo da Secretaria de Fazenda;
6. Unidade de Arquivo da Secretaria de Governo;

7. Unidade de Arquivo da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos;
8. Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC;
9. Unidade de Protocolo do IPMDC;
10. Unidade de Arquivo do IPMDC.

4.1.3.1 Características dos serviços arquivísticos

A maioria dos órgãos do Poder Executivo está localizada em duas sedes da Prefeitura de Duque de Caxias, ou em locais próximos às mesmas. Essas sedes situam-se nos bairros Jardim Primavera e Jardim 25 de Agosto.

Dos serviços arquivísticos analisados, cinco deles localizam-se no bairro Jardim 25 de Agosto, dois no bairro Parque Duque, outros dois no bairro Centro e um (1) no bairro Vila Centenário.

O Quadro 8 retrata a configuração dos órgãos da administração pública municipal e dos seus serviços arquivísticos, quanto à natureza jurídica.

Quadro 8 – Configuração dos órgãos municipais quanto à natureza jurídica.

Universo considerado	Administração direta	Administração indireta
Estrutura do Poder Executivo	18	2
Total de serviços arquivísticos identificados	25	3
Serviços arquivísticos selecionados para estudo	7	3

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que no universo dos 20 órgãos que compõem a administração pública municipal, 90% pertencem à Administração direta e 10% à Administração indireta. Dos 28 serviços arquivísticos identificados, 89,3% configuram-se na Administração direta e 10,7% na Administração indireta. E, dos serviços arquivísticos selecionados para estudo, 70% estão subordinados a órgãos da Administração direta e 30% aos da Administração indireta.

Esse quadro reflete as características da administração pública brasileira, pois, apesar da necessidade de descentralização administrativa disposta na Constituição Federal de 1988, verifica-se que a maioria dos serviços públicos continua a ser prestada pelos órgãos da Administração direta, de modo centralizado.

A configuração dos serviços arquivísticos na estrutura dos órgãos aos quais são subordinados expõe a necessidade da criação de uma quantidade maior de Unidades de

Arquivo, pois, num total de 20 órgãos, foram identificados somente sete dessas unidades administrativas, conforme exposto no Gráfico 6.



Fonte: Elaboração própria.

As 16 Unidades de Protocolo ou servidores Protocolistas representam 57% dos serviços arquivísticos identificados. As sete Unidades de Arquivo correspondem a 25%, e as cinco Unidades de Protocolo e Arquivo equivalem a 18% do conjunto encontrado.

Entre os dez serviços arquivísticos analisados, existem três Unidades de Protocolo, cinco Unidades de Arquivo e duas Unidades de Protocolo e Arquivo. Essas unidades administrativas subordinam-se a órgãos das seguintes áreas de atuação da administração pública municipal: Administração, Assessoria Jurídica, Finanças, Gestão de Governo, Assistência Social, Educação Profissionalizante, e Previdência.

Vale destacar a inexistência de regimentos ou estatutos em todos os serviços arquivísticos, característica que pode comprometer em algum nível a delimitação das suas atribuições legais, inclusive com a concomitância de procedimentos administrativos similares entre unidades administrativas diferentes.

Em virtude dessa característica, perguntou-se aos responsáveis administrativos pelos dez serviços arquivísticos qual era o seu entendimento acerca das competências dessas unidades administrativas. As suas respostas são apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9 – Competências dos serviços arquivísticos analisados.

Serviços arquivísticos	Competências
Arquivo Geral	Custódia, arquivamento, desarquivamento, empréstimo e organização dos processos e demais documentos produzidos pelos órgãos da Administração direta do Poder Executivo Municipal.
Protocolo Geral (ou DCA – Divisão de Comunicação Administrativa)	Autuação de processos; recebimento de documentos para juntada aos processos administrativos relativos às atividades gerais dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo Municipal; tramitação; solicitação de desarquivamento de processos e disponibilização do mesmo para consulta do cidadão requisitante.
Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM	Autuação de processos judiciais de natureza trabalhista, de processos de aposentadoria; recebimento, expedição e remessas de processos, ofícios e correspondências em geral; coordenação administrativa da Procuradoria e manutenção das suas dependências.
Unidade de Protocolo da Secretaria de Fazenda	Recebimento de documentos para autuação de processos relativos às finanças e tributos, tais como: Dívida Ativa do Município; IPTU; Pagamento de funcionários e de firmas terceirizadas; Alvará etc.; tramitação e remessa de processos.
Unidade de Arquivo da Secretaria de Fazenda	Arquivamento temporário dos processos relativos às finanças e tributos originados na Secretaria de Fazenda, até a data do seu recolhimento ao Arquivo Geral do município; empréstimo de processos às unidades administrativas da Secretaria de Fazenda.
Unidade de Arquivo da Secretaria de Governo	Arquivamento de Processos de Licitação, remessa e tramitação desses processos quando requisitados.
Unidade de Arquivo da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos	Arquivamento de Memorandos, Boletins Administrativos, Boletins Jurídicos e de Ofícios relativos às atividades da Secretaria.
Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC	Recebimento de documentos; autuação, tramitação, remessa, arquivamento e empréstimo de processos relativos a cursos profissionalizantes, alunos e funcionários do órgão.
Unidade de Protocolo do IPMDC	Autuação, tramitação e remessa de processos relativos à aposentadoria e previdência dos funcionários IPMDC; controle das fichas cadastrais dos funcionários.
Unidade de Arquivo do IPMDC.	Arquivamento e empréstimo de: Prontuários de Pacientes; Relatórios de Perícia Médica; Processos de Aposentadoria; e documentos da Previdência.

Fonte: Elaboração própria.

Foi impossível identificar a posição hierárquica dos serviços arquivísticos estudados na estrutura dos órgãos do Poder Executivo Municipal. Contudo, devido à necessidade de atendimento às questões transparência administrativa, os órgãos estão elaborando essas estruturas para a sua disponibilização no sítio eletrônico da Prefeitura.

Essa questão relaciona-se com a inexistência de regimentos e estatutos, pois, com a definição dos níveis hierárquicos dos serviços arquivísticos, será possível delimitar as suas competências e conceber as suas normas internas.

Constatou-se que os dez imóveis onde eles funcionam pertencem à Prefeitura de Duque de Caxias. Essa é uma característica importante para se evitar gastos com aluguéis, condomínios, e para a possibilidade de realização de reformas de reestruturação nesses locais, em função das necessidades da administração pública municipal.

Demonstra-se, no Quadro 10, os dados sobre as instalações e estrutura físicas dos serviços arquivísticos analisados.

Quadro 10 – Características das instalações físicas e da estrutura interna dos serviços arquivísticos analisados.

Serviços arquivísticos	Andar do prédio	Nº de salas	Área aproximada destinada ao armazenamento dos documentos (m²)	Possui local específico para atendimento à consulta?
Arquivo Geral	1º e 2º andares	6	540	Não
Protocolo Geral	Térreo (1º)	2	10	Não
Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM	3º andar	2	24	Não
Unidade de Protocolo da Secretaria de Fazenda	2º andar	1	12	Não
Unidade de Arquivo da Secretaria de Fazenda	2º andar	1	21	Não
Unidade de Arquivo da Secretaria de Governo	Térreo (1º)	3	60	Não
Unidade de Arquivo da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos	3º andar	1	27	Não
Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC	Térreo (1º)	2	60	Não
Unidade de Protocolo do IPMDC	Térreo (1º)	2	24	Não
Unidade de Arquivo do IPMDC.	Térreo (1º)	1	80	Não

Fonte: Elaboração própria.

O Arquivo Geral é o serviço arquivístico que possui a maior área destinada ao armazenamento de documentos, pois se caracteriza como o Arquivo Permanente dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo Municipal. As Unidades de Protocolo, também, possuem locais para armazenamento temporário de documentos, até a tramitação dos mesmos às unidades administrativas correspondentes.

Inexiste, atualmente, local específico para atendimento aos consulentes nos serviços arquivísticos estudados. Quando se faz necessário disponibilizar o acesso aos cidadãos e

funcionários da Prefeitura, o mesmo é realizado no ambiente de trabalho dessas unidades administrativas.

Os recursos humanos disponíveis nos dez serviços arquivísticos contabilizam 34 funcionários. O Protocolo Geral e o Arquivo Geral do município são os que possuem a maior quantidade de funcionários, com, respectivamente, nove e seis funcionários.

As funções exercidas por esses funcionários são as de Chefe da unidade administrativa (responsável administrativo); Assessor Administrativo; Assistente Administrativo; Auxiliar Administrativo e Auxiliar de Serviços Gerais. Muitas dessas funções, em princípio, parecem possuir atribuições similares.

A administração municipal não dispõe de plano de cargos e salários que padronize as funções a serem exercidas nos serviços arquivísticos e no âmbito da Administração direta do Poder Executivo. Somente o IPMDC e a FUNDEC, ambos os órgãos da Administração indireta, possuem planos de cargos estabelecidos.

Não se identificou arquivistas e técnicos de arquivo exercendo funções nos serviços arquivísticos analisados. Durante o desenvolvimento da pesquisa de campo, identificou-se uma funcionária, na Divisão de Apoio Administrativo da Secretaria de Administração, que possui formação superior em Arquivologia, porém, a função exercida por ela corresponde a de Assistente Administrativo.

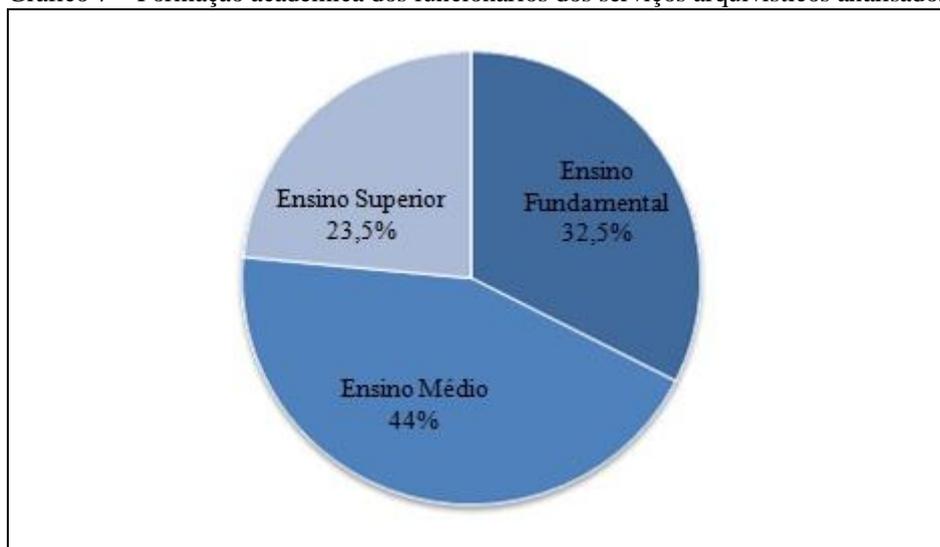
Nos dois planos de cargos identificados, também, não existem as funções de arquivista e de técnico de arquivo. No plano de cargos do IPMDC, o cargo de técnico previdenciário possui algumas competências de técnico de arquivo, tais como a organização e o arquivamento dos processos administrativos integrantes do acervo do órgão.

Trata-se de uma realidade que deve ser modificada, pois o investimento em recursos humanos especializados na área de Arquivologia pode contribuir de maneira significativa para o desempenho dos serviços arquivísticos municipais.

Dos 34 funcionários existentes nos dez serviços arquivísticos, 11 possuem escolaridade de nível fundamental, 15 possuem nível médio ou médio profissionalizante, e oito possuem nível superior.

Os dados dispostos no Gráfico 7 expressam os valores percentuais relativos à escolaridade desses funcionários. Verifica-se que a maioria deles possui formação de nível médio.

Gráfico 7 – Formação acadêmica dos funcionários dos serviços arquivísticos analisados.



Fonte: Elaboração própria.

Do conjunto formado pelos dez responsáveis administrativos pelos serviços arquivísticos, cinco possuem nível superior e cinco de nível médio, ou seja, 50% cada. As áreas de formação são: Administração (2), Psicologia (1), Ciências Contábeis (1), Pedagogia (1).

Todos esses responsáveis administrativos estão exercendo suas funções há dois anos e meio, ou seja, a partir do início do mandato de governo do atual Prefeito, iniciado em 2013. Alguns deles já eram funcionários dos respectivos serviços arquivísticos onde se encontram lotados, mas passaram a receber a Função Gratificada pelo exercício da função de Chefia da unidade no atual mandato.

Somente alguns funcionários, de quatro serviços arquivísticos, receberam treinamento de capacitação técnica, pelo menos uma vez, para exercerem suas funções: do Arquivo Geral, treinamento em Organização de arquivos; do Protocolo Geral, da Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM, e da Unidade de Protocolo da Secretaria de Fazenda, treinamento em Atividades de Protocolo e Atendimento ao público.

A caracterização desse quadro retrata a necessidade de maiores investimentos em capacitação, aperfeiçoamento e reciclagem dos funcionários.

Para evidenciar a utilização de recursos tecnológicos na realização das atividades dos serviços arquivísticos, considerou-se a existência de computadores, impressoras, terminais telefônicos, *scanners*, acesso às redes de *internet* e/ou *intranet*, sistemas informatizados, e de *softwares* computacionais configurados isoladamente; como exibido no Quadro 11.

Quadro 11 – Recursos tecnológicos disponíveis nos serviços arquivísticos analisados.

Recursos tecnológicos	Quantidade
Computadores	16
Impressoras	10
Terminais telefônicos	15
<i>Scanners</i>	5
Sistemas informatizados	3
<i>Softwares</i> configurados de modo isolado (local)	3

Fonte: Elaboração própria.

Com exceção de dois serviços arquivísticos, 20% do total analisado, os demais possuem, pelo menos, um (1) computador e uma impressora para o desenvolvimento das suas atividades administrativas. Destacam-se, nesse contexto, o Protocolo Geral e a Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM, os quais possuem três ou mais computadores e, no mínimo, duas impressoras.

Os dois serviços arquivísticos que não dispõem de computadores, desempenham as suas competências de modo manual, mediante a utilização de fichas de controle, de requisição e de cadastro de documentos. Esse fato indica necessidade de investimentos em recursos tecnológicos para essas unidades administrativas.

Todos os serviços arquivísticos possuem, no mínimo, um (1) terminal telefônico, e alguns deles possuem dois ou mais ramais de contato. Quanto aos *scanners*, 50% dessas unidades o possuem.

Excetuando-se, novamente, os dois serviços arquivísticos que não dispõem de terminais computadorizados, 80% do total têm acesso à *internet* e/ou a redes *intranet* (redes locais, internas) da Prefeitura.

Considerou-se como sistemas informatizados os aplicativos ou *softwares* configurados em rede *internet* ou *intranet*. No escopo das atividades dos serviços arquivísticos, verificou-se que a Prefeitura de Duque de Caxias dispõe de três sistemas com essa característica.

O primeiro desses sistemas é o Sistema de Informação de Processos e Documentos (SIPROD²⁷), utilizado pelos órgãos integrantes da Administração direta do Poder Executivo Municipal (18 órgãos). Trata-se do sistema informatizado de maior abrangência da Prefeitura de Duque de Caxias.

O SIPROD, também conhecido informalmente nos órgãos da Prefeitura como PDC, [Sistema da] Prefeitura de Duque de Caxias, utiliza plataformas *internet* e *intranet*, ou seja, permite a sua utilização na rede interna de comunicação de dados da Prefeitura, como também

²⁷ Disponível em: <<http://webpmdc.duquedecaxias.rj.gov.br/ConsultaWeb/Paginas/ConsultaExternaProcesso/Pesquisar.aspx>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

oferece acesso remoto, externo, via rede *internet*. Apresenta-se, na Figura 6, a tela inicial de utilização do SIPROD.

Figura 6 – *Layout* do SIPROD.

Fonte: Prefeitura de Duque de Caxias (2010).

Até o mês de outubro de 2013, o SIPROD possuía a funcionalidade de acesso restrito, via *intranet*, aos órgãos da Prefeitura. A partir de novembro de 2013, já no atual mandato do governo municipal, passou a ser disponibilizado o acesso via *internet*, para que o cidadão possa acompanhar virtualmente o estágio de andamento dos seus processos administrativos, na Prefeitura de Duque de Caxias.

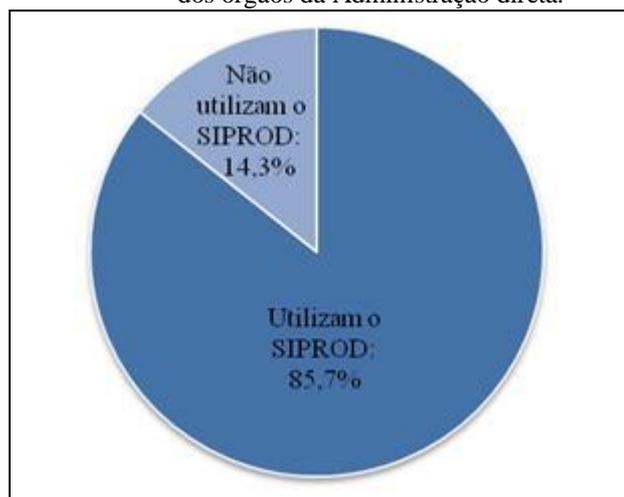
Essa característica faz parte das ações de transparência do governo municipal, de maneira a disponibilizar as informações aos cidadãos com maior facilidade.

Desenvolvido pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação, da Secretaria de Fazenda, o SIPROD possui funcionalidades de autuação, tramitação e arquivamento de processos, consultas de dados, preenchimento de histórico, extração de relatórios, dentre outras.

O SIPROD configura-se como uma importante ferramenta para o desenvolvimento das atividades dos serviços arquivísticos, e deveria, mediante um estudo prévio, ser utilizado na totalidade dos serviços arquivísticos do Poder Executivo Municipal.

Como a utilização do SIPROD depende de infraestrutura de rede *intranet* e da existência de computadores nas unidades administrativas, o Gráfico 8 retrata esse cenário no conjunto dos sete serviços arquivísticos configurados na Administração direta do Poder Executivo Municipal.

Gráfico 8 – Utilização do SIPROD nos serviços arquivísticos dos órgãos da Administração direta.



Fonte: Elaboração própria.

Os outros dois sistemas de Protocolo identificados são relativos aos serviços arquivísticos subordinados aos órgãos da Administração indireta do Poder Executivo Municipal (IPMDC e FUNDEC).

Tratam-se de dois sistemas desenvolvidos por empresas privadas, distintos, que não se comunicam, e nem com o SIPROD. Ambos são restritos à utilização em rede *intranet* nos seus respectivos órgãos, não possuindo, até o momento, a funcionalidade de acesso aos seus dados via *internet* e disponível à consulta do cidadão.

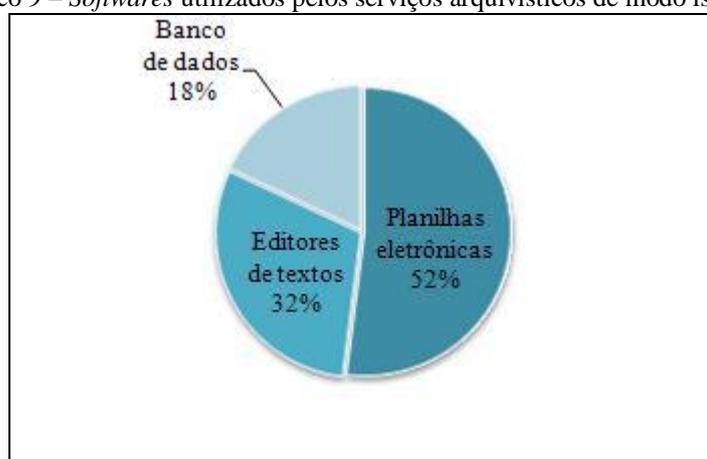
O IPMDC possui o Sistema de Controle de Processos do IPMDC, com funcionalidades de autuação, tramitação e arquivamento de processos administrativos originados em função das atividades do órgão. Existe previsão de que esse sistema ofereça acesso aos cidadãos, via *internet*, até o mês de novembro de 2015.

A FUNDEC possui o Sistema de Autuação de Processos e Documentos, com funcionalidades de autuação e tramitação, porém, não possui a opção de arquivamento. Trata-se de um sistema, também, configurado para funcionar em rede *intranet*, que não oferece acesso dos cidadãos aos seus dados pela *internet*.

Não foi possível capturar as imagens dos *layouts* dos sistemas do IPMDC e da FUNDEC, em virtude da não disponibilização dos mesmos nos sítios eletrônicos desses órgãos.

Entre os *softwares* configurados em modo local, isoladamente, considerou-se a utilização de editores de textos, planilhas eletrônicas e gerenciadores de banco de dados. Desses, os mais utilizados nos serviços arquivísticos estudados são as planilhas eletrônicas, em seguida, os editores de textos e os gerenciadores de banco de dados, como representado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – *Softwares* utilizados pelos serviços arquivísticos de modo isolado.



Fonte: Elaboração própria.

Esses dados podem servir de referência para a implantação de projetos de capacitação de funcionários, visando à utilização desses *softwares*, em especial dos gerenciadores de banco de dados, os quais oferecem maior segurança e versatilidade para se trabalhar com os dados registrados.

4.1.3.2 Procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos

A coleta de dados referentes aos procedimentos de gestão de documentos foi dividida em três temas: legislação (relativa às atividades desenvolvidas com os documentos), aplicável à totalidade dos serviços arquivísticos analisados; atividades de Protocolo, aplicável às Unidades de Protocolo e às Unidades de Protocolo e Arquivo; e atividades de Arquivo, aplicável às Unidades de Arquivo e às Unidades de Protocolo e Arquivo.

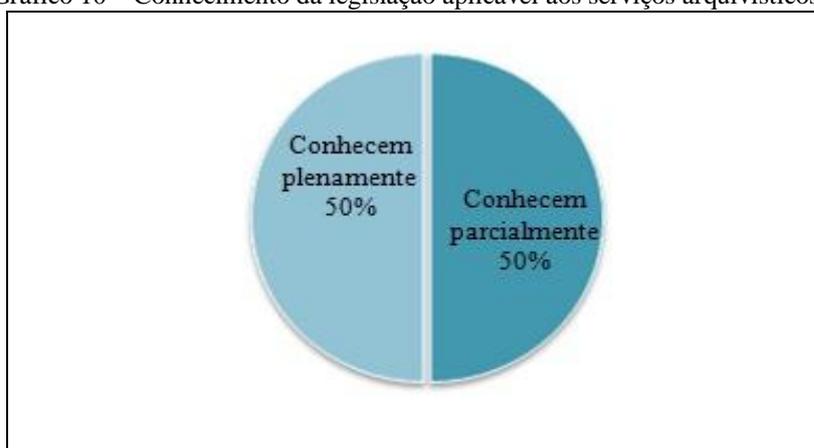
- Legislação

A identificação da legislação aplicável aos documentos e, conseqüentemente, às atividades dos serviços arquivísticos, foi um dos aspectos de dificuldade encontrado no desenvolvimento da pesquisa.

Em virtude da inexistência de uma Lei Municipal de Arquivos, ou de um conjunto de leis que se pudesse caracterizar como legislação arquivística, a coleta de fontes documentais, e de dados relativos a essa legislação, foi realizada a partir da aplicação do questionário aos responsáveis administrativos dos serviços arquivísticos selecionados.

Verificou-se, em alguns serviços arquivísticos, um conhecimento parcial sobre a legislação que regula a realização das suas atividades. O Gráfico 10 retrata essa conjuntura.

Gráfico 10 – Conhecimento da legislação aplicável aos serviços arquivísticos.



Fonte: Elaboração própria.

Dos responsáveis administrativos consultados, cinco tiveram algum grau de incerteza para elencar a legislação em questão. Esse dado demonstra a necessidade de definir claramente essa legislação, e disseminá-la nos serviços arquivísticos, mediante o treinamento dos seus gestores e funcionários.

A falta, inconsistência ou a inadequada disseminação dessa legislação pode comprometer o desenvolvimento dos procedimentos de gestão de documentos. Por consequência, até mesmo procedimentos que configuram o início do ciclo de vida dos documentos, como os de autuação de processos, realizados pelas Unidades de Protocolo, podem ser prejudicados, afetando todos os procedimentos subsequentes.

A Prefeitura de Duque de Caxias dispõe, em seu sítio eletrônico, do Boletim Oficial do Município de Duque de Caxias²⁸, o qual é utilizado para a publicação e divulgação dos seus Atos Oficiais, nos quais se inclui a legislação referente aos serviços arquivísticos.

O Boletim Oficial do Município de Duque de Caxias é um importante mecanismo para a divulgação da legislação municipal, mas, se utilizado isoladamente, atende somente às obrigações legais da Prefeitura.

Relacionou-se, no Quadro 12, a legislação e os atos administrativos coletados junto aos responsáveis administrativos pelos serviços arquivísticos analisados, cujo âmbito de atuação fosse o Poder Executivo Municipal.

Quadro 12 – Legislação e Atos Administrativos relativos aos serviços arquivísticos.

Legislação e atos administrativos	Tema abordado
Decreto nº 5.624, de 19 de junho de 2009	Disciplina os procedimentos, trâmites e documentos necessários à abertura de processos administrativos de aquisição e de pagamento de bens e serviços.
Portaria SMA nº 1.328, de 14 de maio de 2013	Disciplina os procedimentos de numeração e rubrica das páginas dos processos administrativos.
Decreto nº 6.427, de 27 de junho de 2014	Altera artigos dos Decretos nº 5.624, de 2009.
Resolução SMA nº 4, de 12 de abril de 2014	Disciplina os procedimentos de distribuição, cumprimento de exigências, desarquivamento, e arquivamento de processos.

Fonte: Elaboração própria.

A quantidade reduzida de legislação e atos administrativos identificados pode ser resultado de um conjunto de fatores, tais como: possível desajuste nos procedimentos de coleta de dados, ausência efetiva desses instrumentos normativos, disseminação inadequada e desconhecimento dos mesmos em parcela dos serviços arquivísticos delimitados para análise.

Observa-se a preocupação da administração pública municipal em padronizar, por meio dos Decretos, os procedimentos e fluxograma relativos aos processos de aquisição e pagamento, relacionados à necessidade de prestação de contas do município.

A Portaria e a Resolução, ambas da Secretaria de Administração, relacionam-se às atividades de atuação, tramitação, arquivamento e desarquivamento de processos, realizadas pelos serviços arquivísticos existentes na sua estrutura organizacional.

²⁸ Disponível em: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1848&Itemid=497>. Acesso em: 10 mai. 2015.

Constatou-se que, atualmente, o IPMDC está elaborando uma legislação referente à padronização dos procedimentos e fluxograma dos processos de aposentadoria. A previsão é que seja publicado um Decreto Municipal regulamentando esse conteúdo, até o mês de novembro de 2015.

No âmbito do Poder Executivo Municipal, não se identificou definição sobre o órgão normalizador das atividades dos serviços arquivísticos. Infere-se que a Secretaria de Administração seja esse órgão, em função das suas atribuições, pois a sua estrutura organizacional contempla os dois maiores serviços arquivísticos do município – o Arquivo Geral e o Protocolo Geral.

Não se identificou a definição de cooperação técnica, ou mecanismo semelhante, entre os serviços arquivísticos. Entende-se que essa cooperação deva ser fornecida pela Secretaria de Administração, por intermédio de ações do Protocolo Geral e do Arquivo Geral do Município.

Com relação à utilização do SIPROD para autuação, tramitação e solicitação de desarquivamento de processos, o apoio técnico é fornecido pelo Protocolo Geral. Quando relativo às funcionalidades e à autorização para utilização desse sistema, tal auxílio é proporcionado pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação, da Secretaria de Fazenda.

Nos serviços arquivísticos do IPMDC e da FUNDEC, existe a obrigação contratual das empresas privadas, que implantaram os seus sistemas informatizados de Protocolo, de oferecer suporte técnico a essas unidades administrativas.

- Atividades de Protocolo

Realizou-se coleta de dados sobre as atividades de Protocolo em cinco (50%) dos serviços arquivísticos selecionados para análise. São eles: Protocolo Geral, Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM, Unidade de Protocolo da Secretaria de Fazenda, Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC, e Unidade de Protocolo do IPMDC.

Esses serviços arquivísticos utilizam os seus respectivos sistemas informatizados de Protocolo para a realização dos procedimentos de atuação, registro e tramitação de processos. O controle da autuação e tramitação dos processos é realizado e, fisicamente, ocorre o encaminhamento de folhas de guias de tramitação.

A tramitação física dos processos, e dos demais documentos expedidos e recebidos, é efetuada por intermédio de serviço de malote, o qual possui funcionários devidamente autorizados para realizá-lo. Os cinco serviços arquivísticos procedem dessa maneira.

O controle de expedição e recebimento de documentos avulsos, tais como memorandos, ofícios e correspondências, é efetivado com a utilização de *softwares* de planilhas eletrônicas (em três serviços arquivísticos) e de editores de textos (em dois serviços arquivísticos), configurados em modo local.

Em nenhuma das Unidades de Protocolo pratica-se o procedimento da classificação dos documentos no ato da sua produção, nem via sistema informatizado, nem nos demais *softwares* utilizados.

O procedimento de seleção e separação física desses documentos para a sua distribuição física, via serviço de malote, baseia-se nos dados referentes ao assunto do documento e ao seu órgão de destino.

No tocante à existência de normas internas, mesmo que não oficiais, para a realização das suas atividades, os cinco serviços arquivísticos possuem-nas. Foram identificados cartazes afixados nas instalações físicas dessas unidades administrativas que continham registrados a sequência de procedimentos a serem efetuados na atuação e tramitação de processos.

Compreende-se que os procedimentos relativos às atividades de Protocolo são realizados satisfatoriamente pelos serviços arquivísticos. Percebeu-se que existe um controle efetivo, de modo a não se extraviar documentos, identificar a sua localização e acessá-los com agilidade quando necessário.

Como ressalva, o único procedimento que não é realizado é o da classificação desses documentos no ato da sua produção. Essa ação depende da produção de um plano de classificação de documentos.

- Atividades de Arquivo

Considerou-se, para a coleta de dados relativos às atividades de Arquivo, o universo de sete (70%) dos serviços arquivísticos delimitados para estudo. São os seguintes: Arquivo Geral, Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM, Unidade de Arquivo da Secretaria de Fazenda, Unidade de Arquivo da Secretaria de Governo, Unidade de Arquivo da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC, Unidade de Arquivo do IPMDC.

Desse conjunto, duas unidades administrativas realizam as suas atividades restritamente de modo manual, já que não possuem computadores e rede *intranet* para o registro e controle dos seus procedimentos. O Quadro 13 retrata essa realidade.

Quadro 13 – Modo de realização das atividades das Unidades de Arquivo.

Modo de realização das atividades	Quantidade	Valor percentual
Manual	2	28,6%
Informatizada	5	71,4%

Fonte: Elaboração própria.

Os outros cinco serviços arquivísticos possuem, no mínimo, um (1) computador, e dispõem de rede *intranet*, para ter acesso aos sistemas informatizados disponíveis, e registrar os procedimentos realizados sobre os documentos.

Verifica-se que, dos sete serviços arquivísticos em análise, seis configuram-se como Unidades de Arquivo setoriais (ou de Protocolo e Arquivo setoriais). Apenas um (1) deles, possui a configuração de Arquivo Geral.

Relacionou-se, no Quadro 14, o conjunto de 12 procedimentos de gestão de documentos que serviram de base para a coleta de dados nos serviços arquivísticos.

Quadro 14 – Procedimentos de gestão de documentos realizados nas Unidades de Arquivo.

Serviços arquivísticos →	Arquivo Geral	Protocolo e Arquivo da PGM	Arquivo da Sec. de Fazenda	Arquivo da Sec. de Governo	Arquivo da Sec. de Assist. Social e Dir. Humanos	Protocolo e Arquivo da FUNDEC	Arquivo do IPMDC
Procedimentos ↓							
Tramitação	X	X	X	X		X	
Arquivamento e desarquivamento	X	X	X	X	X	X	X
Organização	X	X	X	X	X	X	X
Classificação							
Avaliação							
Seleção		X	X	X	X	X	
Transferência							
Recolhimento		X	X	X	X	X	
Eliminação		X	X			X	
Atendimento à consulta (empréstimo de documentos)	X	X	X	X	X	X	X
Elaboração de normas internas e/ou manual de procedimentos	X	X					
Reprodução de documentos	X	X				X	

Fonte: Elaboração própria.

Não existe a definição de um programa de gestão documentos no âmbito do Poder Executivo Municipal ou mesmo no âmbito interno dos serviços arquivísticos.

Excetuando-se os procedimentos desenvolvidos nas funções arquivísticas classificação e avaliação, justamente os que fundamentam a gestão de documentos, e o de transferência, identificou-se a prática de dez procedimentos de gestão de documentos nos serviços arquivísticos. O Quadro 15 apresenta os percentuais de realização desses procedimentos.

Quadro 15 – Percentual de realização dos procedimentos de gestão de documentos.

Procedimentos de gestão de documentos	Quantidade de serviços arquivísticos que os praticam	Percentual
Tramitação	5	71,4%
Arquivamento e desarquivamento	7	100%
Organização dos documentos	7	100%
Classificação (aplicação do PCD)	0	0%
Avaliação (aplicação da TTD)	0	0%
Seleção	5	71,4%
Transferência	0	0%
Recolhimento	5	71,4%
Eliminação	3	42,8%
Atendimento à consulta (e empréstimo de documentos)	7	100%
Elaboração de normas internas	2	28,5%
Reprodução de documentos	3	42,8%

Fonte: Elaboração própria.

Os procedimentos realizados em todos os serviços arquivísticos são: arquivamento e desarquivamento, organização do acervo, e atendimento à consulta (empréstimo de documentos). Esses dados equivalem a 25% do total dos procedimentos considerados, ou seja, 75% desses procedimentos ou são realizados parcialmente, ou não o são. Esse cenário reflete a necessidade de padronização e investimentos no planejamento de um programa de gestão de documentos.

O procedimento de tramitação, virtual e física, de documentos, é efetuado para os processos administrativos, caracterizados como os de maior demanda. Os demais documentos (ofícios, memorandos, comunicações internas) não são tramitados virtualmente em sistemas informatizados, e sim distribuídos às unidades administrativas, por intermédio de um serviço de malote ou de funcionário autorizado.

Os dois serviços arquivísticos que não efetuam o procedimento de tramitação são justamente os que não dispõem de recursos tecnológicos. Essas unidades administrativas executam procedimentos básicos de organização, arquivamento/desarquivamento e empréstimo documentos.

O arquivamento e o desarquivamento de documentos são solicitados por meio da utilização de guias de tramitação ou de solicitação de desarquivamento, e tramitação virtual nos sistemas informatizados utilizados, para os processos administrativos; e do registro nos *softwares* configurados em modo local, para os documentos avulsos.

A Resolução nº 4, de 2014, da Secretaria de Administração, dispõe que as suas unidades administrativas têm que reter os processos por 120 dias, depois de encerrado o seu trâmite, com a finalidade de atender a um possível pedido de desarquivamento por parte do interessado. Quando finalizado esse prazo, os processos devem ser recolhidos ao Arquivo Geral do município.

As disposições contidas nessa resolução são respeitadas nos serviços arquivísticos de outros órgãos do Poder Executivo Municipal, embora a sua finalidade inicial seja atuar no âmbito da Secretaria de Administração.

A organização física do acervo dos serviços arquivísticos tem por base a separação dos documentos em função das suas espécies, e, em todos eles, são utilizados os métodos de arquivamento numérico simples e o numérico cronológico, ambos caracterizados como sistema diretos de arquivamento.

Tratam-se de métodos de arquivamento básicos, que possibilitam a localização do documento a partir do ano da sua produção, e do número ou código sequencial que o identifica.

O registro de entrada dos documentos no acervo é feito com a utilização dos *softwares* de planilhas eletrônicas, editores de textos ou de gerenciadores de banco de dados, em 71,4% dos serviços arquivísticos analisados. Não há a definição de um *software* padrão para a prática desse procedimento. Os outros 28,6% dos serviços arquivísticos executam esse procedimento mediante a utilização de fichas de registro manual.

Destaca-se, nessa análise, a inexistência de plano de classificação e de tabela de temporalidade de documentos que embasem os procedimentos praticados pelos serviços arquivísticos. Esses instrumentos técnicos de gestão de documentos precisam ser elaborados, a partir da análise das características das atividades da administração pública municipal e dos documentos nelas produzidos.

Na ausência de uma tabela de temporalidade de documentos, os serviços arquivísticos executam os procedimentos de seleção, recolhimento e eliminação adotando como critério o prazo de retenção dos documentos nos seus arquivos.

Explicou-se o que vem a ser o procedimento de transferência de documentos para um depósito ou arquivo intermediário, mas os responsáveis administrativos dos serviços

arquivísticos informaram que não se realiza tal procedimento, em virtude de não possuírem esses depósitos.

Nos serviços arquivísticos integrantes dos órgãos da Administração direta, os processos, cujo trâmite foi encerrado, normalmente, ficam arquivados por um período de 120 dias antes de serem recolhidos ao Arquivo Geral. Porém, identificou-se situações em que o recolhimento dos processos é realizado após o final do período ou ano fiscal, isto é, no ano seguinte à data da sua produção; fato que comprova a carência de ações de normalização de procedimentos.

Percebeu-se que, independente da possibilidade de se analisar e definir prazos legais de retenção, os processos, os dossiês de funcionários e de alunos, e os prontuários de pacientes não são eliminados. Nos dois serviços arquivísticos subordinados aos órgãos da Administração indireta, esses documentos ficam arquivados permanentemente na própria unidade administrativa. Nos demais serviços arquivísticos, da Administração direta, eles são recolhidos ao Arquivo Geral; o que, no caso dos dossiês de funcionários, de alunos, e dos prontuários de pacientes, ocorre após o fim do vínculo do titular com a administração pública municipal.

Os ofícios, memorandos, comunicações internas, boletins administrativos e outras espécies de documentos ficam arquivados no próprio serviço arquivístico e são eliminados em prazos diversos de um (1), dois ou três anos, em 42,8% dos serviços arquivísticos, ou de acordo com a disponibilidade de espaço de armazenamento. Nos demais 57,2% de serviços arquivísticos, os seus responsáveis administrativos informaram que não eliminam documentos, mantendo-os arquivados por prazo indeterminado.

Esses dados reforçam a necessidade da adoção de critérios para a retenção e eliminação de documentos, pois não se deve eliminar documentos vigentes, sob o risco de cometer ato ilegal. Sob outra perspectiva, não se pode preservar todos os documentos indefinidamente, porque isso demanda recursos e compromete a eficiência das atividades dos serviços arquivísticos. A solução seria o planejamento e elaboração da tabela de temporalidade de documentos.

Quando perguntados se já ocorreu a eliminação acidental de documentos, 40% dos responsáveis administrativos informaram que sim, e que se tratavam de ofícios e memorandos com data de produção recente. A solução para o problema foi reproduzir os documentos, quando disponíveis em outra unidade administrativa, ou solicitar ao autor para produzir e encaminhar novo documento correspondente.

Após um breve relato sobre as atividades de Arquivo, questionou-se sobre quais procedimentos arquivísticos necessitam ser implantados ou desenvolvidos nos serviços arquivísticos. As respostas estão dispostas no Quadro 16.

Quadro 16 – Procedimentos arquivísticos que necessitam ser desenvolvidos.

Procedimentos	Quantidade de respostas	Percentual das respostas
Classificação	5	71,4%
Avaliação	6	85,7%
Destinação (eliminação, transferência e recolhimento)	5	71,4%
Elaboração de normas internas	4	57,1%

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os quatro procedimentos com o maior número de referências, destacaram-se os da avaliação e da classificação. A importância de se realizar esses procedimentos reside no fato de se ter organizados e acessíveis os documentos que são efetivamente necessários como apoio às atividades administrativas dos órgãos municipais, racionalizando espaço físico, recursos humanos, tecnológicos e materiais.

A partir desse entendimento, os responsáveis administrativos pelos serviços arquivísticos podem propor a implantação dos mencionados procedimentos, aos seus superiores hierárquicos, e tentar, desse modo, iniciar a transformação do cenário atual.

Dos sete serviços arquivísticos, dois deles, ou 28,5%, elaboraram normas internas para o tratamento dos documentos. Os demais executam as suas atividades com base na experiência profissional dos seus funcionários e na atual rotina administrativa praticada.

A reprodução de documentos relaciona-se ao atendimento da consulta aos documentos. Todos os serviços arquivísticos estudados efetuam o empréstimo e a consulta interna, dos funcionários da Prefeitura, aos documentos; sendo a maior parte realizada em função dos processos. Contudo, apenas 42,8% dessas unidades administrativas possuem recursos tecnológicos para reproduzir os documentos, quando necessário.

Os serviços arquivísticos permitem o empréstimo de documentos, ao público interno, pelo prazo de 90 dias. Ao final desse prazo, o órgão requisitante deve devolver o documento ao Arquivo Geral ou ao respectivo serviço arquivístico, ou solicitar, por escrito, a renovação do empréstimo pelo prazo, no máximo, de 60 dias. Esses prazos estão estabelecidos na Resolução nº 4, de 2014, da Secretaria de Administração.

Os meios de solicitação de empréstimo de documentos são: encaminhamento de guias e ofícios, contatos telefônicos e solicitação pessoal de funcionário autorizado. Em algumas

ocasiões, quando o requisitante é subordinado ao mesmo órgão que o serviço arquivístico, os empréstimos são solicitados por mensagem de correio eletrônico.

Especificamente para os processos, os serviços arquivísticos que têm acesso aos sistemas informatizados configurados em rede *intranet*, devem atualizar a localização física do documento, tramitando-o para a unidade administrativa que o requisitou.

O controle do empréstimo dos documentos é feito com o registro dos dados do requisitante, do órgão ao qual está lotado, do documento e da data de solicitação, nos *softwares* de planilha eletrônica e gerenciadores de banco de dados, em 71,4% dos serviços arquivísticos. Em 28,6% dessas unidades administrativas, o controle é realizado por intermédio do registro manual desses dados em fichas de controle.

Os dados quantitativos desses empréstimos são contabilizados a partir da análise da quantidade de atendimentos registrados nos *softwares*, e nas fichas de controle utilizadas.

Para que os prazos de empréstimo dos documentos possam ser controlados, os seus dados são conferidos semanalmente, em 57,1% dos serviços arquivísticos; e mensalmente, em 42,9% deles.

Compreende-se que os procedimentos de controle de empréstimo desenvolvidos, especialmente em relação aos processos, atendem satisfatoriamente às necessidades dos serviços arquivísticos de evitar o extravio dos documentos públicos.

O acesso pelo público externo (cidadão municipal) aos documentos possui como maior demanda a consulta aos processos, com a finalidade de comprovação de direitos e de negociação de dívidas. Essa demanda representa, aproximadamente, 85% das solicitações de acesso. Em seguida, está a consulta a dossiês de funcionários, com 10%; e a consulta a prontuários de pacientes, com 5%.

Em virtude das características dos serviços arquivísticos, o acesso do público externo aos documentos é efetivado de três maneiras diferentes:

- Serviços arquivísticos subordinados a órgãos Administração direta: 1- o cidadão solicita, presencialmente, junto ao Protocolo Geral, o acesso aos documentos; 2- O Protocolo Geral identifica a sua localização física e solicita o seu desarquivamento e distribuição para as suas dependências; 3- o Protocolo Geral entra em contato com o cidadão requisitante e concede o acesso nas suas dependências, assim como a autorização para reprodução; 4- o requisitante devolve o documento ao Protocolo Geral, que, posteriormente solicita o seu arquivamento. O prazo médio de tempo para a obtenção desse acesso varia de dois a cinco dias.

- Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC (pertencente à Administração indireta):
1- o cidadão solicita, presencialmente, o acesso ao documento; 2- o serviço arquivístico verifica a sua localização física, caso esteja arquivado nas suas dependências, é disponibilizado ao cidadão, no próprio local, para a sua análise. Se o documento estiver localizado em outra unidade administrativa da FUNDEC, é solicitada a sua distribuição ao serviço arquivístico que, em seguida, comunica ao requisitante. O prazo de tempo para a realização desses procedimentos varia, aproximadamente, de um (1) a três dias.
- Arquivo do IPMDC (pertencente à Administração indireta): 1- o cidadão solicita, presencialmente, o acesso ao documento; 2- esse serviço arquivístico verifica se o documento está arquivado nas suas dependências. Se positivo, o acesso é concedido; 3- Caso negativo, essa unidade administrativa entra em contato com a Unidade de Protocolo do IPMDC, solicita a verificação da localização física do documento e a sua distribuição à Unidade de Arquivo; 4- O requisitante é comunicado e acessa o documento na Unidade de Arquivo. O prazo de tempo para a realização desses procedimentos varia, em média, de um (1) a três dias.

Verifica-se que o acesso do público externo é disponibilizado, na maioria das situações, por intermédio das Unidades de Protocolo, e a partir da realização de três rotinas administrativas diferentes. Entende-se que esses procedimentos precisam ser padronizados e as condições de acesso melhoradas.

Constata-se, diferentemente da realidade das atividades de Protocolo, que as atividades de Arquivo necessitam ser aprimoradas. Os procedimentos relacionados à classificação e à avaliação devem ser implantados, para que a gestão de documentos possa vir a ser efetivada nos órgãos do Poder Executivo Municipal.

Essas ações servirão para evitar a guarda de documentos sem os critérios adequados, e muitas das vezes, destituídos de valor legal ou probatório, no tocante à comprovação das atividades dos órgãos municipais.

A gestão de documentos, mesmo que operacionalizada unicamente em função dos processos produzidos pela administração pública municipal, poderá configurar-se como um mecanismo facilitador à economia de recursos públicos, à preservação e acesso aos processos, e, conseqüentemente, às ações de transparência do atual governo municipal.

4.1.3.3 Características do acervo arquivístico

Realizou-se a coleta de dados referentes às características do acervo no âmbito dos dez serviços arquivísticos.

Ao se analisar o ciclo de vida dos documentos e a configuração administrativa dos serviços arquivísticos, verifica-se que:

- 30% dos serviços arquivísticos atuam na fase corrente;
- Embora não seja realizada a avaliação de documentos, 50% dos serviços arquivísticos atuam no que vem a se constituir como arquivos permanentes;
- 20% dessas unidades administrativas, por possuírem características híbridas de Protocolo e Arquivo, desempenham suas funções em todas as fases do ciclo de vida dos documentos.

No tocante ao estágio de organização dos acervos existentes nos serviços arquivísticos, os dez responsáveis administrativos afirmaram que estão organizados parcialmente. Em 40% dessas unidades administrativas existe massa documental acumulada, que necessita ser analisada e organizada.

O gênero textual caracteriza praticamente a totalidade do acervo, assim como os suportes são os convencionais.

As espécies documentais identificadas são: processos, ofícios, memorandos, circulares ou comunicações internas, relatórios, fichas funcionais, dossiê de funcionários, dossiê de alunos, prontuários de paciente, boletins administrativos, e certidões diversas. Dessas, processo é a que existe em maior quantidade.

Com base nos dados fornecidos pelos responsáveis administrativos dos serviços arquivísticos, o percentual de processos varia de 80% a 90% em relação à totalidade dos acervos existentes.

Os tipos de documentos produzidos em maior quantidade são: Processos de Isenção de IPTU, Processos de Aposentadoria, Processos de Aquisição de Bens e Serviços, Processos de Pagamento de Serviços, e Processos de Licitação.

O Quadro 17 retrata os dados relativos à mensuração e às datas-limite dos acervos, assim como às unidades de arquivamento e ao mobiliário utilizados para o seu acondicionamento e armazenamento.

Quadro 17 – Mensuração, datas-limite, unidades de arquivamento e mobiliário dos acervos.

Serviços arquivísticos	Mensuração aproximada do acervo (metros lineares)	Datas-limite do acervo	Unidades de arquivamento utilizadas	Mobiliário utilizado
Arquivo Geral	1212	2006-2015	Caixas-arquivo, pastas suspensas, fichários	Arquivo deslizante, estantes de aço, armário de aço
Protocolo Geral	8	2015-2015	Caixas-arquivo	Estantes de aço, armário de aço
Unidade de Protocolo e Arquivo da PGM	20	2013-2015	Caixas-arquivo, pastas suspensas	Estantes de aço e de madeira
Unidade de Protocolo da Secretaria de Fazenda	6	2015-2015	Caixas-arquivo	Estantes de aço, armário de aço
Unidade de Arquivo da Secretaria de Fazenda	34	2010-2015	Caixas-arquivo	Estantes de madeira
Unidade de Arquivo da Secretaria de Governo	52	1996-2013	Caixas-arquivo, pastas suspensas	Estantes de aço e de madeira
Unidade de Arquivo da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos	28	2011-2015	Caixas-arquivo, pastas suspensas	Estantes de madeira
Unidade de Protocolo e Arquivo da FUNDEC	30	2005-2015	Caixas-arquivo, pastas suspensas	Estantes de aço, armário de aço
Unidade de Protocolo do IPMDC	10	2015-2015	Pastas suspensas	Estantes de aço, armário de aço
Unidade de Arquivo do IPMDC	180	1987-2015	Caixas-arquivo	Arquivo deslizante, estantes de aço

Fonte: Elaboração própria.

Para mensurar o acervo, considerou-se as seguintes medidas das unidades de arquivamento e do mobiliário, com aproximação das suas equivalências:

- Caixa arquivo \approx 0,14 metros lineares;
- Fichário grande contendo documentos avulsos \approx 0,07 metros lineares;
- Pasta polionda horizontal e pastas suspensas \approx 0,04 metros lineares;
- Gaveteiro de aço com três gavetas: cada gaveta de aço equivale a 0,70 metros lineares. O gaveteiro completo equivale a 2,10 metros lineares;
- Gaveteiro de aço com quatro gavetas: cada gaveta de aço equivale a 0,60 metros lineares. O gaveteiro completo equivale a 2,40 metros lineares.
- 1 m³ (um metro cúbico) \approx média de 12 metros lineares de documentos.

O Arquivo Geral possui a maior quantidade de documentos no seu acervo, existem, aproximadamente, 8330 caixas-arquivo, 450 fichários e 350 pastas suspensas.

Apenas dois serviços arquivísticos dispõem de arquivos deslizantes para o armazenamento do acervo: o Arquivo Geral e a Unidade de Arquivo do IPMDC. A unidade de arquivamento mais utilizada é a caixa-arquivo de plástico polionda.

As datas-limite de todos os acervos pesquisados estão inseridas no intervalo 1987-2015. Ao analisar as datas-limite do acervo do Arquivo Geral, 2006-2015, surgiu o seguinte questionamento: onde estariam armazenados os documentos produzidos pela administração pública municipal, anteriormente ao ano 2006, visto que o município de Duque de Caxias foi instalado no ano de 1944?

Essa pergunta não estava contida questionário de diagnóstico, mas a responsável administrativa pelo Arquivo Geral forneceu os dados necessários para o entendimento da situação em questão.

Em torno de 12 anos atrás, devido à carência de espaço físico para o armazenamento dos documentos produzidos pelo Poder Executivo Municipal, a Prefeitura de Duque de Caxias realizou licitação para a contratação de serviço de guarda terceirizada de documentos. Dessa época até os dias atuais, o contrato com a empresa vencedora da licitação já foi renovado, pelo menos, duas vezes, e a mesma empresa venceu novamente outra licitação.

Os documentos com data de produção anterior ao ano 2006, e que estavam arquivados no Arquivo Geral do município, passaram a ser custodiados pela empresa vencedora da licitação e, assim, permanecem atualmente. A responsável administrativa pelo Arquivo Geral, porém, não possuía dados relativos à mensuração e à caracterização da parcela do acervo que está sob custódia dessa empresa, e se foi utilizado algum outro critério para a mudança do seu local de armazenamento.

Considerando que essa empresa privada custodia os documentos com data de produção até o ano de 2005, questionou-se sobre a possibilidade de que documentos históricos, constitutivos do município poderiam estar armazenados na referida empresa.

Para esclarecer a questão, realizou-se uma visita à Biblioteca Municipal de Duque de Caxias – Biblioteca Municipal Leonel Brizola – situada no Centro Cultural Oscar Niemeyer, na região central da cidade. Como apresentado no Quadro 6, o parágrafo 3º do artigo 103 da Lei Orgânica do Município estabelece a possibilidade de recolhimento, à Biblioteca Municipal, dos documentos municipais de valor histórico-cultural.

Nessa visita, a Diretora da Biblioteca informou que não existem documentos históricos no seu acervo, somente livros, e que os documentos constitutivos do município estão sob custódia da Câmara Municipal de Duque de Caxias, na sua Diretoria de Instituto Histórico.

Outro aspecto a ser considerado, nesse contexto, é o modo como se acessa os documentos que estão sob custódia da empresa privada, quando surge a demanda da administração pública municipal ou do cidadão local. A empresa contratada, localizada na região portuária, adjacente ao bairro do Centro do município do Rio de Janeiro, realiza a

entrega dos documentos requisitados no município de Duque de Caxias, ou a Prefeitura envia um funcionário para pegá-lo? O próprio deslocamento entre esses municípios caracteriza-se como um risco de perda, extravio, roubo ou dano físico ao documento público.

Os documentos públicos do município devem ser armazenados e administrados pelo próprio Poder Público local, pois são fontes primárias, comprobatórias, das atividades da administração pública e da sua história administrativa. A legislação em vigor estabelece posicionamento contrário à contratação de serviço privado para a guarda permanente de documentos públicos.

Outra particularidade identificada diz respeito aos Processos de Licitação, cujas datas-limite são 1996-2013. Depois de encerrado o seu trâmite, eles ficam arquivados no Arquivo da Secretaria de Governo, não sendo recolhidos ao Arquivo Geral. A justificativa para a adoção desse procedimento foi que a Secretaria de Governo é órgão responsável pela realização das licitações que ocorrem na administração pública municipal, e, por isso, esses processos são consultados com frequência, para servir de apoio a essas atividades.

A coleta de dados relacionados aos procedimentos de preservação foi efetivada com base no controle de acesso ao local de guarda dos documentos e nas suas condições ambientais.

Em todos os serviços arquivísticos, o acesso ao local de armazenamento dos documentos é restrito aos seus funcionários.

O mecanismo de prevenção contra incêndio, identificado em 50% dos serviços arquivísticos, foi a utilização de extintores à base de pó químico. Na outra metade, não se identificou nenhum mecanismo.

O controle de acesso ao local de guarda é feito mediante o acompanhamento presencial do visitante. Não foram identificados outros meios, tais como monitoramento por circuito interno de imagem ou identificação por crachás, por exemplo.

O Quadro 18 apresenta um panorama geral sobre as ações desenvolvidas no sentido de controlar as condições ambientais nos locais de guarda dos documentos.

Quadro 18 – Ações de controle das condições ambientais da área de guarda do acervo.

Ações realizadas	Porcentagem de serviços arquivísticos que as realizam
Higienização dos documentos e das suas unidades de arquivamento	30%
Limpeza periódica do local de guarda	60%
Procedimento de prevenção e combate a insetos, roedores e microorganismos	20%

Fonte: Elaboração própria.

Esse quadro demonstra a necessidade de se difundir os procedimentos básicos de preservação. As periodicidades de realização da higienização dos documentos e da limpeza do local de guarda variam de uma vez por semana a uma vez por mês; e as de prevenção e combate a insetos, roedores e microorganismos, variam de uma vez por ano a uma vez a cada cinco anos.

Quando perguntados sobre as condições gerais de conservação dos documentos, 90% dos responsáveis administrativos pelos serviços arquivísticos informaram que são boas, e 20% informaram que são regulares.

A microfilmagem de documentos, visando à preservação dos originais, não é praticada. Trata-se de uma técnica pouco difundida na administração pública, em função da necessidade de mão de obra qualificada e investimentos elevados.

Os cinco serviços arquivísticos que possuem *scanner*, utilizam-no em situações específicas, em que existe a demanda de algum funcionário para acessar, de modo não presencial, o conteúdo de um determinado documento. O documento é digitalizado e a sua versão digital é encaminhada ao requisitante, via mensagem de correio eletrônico.

Identificou-se que o IPMDC contratou uma empresa privada, especializada em serviços de digitalização, que procedeu à digitalização dos Processos de Aposentadoria que se encontravam arquivados, desde o ano 2007, na sua Unidade de Arquivo.

Esse projeto foi concluído no ano de 2014, e pode servir de referência para o desenvolvimento de projetos semelhantes, pois se configura como uma ação de modernização administrativa para a disponibilização do acesso a esses documentos. O órgão municipal está utilizando o documento em formato digital para remetê-lo ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para fins de registro dos atos de concessão da aposentadoria dos seus funcionários.

O *backup* dos dados registrados nos sistemas informatizados, e nos *softwares* configurados em modo local, é praticado em 40% dos serviços arquivísticos. Esse fato é um risco para a integridade dos dados relativos os documentos. Compreende-se que se pode fazer uso de serviços de armazenamento em nuvem, alguns deles, inclusive, são gratuitos até a utilização de um determinado espaço de armazenamento de dados. Também se pode utilizar mídias eletrônicas e *hard disks* externos, na ausência de um sistema de *backup* em rede *intranet*.

De modo geral, as condições de acondicionamento e de armazenamento dos documentos são boas. A maioria das caixas-arquivo é de material plástico polionda, que são alocadas em mobiliários, isto é, não ficam no chão. Não se identificou documentos ou

unidades de arquivamento manchados por umidade. Contudo, compreende-se que as ações de preservação básicas, relativas à higienização das unidades de arquivamento e à limpeza do local de guarda do acervo, necessitam ser ampliadas.

4.2 RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS

A partir do diagnóstico realizado, apresenta-se a seguir um conjunto de recomendações ao Poder Público Municipal de Duque de Caxias, de modo que os procedimentos de gestão de documentos possam ser implantados e/ou desenvolvidos.

• Criação de uma instituição arquivística na estrutura do Poder Executivo Municipal – de acordo com as diretrizes apresentadas pelo CONARQ (2014), na publicação “Criação e desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania”²⁹ – que passe a ser responsável pelas seguintes ações:

1. Definição e coordenação da política municipal de arquivos;
2. Definição de uma comissão interdisciplinar, nos moldes da Comissão Permanente para Acompanhamento da Transparência, que seja composta por funcionários dos diversos serviços arquivísticos e responsáveis administrativos dos órgãos do Poder Executivo, para que trabalhem em conjunto visando à elaboração de um programa de gestão de documentos;
3. Normalização dos procedimentos de gestão de documentos, com prioridade para a elaboração, no escopo da administração pública municipal, de um manual de procedimentos básicos, do plano de classificação de documentos e da tabela de temporalidade de documentos;
4. Articulação com os serviços arquivísticos, visando fornecer capacitação técnica dos recursos humanos, e cooperação técnica;
5. Elaboração de uma Lei Municipal de Arquivos, que poderá servir para fundamentar a gestão de documentos;
6. Custódia, manutenção e recolhimento dos documentos avaliados como possuidores de valor secundário, probatório, histórico e cultural;
7. Análise e autorização para a eliminação de documentos destituídos de valor para a administração pública municipal;

²⁹ Disponível em: <http://www.conarqarquivosmunicipais.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/criacao_arquivos_municipais_site.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

8. Disponibilização do acesso do cidadão ao acervo arquivístico sob sua custódia, respeitando-se possíveis casos de restrição de acesso, em função de classificação de informações em graus de sigilo.

- Enquanto a criação dessa instituição arquivística não se viabiliza, em virtude da escassez de recursos e da falta de infraestrutura, a Prefeitura pode investir na reestruturação do Arquivo Geral, de modo a melhorar as suas instalações físicas, os seus recursos materiais e tecnológicos, assim como capacitar os recursos humanos existentes, e estudar a possibilidade de contratação de arquivistas e técnicos de arquivo.

Dessa maneira, o Arquivo Geral do município, poderá vir a desenvolver parte das ações elencadas anteriormente para uma instituição arquivística, principalmente as relativas à elaboração do manual de procedimentos de gestão de documentos, do plano de classificação e da tabela de temporalidade. O Arquivo Geral, por conseguinte, poderá vir a se caracterizar como o serviço arquivístico normalizador dos procedimentos de gestão de documentos dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo do município, servindo, também, de referência aos órgãos pertencentes à Administração indireta.

- Institucionalização de, pelo menos, uma Unidade de Arquivo Setorial em cada órgão do Poder Executivo, de modo a se configurar como o seu Arquivo Corrente e Intermediário, ou seja, a unidade administrativa responsável pelo tratamento e guarda dos documentos que aguardam o recolhimento ao Arquivo Geral do município, no caso dos órgãos da Administração direta; ou à respectiva Unidade de Arquivo Permanente dos órgãos da Administração indireta.

- Definição da posição hierárquica dos serviços arquivísticos na estrutura dos órgãos aos quais estão subordinados, e, conseqüentemente, proceder à elaboração dos seus regimentos e/ou estatutos, para que as suas funções, atribuições e âmbito de atuação sejam delimitados.

- Estabelecer locais, nos serviços arquivísticos, destinados ao atendimento dos consulentes.

- Concepção de um plano de cargos e salários, no âmbito da Administração direta do Poder Executivo Municipal, que contemple as funções de arquivista e de técnico de arquivo. Do mesmo modo, torna-se necessário a inclusão dessas funções nos planos de cargos atualmente existentes no IPMDC e na FUNDEC.

- Capacitação dos funcionários dos serviços arquivísticos, para exercerem as suas funções administrativas com qualidade, podendo ser criado um programa de capacitação de funcionários.

- Melhoria da infraestrutura de espaço físico e dos recursos tecnológicos dos serviços arquivísticos. Com relação a esse último, torna-se necessário que todos os serviços arquivísticos dos órgãos da Administração direta do Poder Executivo Municipal possuam computadores, impressoras, *scanner*, e acesso à rede *intranet* da Prefeitura de Duque de Caxias, para que possam utilizar o sistema informatizado SIPROD.

O investimento na aquisição de aparelhos de *scanner* e de infraestrutura de rede de dados tem por finalidade fazer com que os serviços arquivísticos possam digitalizar documentos e encaminhar, via serviço de correio eletrônico, os documentos em formato digital, necessários como apoio às atividades administrativas.

- Disponibilização do acesso do cidadão, via *internet*, aos sistemas informatizados de Protocolo do IPMDC e da FUNDEC. Com relação ao IPMDC, essa funcionalidade já está sendo desenvolvida.
- Definição e disseminação da legislação aplicada ao desenvolvimento das atividades dos serviços arquivísticos, considerando as suas especificidades;
- Definição de qual órgão do Poder Executivo Municipal deverá ser responsável pela elaboração da legislação em questão, e pela normalização dos procedimentos desenvolvidos pelos serviços arquivísticos.
- Com a elaboração do plano de classificação de documentos, estudar, futuramente, em conjunto com os representantes da área de Tecnologia da Informação, a possibilidade de incluir os códigos de classificação para se configurar como uma funcionalidade dos sistemas informatizados de Protocolo. Com o devido treinamento dos funcionários das Unidades de Protocolo, será possível classificar os documentos na sua origem, contribuindo significativamente para os demais procedimentos da gestão de documentos.
- Reavaliar a necessidade de manter ativo o contrato com a empresa prestadora do serviço de guarda terceirizada de documentos.

Compreende-se que a implantação de um programa de gestão de documentos nos órgãos municipais serviria para proceder à avaliação desses documentos, e repensar a real necessidade da contratação desse serviço. De maneira embasada e criteriosa, provavelmente uma parcela desses documentos poderia vir a ser eliminada, em virtude do cumprimento de seus prazos legais de retenção.

Por consequência dessas ações, os recursos orçamentários do município investidos no serviço de guarda terceirizada poderiam ser realocados para outras demandas.

Em relação ao aspecto normativo do tema, o CONARQ, em sua Resolução nº 6, de 15 de maio de 1997, trata das diretrizes relativas à terceirização dos serviços arquivísticos públicos. Em seu artigo 2º, a Resolução orienta os órgãos e entidades públicas integrantes do Sistema Nacional de Arquivos que “a guarda dos documentos públicos é exclusiva dos órgãos e entidades do Poder Público, visando garantir o acesso e a democratização da informação, sem ônus, para a Administração e para o cidadão” (CONARQ, 1997).

Essa Resolução contém orientações ao Poder Público. Por não ter força de lei, de cumprimento obrigatório, pode ocorrer de não ser respeitada. Nesse caso, ressalta-se que o seu conteúdo fundamenta-se na Constituição Federal de 1988 (Parágrafo 2º do artigo 216) e na Lei nº 8.159, de 1991 (artigo 1º), as quais estabelecem que é obrigação do Poder Público a gestão dos documentos públicos e a sua preservação.

Desse modo, entende-se que o governo municipal de Duque de Caxias deva cancelar o contrato com essa empresa privada, e prover os seus próprios meios para realizar a guarda e a manutenção do seu acervo arquivístico.

- Aperfeiçoar e padronizar o fluxograma dos procedimentos de acesso do público externo aos documentos.
- Desenvolver os seguintes procedimentos básicos de preservação das condições físicas do acervo:
 1. Substituição das caixas-arquivo, pastas e fichários deteriorados;
 2. Melhorar a aeração nos locais de guarda dos documentos;
 3. Realizar, periodicamente, pelo menos, uma vez por semana, a limpeza do local de guarda e a higienização das unidades de arquivamento dos documentos;
 4. Coletar dados referentes aos documentos cujo suporte físico não se encontre em boas condições, analisar a possibilidade de separá-los do acervo, e consultar especialistas em preservação para definir a estratégia a ser utilizada.
- Definir rotinas de *backup*, de modo a preservar os dados registrados nos *softwares* e nos sistemas informatizados utilizados nos procedimentos com os documentos.
- Realizar um diagnóstico para identificar os tipos de documentos mais utilizados como suporte às atividades da administração pública municipal, de maneira a estudar a viabilidade de se desenvolver projetos de digitalização, objetivando a ampliação do acesso do público interno. Pode-se utilizar como referência o projeto desenvolvido pelo IPMDC, para os Processos de Aposentadoria.

4.3 PROPOSTA DE DIAGNÓSTICO PARA IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS SERVIÇOS ARQUIVÍSTICOS MUNICIPAIS

A partir do diagnóstico realizado no âmbito do Poder Executivo Municipal de Duque de Caxias, apresenta-se, a seguir, para a possibilidade de aplicação nos demais municípios do país, a “Proposta de diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais”, e o seu manual de orientações básicas.

Data do preenchimento: ____/____/____.

Responsável administrativo entrevistado:

MÓDULO I – CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO ARQUIVÍSTICO

IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇO ARQUIVÍSTICO

Nome:

Órgão ao qual é subordinado:

Endereço completo:

Município:

UF:

Telefone:

Função exercida pelo responsável administrativo:

Tempo de exercício nessa função:

 0 a 4 anos

 4 a 8 anos

 Mais de 8 anos

Qual é a formação do responsável administrativo?

 EF

 EM

 ES – Qual?

Qual é a configuração desse serviço arquivístico?

 Arquivo Geral

 Arquivo Setorial

 Protocolo Geral

 Protocolo Setorial

 Protocolo e Arquivo integrados

NATUREZA DO ÓRGÃO

 Administração Direta

 Administração Indireta

 Autarquia

 Fundação

ÁREA DE ATUAÇÃO

 Administração

 Saúde e Saneamento

 Assistência e Previdência

 Trabalho

 Educação

 Fazenda e Finanças

- Cultura Comunicações Transportes
 Cidadania Defesa e Segurança Habitação e Planejamento Urbano
 Outras:

COMPETÊNCIAS, ESTRUTURA INTERNA

Existe estatuto ou regimento interno? Sim Não

Quais são as competências atribuídas a esse serviço arquivístico?

Especifique a sua estrutura interna:

INSTALAÇÕES FÍSICAS, RECURSOS HUMANOS E TECNOLÓGICOS

Instalações físicas

Imóvel próprio: Sim Não
 Cedido Alugado Compartilhado

Configuração do Imóvel: Localizado em prédio – Qual o andar?
 Casa
 Galpão

Área destinada à armazenagem dos documentos: m², distribuída em sala(s).

Existe local destinado ao atendimento dos consulentes? Sim Não

Recursos humanos

Total de funcionários ou colaboradores:

Funções exercidas	Vínculo institucional (servidor público ou terceirizado)	Formação acadêmica (EF – EM – ES)

Os funcionários recebem treinamento para o desempenho das suas funções?

Sim – Qual?
 Não

Recursos tecnológicosQuantidade de computadores: 1 2 3 ou maisQuantidade de Impressoras: 1 2 ou maisQuantidade de terminais telefônicos: 1 2 3 ou maisPossui *scanner*? Sim NãoOutros equipamentos eletrônicos ou informáticos: São utilizados *softwares* computacionais ou sistemas informatizados para o desempenho das suas funções? Sim – Somente acesso local ou isolado – Quais? Configurados em rede: Interna Externa e/ou Internet. Quais? Não**MÓDULO II – PROCEDIMENTOS DE GESTÃO DE DOCUMENTOS REALIZADOS****LEGISLAÇÃO** (relativa às atividades desenvolvidas com os documentos)

Existe legislação e/ou normas municipais que disciplinem as atividades envolvidas na produção, tramitação/utilização e destinação de documentos?

 Sim. Quais? Não. Quais referências legislativas e externas que são utilizadas?

Existe serviço arquivístico ou outro órgão municipal responsável pela normalização dos procedimentos de gestão de documentos no Poder Executivo Municipal?

 Sim. Qual? Não

Existe cooperação técnica entre esse serviço arquivístico e outros órgãos municipais?

 Sim. Quais? Não**PRODUÇÃO, TRAMITAÇÃO E DESTINAÇÃO DOS DOCUMENTOS****Atividades de Protocolo (parte aplicável aos Serviços de Protocolo e aos de Protocolo e Arquivo integrados)**

Assinale as atividades de Protocolo desenvolvidas:

- Autuação Recebimento Registro
 Classificação Distribuição Expedição
 Controle da tramitação

Os documentos são classificados no ato da sua autuação/produção? Sim Não

Existem normas internas (próprias) para a realização dessas atividades?

Sim. Quais?

Não

As atividades de Protocolo estão informatizadas?

Sim. Especifique o(s) *software(s)* utilizado(s) e suas funções:

Não

Como se operacionaliza a tramitação “física” dos documentos?

Via Serviço Oficial de Malote Via servidor autorizado Outra:

Atividades de Arquivo (parte aplicável aos Arquivos Setoriais, aos Arquivos Gerais ou Centrais, e aos Serviços de Protocolo e Arquivo integrados)

Assinale as atividades desenvolvidas por este serviço arquivístico:

- Tramitação Arquivamento e desarquivamento Transferência
 Eliminação Elaboração do Manual de Procedimentos Recolhimento
 Classificação Elaboração de instrumentos de Pesquisa Avaliação
 Seleção Controle da localização física do documento Elaboração de normas
 Atendimento à consulta Reprodução controlada de documentos Treinamento de pessoal
 Organização do acervo Outras:

De que maneira é realizado o registro e a entrada de documentos no acervo?

Via sistema informatizado. Qual?

De maneira manual, com fichas de registro e de localização.

Assinale o(s) método(s) de arquivamento utilizado(s) para a organização do acervo:

- Alfabético
 Numéricos: Simples Cronológico Dígito-terminal
 Ideográficos: Alfabéticos Numéricos
 Outros:

Existe Código de Classificação de Documentos?

Sim – Exclusivamente para esse serviço arquivístico

No âmbito do Poder Executivo municipal

Não – Outro procedimento é utilizado para a classificação dos documentos?

Sim. Qual?

Não

Existe Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos?

Sim – Exclusivamente para esse serviço arquivístico

No âmbito do Poder Executivo municipal

Não – Outro procedimento é utilizado para a destinação dos documentos?

Sim. Quais os critérios utilizados?

Não

Realiza a transferência periódica de documentos vigentes para órgãos com configuração de Arquivo Geral/Central?

Sim – Ao Arquivo Geral/Central Ao Arquivo Setorial A um depósito

Critérios utilizados:

Não

Realiza o recolhimento de documentos?

Sim – Ao Arquivo Geral ou Central A um depósito de documentos

A um serviço terceirizado de guarda de documentos. Qual?

Critérios utilizados:

Não

Já **eliminou** documentos?

Sim – Meios de controle da eliminação dos documentos:

Lista de Eliminação de Documentos

Edital de Ciência de Eliminação de Documentos

Termo de Eliminação de Documentos

Outro(s):

Não

Já ocorreu eliminação acidental (incêndio, inundação, erro operacional) de documentos?

Sim. Especifique:

Não

Existe manual técnico de padronização das atividades de arquivo?

Sim. Especifique:

Não

Em sua opinião, visando ao atendimento das demandas internas e externas da administração municipal, existem atividades de Arquivo e Protocolo que necessitam ser melhoradas e/ou desenvolvidas?

Sim. Quais?

Não.

Em sua opinião, qual é a importância de se ter arquivos organizados e acessíveis para a realização das atividades da administração municipal?

Acesso aos documentos

O serviço arquivístico oferece atendimento à consulta? Sim Não

Qual o perfil dos consulentes/usuários?

Público interno – da administração municipal Público externo – todos os cidadãos

Possui sistema informatizado de recuperação de informações para os usuários?

Sim – Qual?

Não

Quais são os meios utilizados para controle do acesso e empréstimo dos documentos?

Planilha eletrônica Ficha manual Guia-fora Listagem

Outros:

Existem instrumentos de pesquisa relativos ao conteúdo do acervo arquivístico sob a guarda desse serviço?

Sim – Guia Inventário Catálogo Repertório

Outros:

Não

Caso o município ainda não tenha regulamentado a sua própria Lei de Acesso à Informação, existem documentos com restrição de acesso do público em geral em função do conteúdo sigiloso de suas informações?

Sim – Quais?

Existe base legal para essa restrição?

Não

Os empréstimos de documentos são realizados por meio de:

Solicitação por pessoa devidamente autorizada.

Sistema informatizado com encaminhamento ao destinatário via Serviço Oficial de Malote.

Sistema informatizado, sendo os documentos retirados pessoalmente.

Contato telefônico e encaminhados ao destinatário via Serviço Oficial de Malote ou por intermédio de um servidor autorizado.

Requisição via correio eletrônico e encaminhados ao destinatário via Serviço Oficial de Malote ou por intermédio de um servidor autorizado.

Outros meios

O serviço arquivístico entra em contato com o requisitante que está de posse do documento quando a sua devolução não ocorre no prazo determinado?

Sim – Prazos de empréstimo e de renovação do empréstimo dos documentos e dias.

Não

É autorizada a reprodução de documentos?

Sim – Aos funcionários da Prefeitura Ao usuário externo

Tipos de reprodução: Eletrostática Micrográfica Fotográfica Digital

Não.

O órgão possui dados quantitativos sobre serviços de consulta/empréstimo de documentos?

Sim. Especifique:

Não

MÓDULO III – CARACTERÍSTICAS DO ACERVO ARQUIVÍSTICO

IDENTIFICAÇÃO DO ACERVO

Os acervos existentes neste serviço arquivístico estão na(s) fase(s):

Corrente Intermediária Permanente

Existe massa documental acumulada (MDA) sem tratamento? Sim Não

Quais órgãos e/ou Secretarias Municipais possuem documentos atuados e/ou arquivados nesse serviço arquivístico?

MENSURAÇÃO, QUANTIFICAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO ACERVO

Datas-limite do acervo: -

Mensuração aproximada da totalidade do acervo (acervo tratado/organizado e massa documental acumulada):

metros lineares.

Quanto ao gênero e aos suportes documentais existentes, assinale:

Gênero documentais existentes	Suporte	
	Convencional	Eletrônico/ Digital
Textual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Iconográfico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Micrográfico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cartográfico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eletrônico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Filmográfico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Digital	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto às espécies e tipologias documentais mais comuns existentes, assinale:

Espécies documentais	Tipologias documentais (espécie + assunto/atividade)
<input type="checkbox"/> Processos	
<input type="checkbox"/> Dossiês	
<input type="checkbox"/> Memorandos	
<input type="checkbox"/> Circulares	
<input type="checkbox"/> Contratos	

<input type="checkbox"/> Ofícios	
<input type="checkbox"/> Balanços/Balancetes	
<input type="checkbox"/> Faturas	
<input type="checkbox"/> Relatórios	
Outras:	

Qual é o estágio de tratamento do acervo?

- Não organizado Identificado Organizado totalmente Organizado parcialmente
 Inventariado Em revisão ou em análise para a realização de um diagnóstico.

PROCEDIMENTOS DE PRESERVAÇÃO

Acondicionamento, armazenamento e controle de acesso

Qual a forma de acondicionamento dos documentos:

- Caixas-arquivo Pastas suspensas Fichários Pastas polionda Avulsos

Qual o mobiliário no qual os documentos estão armazenados?

- Arquivos/armários de aço Estantes de aço Estantes de madeira
 Armários de madeira Deslizante Estantes e/ou armários de alvenaria

Existe procedimento ou mecanismo de prevenção contra incêndio?

- Sim – Extintores Detectores de fumaça Mangueiras Brigada de Incêndio

Não Outros:

O acesso ao ambiente de guarda do acervo é restrito?

- Sim – Somente a funcionários do órgão onde o acervo está sob guarda
 A funcionários do órgão em questão e outros autorizados
 Ao usuário externo
 Não.

Como se realiza o controle ou monitoramento do acesso ao ambiente de guarda do acervo?

- Por meio Livro de Registro e/ou da identificação física (por crachás, etiquetas etc.)
 Por meio de circuito interno de monitoramento de imagem
 Por meio de acompanhamento presencial das atividades do usuário
 Outros meios:

Condições ambientais da área de guarda do acervo

É realizada a limpeza periódica do local de guarda dos documentos e a higienização das unidades de arquivamento?

Sim. Qual a periodicidade?

Não

A área de guarda possui boa aeração? Sim Não

Existe algum procedimento de prevenção e combate a insetos, roedores e microorganismos?

Sim Não

Em média, qual é o estado de conservação dos suportes dos documentos: Bom Regular Ruim

Existem documentos que necessitam ser submetidos a procedimentos de conservação e restauração?

Sim Não

Digitalização

Ocorre digitalização de documentos? Sim – Pelo próprio órgão Por terceiros
 Não

Quais os documentos cujos assuntos justificam a digitalização?

Relativos às atividades-fim. Exemplos:

Relativos às atividades-meio. Exemplos:

Qual é a finalidade da digitalização de documentos?

Preservação de originais Substituição de originais Disseminação de informações

Realiza-se *backups* dos documentos digitalizados e de suas plataformas ou *softwares* gerenciadores?

Sim – Em discos rígidos Em repositórios virtuais

Em outro meio:

Não

Microfilmagem

Realiza a microfilmagem de documentos? Sim – Pelo próprio órgão Por terceiros
 Não

São obedecidas as disposições contidas na Lei nº 5433, de 8 de maio de 1968, e no Decreto nº 1.799, de 30 de janeiro de 1996?

Sim Não

Tipo de microfilmagem realizada: De preservação De substituição

O órgão é responsável pelo armazenamento das microformas?

Sim – As microformas matriz são armazenadas em local diferente das cópias? Sim Não

Não.

4.3.1 Manual de aplicação da Proposta de diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais

Este manual contém orientações básicas referentes à realização do diagnóstico para identificação da situação dos serviços arquivísticos municipais. O diagnóstico está configurado sob a forma de questionário, e deverá ser aplicado junto aos responsáveis administrativos pelos serviços arquivísticos.

Os serviços arquivísticos são “as unidades ou órgãos administrativos responsáveis pelas funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, configurando-se como atividades-meio” (JARDIM, 1999, p. 22). Tratam-se das unidades administrativas que possuem recursos humanos especializados para o desempenho de atividades de organização, tratamento e preservação dos arquivos custodiados pelos órgãos aos quais são subordinados.

As atividades-meio são atividades técnico-administrativas de apoio, facilitadoras à execução das atividades-fim da instituição, relacionadas, por sua vez, à sua missão. Como exemplo, em uma instituição educacional, a organização dos seus arquivos configura-se como atividade-meio; e as atividades de ensino, como atividade-fim.

Compreende-se as funções arquivísticas como as atividades técnicas desenvolvidas pelo arquivista e sua equipe profissional – tais como a classificação e a avaliação, dentre outras – que visam à organização, tratamento, preservação e acesso aos documentos e arquivos.

Enquadram-se na categoria de serviços arquivísticos municipais as Unidades de Protocolo; as Unidades de Arquivo Setoriais, Centrais ou Gerais; e as Unidades de Protocolo e Arquivo, ou seja, que possuem os dois serviços integrados.

O questionário tem por objetivo principal proporcionar a coleta de dados relativos aos procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos pelos serviços arquivísticos existentes na estrutura do Poder Executivo Municipal, de maneira a servir de base para a elaboração de

um diagnóstico dessa realidade, e à proposição de melhorias, de acordo com a teoria e procedimentos técnicos arquivísticos.

O conteúdo do questionário, e deste manual, baseia-se em sete trabalhos que utilizam metodologias de diagnóstico. São eles:

- “Cadastro Nacional de Arquivos Federais”, organizado por Jardim (1990);
- “*Guía para “la encuesta sobre los sistemas y servicios de la gestión de documentos y la administración de archivos: un estudio del RAMP”* (EVANS; KETELAAR, 1983);
- “Acesso à informação nos Arquivos Públicos Municipais do Brasil” (FONSECA, 1996);
- “Diagnóstico dos arquivos da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo”, coordenado por Camargo (1996);
- “Arquivos fluminenses: as dificuldades para o acesso à informação” (SILVA, 1997);
- “O uso das normas arquivísticas no Estado brasileiro: uma análise do Poder Executivo Federal” (INDOLFO, 2008);
- “Pesquisa do CONARQ para conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil” (CONARQ, 2008). O *layout* do questionário aplicado pelo órgão federal, também, serviu de base para a formatação da disposição física do conteúdo do questionário abordado neste manual.

O questionário e o seu manual de aplicação foram estruturados em três módulos:

- MÓDULO I – CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO ARQUIVÍSTICO
- MÓDULO II – PROCEDIMENTOS DE GESTÃO DE DOCUMENTOS REALIZADOS
- MÓDULO III – CARACTERÍSTICAS DO ACERVO ARQUIVÍSTICO.

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

Apresenta-se, a seguir, as instruções básicas deste manual.

- No conteúdo do manual em que se abordar o termo “**assinalar**”, entenda-se como marcar uma das opções disponíveis no questionário com um “**X**”;
- No conteúdo do manual em que se abordar o termo “**descrever**”, entenda-se como relatar, exemplificar, quantificar, mensurar ou responder, por extenso, à questão ou à ação apresentada no questionário.

MÓDULO I – CARACTERÍSTICAS DO SERVIÇO ARQUIVÍSTICO

Este módulo do questionário visa coletar dados relativos ao serviço arquivístico enquanto órgão integrante da administração pública municipal, com foco na sua estrutura e atribuições.

IDENTIFICAÇÃO DO SERVIÇO ARQUIVÍSTICO

- Descrever o nome ou razão social; endereço físico; contatos telefônicos e de correio eletrônico; órgão ao qual é subordinado administrativamente;
- Responsável administrativo pelo serviço arquivístico: descrever a função exercida; assinalar a opção referente ao tempo de exercício da função, a sua formação acadêmica (nível fundamental, médio ou superior), e a área de formação, caso possua formação de nível superior;
- Configuração do serviço arquivístico: assinalar a opção relativa à configuração administrativa do serviço arquivístico na estrutura do órgão ao qual é subordinado.

NATUREZA DO ÓRGÃO

- Assinalar se o serviço arquivístico é subordinado a um órgão do Poder Executivo Municipal, configurado na Administração direta ou na indireta.

ÁREA DE ATUAÇÃO

- Assinalar uma das 12 áreas de atuação elencadas. Se o serviço arquivístico não se enquadrar em nenhuma delas, descrever a área correspondente no item “outras”.

COMPETÊNCIAS, ESTRUTURA INTERNA

- Assinalar o item referente à existência de estatutos e regimentos;
- Descrever as competências dos serviços arquivísticos;
- Descrever a estrutura interna do serviço arquivístico (quantidade de salas ou seções).

INSTALAÇÕES FÍSICAS, RECURSOS HUMANOS E TECNOLÓGICOS

- Instalações físicas

- Assinalar se o imóvel é próprio ou não. Se o imóvel não for próprio, assinalar se o mesmo é cedido, alugado ou compartilhado;
- Assinalar se o imóvel configura-se como um prédio, casa ou galpão;
- Descrever o tamanho da área destinada à armazenagem dos documentos, em metros quadrados, e a quantidade de salas ou de depósitos existentes.

- Recursos humanos

- Descrever a quantidade total de funcionários do serviço arquivístico;
- Descrever as funções exercidas pelos funcionários, o seu vínculo institucional (funcionário público ou terceirizado), e a sua formação acadêmica (ensino fundamental, médio ou superior);
- Assinalar se os funcionários recebem treinamento para o desempenho das suas funções nos serviços arquivísticos. Se positivo, descrever qual o treinamento recebido.

- Recursos tecnológicos

- Assinalar a quantidade de computadores que o serviço arquivístico dispõe;
- Assinalar a quantidade de impressoras que o serviço arquivístico possui;
- Assinalar se o serviço arquivístico possui ou não equipamento de *scanner*;
- Descrever se o serviço arquivístico dispõe de outros equipamentos eletrônicos ou informáticos;
- Assinalar se o serviço arquivístico utiliza sistemas informatizados para o desempenho das suas funções. Se positivo, assinalar se o sistema informatizado é de acesso local (isolado) ou configurado em rede de dados. Se o sistema informatizado configurar-se em rede, assinalar se é uma rede interna ou externa.

MÓDULO II – PROCEDIMENTOS DE GESTÃO DE DOCUMENTOS REALIZADOS

Este módulo visa coletar dados relativos aos procedimentos de gestão de documentos realizados pelo serviço arquivístico nas suas atividades junto aos documentos.

LEGISLAÇÃO (RELATIVA ÀS ATIVIDADES COM OS DOCUMENTOS)

- Assinalar se o serviço arquivístico ou a Prefeitura possuem legislação e normas que disciplinem as atividades de gestão de documentos. Se positivo, descrever quais são. Se negativo, descrever quais referências legislativas são utilizadas;
- Assinalar se existe serviço arquivístico ou outro órgão municipal responsável pela normalização dos procedimentos de gestão de documentos. Se positivo, descrever qual é esse órgão;
- Assinalar se existe cooperação técnica entre o serviço arquivístico e outros órgãos municipais. Se positivo, descrever como funciona essa cooperação.

PRODUÇÃO, TRAMITAÇÃO E DESTINAÇÃO DOS DOCUMENTOS

- Atividades de Protocolo

Essa parte do questionário é aplicável às Unidades de Protocolo e às Unidades de Protocolo e Arquivo integrados.

- Assinalar os itens relativos às atividades de Protocolo desenvolvidas pelo serviço arquivístico;
- Assinalar se os documentos são classificados no ato da sua produção;
- Assinalar se existem normas internas para a realização das atividades de Protocolo. Se positivo, descrever quais são essas normas;
- Assinalar se as atividades de Protocolo são informatizadas. Se positivo, descrever os *softwares* utilizados e as suas funcionalidades;
- Assinalar a maneira como a tramitação física do documento é realizada. Se não houver item correspondente, descrever a maneira utilizada.

- Atividades de Arquivo

Essa parte do questionário é aplicável às Unidades de Arquivo e às Unidades de Protocolo e Arquivo integrados.

- Assinale as atividades desenvolvidas pelo serviço arquivístico. Se existirem outras atividades não representadas nos itens elencados, descrever quais são essas atividades;
- Assinalar de que maneira é realizado o registro e a entrada de documentos no acervo. Se for via sistema informatizado, descrever qual;
- Assinalar os métodos de arquivamento utilizados para a organização do acervo. Se forem utilizados outros métodos não representados nos itens elencados, descrevê-los;

- Assinalar se existe código de classificação de documentos. Se positivo, assinalar se o referido código é utilizado no âmbito do serviço arquivístico ou de todo o Poder Executivo Municipal. Se negativo, assinalar se outro procedimento semelhante ao da classificação é utilizado e; se positivo para essa última questão, descrever qual é esse procedimento;
- Assinalar a existência de tabela de temporalidade e destinação de documentos. Se positivo, assinalar se a referida tabela é utilizada no âmbito do serviço arquivístico ou de todo o Poder Executivo Municipal. Se negativo, assinalar se outro procedimento semelhante é utilizado para a destinação dos documentos; se positivo para essa última questão, descrever quais os critérios adotados nesse procedimento;
- Assinalar se o serviço arquivístico realiza a transferência periódica de documentos vigentes para órgãos com configuração de Arquivo Geral/Central. Se positivo, assinalar qual é o referido órgão e descrever os critérios utilizados. Se positivo para o item “serviço terceirizado de guarda de documentos”, descrever qual é esse serviço;
- Assinalar se o serviço arquivístico já eliminou documentos. Se positivo, assinalar quais os meios de controle utilizados para essa eliminação. Se o meio de controle não corresponder a nenhum dos itens elencados, descrever qual é esse meio;
- Assinalar se já ocorreu a eliminação acidental de documentos. Se positivo, descrever como ocorreu o fato;
- Assinalar se existe manual técnico de padronização das atividades de arquivo. Se positivo, descrevê-lo;
- Assinalar se, na opinião do responsável administrativo pelo serviço arquivístico, existem atividades de Arquivo e Protocolo que necessitam ser melhoradas e/ou desenvolvidas. Se positivo, descrevê-las;
- Descrever, de acordo com a opinião do responsável administrativo pelo serviço arquivístico, qual é a importância de se ter arquivos organizados e acessíveis para a realização das atividades da pública administração municipal.

- Acesso aos documentos

- Assinalar se o serviço arquivístico oferece atendimento de consulta aos documentos;
- Assinalar qual é o perfil dos consulentes/usuários;
- Assinalar se o serviço arquivístico possui sistema informatizado de recuperação de informações para os usuários. Se positivo, descrever esse sistema;

- Assinalar quais são os meios utilizados para controle do acesso e empréstimo dos documentos. Se nenhum dos itens elencados corresponder a esses meios, descrever os utilizados;
- Assinalar se existem instrumentos de pesquisa relativos ao conteúdo do acervo. Se nenhum dos itens elencados corresponder a esses instrumentos, descrever os utilizados;
- Assinalar se existem documentos com restrição de acesso do público em geral, em função do conteúdo sigiloso de suas informações. Se positivo, descrever quais são esses documentos e a base legal para a restrição de acesso;
- Assinalar os meios utilizados para a realização dos empréstimos de documentos. Se nenhum dos itens elencados corresponder a esses meios, descrever os utilizados;
- Assinalar se o serviço arquivístico entra em contato com o requisitante, que está de posse do documento, quando a sua devolução não ocorre no prazo determinado. Se positivo, descrever quais são os prazos de empréstimo e da sua renovação;
- Assinalar se é autorizada a reprodução de documentos. Se positivo, assinalar para quem é dada a autorização e o tipo de reprodução utilizado;
- Assinalar se o serviço arquivístico possui dados quantitativos sobre os serviços de consulta/empréstimo de documentos. Se positivo, descrever como esses dados são gerenciados.

MÓDULO III – CARACTERÍSTICAS DO ACERVO ARQUIVÍSTICO

Este módulo visa coletar dados sobre o acervo existente no serviço arquivístico.

IDENTIFICAÇÃO DO ACERVO

- Assinalar o item relativo à idade/fase dos documentos existentes no serviço arquivístico;
- Assinalar se existe massa documental acumulada no serviço arquivístico;
- Descrever quais órgãos e/ou Secretarias Municipais possuem documentos atuados e/ou arquivados nesse serviço arquivístico.

MENSURAÇÃO, QUANTIFICAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO ACERVO

- Descrever as datas-limite do acervo, ou seja, as datas de produção dos documentos mais antigos e dos mais recentes, nessa ordem, por exemplo: 1987-2015;
- Descrever a mensuração aproximada do acervo, em metros lineares;

- Assinalar os gêneros e os suportes de documentos existentes no acervo;
- Assinalar as espécies de documentos existentes no acervo. Para cada espécie existente, descrever os tipos de documentos a ela relacionadas;
- Assinalar qual é o estágio de organização do acervo existente no serviço arquivístico.

PROCEDIMENTOS DE PRESERVAÇÃO

- Acondicionamento, armazenamento e controle de acesso

- Assinalar a forma utilizada para o acondicionamento dos documentos;
- Assinalar o mobiliário utilizado para o armazenamento dos documentos;
- Assinalar se existe procedimento ou mecanismo de prevenção contra incêndio. Caso positivo, assinalar o item correspondente. Se nenhum dos itens elencados corresponder a esses procedimentos ou mecanismos, descrever quais são utilizados;
- Assinalar se o acesso ao ambiente de guarda do acervo é restrito. Se positivo, assinalar o item correspondente aos usuários autorizados;
- Assinalar o modo como se realiza o controle ou monitoramento do acesso ao ambiente de guarda do acervo. Se nenhum dos itens elencados corresponder a esses modos, descrever quais são utilizados.

- Condições ambientais da área de guarda do acervo

- Assinalar se é realizada a limpeza periódica do local de guarda dos documentos e a higienização das unidades de arquivamento. Se positivo, descrever a periodicidade desses procedimentos;
- Assinalar se a área de guarda do acervo possui boa aeração;
- Assinalar se existe algum procedimento de prevenção e combate a insetos, roedores e microorganismos;
- Assinalar o item correspondente ao estado de conservação dos suportes dos documentos;
- Assinalar se existem documentos que necessitam ser submetidos a procedimentos de conservação e restauração.

- Digitalização

- Assinalar se o serviço arquivístico realiza a digitalização de documentos. Se positivo, assinalar o item correspondente ao realizador da digitalização, e prosseguir para as demais

questões relativas à digitalização. Se negativo, desconsiderar as questões de digitalização restantes e prosseguir para as questões relativas à microfilmagem;

- Assinalar o item correspondente aos documentos cujos assuntos justificam a digitalização e descrever exemplos;
- Assinalar se o serviço arquivístico realiza *backups* dos documentos digitalizados e de suas plataformas ou *softwares* gerenciadores. Se positivo, assinalar o item correspondente ao meio utilizado para o *backup*. Se positivo e nenhum dos itens corresponder ao meio utilizado, descrever esse meio.

- Microfilmagem

- Assinalar se o serviço arquivístico realiza a microfilmagem de documentos. Se positivo, assinalar o item correspondente ao realizador da microfilmagem, e prosseguir para as demais questões relativas à microfilmagem. Se negativo, desconsiderar as questões restantes de microfilmagem;
- Assinalar se as atividades de microfilmagem desenvolvidas obedecem às disposições contidas na Lei nº 5433, de 8 de maio de 1968, e no Decreto nº 1.799, de 30 de janeiro de 1996;
- Assinalar o tipo de microfilmagem realizada;
- Assinalar se o serviço arquivístico é responsável pelo armazenamento das microformas produzidas durante a microfilmagem dos documentos. Se positivo, assinalar o item correspondente ao armazenamento das microformas matriz e das cópias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A identificação do cenário dos procedimentos de gestão de documentos desenvolvidos pelos serviços arquivísticos do Poder Executivo de Duque de Caxias, e a elaboração de um diagnóstico, constituiu-se como objetivo desta pesquisa.

Como se configurava essa realidade? Delimitou-se, assim, o problema de pesquisa, a partir do qual surgiram outras indagações: os serviços arquivísticos do Poder Executivo de Duque de Caxias possuem a infraestrutura necessária para procederem à realização dos procedimentos de gestão de documentos de acordo com a teoria arquivística? Os procedimentos de gestão de documentos realizados atendem satisfatoriamente às necessidades da administração pública municipal?

Partiu-se dos pressupostos de que a gestão de documentos é premissa para o desempenho das atividades da administração pública com eficiência, e de que o diagnóstico da situação arquivística é fundamental para o planejamento de um programa de gestão de documentos.

Durante o desenvolvimento do trabalho, inúmeras outras dúvidas surgiram em relação à gestão dos documentos do município e às suas características como componente da região da Baixada Fluminense. Pode-se relacionar, dentre essas dúvidas: existe instituição arquivística municipal no âmbito do Poder Executivo? Algum órgão municipal exerce atribuições de padronização dos procedimentos realizados com os documentos? Como se caracteriza a legislação referente aos documentos? Qual a representatividade do município de Duque de Caxias na Baixada Fluminense?

Apesar do surgimento de inúmeros obstáculos, procurou-se, com base nos pressupostos definidos para a pesquisa, buscar respostas para as questões elencadas.

A importância da gestão de documentos para a realização das atividades da administração pública, e a sua definição como função do Poder Público, foram utilizadas como justificativa para o desenvolvimento do trabalho. Compreende-se que a coordenação da tríade de ações gerenciar, preservar e acessar os documentos, deva nortear a implantação dos programas de gestão de documentos na administração pública.

Para a construção do quadro teórico-conceitual da pesquisa, estudou-se a gestão de documentos e o diagnóstico da situação arquivística, analisando-se, na literatura arquivística, trabalhos com características de diagnóstico, produzidos no âmbito das instituições arquivísticas e das universidades. Estudou-se, também, o município e as características da

administração pública municipal, de modo a compreender o seu panorama atual, no município de Duque de Caxias.

Fez-se uso, dentre outros parâmetros, da transparência administrativa, do Produto Interno Bruto, do número de habitantes e da receita orçamentária anual, para contextualizar a representatividade do município de Duque de Caxias na Baixada Fluminense e no Estado do Rio de Janeiro.

Abordou-se, em sentido amplo, a história da formação da Baixada Fluminense e do município de Duque de Caxias, de modo a compreender as suas particularidades na atualidade, sejam positivas ou negativas.

Com a estruturação do diagnóstico, relativo aos serviços arquivísticos, às suas características e aos seus procedimentos de gestão de documentos, entende-se que o propósito da pesquisa foi alcançado.

Constatou-se que os serviços arquivísticos, especialmente as Unidades de Arquivo, possuem variadas limitações que dificultam o desenvolvimento das suas atividades. Essas limitações são de caráter técnico, representado pela inexistência de profissionais especialistas, dos recursos tecnológicos necessários, de instrumentos técnicos de gestão de documentos; e de caráter político-organizacional, tais como a indefinição da sua posição hierárquica na estrutura dos órgãos aos quais são subordinados, e, conseqüentemente, de regimentos e estatutos, e baixa representatividade política.

A ausência de instituição arquivística na estrutura do Poder Executivo Municipal de Duque de Caxias é uma característica comum entre os municípios brasileiros. Esse fato pode comprometer, em algum nível, o desenvolvimento dos procedimentos de gestão de documentos nos órgãos municipais, principalmente em relação à sua padronização, e à preservação dos documentos de valor secundário, probatório ou histórico.

Outro órgão público municipal poderia, efetivamente, exercer as atribuições de normalização desses procedimentos, e de elaboração da legislação relativa aos serviços arquivísticos e aos arquivos do município. Com a reestruturação de suas instalações físicas, melhoria dos seus recursos materiais e tecnológicos, contratação de arquivistas e técnicos de arquivo, e capacitação dos seus funcionários, compreende-se que esse órgão poderia ser o Arquivo Geral do município.

A legislação referente aos documentos é incipiente e necessita ser desenvolvida. A definição, pelo Poder Público local, dos prazos de retenção dos tipos de documentos existentes em maior quantidade, pode configurar-se como um importante avanço nessa questão.

Verificou-se que, dos procedimentos de gestão de documentos realizados pelos serviços arquivísticos, os de Protocolo, são os que atendem às necessidades da administração pública municipal. Existe um controle sobre os procedimentos de autuação e tramitação, seja mediante a utilização de sistemas informatizados, seja pelo controle físico dos documentos.

Em contrapartida, a mesma situação não ocorre em relação aos procedimentos integrantes das atividades de Arquivo. Não foram identificados os procedimentos de classificação e avaliação. Associado à carência de arquivistas e de infraestrutura adequada, o conjunto desses fatores contribui para que os procedimentos em questão não estejam amparados na teoria arquivística. Trata-se de uma relação de causa e consequência: sem o conhecimento e recursos necessários, não há como desempenhar as funções arquivísticas adequadamente.

Por consequência, os procedimentos inerentes à fase da destinação dos documentos são afetados. Parece não existir periodicidade e critérios definidos para a prática do recolhimento e da eliminação de documentos. O recolhimento dos documentos dos órgãos da Administração direta, ao Arquivo Geral, carece de padronização. Alguns tipos de processos não são recolhidos a esse órgão.

A padronização dos procedimentos pode ser feita por meio da elaboração de um manual que venha a ser adotado por todos os serviços arquivísticos municipais, de maneira a evitar a ocorrência de erros operacionais e a perda de informações. Do mesmo modo, é necessário elaborar o plano de classificação e a tabela de temporalidade de documentos no âmbito do Poder Executivo Municipal.

A elaboração desses instrumentos técnicos de gestão de documentos pressupõe a realização de uma pesquisa pormenorizada acerca das funções e competências dos órgãos produtores dos documentos, dos documentos produzidos e suas finalidades, dos mecanismos utilizados para o controle do fluxo dos documentos, e da identificação e análise dos seus prazos de guarda. Tratam-se de atividades que devem ser realizadas em conjunto, pelos profissionais que lidam com os documentos e pelos gestores dos serviços arquivísticos.

Um programa de gestão de documentos tem por objetivo permitir o acesso aos documentos quando necessário, como apoio às atividades administrativas dos órgãos. Com o diagnóstico realizado, verificou-se que os procedimentos relativos ao acesso e empréstimo de documentos, ao público interno, e ao seu controle, parecem, também, atender às demandas existentes nos órgãos municipais. Porém, infere-se que isso não deva ocorrer quando se necessita acessar os documentos produzidos até ano de 2005, que estão sob custódia do serviço de guarda terceirizada de documentos.

Entende-se que a possibilidade de demora em acessar esses documentos pode comprometer a execução das atividades da administração pública municipal. A contratação de serviços terceirizados, muitas vezes, exige menores recursos orçamentários do que a reestruturação dos órgãos públicos, para que exerçam as mesmas atribuições. Porém, considerando o aspecto normativo e legal do tema, essa prática deve ser evitada.

Esse é um aspecto a ser explorado, pois não se obteve dados relativos à mensuração do acervo que está sob custódia da empresa privada, e aos critérios utilizados, além do cronológico, para a mudança do seu local de guarda.

É necessário aprimorar a maneira de disponibilização do acesso do público externo, do cidadão, aos documentos municipais. As Unidades de Arquivo dos órgãos do Poder Executivo Municipal devem possuir essa função. Essa, também, pode ser caracterizada como uma demanda de transparência do município.

O diagnóstico realizado pode servir de fonte para o avanço do município em relação à reestruturação dos seus serviços arquivísticos, e ao tratamento dos seus arquivos, por intermédio da implantação de programas de gestão de documentos – os quais podem se configurar como importantes instrumentos para o acesso do cidadão à informação pública produzida no município.

A gestão de documentos é reconhecida amplamente, na literatura nacional e internacional, como elemento base para a implantação dos mecanismos de acesso à informação. Considera-se, nesse contexto, a necessidade de estabelecer coordenação entre os serviços arquivísticos, e entre esses e os Serviços de Informação aos Cidadãos.

O desenvolvimento de um programa de gestão de documentos, nos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias, deve considerar, dentre outros, os elementos identificados no diagnóstico, tais como: especificidades do município de Duque de Caxias e da administração pública municipal, características do contexto arquivístico dos documentos e procedimentos realizados, e as maneiras como se efetiva o acesso dos funcionários e dos cidadãos municipais aos documentos.

Pode-se relacionar, dentre as especificidades do município e da administração pública municipal de Duque de Caxias:

- Desenvolvimento de ações de transparência administrativa;
- Potencial de desenvolvimento econômico do município e sua representatividade na Baixada Fluminense e no Estado do Rio de Janeiro;
- Estrutura de administração pública complexa;

- Indefinição de regimentos, estatutos e da posição hierárquica dos serviços arquivísticos na estrutura dos órgãos quais são subordinados;
- Quantidade relevante de Unidades de Protocolo e de Servidores Protocolistas;
- Quantidade reduzida de Unidades de Arquivo Setoriais;
- Priorização do controle dos Processos de Aquisição e Pagamento (relacionados à prestação de contas do município);
- Existência de três sistemas informatizados de Protocolo diferentes e que não interoperam;
- Indefinição de órgão normalizador das atividades dos serviços arquivísticos municipais;
- Necessidade de coordenação entre os serviços arquivísticos;
- Ausência de instrumentos técnicos de gestão de documentos;
- Baixa produção de legislação referente aos documentos municipais.

Ressalta-se que a criação de uma instituição arquivística na estrutura do Poder Executivo do município pode ser um mecanismo facilitador ao planejamento e ao desenvolvimento do programa de gestão de documentos.

Caso esse órgão venha a atuar de maneira isolada, não alcançará resultados satisfatórios. É necessário que ele esteja articulado com serviços arquivísticos existentes nos órgãos do Poder Executivo Municipal.

Esse requisito pode ser operacionalizado por intermédio de uma “Rede Municipal de Arquivos”, na qual a instituição arquivística se configure como o órgão normalizador das atividades inerentes aos documentos e arquivos.

Com esse trabalho em conjunto, pode-se utilizar dessa característica para criar comissões ou grupos de trabalho, compostos por funcionários especializados e responsáveis administrativos dos órgãos, com a finalidade de difundir os procedimentos arquivísticos no Poder Executivo Municipal. O Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro implantou essas comissões nos órgãos do Poder Executivo Estadual, e poder servir de referência.

As funções dessas comissões, no âmbito dos seus respectivos órgãos, devem ser: administração do programa de gestão de documentos, padronização dos procedimentos realizados, elaboração da legislação arquivística, do plano de classificação e da tabela de temporalidade de documentos.

Entende-se que o diagnóstico elaborado pode vir a contribuir para que os serviços arquivísticos municipais de Duque de Caxias sejam incluídos no processo de modernização

administrativa e de profissionalização dos serviços públicos, que o governo local afirma desenvolver, na atualidade. Em função das características econômico-sociais do município, compreende-se que o Poder Público Municipal possui essa capacidade. A valorização dos serviços arquivísticos é uma ação necessária para a transformação do cenário referente à gestão de documentos no município.

Tem-se a expectativa de que essa discussão não se encerre com este trabalho. Sugere-se a realização de novas pesquisas, balizadas em perspectivas diferentes, que possam ampliar o diagnóstico para a análise da necessidade de que o município de Duque de Caxias mantenha contrato com um serviço de guarda terceirizada de documentos, bem como das características da parte do acervo municipal atualmente custodiado por essa empresa privada.

Novas pesquisas, também, poderão ampliar o diagnóstico para o âmbito do Poder Legislativo Municipal – representado pela Câmara Municipal de Duque de Caxias.

A identificação do panorama da gestão de documentos e dos serviços arquivísticos municipais pode servir de base para o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados sobre os documentos e, conseqüentemente, das atividades da administração pública municipal. Pode colaborar, portanto, para a prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

Nesse sentido, compreende-se que a abordagem do Poder Público Municipal em relação aos documentos municipais não deva se restringir ao enfoque cultural ou histórico. Para que esses documentos possam, efetivamente, vir a integrar os arquivos do município, eles devem ser tratados, concomitantemente, a partir de uma perspectiva administrativa, por meio da qual possam ser caracterizados como de fonte de informação para o desenvolvimento das funções e atividades da administração pública municipal.

Nos municípios do Brasil, a transformação de uma realidade desfavorável à gestão de documentos e aos arquivos exige esforços em conjunto, portanto, cabe: aos representantes dos governos municipais, o planejamento e a viabilização de programas e projetos de melhorias; aos funcionários municipais, a execução adequada desses mecanismos; aos cidadãos locais, exigir a prestação de serviços públicos eficientes; aos pesquisadores, desenvolver trabalhos acadêmicos sobre o tema, com vistas à possível utilização dos seus resultados na realidade social.

Espera-se, dessa maneira, ter contribuído para o estudo dos diagnósticos, dos serviços arquivísticos e da gestão de documentos, assim como para a sua utilização pela administração municipal de Duque de Caxias, por outros municípios do Estado do Rio de Janeiro e do país.

REFERÊNCIAS

- AGCRJ – ARQUIVO GERAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **ATUAIS DIRETRIZES**. Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/atuais-diretrizes;jsessionid=B2931E17AF6BD9ACE5C9E829292080E3.liferay-inst3>>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- APERJ – ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sobre a Instituição**. Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.aperj.rj.gov.br/instituicao.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.
- BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; RESENDE, Mônica de. A Ideia de Ciclo na Análise de políticas públicas. In: MATTOS, Ruben Araújo; BAPTISTA, Tatiana Vargas (org.). **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro: ENSP, EPSJV, IMS, FAPERJ, 2011. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/?p=432>>. Acesso em: 22 mar. 2014.
- BELLOTTO, H. L. **Como Fazer Análise Diplomática e Tipológica de Documento de Arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado, Imprensa Oficial, 2002.
- BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 mar. 2013.
- _____. **DECRETO Nº 4.073, DE 3 DE JANEIRO DE 2002**. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos: Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm>. Acesso em: 25 mai. 2015.
- _____. **DECRETO Nº 7.185, DE 27 DE MAIO DE 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 13 mar. 2015.
- _____. **LEI Nº 8.159, DE 08 DE JANEIRO DE 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 25 fev. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

_____. **O surgimento do Estado Republicano**. São Paulo: Lua Nova – revista de cultura e política, edição nº 62, 2004, p. 131-150.

BUENO, D. A.; RODRIGUES, Ana Célia. **A Metodologia de Identificação Arquivística como Parâmetro para a Gestão de Documentos**. 2012. (Apresentação de Trabalho/Congresso). In: *IV Convención Internacional de Archivistas - IV COINDEAR*, 2012, Santiago, Chile, 2012. Disponível em: <http://apalopez.info/ivcoindear/33bueno_txt.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2014.

CALDERON, Wilmara Rodrigues et al. **O processo de gestão documental e da informação arquivística no ambiente universitário**. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 33, n. 3, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v33n3/a11v33n3.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS. **Lei nº 2.463, de 11 de julho de 2012** (LDO 2013). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2012a. Disponível em: <http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/LDO_2013.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei nº 2.477, de 28 de dezembro de 2012** (LOA 2013). Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Duque de Caxias para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2012b. Disponível em: <http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/LOA_2013.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. **Lei nº 2.543, de 15 de julho de 2013** (LDO 2014). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2014, suas metas e projeções fiscais e dá outras providências. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2013a. Disponível em: <http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/LDO_2014.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei nº 2.602, de 26 de dezembro de 2013** (LOA 2014). Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Duque de Caxias para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2013b. Disponível em: <<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/LOA%202014web.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. **Lei nº 2.603, de 26 de Dezembro de 2013** (PPA 2014-2017). Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2014-2017. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2013c. Disponível em: <<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/PPA.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei nº 2.652, de 22 de julho de 2014** (LDO 2015). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2015, suas metas e projeções fiscais e dá outras providências. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2014a. Disponível em:

<<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/LDO%202015%20APROVADA.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. **Lei nº 2674, de 29 de dezembro de 2014** (LOA 2015). Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Duque de Caxias para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2014b. Disponível em:

<<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/images/arquivos/docs/leis/LOA%202015%20Duque%20de%20Caxias-.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. **Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias**. Promulgada dia 05 de abril de 1990. Câmara Municipal de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 1990. Disponível em:

<http://www.cmdc.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/06/Lei_Organica_Municipal.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida (coord.). **Diagnóstico dos Arquivos da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo**. São Paulo: FFCL/USP, 1996.

CEEP-CEPERJ – CENTRO DE ESTATÍSTICAS, ESTUDOS E PESQUISAS. **Estado do Rio de Janeiro – Divisão Político-Administrativa**. Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <

http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_politico_administrativo.html>. Acesso em: 20 ago. 2014.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Cartilha)**. Brasília, 2011, p. 3-24. Disponível em: <<http://www.acesoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacesoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

_____. **Mapa da Transparência**. Brasília, fev. 2015. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia/mapa-da-transparencia-2>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Município: ente federado com autonomia na Constituição e primo pobre na vida real**. Agência CNM, out. 2013, [p. 1-2]. Disponível em:

<http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24790:municipio-ente-federado-com-autonomia-na-constituicao-e-primo-pobre-na-vida-real&catid=36:congresso-nacional&Itemid=124>. Acesso em 30 jan. 2014.

CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos. **Criação e desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania**. Conselho Nacional de Arquivos – Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: <

<http://www.conarqarquivosmunicipais.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **Pesquisa do CONARQ para conhecer a realidade dos Arquivos Públicos Estaduais e Municipais do Brasil** (folder). Conselho Nacional de Arquivos – Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008a. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/pesquisa/folder_da_pesquisa_conarq.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. **Portaria nº 73, de 17 de março de 2003** – Cria a Câmara Setorial sobre Arquivos Municipais. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/portarias/numeradas/portaria_n_73.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. RESOLUÇÃO Nº 6, DE 15 DE MAIO DE 1997. Dispõe sobre a terceirização de serviços arquivísticos públicos. CONARQ - Arquivo Nacional: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição nº 97, de 23 de maio de 1997, seção 1. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=57&sid=46>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. RESOLUÇÃO Nº 27, DE 16 DE JUNHO DE 2008. Dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição 115, 18 de junho de 2008b, Seção 1. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=245&sid=46>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

COOK, Terry. *Macroappraisal in theory and practice: origins, characteristics, an implementation in Canada, 1950-2000*. **Archival Science**, 2005, v. 5, p. 101-161.

CRUZ MUNDET, José Ramon. *Principios, términos y conceptos fundamentales*. In: _____. (org.). *Administración de documentos y archivos – Textos fundamentales*. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos (CAA), 2011, p. 15-36. Disponível em: <<http://www.archiveros.net/LIBRO.ARCHIVOS.IBEROAMERICANOS.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2014.

DRUCKER, Ferdinand P. **Introdução à Administração**. 3ª ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

DURCE, Caroline Lopes; SOUZA, Renato Tarciso Barbosa de. Políticas Arquivísticas Institucionais. In: **Arquivo & Administração**. Rio de Janeiro: AAB, v.12, nº1, p. 29-42, jan/jun, 2013.

EVANS, Frank B.; KETELAAR, Eric. Guía para la encuesta sobre los sistemas y servicios de la gestión de documentos y la administración de archivos: un estudio del RAMP. Programa

General de Información y UNISIST. Paris: UNESCO, 1983. (PGI- 83/WS/6). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000550/055014sb.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

FADUL, E. M.; SILVA, L. P. **Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2008/APS/2008_APSBTC.pdf>. Acesso em: 01 set. 2014.

_____; SOUZA, A. R. **Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais**. Brasília: ANPAD, 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2005/APS/2005_APSB1721.pdf>. Acesso em: 01 set. 2014.

FIGUERÊDO, M. A. Gênese e (re)produção do espaço da Baixada Fluminense. **Revista Geo-Paisagem** (*on line*), ano 3, nº 5, jan./jun. 2004, [p. 1-24]. Disponível em: <<http://www.feth.ggf.br/Baixada.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

FONSECA, M. O. K. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2005.

_____. **Direito à informação: acesso aos arquivos públicos municipais**. Rio de Janeiro, 1996. **Dissertação de Mestrado** (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Federal do Rio de Janeiro - Escola de Comunicação, RJ, 1996.

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, n. 72, Agosto/2000, p. 198-224.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **DECRETO Nº 40.486, DE 01 DE JANEIRO DE 2007**. Estabelece a estrutura do Poder Executivo e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro [edição de 01-01-2007], 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?_afLoop=1349512907529000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A107989&_adf.ctrl-state=1231v7lvnp_806>. Acesso em: 20 mai. 2015.

_____. **Lei nº 5.562, de 20 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Política de Arquivos Públicos e Privados do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <<http://www.aperj.rj.gov.br/legislacao/lei5562.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. **Manual de Gestão de Documentos**. Coordenação do Programa de Gestão de Documentos do Estado do Rio de Janeiro (PGD) - Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.aperj.rj.gov.br/doc/manual%20de%20gestao.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **CENSO DEMOGRÁFICO 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

_____. **Cidades@** - [Ferramenta para se obter informações sobre todos os municípios do Brasil, num mesmo lugar]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014a. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

_____. **Curiosidades – Municípios Novos**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

_____. **Estados@** - [Ferramenta para se obter informações sobre as Unidades da Federação do Brasil]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rj>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012** – Pesquisa de Informações Básicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Diretoria de Pesquisas – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2013.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013** – Pesquisa de Informações Básicas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Diretoria de Pesquisas – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010**. Contas Nacionais, nº 39, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2010/pibmunic2010.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2014.

ICA – INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. Committee on Current Records in a Electronic Environment. **Electronic Records: a workbook for archivists** (ICA Studies 16). Paris (France): ICA, 2005. Disponível em: <<http://www.ica.org/download.php?id=1612>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

INDOLFO, A. C. Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia. **Arquivística.net**, v. 3, p. 28-60, 2007.

_____. 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.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e Patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

JARDIM, J. M. A construção de uma política nacional de arquivos: os arquivos estaduais brasileiros na ordem democrática (1988-2011). XII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, Brasília, Distrito Federal. **Comunicação Oral**, out. 2011, p. 1579-1594.

_____; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.14, n.1, p.2-22, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-99362009000100002>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. (Org.). **Cadastro Nacional de Arquivos Federais**. Brasília: Imprensa, 1990.

_____. O conceito e a prática de gestão de documentos. **Acervo**, Arquivo Nacional, v. 2, n.2, jul./dez, 1987,p. 35-42. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.2,n.2,jul.dez.1987.pdf> >. Acesso em: 15 jun. 2014.

_____. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In: MATTAR, Eliana (org.). **Acesso à informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

_____. **Transparência e Opacidade do Estado no Brasil**. Niterói: EDUFF, 1999.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. DE C. S.; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise** (PUCRS), Porto Alegre, v. 21, n.1, jan./jun. 2010, p. 4-17.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

LOPES, Luís Carlos. **A nova arquivística na modernização administrativa**. Rio de Janeiro: Papéis e Sistemas, 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEU MUNICÍPIO. **Portal Meu Município** – [Portal público e gratuito que disponibiliza os principais dados referentes ao desempenho das finanças dos municípios brasileiros]. Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) & Fundação Brava, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/home>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MINAYO, M. C. S. Fase exploratória da pesquisa. In: _____. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo - Rio de Janeiro: Hucitec/ Abrasco, 1992, p. 89-104.

MONTVILOFF, Victor. **Políticas nacionales de información**: Manual para la formulación, aprobación, ejecución y funcionamiento de una política nacional de información. Programa General de Información y UNISIST. Paris: UNESCO, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000869/086995sb.pdf>>. Acesso em: 22 mar.2014.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Institucional – Conheça o MPF**. Rio de Janeiro: Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Rio de Janeiro, 2015a.

Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/institucional/conheca-o-mpf>. Acesso em: 28 mai. 2015.

_____. **Ranking estadual da transparência (Estado do Rio de Janeiro)**. Rio de Janeiro: Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Rio de Janeiro, 2015b. Disponível em: <<http://www.prrj.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/eventos-e-audiencias/documentos-relacionados-as-audiencias/ranking-estadual-de-transparencia>>. Acesso em: 28 mai. 2015.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão Pública: democracia e eficiência: uma visão política e prática**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo: teoria e prática**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento humano e IDH**. PNUD Brasil, 2012a. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Ranking IDHM Municípios 2010**. PNUD Brasil, 2012b. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS. **Boletim Oficial do Município de Duque de Caxias** – Portal da Prefeitura de Duque de Caxias. Prefeitura de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2015a. Disponível em: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1848&Itemid=497>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. **Duque de Caxias assina acordo com MPF para cumprimento da Lei de Acesso à Informação**. Prefeitura de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2015b. Disponível em: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1944:duque-de-caxias-assina-acordo-com-mpf-para-cumprimento-da-lei-de-acesso-a-informacao&catid=45:noticias-da-procuradoria&Itemid=287>. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. **História de Duque de Caxias**. Prefeitura de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2014. Disponível em: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=135&Itemid=216>. Acesso em: jan. 2014.

_____. **Portal da Prefeitura de Duque de Caxias**. Prefeitura de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2013a. Disponível em: <http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=175>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. **Portal da Transparência da Prefeitura de Duque de Caxias**. Prefeitura de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2013b. Disponível em: <<http://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/>>. Acesso em 10 mar. 2015.

_____. **SIPROD – Sistema de Informação de Processos e Documentos**. Prefeitura de Duque de Caxias: Duque de Caxias, 2010. Disponível em: <<http://webpmdc.duquedecaxias.rj.gov.br/ConsultaWeb/Paginas/ConsultaExternaProcesso/Pesquisar.aspx>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

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?journal=RevistaEDICIC&page=article&op=view&path%5B%5D=79&path%5B%5D=pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

_____. Tipologia documental como parâmetro para a gestão de documentos de arquivo: um manual para o município de Campo Belo (MG), 2002. **Dissertação (Mestrado em História Social)**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-25042003-181526/pt-br.php>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

ROUSSEAU, J. I.; COUTURE, C. **Os fundamentos da disciplina Arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

SANTANA, T. G. [et al.]. Re-descobrimo a Baixada Fluminense: A transformação do olhar do discente sobre os problemas socioambientais. In: *Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos – Encuentro de Geógrafos de America Latina*, 2013, Perú. **Trabalhos apresentados**, 2013, [p. 1-18]. Disponível em: <http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Tamires-Natalia-Shamila-Eldinei-Djalma-Cris.pdf>. Acesso em 15 jan. 2014.

SANTOS, Clezio S. **Introdução à Gestão Pública**. 1ª ed., v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário Jurídico Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001.

SARTURI, Claudia Adrielle. **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial**. Conteúdo Jurídico, Brasília - DF: mai. 2013, [p. 1-7]. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43523&seo=1>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos Modernos: princípios e técnicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **RAP – Revista de Administração Pública** – FGV, Rio de Janeiro: mar./abr. 2009, p. 349-366.

SICONFI. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro** (Brasil). Governo Federal, Tesouro Nacional, SERPRO, 2015. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

SILVA, Eliezer Pires. A noção de informação arquivística na produção de conhecimento em Arquivologia (1996-2006). **Dissertação de Mestrado** apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense, em convênio com o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Niterói: 2009. Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/102480054/Dissertacao-de-Eliezer-Pires-da-Silva>>. Acesso em 10 jun. 2014.

SILVA, Margareth. Arquivos fluminenses: as dificuldades para o acesso à informação. **Arquivo & História** - Revista do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Aperj, n.3, out. 1997, p. 11-19.

SILVA, S. C. A. **Algumas Reflexões sobre Preservação de Acervos em Arquivos e Bibliotecas** (opúsculo/folheto). 1. ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 1998, v.1.

_____. Fatos, atos e hiatos na preservação em arquivos. In: OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de; SILVA, M. C. S. M. E. (Org.). **Políticas de aquisição e preservação de acervos em universidades e instituições de pesquisa**. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins - MAST, 2012, p. 131-146.

SOUSA, R. T. B. **As bases do processo classificatório na Arquivística: um debate metodológico**. São Paulo: Associação dos Arquivistas de São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

TAVARES, F. R. O cinza que se expande pelo verde que se vende: geração de estratégias através de condições de conflitos na baixada fluminense - RJ. In: Encontro Nacional de Geógrafos, 2010, Porto Alegre -RS. **Encontro Nacional de Geógrafos - Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças Espaço de Diálogos e Práticas**, 2010. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1381>>. Acesso em: 10 set. 2014.

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Estados e Municípios – Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios - 2011**. Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda do Brasil, 2011. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Acesso em: 20 abr. 2015.

THOMASSEM, Theo. Uma primeira introdução à Arquivologia. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 5-16, 2006.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Rogério. Evolução histórica dos distritos e os processos de emancipação. Duque de Caxias. In: TÔRRES, Gênesis (org). **Baixada Fluminense: a construção de uma história: sociedade, economia, política**. 2ª ed. rev. e ampliada, Rio de Janeiro: INEPAC, 2008, p. 195-198.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Atribuições dos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias.....	166
APÊNDICE B – Solicitação de autorização para acesso e pesquisa nos serviços arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias.....	170

APÊNDICE A – Atribuições dos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias

Órgãos do Poder Executivo Municipal	Atribuições Gerais
Gabinete do Prefeito	<ul style="list-style-type: none"> - Assessorar o Prefeito na sua representação civil, social e administrativa; - Assessorar o Prefeito na adoção de medidas administrativas que propiciem a harmonização das iniciativas dos diferentes órgãos municipais; - Elaborar e assessorar o expediente oficial do Prefeito; - Encaminhar para publicação os atos do Prefeito; - Apoiar o Prefeito no acompanhamento das ações das demais Secretarias Municipais etc.
Procuradoria Geral do Município	<ul style="list-style-type: none"> - Analisar e confeccionar contratos de prestação de serviços, editais de licitações, termos de referência de toda contratação feita pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias e convênios; - Acompanhar e atuar nos processos judiciais de natureza trabalhista em face da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias; - Acompanhar e atuar nos processos judiciais de execuções fiscais e tributaria, elaboração de pareceres sobre os processos administrativos de natureza tributária etc.
Secretaria de Administração	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão de direitos a servidores públicos efetivos, temporários e de cargos comissionados; - Edição de atos normativos complementares à legislação municipal; - Consultoria direta ao Conselho de políticas de pessoal; - Autuação, arquivamento e desarquivamento de processos; - Gestão do patrimônio da administração pública municipal, realização de inventário analítico anual dos bens patrimoniais móveis e imóveis etc.
Secretaria de Governo	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuição e controle dos Boletins Oficiais da administração pública municipal; - Elaboração da política orçamentária e financeira da Secretaria; - Realização das atividades relativas às Comissões de Licitações da Prefeitura; - Realização das compras e serviços efetuados em função das licitações realizadas; - Análise dos contratos e convênios etc.
Secretaria de Fazenda	<ul style="list-style-type: none"> - Formulação da política econômico-tributária do Município e Planejamento fiscal; - Estudo, a regulamentação, a fiscalização e o controle da aplicação da legislação tributária; - Orientação dos contribuintes para a correta observância da legislação tributária; - Arrecadação e fiscalização de tributos; - Controle da Dívida Ativa do Município; - Formulação da política financeira e orçamentária do Governo; - Controle interno e prestação geral de contas; - Formulação e execução do controle do Poder Executivo etc.

APÊNDICE A (continuação).

Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Formular, executar e avaliar a Política Municipal de Assistência e Proteção Social no âmbito do Município, em consonância com as diretrizes gerais do Governo Municipal, o Sistema Único de Assistência Social e a legislação vigente; - Formular, executar e avaliar planos, projetos e ações que visem o enfrentamento dos problemas de pobreza, exclusão e risco social da população do Município, em consonância com a Política Municipal de Assistência e Proteção Social e da legislação vigente; - Estruturar, implantar e gerenciar o sistema de proteção social básica dirigido à população que vive em situação de vulnerabilidade social etc.
Secretaria de Ações Institucionais e Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> - Interagir com as secretarias no âmbito de relação interpessoal e funcional, em conjunto ou separadamente, com administração pública em geral a sociedade civil, gestão de pessoal, assessoria jurídica da secretaria; - Planejamento de campanhas institucionais, atendimentos estratégicos às secretarias, gerenciar todos os eventos da Prefeitura etc.
Secretaria de Controle Interno, Ciência e Tecnologia e Sistemas	<ul style="list-style-type: none"> - Representar, junto a TCE/RJ, a Administração Pública do Executivo Municipal, conforme Decreto nº 3.765, de 05.02.2001; - Aprovar portarias, manuais de normas e instruções internas de procedimentos que visem o aprimoramento, a eficiência e a eficácia dos controles internos no âmbito da Administração Municipal; - Aprovar documentos que impliquem em extinção de direitos e obrigações, tais como: ajustes de controle de estoque; inventário de matérias de consumo e permanente, baixa patrimonial; - Propor ao Executivo Municipal programas participativos que visem melhor desempenho da Administração Municipal, em busca do desenvolvimento de um verdadeiro espírito de sinergia em direção de uma gestão integrada da qualidade total; - Participar, de forma integrada, com os demais Órgãos Municipais responsáveis, na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual, bem como no acompanhamento de controle da execução das despesas etc.
Secretaria de Cultura e Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolar o recebimento de documentos oficiais, interface com agentes da sociedade civil; - Promover a articulação política entre agentes da sociedade civil e do governo municipal; - Elaborar as políticas de patrimônio, reconhecimento e preservação de bens culturais e turísticos do município etc.
Secretaria de Esporte e Lazer	<ul style="list-style-type: none"> - Analisar contratos, convênios e demais estruturas processuais relativos às ações de esporte e lazer; - Desenvolver políticas, projetos e programas municipais nas áreas de esporte e lazer etc.

APÊNDICE A (continuação).

Secretaria de Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar, administrar, supervisionar, controlar e avaliar a ação municipal no campo da educação; - Articular-se com os demais órgãos da Administração Municipal, bem como com seus congêneres Federal, Estadual e Municipais; - Formular, orientar, executar e programar políticas públicas de educação que assegurem o aperfeiçoamento do ensino e da aprendizagem de alunos, e da qualificação dos servidores da área etc.
Secretaria de Defesa Civil e Políticas de Segurança	<ul style="list-style-type: none"> - Executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em âmbito municipal; - Incorporar as ações de proteção e defesa civil no Plano Diretor municipal; - Identificar e mapear as áreas de risco de desastres; - Secretariar o Gabinete do Prefeito na elaboração de processos para a declaração de Situação de Emergência e de Estado de Calamidade Pública etc.
Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar e executar as ações e programas relacionados à Política Municipal de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, da Política Municipal sobre Mudança do Clima e da Política Municipal de Educação Ambiental; - Fomentar a oferta de alimentos, fibras e energia para a população, com qualidade e sustentabilidade, por meio de políticas públicas que promovam a produtividade e renda ao produtor, competitividade ao agronegócio municipal etc.
Secretaria de Obras	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenciar os programas e projetos referentes às obras públicas no município de Duque de Caxias; - Gerir a captação de recursos de diversas fontes, em especial da esfera pública federal, estadual e agências de fomento; - Gerir o planejamento e a coordenação das obras diretas das equipes de manutenção da infraestrutura municipal etc.
Secretaria de Planejamento, Habitação e Urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> - Exercer as funções relativas à liderança, articulação, controle de resultados, planejamento, coordenação, avaliação dos planos e programas em suas áreas de competência; - Realizar diagnóstico social a partir da caracterização da área de intervenção e da população beneficiária; - Analisar empreendimentos habitacionais de interesse social etc.
Secretaria de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver as ações da Política Municipal de Saúde; - Promover a integração ao Sistema de Planejamento do Município; - Promover a articulação da secretaria com os órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e locais, inclusive de natureza privada, visando ao atendimento de atividades setoriais do governo etc.

APÊNDICE A (continuação).

Secretaria de Transporte e Serviços Públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização de Postura e da ordem urbana; - Coordenar os serviços de operação dos assessores de fiscalização de transportes; - Gerenciar os dados estatísticos das penalidades de trânsito, oferecer assessoria jurídica relativas ao setor de julgamento e defesa das infrações de trânsito ocorridas no município etc.
Secretaria de Trabalho Emprego e Renda e Desenvolvimento Econômico	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar, organizar, coordenar e controlar as ações e programas de geração de empregos e de mobilidade urbana; - Executar e avaliar a política municipal de desenvolvimento, em consonância com o Plano Diretor do Município; - Elaborar, revisar e programar o plano de gestão de projetos sociais; - Elaborar políticas e estratégias para o estabelecimento de alianças e parcerias etc.
FUNDEC	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar, implantar e acompanhar os projetos de capacitação dos cidadãos; - Acompanhar e avaliar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias; - Elaborar, implantar e acompanhar projetos em educação, saúde, qualidade de vida, esportes e lazer; - Organizar a realização de eventos destinados à juventude etc.
IPMDC	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar a política administrativa, financeira e previdenciária do IPMDC; - Planejar e coordenar os serviços de perícia médica dos servidores; - Gerenciar o sistema de previdência dos servidores municipais etc.

Fonte: Elaboração própria.

**APÊNDICE B – Solicitação de autorização para acesso e pesquisa nos serviços
arquivísticos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias**



UNIRIO

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Humanas e Sociais

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

Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos – MPGA

Endereço: Av. Pasteur nº 458 – Prédio do CCH, Subsolo, Urca, Rio de Janeiro – RJ. CEP.: 22290-240.

Telefone: (21) 2542-2024

E-mail: ppgarq@unirio.br

Ofício n.º ____/2015

Rio de Janeiro, ____ de _____ de _____.

Ao Senhor

(Cargo e nome) _____

(Órgão municipal) _____

**Assunto: Solicitação de autorização para visitar e pesquisar sobre os Serviços de
Protocolo e Arquivo existentes na estrutura do(a) _____.**

Senhor Secretário,

Solicitar a V.S.^a autorização para que o aluno LEANDRO PINHEIRO DE CARVALHO, matriculado no PPGARQ da UNIRIO sob o nº 13219P4F07, RG nº _____(DIC-DETRAN), **possa ter acesso aos Serviços de Protocolo e/ou de Arquivo existentes na estrutura do _____**. Dentre esses serviços estão o Arquivo Geral do Município e o Protocolo Geral, ambos vinculados à Secretaria Municipal de Administração.

A pesquisa que o aluno desenvolve como Trabalho de Conclusão de Curso do PPGARQ possui como objetivo a elaboração de um diagnóstico dos procedimentos de gestão de documentos realizados pelos serviços arquivísticos existentes nos órgãos do Poder Executivo do município de Duque de Caxias.

O trabalho tem fins acadêmicos, de modo a produzir um diagnóstico relativo ao cenário desses procedimentos em Duque de Caxias, assim como, também, ressaltar a importância da gestão de documentos para a consecução das atividades técnico-administrativas da administração pública municipal.

Atenciosamente,

Prof. Dr. José Maria Jardim
Coordenador do PPGARQ-UNIRIO.