



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

Marcos Augusto Almeida Braga

**GESTÃO DE DOCUMENTOS E ACESSO À INFORMAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: análise dos critérios de
avaliação e métrica da Escala Brasil Transparente – EBT.**

Rio de Janeiro
2023

Marcos Augusto Almeida Braga

**GESTÃO DE DOCUMENTOS E ACESSO À INFORMAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: análise dos critérios de
avaliação e métrica da Escala Brasil Transparente – EBT.**

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

Linha de pesquisa: Arquivos, Arquivologia e Sociedade

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____
Prof. Dr. João Marcus Figueiredo Assis
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Coorientador: _____
Prof. Dr. Danilo André Cinacchi Bueno
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

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

Examinador
Suplente: _____
Prof^ª. Dr^ª Clarissa Moreira dos Santos
Universidade Federal Fluminense

Examinador
Interno: _____
Prof^ª. Dr^ª. Brenda Couto de Brito Rocco
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Examinador
Suplente: _____
Prof. Dr. Renato Crivelli Duarte
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

B BRAGA, Marcos Augusto Almeida
GESTÃO DE DOCUMENTOS E ACESSO À INFORMAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: análise dos critérios de
avaliação e métrica da Escala Brasil Transparente ? EBT. /
Marcos Augusto Almeida BRAGA. -- Rio de Janeiro, 2023.

Orientador: João Marcus Figueiredo Assis.
Coorientador: Danilo André Cinacchi Bueno.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Gestão de
Documentos e Arquivos, 2023.

1. . I. Figueiredo Assis, João Marcus, orient. II.
Bueno, Danilo André Cinacchi , coorient. III. Título. |

AGRADECIMENTO

Ao povo brasileiro que por meio dos seus impostos pagos com suor, sangue e lágrimas, pude cursar esse mestrado gratuitamente. E sendo assim entrego esse trabalho como uma prestação de contas desse “investimento cidadão” em prol de ser mais um elemento reflexivo nessa nossa longa jornada democrática. E na aspiração de que todos, em algum dia, terão acesso em equidade social podendo viver e não mais só sobreviver.

RESUMO

Analisa-se a Escala Brasil Transparente - EBT com o intuito de refletir sobre por que, em seus critérios metodológicos, não contempla a gestão de documentos como quesito para avaliação da transparência pública, considerando que esse é um dos alicerces democráticos. O objetivo geral é analisar, sob uma perspectiva da gestão de documentos e do acesso à informação, a metodologia da Escala Brasil Transparente – EBT, utilizada para verificar o nível de transparência ativa e passiva dos Estados, especificamente dos Poderes Executivos da região Sudeste do país, como recorte e universo empírico de investigação. Para alcançar esse objetivo, esta pesquisa se caracteriza como sendo de natureza qualitativa, utilizando uma metodologia de pesquisa bibliográfica, descritiva e exploratória. Os resultados evidenciaram um panorama de negação da gestão de documentos em detrimento da busca de uma imagem positiva de transparência pública. Para isso, lançou mão de uma métrica avaliativa da transparência carregada de superficialidade, em um universo delimitado pela Lei de Acesso à Informação. Logo, cumpriu somente o manual a fim de não demonstrar o caos informacional que os Estados vivem. Nesse aspecto, foram apresentados diretrizes e critérios para que a EBT avalie, em perspectiva de qualidade, a transparência pública brasileira.

Palavras-chave: Acesso à informação; Arquivo; Arquivologia; gestão de documentos; Transparência pública; Escala Brasil Transparente.

ABSTRACT

Analyze the Transparent Brazil Scale in an attempt to reflect why its methodological criteria do not include records management as a criterion for assessing public transparency, considering that it is one of the democratic foundations. The overall objective is to analyze, from the perspective of records management and access to information, the methodology of the Transparent Brazil Scale, used to assess the level of active and passive transparency of the Executive Branches of the southeastern states of the country, as a focus and empirical scope of investigation. To achieve this objective, this research is characterized as qualitative in nature, using a methodology of bibliographic, descriptive, and exploratory research. The results revealed a scenario where records management is neglected in favor of seeking a positive image of public transparency. To achieve this, an evaluative metric of transparency was employed, marked by superficiality, within a delimited universe of the Access to Information Law. Consequently, only the manual was followed in order not to demonstrate the informational chaos that the states are experiencing. In this regard, guidelines and criteria were presented for the Transparent Brazil Scale to assess Brazilian public transparency from a quality perspective.

Keywords: Access to information; Records Management; Public Transparency; Transparent Brazil Scale.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Fases da gestão de documentos	39
FIGURA 2	Ciclo de vida de documentos	39
FIGURA 3	A interligação das fases da gestão de documentos.....	40
FIGURA 4	Operações técnicas da gestão de documentos	41
FIGURA 5	Etapas da gestão de documentos	42
FIGURA 6	Transformação do Conceito de Estado de Direito	48
FIGURA 7	Transparência ativa e passiva	60
FIGURA 8	Quesitos avaliativos da LAI	69
FIGURA 9	Quesitos EBT 360°	70
FIGURA 10	Critérios Avaliativos Transparência Ativa	71
FIGURA 11	Critérios avaliativos transparência passiva	72
FIGURA 12	EBT - Transparência Passiva 1ª Edição	73
FIGURA 13	EBT - Transparência Passiva 2ª Edição	74
FIGURA 14	EBT - Transparência Passiva 3ª Edição	75
FIGURA 15	Resultado evolutivo da EBT em suas três edições.....	76
FIGURA 16	EBT - Avaliação 360° - 1ª Edição	77
FIGURA 17	EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição	78
FIGURA 18	A relação entre gestão de documentos e a LAI.....	120
FIGURA 19	Elementos constitutivos da Transparência pública	121
FIGURA 21	Resultado evolutivo da EBT em suas três edições	125
FIGURA 22	Resultado evolutivo da EBT 360° em suas duas edições	125

LISTAS DE QUADROS

QUADRO 1	Termo: Records Management	25
QUADRO 2	Termo: gestion des documents	26
QUADRO 3	Termo: gestión de documentos	27
QUADRO 4	Termo: gestão de documentos	28
QUADRO 5	Objetivos das funções Arquivísticas	42
QUADRO 6	Fundamentos da República Federativa do Brasil	50
QUADRO 7	Gerações do Direito	54
QUADRO 8	Remédios Constitucionais	57
QUADRO 9	Diferença entre Habeas Data e LAI	58
QUADRO 10	Accountability na Constituição Federal de 1988	62
QUADRO 11	Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - Espírito Santo	80
QUADRO 12	Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - Minas Gerais	82
QUADRO 13	Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - Rio de Janeiro	83
QUADRO 14	Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - São Paulo	85
QUADRO 15	Pedidos de informação: EBT - Transparência Passiva.....	86
QUADRO 16	Resultados EBT 360° 1ª edição - Espírito Santo	88
QUADRO 17	Resultados EBT 360° 2ª edição - Espírito Santo	90
QUADRO 18	Resultados EBT 360° 1ª edição - Minas Gerais	92
QUADRO 19	Resultados EBT 360° 2ª edição - Minas Gerais	94
QUADRO 20	Resultados EBT 360° 1ª edição - São Paulo	96
QUADRO 21	Resultados EBT 360° 2ª edição - São Paulo	98
QUADRO 22	Resultados EBT 360° 1ª edição - Rio de Janeiro	100
QUADRO 23	Resultados EBT 360° 2ª edição - Rio de Janeiro	103
QUADRO 24	Pedidos de informação EBT 360°.....	105
QUADRO 25	Cronologia de criação dos Arquivos Públicos do Sudeste	106
QUADRO 26	Programas de gestão de documentos na região sudeste	107
QUADRO 27	Existência de Instrumentos área-fim	106
QUADRO 28	Relação entre notas da EBT e Programas de gestão de documentos	110
QUADRO 29	Identificação da área -meio e fim dos pedidos e fase da GD	111
QUADRO 30	Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - Espírito Santo	113
QUADRO 31	Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - Minas Gerais (MG)	114
QUADRO 32	Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - Rio de Janeiro	115
QUADRO 33	-Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - São Paulo	117
QUADRO 34	- Critérios avaliativos para EBT pelo viés da gestão de documentos	130

LISTA DE ABREVIACÕES

- AN** Arquivo Nacional
- APEES** Arquivo Público do Estado do Espírito Santo
- APM** Arquivo Público Mineiro
- APERJ** Arquivo Público do Estado do Rio De Janeiro
- APESP** Arquivo Público do Estado de São Paulo
- CF** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CGU** Controladoria Geral da União
- GITAA** Grupo Ibero-Americano de Tratamento de Arquivos Administrativos
- EBT** Escala Brasil Transparente
- E-SIC** Serviço de Informações ao Cidadão
- GD** gestão de documentos
- LAI** Lei de Acesso à Informação
- MGD** Manual de gestão de documentos
- OEA** Organização dos Estados Americanos
- PCD** Plano de Classificação Documental
- PGD** Programa de gestão de documentos
- RAMP** Records and Archives Management Program
- TTD** Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.2 Metodologia.....	16
1.3 Coleta de Dados.....	17
1.4 Sistematização dos dados.....	18
1.4 Análise dos dados.....	18
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E LEGAIS DA GESTÃO DE DOCUMENTOS NO BRASIL.....	20
2.1 Fundamentos teóricos da gestão de documentos.....	20
2.1.1 A origem e definições conceituais da gestão de documentos.....	24
2.2 Fundamentos metodológicos da gestão de documentos no Brasil.....	29
2.3 Fundamentos legais da gestão de documentos no Brasil.....	35
3 DIREITO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	45
3.1 O Estado de Direito.....	45
3.1.1 O Estado Democrático de Direito.....	46
3.1.2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	49
3.1.2.1.1 Direitos Sociais.....	51
3.1.2.1.2 Direitos Cíveis e Políticos.....	51
3.1.3 A Formação do Direito à Informação.....	52
3.1.3.1 A Lei de Acesso à Informação (LAI).....	56
4 A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE (EBT).....	67
4.1 - Metodologia da EBT.....	68
4.2 - As Avaliações da EBT.....	73
4.2.1 EBT - Transparência Passiva 1ª Edição.....	73
4.2.2 EBT - Transparência Passiva 2ª Edição.....	74
4.2.3 EBT - Transparência Passiva 3ª Edição.....	75
4.2.4 EBT - Avaliação 360° - 1ª Edição.....	76
4.2.5 EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição.....	77
5 LEVANTAMENTO E SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS DA EBT E GESTÃO DE DOCUMENTOS NA REGIÃO SUDESTE.....	80
5.1 Escala Brasil Transparente (EBT) passiva região Sudeste.....	80
5.1.1 Escala Brasil Transparente (EBT) 360º região Sudeste.....	85
5.1.2 A gestão de documentos na região Sudeste.....	105
5.2 Sistematização da EBT e gestão de documentos	110
5.3 Sistematização gestão de documentos e LAI	118
6 ANÁLISE DOS DADOS DA EBT A PARTIR DA GESTÃO DE DOCUMENTOS.....	122

6.1 Critérios de Avaliação da Transparência Pública.....	129
6.2 Diretrizes para avaliação da transparência pública.....	129
6.3 Critérios estabelecidos de avaliação para EBT.....	130
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS.....	139

1 INTRODUÇÃO

O século XXI inicia-se dentro do processo contínuo e permanente de transformações, inclusive catastróficas¹, em que o propósito do Estado Democrático de Direito é a força motriz que paulatinamente vem inserindo o cidadão de forma efetiva no centro das decisões públicas. No intrincado jogo democrático a informação torna-se o epicentro nas questões que envolvem a construção de um Estado que prima pela transparência.

Por esse aspecto são criadas leis que estabelecem a procedimentalidade para o acesso à informação pública, no caso brasileiro, destaca-se a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ou Lei de Acesso à informação (LAI). Essa Lei, dentro do arcabouço democrático, é elementar para que de fato o cidadão possa estar a par das ações do poder público, logo se instrumentalizando no que chamamos de *accountability*².

Essas ferramentas são postas ao cidadão, no entanto elas precisam, ainda, serem analisadas, instrumentalizadas pelo viés de outros campos científicos como a Ciência Arquivística, através da gestão de documentos. No entender de que a democracia é procedimental (BOBBIO, 2015), entende-se que quem faz essa procedimentalidade no Poder Público é a gestão de documentos, juntamente a outras ferramentas democráticas, porque a democracia é executada pelo recurso ao documento orgânico, produzido por instituições democráticas. Sendo assim, é intrínseca a importância das atividades de gestão de documentos na implementação da LAI e na transparência pública no país e é por esse pressuposto que esse trabalho se desenvolverá.

O interesse por aprofundar pesquisas voltadas para os imbricamentos da gestão de documentos e a Lei de Acesso à Informação se iniciou na graduação do curso de História, por meio de participação em grupo de pesquisas de biografias e autobiografias. Iniciei pesquisas sobre a biografia do Barão do Rio Branco e constatei como as questões documentais estavam no cerne, inclusive decisivo, nos litígios fronteirços no Brasil, ou seja, documentos de arquivo que delimitaram as fronteiras do país.

¹ Eric Hobsbawm (1994) - Em seu livro “Era dos Extremos: o breve século XX” traça o panorama da história mundial do período que vai da Primeira Guerra Mundial até a queda da União Soviética, analisa as principais transformações políticas, econômicas, culturais e sociais ocorridas nesse intervalo de tempo. Nessa obra é recorrente o autor utilizar para o período como o “século das catástrofes”. Essas catástrofes se estendem desde: As Grandes Guerras Mundiais, Regimes totalitários, Uso de armas nucleares, Grandes crises econômicas, Grandes desigualdades sociais e crises ambientais.

² Accountability - Pode ser definido como o dever de prestar contas decorrentes das atividades e decisões de um órgão ou indivíduo, inclusive sobre os resultados dessas atividades. É a responsabilidade de dar explicações e responder por decisões tomadas, na medida de sua discricionariedade (COSTA, 2017); (OLIVEIRA, 2017); CARDOSO, 2015). Por isso, a *accountability* é elementar para o cidadão para que possa ter informações sobre as ações dos órgãos públicos, possibilitando o controle social e a promoção da democracia e da transparência na gestão pública.

No limiar da publicação da LAI, iniciei uma especialização que buscava analisar a prática da gestão de documentos como fundamental na execução da LAI. O campo empírico foi a Prefeitura do município de Goiânia, Estado de Goiás. O resultado constatado foi o distanciamento das práticas arquivísticas e a carência de um programa mínimo de gestão de documentos na implementação da LAI, comprometendo, assim, o acesso à informação de fato.

No mestrado em questão, buscamos abranger no campo empírico a região Sudeste do Brasil. Apresentamos uma revisão da literatura sobre os processos formativos do Estado Democrático de Direito, com o intuito de estabelecer suas ligações com o acesso à informação, transparência pública e gestão de documentos. Por meio desse arcabouço, procuramos situar historicamente o acesso à informação, visando entender os embates informacionais na contemporaneidade. Concomitantemente, inseridos os desdobramentos naturais em uma democracia, que envolvem o controle social e a accountability.

Nesse intento a partir dos seguintes questionamentos como problemas de pesquisa: Porque nos critérios de avaliação e métrica da Escala Brasil Transparente – EBT não contempla, enquanto critério de avaliação de transparência ativa, a publicação anual de rol de documentos classificados e desclassificados com cada grau de sigilo previstos na LAI, bem como os planos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos, previstos na Lei Federal de arquivos?

Estariam estes instrumentos de transparência ativa fora da metodologia da EBT pela inexistência ou baixa frequência de sua publicação pelos estados e municípios, a ponto de não serem considerados para não prejudicar a avaliação dos mesmos?

Como a gestão de documentos e seus instrumentos, em especial, as tabelas de temporalidade de documentos, podem contribuir para elevar a transparência da administração pública no que tange à classificação de acesso de documentos sigilosos previstos na lei de acesso à informação?

A pertinência e justificativa da pesquisa, por uma perspectiva social, tem por base as ponderações de Fonseca (1999), que afirma que o direito de acesso à informação não está ligado somente à mentira, falsidade ou negação, mas também ao segredo – aquilo que não se torna público. Nesse sentido, a LAI, seguindo e reafirmando aspectos de legislações anteriores, ao definir o acesso como regra e o sigilo como exceção, normatiza regras, procedimentos, fundamentos, prazos, graus de sigilo e de acesso, bem como as autoridades responsáveis para a classificação e desclassificação de informações/documentos.

Contudo, por uma perspectiva da Arquivologia, para o acesso pleno às informações e documentos produzidos e acumulados pela administração pública, sejam ostensivos ou sigilosos, a gestão de documentos se torna estrategicamente essencial para o cumprimento da legislação vigente, pois trata-se de um processo arquivístico de controle do ciclo de vida dos documentos, visando a racionalização da produção, tramitação, uso, classificação, avaliação, preservação e acesso aos documentos de arquivo. Tais processos contribuem para elevar o nível de transparência e prestação de contas da administração pública brasileira, informando ao cidadão, ao pesquisador e outros órgãos de controle e de fiscalização, o que, onde, como, quem e qual o prazo de acesso e uso dos documentos de arquivo.

Nesse sentido, no âmbito da gestão de documentos, são os Planos de Classificação de Documentos (PCD) e as Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTD) os instrumentos que materializam a relação orgânica entre o contexto de produção e o documento produzido e seus prazos de guarda, sendo a TTD o instrumento de controle de prazos de vigência, prescrição, arquivamento, preservação ou eliminação, bem como de transparência ativa no que tange o acesso à informação, informando quais documentos são ostensivos e quais documentos são sigilosos, indicando o acesso ou a restrição de acesso.

A LAI, dessa forma, traz claramente em seu Art. 30, incisos I e II, a determinação de que os órgãos públicos devem publicar anualmente o rol de documentos classificados e desclassificados com cada grau de sigilo, combinado com o § 1º do mesmo artigo, que determina a publicação e manutenção de exemplar para consulta pública em suas sedes. Então, com base nessa reflexão, a gestão de documentos é um processo arquivístico essencial para permitir o controle social por meio do acesso pleno à informação, a partir do conhecimento dos seus documentos classificados e avaliados, os critérios de acessos e prazos de guarda e eliminação, portanto, elevando a transparência ativa da administração pública no Brasil.

Entretanto, ao analisarmos a metodologia proposta pela Controladoria Geral da União - CGU, para medir a transparência pública em estados e municípios, com intuito de averiguar o cumprimento dos dispositivos da LAI, é possível notar um descompasso entre a gestão de documentos e o acesso à informação, ao não considerar a gestão de documentos, logo seus instrumentos PCD e TDD, como critérios de avaliação da transparência ativa, e muito menos o rol de informações classificadas e desclassificadas com cada grau de sigilo de acordo com a LAI, em sua metodologia de avaliação e ranqueamento da transparência denominada de “Escala Brasil Transparente – EBT”. Em publicações divulgadas pela própria CGU (2011), reconhece que para se chegar ao acesso pleno é necessário que operações como a produção,

tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos estejam estabelecidas em suas políticas institucionais.

Por esse aspecto, essa pesquisa tem por objetivo geral: discutir, sob a perspectiva da gestão de documentos e acesso à informação, a metodologia da Escala Brasil Transparente – EBT, utilizada para averiguar o nível da transparência ativa e passiva dos Poderes Executivos Dos Estados da região sudeste.

Para consecução desse fim elencamos os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar os fundamentos teóricos, metodológicos e legais da gestão de documentos no Brasil como requisito para transparência pública;
- b) Discutir o direito de acesso à informação e transparência pública como elemento de controle social e de prestação de contas públicas (*accountability*);
- c) Sistematizar, analisar e propor critérios de avaliação no que tange à gestão de documentos e ao acesso à informação no âmbito da metodologia da Escala Brasil Transparente – EBT.

Com o intuito de atingir os propósitos estabelecidos, a pesquisa trilhou por meio da seguinte estrutura, conforme demonstraremos:

Na seção de introdução, com o objetivo de explicitar do que se trata esta dissertação e seus conceitos temáticos nucleares - acesso à informação, gestão de documentos e transparência pública - inseridos em uma problemática, juntamente com os respectivos objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa nas perspectivas científicas, sociais e na área. Junto a essa seção, são delineados tanto o enquadramento metodológico quanto os passos metodológicos referentes ao levantamento, sistematização e análise dos dados.

Na seção 2, explora-se a origem da gestão de documentos, ressaltando sua evolução nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Brasil. Nesse sentido, abordam-se as definições conceituais da gestão de documentos em diferentes contextos linguísticos. Observam-se variações nos termos utilizados e nas ênfases atribuídas, conforme cada contexto nacional. Isso nos leva à compreensão de sua importância na atualidade e sua relação com a transparência e o acesso à informação no século XXI. A partir disso, apresentam-se os fundamentos teóricos, metodológicos e legais da gestão de documentos no Brasil e seus desdobramentos nos instrumentos de gestão, enraizados em um lugar que se articula com requisitos de transparência pública.

Na seção 3, propõe-se explorar a gênese do Estado Democrático de Direito e suas implicações no processo de construção de uma sociedade cidadã. Dentro desse panorama, tópicos que outrora foram negligenciados ao longo do tempo ganham destaque no cerne dos debates políticos no século XX, tais como os direitos sociais, políticos e civis, bem como questões fundamentais como o acesso à informação, a transparência governamental e a responsabilização no âmbito do accountability.

Na seção 4, apresenta-se a Escala Brasil Transparente (EBT) em seus dois variados formatos, a EBT-Transparência passiva e a EBT 360°, juntamente com sua respectiva metodologia. É demonstrado o resultado do nível de transparência pública ao longo do período avaliado, de 2015 a 2020, no Brasil.

Na seção 5, realizou-se o levantamento e sistematização de dados relacionados à EBT e à gestão de documentos, com foco na região Sudeste. Utilizaram-se os resultados disponibilizados pela Controladoria Geral da União (CGU) para essa coleta, bem como o levantamento da gestão de documentos por meio dos trabalhos de Bueno (2019) e Faben (2019). Esses dados foram sistematizados conforme a metodologia desta pesquisa, o que nos permitiu obter uma visão mais clara e aprofundada das correlações, resultando em uma análise sólida e considerações embasadas.

Na seção 6, analisamos as informações levantadas e sistematizadas e, a partir das discussões desenvolvidas ao longo da pesquisa, buscamos obter uma melhor compreensão das congruências e incongruências na interseção da gestão de documentos e da EBT, visando à promoção da transparência pública na busca pela qualidade. Através desse aporte informativo da pesquisa, sugerimos diretrizes para a avaliação da transparência pública e apresentamos um modelo de avaliação, baseado na ótica da gestão de documentos, que consideramos ser o pilar fundamental da transparência pública.

Na seção 7, apresentamos as considerações finais, onde retomamos de forma concisa nossa abordagem inicial, os desenvolvimentos da dissertação e, por fim, as referências.

1.2 Metodologia

A ciência é a sistematização de conhecimentos reunidos de forma inteligível e correlacionados sobre fenômenos e comportamentos o qual busca se pesquisar (MARCONI e LAKATOS, 2003). Para se alcançar o conhecimento científico torna-se necessário estabelecer maneiras de se chegar ao objetivo pesquisado e para isso utilizamos o método.

O método é o conjunto de operações sistemáticas e lógicas que possibilitam chegar ao objetivo com resultados válidos, a partir de um delineamento do caminho a ser trilhado (MARCONI e LAKATOS, 2003, p.83.)

Fazem parte do campo investigativo desta pesquisa a realidade da gestão de documentos, acesso à informação e a transparência pública, delimitamos como campo empírico os Poderes Executivos dos Estados da região Sudeste do Brasil participante da EBT, sendo eles São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Nesse universo de pesquisa delimitado, será realizado levantamento de dados em relação a avaliações EBT transparência passiva 1ª, 2ª e 3ª edição e as duas avaliações EBT 360°. Em seguida será realizado outro levantamento de dados dos Programas de gestão de documentos da região Sudeste e seus instrumentos de gestão. E por fim a sistematização desses levantamentos para melhor compreensão realizados por métodos específicos, como seguem abaixo.

1.3 Coleta de Dados

Desenvolvemos um levantamento bibliográfico sobre os temas: políticas públicas arquivísticas juntamente aos seus Arquivos Públicos, gestão de documentos e Escala Brasil Transparente. Foram utilizadas as fontes: Arquivos Públicos Estaduais da região sudeste, manuais de gestão de documentos, Plano de classificação documental, tabela de temporalidade documental, e as métricas avaliativas da EBT.

Na seção 5 delineamos uma abordagem detalhada para analisar a transparência pública na região Sudeste do Brasil, utilizando como referência os resultados da Escala Brasil Transparente (EBT), com recorte para a região Sudeste.

A coleta desses dados é fundamental para oferecer um suporte empírico sólido às argumentações apresentadas ao longo do trabalho. Este levantamento servirá como base para a sistematização das informações e contribuir reflexivamente com as diretrizes de avaliação do nível de transparência no contexto brasileiro.

Para atingir esse propósito, apresentamos as tabelas das avaliações da EBT passiva em suas três edições e da EBT 360° em suas duas edições, todas com um recorte específico para a região Sudeste. Essa abordagem nos permitirá compreender como os entes federados nessa

região responderam ao imperativo da transparência pública, conforme estabelecido pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

Iniciaremos pelo Estado do Espírito Santo, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro e, por último, São Paulo. A metodologia adotada, em consonância com as diretrizes da CGU, focaliza na verificação e avaliação da regulamentação da LAI, com ênfase na transparência passiva. Dentre os elementos avaliados estão a previsão de autoridade classificadora de sigilo, a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), a responsabilização de servidores públicos, a instância recursal, e os resultados das respostas aos pedidos de informação, realizados via E-SIC.

Esse enfoque metodológico de coleta proporcionará uma compreensão aprofundada da efetividade das práticas de transparência na região Sudeste, contribuindo assim para a análise da transparência pública no Brasil em congruência com a gestão de documentos.

1.4 Sistematização dos dados

Foram elaborados quadros para uma visão panorâmica, a fim de evidenciar as congruências e incongruências da EBT frente aos Estados da região Sudeste e a existência de Arquivos Públicos e seus instrumentos de gestão de documentos, com o intuito de produzir informações e promover uma análise qualitativa. Em busca do propósito de evidenciar a gestão de documentos como elemento fundamental para a estruturação dos requisitos de transparência e como a EBT não refletiu a realidade informacional da região Sudeste como um quesito avaliativo.

1.5 Análise dos dados

Por meio da sistematização foi possível a análise dos critérios relacionados à transparência pública, mediante o uso da EBT, juntamente com a gestão de documentos pelo viés qualitativo. De acordo com Marconi e Lakatos (2007), a abordagem metodológica qualitativa busca analisar e interpretar de maneira profunda e complexa a descrição de comportamentos, hábitos e atitudes.

A análise de dados envolveu uma abordagem sistemática e estruturada para examinar as informações coletadas e sistematizadas. Para situar o pensamento teórico sobre acesso à informação e gestão de documentos foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a qual “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44).

A abordagem proporcionou a oportunidade de examinar diretrizes, manuais e políticas que norteiam a gestão documental nesses Estados do Sudeste, bem como as conexões e inferências frente ao que se definiu na EBT como parâmetros de avaliação da transparência pública.

Munidos dessa sistematização, buscamos analisar na seção 6 os reflexos da falta de um Arquivo Público Estadual, juntamente com a existência ou não de instrumentos arquivísticos básicos, como Plano de Classificação Documental e Tabela de Temporalidade e Destinação. Analisamos os efeitos dessas ausências ou não nos resultados da EBT, a fim de demonstrar o impacto da gestão de documentos na transparência pública, e, no caso em questão, na EBT.

Dessa forma, esta pesquisa se caracteriza como de natureza qualitativa, sendo os tipos de abordagens exploratória e descritiva, por identificar fatores determinantes ou contributos para fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade, justamente por explicar o porquê dos fatos e a sua razão (GIL, 2002).

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E LEGAIS DA GESTÃO DE DOCUMENTOS NO BRASIL

A centralidade da informação na contemporaneidade ganha contornos antes inimagináveis, principalmente devido às tecnologias de comunicação e informação, agora insufladas por vertentes de acesso à informação, proteção de dados pessoais, transparência, governo aberto, combate à corrupção e integridade. É nesse intrincado labirinto que a gestão de documentos se move, gravitacionando todas essas vertentes de debates contemporâneos.

As transformações políticas, econômicas, sociais e culturais oriundas do século XX - “a maior, a mais rápida e mais fundamental da história” (HOBSBAWM, 1994, p. 18) - foi tão profunda quanto irreversível, e continua acontecendo. Por isso, o gosto recorrente do fel, no presente, de um século onde seus constructos foram forjados em grandes crises econômicas, guerras, catástrofes, dissensões sociais e extermínios incalculáveis.

Entender o nascedouro e o delineamento da gestão de documentos nesse contexto temporal é auspicioso para uma melhor compreensão de seus progressos e retrocessos em sua aplicabilidade, nuances diversificadas que cada país incutirá e, inclusive, entender o porquê é um debate atual em pontos nevrálgicos como acesso à informação, ainda, em pleno século XXI.

2.1 Fundamentos teóricos da gestão de documentos

A partir do privilégio de um olhar retrospectivo propiciado por autores como Llansó i Sanjun (1993), Jardim (1995), Indolfo (2013), Santos (2013) e Bueno (2019) sobre gestão de documentos, percebe-se, no caso brasileiro, um passado e futuro seccionado do presente.

A partir dessas constatações, trazer à tona a trajetória da gestão de documentos, torna-se tarefa elementar para compreensão da sua nuclearidade para a atualidade, nesta seara da “era dos direitos” conforme tituló Bobbio (2004).

A gestão de documentos surge a partir de necessidades paradigmáticas sociopolíticas, que demandou um olhar mais reflexivo tanto de arquivistas como do próprio Estado. Esses novos paradigmas forjados pela queda da bolsa de Nova Iorque (1929), o período do entre

guerras e a Segunda Guerra (1939 -1945) reverberarão, ao longo dos séculos seguintes, a centralidade da informação a nível global.

Indolfo (2013), em *Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia*, traz uma visão panorâmica das origens do conceito de gestão de documentos. Ressalta a origem de cunho anglo-saxão e estadunidense no erigir conceitual, a partir de 1940, e um forte apelo para a administração - *records management*.

Inicialmente, a perspectiva estava sedimentada em eficiência e economia, mais do que um viés mais arquivístico. Utiliza-se de Llansó i Sanjun (1993) para abordar os momentos fundantes do records management.

A partir disso, relata que o estopim do seu protagonismo nos Estados Unidos foi quanto à ilegalidade do descarte da documentação, que cresceu em decorrência disso, e a grande avalanche informacional com seu ingresso na Segunda Guerra Mundial.

Esses acontecimentos demandaram a edificação específica para seu Arquivo Nacional e diversas comissões dedicadas ao estudo da documentação acumulada, visando à sua eliminação. Nesse sentido, Indolfo (2013) ressalta um marco, de grande desenvolvimento, nesses debates, entre 1934 e 1941 - votação do National Archive Act e a instalação de um imóvel para armazenagem documental, respectivamente.

A partir de Bueno (2019), Indolfo (2013) e Jardim (2015), é possível identificar marcos que redundaram nas futuras legislações nos Estados Unidos, que, em maior ou menor medida, influenciarão o continente em sua prática de gestão de documentos.

- Comissão Hoover (1947-1949) - responsável em realizar diagnóstico;
- Lei Federal de gestão de documentos de 1950 (Federal Records Management Act)
- Records Management Act (1975) - define gestão de documentos;
- Amendments on Federal Records Management Act (1976), prestação de contas dos programas de gestão de documentos.
- NARA (National Archives and Records Administration) e a reorganização da administração dos arquivos, quando nos meados dos anos 1980.

A criação da lei de gestão de documentos, em 1950, tem sua preponderância decorrente de ser a primeira com uma definição oficial.

Em setembro de 1950 o presidente Harry S. Truman aprovou a Federal Records management Act (Lei Federal de gestão de documentos), que definiu pela primeira vez, do ponto de vista legal e conceitual, a noção de gestão de documentos nos

Estados Unidos, incluindo a criação/produção e conservação dos documentos correntes, sua destruição ou transferência para os depósitos intermediários e o recolhimento para o Arquivo Nacional dos documentos que possuísem valores secundários. O administrador do GSA receberia o encargo de melhorar os procedimentos da criação/produção de documentos, a gestão dos documentos correntes e, especialmente, a administração dos arquivos intermediários (federal records centers) (BUENO, 2019, p.142).

Há três vertentes a serem consideradas nas teorias arquivísticas, conforme explicita Moreno (2008). Uma pelo viés estritamente delimitado pelo valor secundário, no caso a de tradição europeia. Uma com sua matriz delimitada pelos documentos de valor primário (records management), de origem estadunidense. E uma outra chamada de arquivística integrada que trata da junção simultânea dos valores primários e secundários no tratamento dos documentos.

Bueno (2019), em sua pesquisa *Gestão de documentos no âmbito das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo estadual no Brasil*, segue o caminho pontuado por Jardim, em meados da década de 1980, e a trajetória histórica da gestão de documentos de Moreno (2008). No entanto, a abordagem tem um cunho visceral com riqueza de traduções dos relatórios das comissões importantes da época, legislações estadunidenses, publicações do *Records and Archives Management Program* (RAMP) e autores de relevância daquele contexto. O autor traça a gestão de documentos em suas variadas vertentes: estadunidense, canadense, australiana e o caso brasileiro.

Nos Estados Unidos, a gestão de documentos surge atrelada a demandas administrativas. E teve sua definição oficial firmada, com a Lei Federal de gestão de documentos, como: “planejamento, controle, direção, organização, treinamento, promoção e outras atividades gerenciais envolvidas com relação à criação, manutenção, uso e destinação de documentos” (BUENO, 2019, p. 134). Estavam sensivelmente ligados à noção de gerenciamento de documentos.

Conforme o autor, termos como “classificação, avaliação e destinação de documentos administrativos” (BUENO, 2019, p. 135,) tornam-se primordiais para a comunidade arquivística, nos debates a partir daí.

Os elementos estruturantes da gestão de documentos são erigidos por meio de quatro pilares que, inclusive, se disseminaram internacionalmente: o conceito de ciclo de vida dos documentos; programas de assessoria contínua; controle da gestão de documentos correntes e intermediários e especialização contínua de profissionais. (RICKS, 1985, p. 181-182, *apud* BUENO, 2019, p. 143).

A versão da gestão de documentos, evoluída do Canadá/Quebec, e que também terá forte influência internacional, nasce do amálgama social como o acesso à informação, transparência pública, prestação de contas e patrimônio cultural documental. Conforme Bueno (2019), Lopes³ é o pesquisador brasileiro e o arauto dessa vertente, da gestão de documentos integrada, no Brasil.

O autor demarca a década de 1980 como o início da metodologia da gestão da informação orgânica registrada, no Quebec, província canadense, e oficializada de fato no XII Congresso Internacional de Arquivos, em Montreal. Essa abordagem faz a junção da Arquivologia clássica europeia com a Arquivologia estadunidense.

A título de entendimento conforme Moreno (2008), a Arquivologia clássica de origem europeia com destaque para França e Itália, encabeçada por Sir. Hilary Jenkinson, tinha sua identidade mais conservadora, com foco para os arquivos históricos, conservação e custódia dos documentos na fase permanente.

O contexto ao qual se circunscreve esse novo momento para Arquivologia são:

- 1 - criação da Association des archivistes du Québec (AAQ) em 1967;
- 2 - criação do L'affaire des manuscrits em 1972;
- 3 - criação da Política Cultural de Jean-Paul L'Allier em 1976;
- 4 - Promulgação da Lei de Acesso aos Documentos Públicos e Proteção de Informações Privadas em 1982 e Lei de Arquivos do Quebec em 1983;
- 5 - criação de programas educacionais de Arquivística nas universidades em 1983-1984;
- 6 - criação do Conselho Canadense de Arquivos, em 1985;
- 7 - o XII Congresso Internacional de Arquivos, realizado em Montreal em 1992 (GAGNON-AGUIN 1992, COUTURE 1999, 2005, LOPES 1996, 1998, 2000, TOGNOLI 2010, LOUSADA 2015, *apud* BUENO, 2019, p. 171).

A vertente australiana, fruto das reflexões do pensamento pós-moderno⁴, enunciado por Frank Upward, em 1990, e que já vinha sendo objeto de debates desde 1960, emerge o *records continuum*. Esse novo modelo com abordagem pós-custodial decorre da realidade dos documentos arquivísticos digitais, traz um remodelamento das práticas teóricas metodológicas

³Luís Carlos Lopes – Doutor pela Universidade de São Paulo. Foi Membro do Comitê de Ensino do Conselho Internacional de Arquivos. Foi Professor e coordenador do Curso de Arquivologia do Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília.

⁴ Pós-moderno - Esse é um conceito de difícil conceituação, logo o consenso entre os autores não há. No entanto, autores como Zingmung (2001), Lyotard (1979), Jamerson (1991), Baudrillard (1981) em suas respectivas conceituações trata de um ponto em comum as transformações e fragmentação em contraponto a uma narrativa unificadora.

arquivísticas e está ligado à continuidade e a perenidade do documento no tempo, ao invés de fases delimitadas oriundas do ciclo de vida dos documentos (BUENO, 2019).

A maneira em que cada país orquestrará a sua vertente de gestão de documentos será diferente, em decorrência de estar permeada por contexto histórico, político e arquivístico distinto. E por essa realidade diversificada foi preciso estabelecer um conceito (INDOLFO, 2013).

A autora aborda que por intermédio da UNESCO, através do seu programa RAMP (Records and Archives Management), buscou-se arregimentar o conceito e as práticas, dos seus estados membros, sobre gestão de documentos com a publicação *La Función de la Gestión de Documentos y Archivos en los Sistemas Nacionales de Información: estudio del RAMP*, de 1983, realizada por James B. Rhoads.

A fin de satisfacer mejor las necesidades de los Estados Miembros, en particular los países en desarrollo, en los campos especializados de la gestión de documentos y archivos, la División del Programa General de Información de la Unesco ha establecido un Programa de Gestión de Documentos y Archivos - RAMP.

Los elementos básicos del programa RAMP reflejan los temas generales del Programa General de Información. Así, pues, el RAMP comprende proyectos, estudios y otras actividades destinadas a:

1. Fomentar la formulación de políticas y planes de información (nacionales, regionales e internacionales).
2. Fomentar y difundir métodos, pautas y normas para el manejo de la información.
3. Contribuir a la creación y mejoramiento de infraestructuras de la información.
4. Contribuir a la creación y mejoramiento de sistemas especializados de información en los campos de la educación, la cultura, la comunicación y las ciencias sociales y naturales.
5. Fomentar la formación y capacitación de los especialistas en información y de los usuarios de la misma. (RHOADS, 1983, p.04).

2.1.1 A origem e definições conceituais da gestão de documentos

Jardim (2015), em *Caminhos e Perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações* faz um levantamento sobre gestão de documentos e os significados e as diferenças de abordagens conceituais e semânticas em cada país.

Em sua pesquisa constatou que em países anglo-saxônicos termos associados ao *records management* estão ligados aos objetos, ações e objetivos. O objeto está demarcado pela produção, manutenção, uso e destinação de documentos (*creation, maintenance, use and records disposition*). As ações estão delimitadas por planejamento, controle e direção

(planning, controlling, directing). Os objetivos são delineados por significados como economia e eficiência (*economy and efficiency*).

É mencionado o ciclo vital nos itens 1 e 4; o autor atribui ao fato de ser uma abordagem já culturalizada e, por isso, pouco citada nos sete significados levantados.

Quadro 1 - Termo: Records Management

Fonte	País	Definição
1. Glossary of Archival and Records Terminology. Society of American Archivists	EUA	The systematic and administrative control of records throughout their life cycle to ensure efficiency and economy in their creation, use, handling, control, maintenance, and disposition.
2. National Archives and Records Administration	EUA	The planning, controlling, directing, organizing, training, promoting, and other managerial activities involved with respect to records creation, records maintenance and use, and records disposition in order to achieve adequate and proper documentation of the policies and transactions of the Federal Government and effective and economical management of agency operations.
3. Introduction to Archival Terminology	EUA	The profession concerned with achieving economy and efficiency in the creation, use, and maintenance of current records.
4. The Management of Public Sector Records: Principles and Context	Inglaterra	That area of general administrative management concerned with achieving economy and efficiency in the creation, maintenance, use and disposal of the records of an organisation throughout their entire life cycle and in making the information they contain available in support of the business of that organisation.
5. The InterPARES 3 Project Glossary	Canadá	The systematic design, implementation, maintenance and administrative control of a framework for the making and keeping of records by a records manager (trusted records officer) to ensure efficiency and economy in their creation, use, handling, control, maintenance and disposition. The field of management responsible for the efficient and systematic control of the creation, receipt, maintenance, use and disposition of records, including processes for capturing and maintaining evidence of information about business activities and transactions in the form of records.*
6. National Archives	Austrália	The field of management responsible for the efficient and systematic control of the creation, receipt, maintenance, use and disposition of records, including processes for capturing and maintaining evidence of information about business activities and transactions in the form of records.

7. National Archives	Inglaterra	Records management is about controlling records within a comprehensive regime made up of policies, procedures, systems, processes and behaviours. Together they ensure that reliable evidence of actions and decisions is kept and remains available for reference and use when needed, and that the organisation benefits from effective management of one of its key assets, its records.
----------------------	------------	---

Fonte: (JARDIM, 2015, p. 23), grifo nosso

As diferenças entre os termos em língua inglesa e francesa são mais acentuadas, decorrente do conceito de *record management*, da língua inglesa, está ligado a conceitos do campo da administração demonstrados no quadro 1 acima.

O autor assinala essas diferenças devido ao termo em francês *gestion de documents* possuir em seu objeto a produção, conservação, uso e destinação de documentos (production, conservation, utilisation et tri). No entanto, a não abordagem ou uma abordagem esparsa de termos que são intrínsecos à gestão de documentos assinalam essas discrepâncias.

O controle é realçado, duas vezes, na definição do item 8. *PIAF 2.0*. Os termos arquivos correntes e intermediários constam nas definições 8. *PIAF 2.0* e 9. *Association des Archivistes Français*. Não há abordagem dos planejamentos e economia. A eficiência é abordada apenas em 7. *ICA Multilingual Archival Terminology*.

Quadro 2 - Termo: Gestion des Documents

Fonte	País	Definição
7. ICA Multilingual Archival Terminology		Terme utilisé pour désigner l'ensemble des mesures visant à l'économie et à l'efficacité dans la création, le tri, la conservation et l'utilisation des archives.
8. PIAF 2.0 Portail International Archivistique Francophone		<p>Gestion des documents administratifs Ensemble de politiques, de procédures et d'activités qui permettent à un organisme d'établir un contrôle sur l'information qu'il génère et ce, depuis sa création jusqu'à son élimination ou son versement aux archives définitives.</p> <p>Champ de l'organisation et de la gestion en charge d'un contrôle efficace et systématique de la création, de la réception, de la conservation, de l'utilisation et du sort final des documents, y compris des méthodes de fixation et de préservation de la preuve et de l'information liées à la forme des documents.</p> <p>Gestion des archives courantes et intermédiaires - Traduction de la notion anglaise du records management visant l'ensemble des mesures destinées à rationaliser la production, le tri, courantes et intermédiaires.</p>
9. Association des Archivistes Français		<p>Records management Ensemble des mesures destinées à rationaliser la production, le tri, la conservation et l'utilisation des archives courantes et intermédiaires.</p>

Fonte: (JARDIM, 2015, p. 24), grifo nosso.

Em relação à língua espanhola as semelhanças são mais evidentes com destaque para a *produção, uso, manutenção, conservação, controle físico e intelectual de documentos íntegros, autênticos e confiáveis*. Em relação a ação é abordado o controle, planejamento, e a análise da produção, tramitação, uso e informação contida nos documentos. A ação tem ênfase no controle, no planejamento, com diferencial para a análise da produção, e informação contida nos documentos. Os objetivos com maior destaque em todos itens são *eficiência e estabelecimento de normas*.

Quadro 3 – Termo: Gestión de Documentos

Fonte	País	Definição
10. Banco Terminológico	Colômbia	Gestión documental: Conjunto de actividades administrativas y técnicas, tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación.
11. Glosario ilustrado de terminología archivística costaricense	Costa Rica	Administración de archivos: Conjunto de principios, métodos y procedimientos orientados a lograr em eficiente organización y funcionamiento de los Archivos. Es función archivística la gestión de documentos desde su creación hasta la eliminación o conservación permanente de acuerdo a su ciclo vital. Gestión documental: Ver Gestión de Documento. Gestión de documentos: Se utiliza también, pero inadecuadamente, como sinónimo el concepto de gestión documental y se refiere al conjunto de principios, métodos y procedimientos orientados a lograr em eficiente organización y funcionamiento de los archivos.
12. Lenguaje y vocabulario archivísticos algo más que em diccionario	Espanha	Todas las funciones, actividades y procesos que em organización se aplican a los documentos a lo largo de su vida para garantizar su producción, su autenticidad, su integridad, su conservación, su fiabilidad y su disponibilidad, para su mayor uso y mejor servicio.
13. Norma Española (Aenor: UNE 15489-1, 2006)	Espanha	Gestión documental: Área de gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso y la disposición de documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener, em forma de documentos, la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización.
14. Diccionario de Terminología Archivística de la Subdirección General de los Archivos statales	Espanha	Gestión de documentos (V. Tratamiento de Documentos Administrativos) Conjunto de procedimientos y operaciones técnicas que, basados em el estudio y análisis de la producción, tramitación, utilización e información contenida em los documentos, tiene como resultado el establecimiento de normas sobre las transferências, la eliminación y/o conservación permanente, y accesibilidad de las series documentales.
15. The InterPARES 3 Project	México	Gestión de documentos de archivos (recordkeeping): Todas las funciones, actividades y procesos que en una organización se aplican a los documentos a lo largo de su vida para garantizar su producción, su autenticidad, su integridad, su conservación, su fiabilidad y su disponibilidad, para su mayor uso y mejor servicio.

16. Glosario de Preservación Archivística Digital 4.0	México	<p>Gestión de documentos (records management) Véase: “administración de documentos de archivo” Gestión de documentos de archivo (recordkeeping) Véase: “mantenimiento de documentos de archivo” Administración de documentos de archivo – Records management El campo de la administración responsable del control sistemático y eficiente de la producción, recepción, mantenimiento, uso y disposición de documentos de archivo; incluye procesos y controles para incorporar y mantener evidencia e información acerca de las actividades de una organización en forma de documentos de archivo [Archivos]. La norma UNE ISO-15489 tradujo este término como “gestión de documentos”. También se le denomina “gestión archivística” si bien la administración es un concepto mucho más amplio y la gestión es en realidad un subconjunto de aquella. Véase también: “mantenimiento de documentos de archivo”.</p> <p>Mantenimiento de documentos de archivo – Recordkeeping El conjunto de principios, políticas, reglas y estrategias empleado por un productor de documentos de archivo con el fin de establecer y mantener el control físico, intelectual y administrativo de esos documentos [Archivos]. También se le denomina “gestión de documentos de archivo”, “gestión documental”, “gestión archivística” y “tenencia de [Archivos].</p>
---	--------	--

Fonte: (JARDIM, 2015, p.26 - 27).

No Quadro abaixo será abordado a conceituação da gestão de documentos na Língua Portuguesa.

Quadro 4 - Termo: gestão de documentos

Fonte	País	Definição
17.Dicionário brasileiro de terminologia arquivística (Dibrate)*	Brasil	Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando à sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.
18. Dicionário de terminologia arquivística (AAB/SP)	Brasil	Conjunto de medidas e rotinas visando à racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação, uso primário e avaliação de arquivos.
19. Como avaliar documentos de arquivos – Glossário (AESP)	Brasil	Conjunto de medidas e rotinas que garante o efetivo controle de todos os documentos de qualquer idade desde sua produção até sua destinação final (eliminação ou guarda permanente), com vistas à racionalização e eficiência administrativas bem como à preservação do patrimônio documental de interesse histórico-cultural.
20.Rede Portuguesa de Arquivos (RPA): fundamentos para o seu desenvolvimento e gestão	Portugal	Gestão de documentos de arquivo: Campo da gestão responsável por um controlo eficiente e sistemático da produção, recepção, manutenção, utilização e destino dos documentos de arquivo, incluindo os processos para constituir e manter prova e informação sobre actividades e transacções.
21. Série ISO 30.300: sistema de gestão para documentos de arquivo	Portugal	Gestão de documentos de arquivo (Records management): Área da gestão responsável por um controlo eficaz sistemático da produção, recepção, manutenção, utilização e destino dos documentos de arquivo. Inclui os processos para constituir e manter, em forma de documentos de arquivo, as informações e a prova das actividades e operações da organização. Nota: Em inglês denomina-se também recordkeeping.

22. NP 4438 -1. 2005, Informação e documentação	Portugal	O campo da gestão responsável por um controlo eficiente e sistemático da produção, recepção, manutenção, utilização e destino dos documentos de arquivo, incluindo os processos para constituir e manter prova e informação sobre atividades e transações.
---	----------	--

Fonte: (JARDIM, 2015, p. 28)

Na terminologia de língua portuguesa a princípio cabe enfatizar que a “preservação do patrimônio documental de interesse histórico-cultural” ou perspectiva semelhante encontra-se presente, entre todas as 22 obras consultadas, apenas no glossário do manual “Como avaliar documentos de arquivos” (JARDIM, 2015, p. 28).

Semelhante às outras línguas, o termo gestão de documentos envolve em seu objeto a: a produção, tramitação, classificação, uso, avaliação e arquivamento. Há uma recorrência do termo ação referente a controle, entretanto planejamento e direção não se fazem referência. Em relação aos objetivos são apontados a eficácia, a eficiência e a racionalização.

Conforme preceitua Jardim (2015), ao afirmar que diferentemente como ocorre na língua portuguesa em Portugal, onde a gestão de documentos está muito mais atrelada a administração, decorrente dos debates sobre a ISO 15489 serem muito mais recorrentes nesse país do que no Brasil. No entanto, com pesquisas mais recentes como a de Bueno (2019) ressalta a importante atualização e tradução para a Língua Portuguesa para novas demandas de uso.

Essas conceituações são importantes para a próxima seção deste trabalho, por entender as diferenças que a gestão de documentos passou em cada país e como esse fato reflete em seu contexto formativo.

2.2 Fundamentos metodológicos da gestão de documentos no Brasil

A partir das explicações fornecidas na seção anterior sobre a gestão de documentos e suas origens conceituais ligadas às construções sociopolíticas em diferentes contextos nacionais, agora podemos analisar especificamente a situação no Brasil. Vamos examinar os fundamentos teóricos, metodológicos e legais da gestão de documentos no país, bem como sua relação com os requisitos de transparência pública, destacando como esses aspectos se entrelaçam nos instrumentos de gestão.

Preliminarmente, precisamos alinhar arestas em relação ao entendimento da realidade brasileira no ponto do caminho da gestão de documentos até o tempo presente. Para isso, há o

imperativo de entender essa trajetória que inicia-se perpassando, de forma mais oficializada, com a instituição do Arquivo do Império, em 1888, investimento em formação em Arquivologia durante o Estado Novo 1930, a criação do DASP⁵, período ditatorial, redemocratização, promulgação da Constituição Cidadã e criação da Lei dos arquivos .

O presente do Brasil, em relação a gestão de documentos, ainda está carregada de passado, no entanto, na contemporaneidade, em cenários transformadores voltados para democracia, transparência, acesso à informação e accountability ganha centralidade nesta conjuntura em que o cidadão é protagonista.

Por esse viés, entender o passado, no Brasil, da ciência arquivística e os seus desdobramentos que redundam para a gestão de documentos no tempo presente se faz necessário para a compreensão dessa identidade construída no tempo e que hoje é elementar para o funcionamento das engrenagens democráticas.

Conforme Costa (2001) afirma, a partir do modelo francês de arquivo do século XIX, o Brasil fincou suas bases ganhando tons com ênfase no erigir de uma identidade e história nacional, fundando o Arquivo Público do Império em 1838. Fruto dos desdobramentos das transformações, oriundas da Revolução Francesa, esses Arquivos Nacionais, no caso brasileiro, ganham maior atenção devido o país estar passando por momentos conturbados resultado do seu processo de independência e a consolidação dela em meio a várias rebeliões provinciais.

Nesse cenário, estimulado pelos ares positivistas, o papel do documento de arquivo ganha força primordial no erigir de uma unificação dentro de um país independente, mas ainda fragmentado por revoltas que se arrastaram por todo o período. Em meio a essa situação, ações centralizadoras na administração pública são o enfoque e o Arquivo Público tem função primordial nisso.

À medida que recolhia, preservava e fornecia provas jurídicas para a ação do Estado, cumpria seu papel instrumental. Congregado a isso, erigia, também, a memória desse país. Conforme Bueno (2019), essa estrutura continua perdurando no país, em razão da forte influência europeia no trato aos Arquivos Públicos em meados do século XX, com ênfase no valor histórico dos documentos.

No entanto, com a chegada do Estado Novo (1937 - 1945) há um forte investimento na profissionalização na área da Arquivologia, inclusive com cursos fora do país, esse momento é possível notar um forte atuação centralizadora do governo em relação aos arquivos, sendo

⁵ Criado pelo Decreto -Lei n. 579, de 30 de junho de 1938, em cumprimento ao artigo 67 da Constituição Federal de 1937

assim faz uma distinção entre arquivos para a história e administrativos. Nesse contexto é criado o DASP, órgão forte na Era Vargas que detinha o controle de todas as informações produzidas pelo governo.

Nessa seara de investimentos em aperfeiçoamento técnico, Santos (2018) configura esse momento como a gênese da fase moderna do conhecimento arquivístico e coloca o DASP como elemento constituidor de um corpo funcional do Estado com: arquivistas, bibliotecários e documentalistas. O Estado Novo de Getúlio Vargas é o marco histórico institucional, político e científico na Arquivologia brasileira.

Precisamos entender que os arquivos ganham maior notoriedade a partir de um contexto de modernização da administração pública que compreende o período de 1935 a 1945, chamada de reforma administrativa. A importância dessa realidade permite demonstrar, de antemão, a centralidade que a Arquivologia ganhará a partir da década de 1970, dentro de um aparato administrativo público. Alguns estudiosos da trajetória da Arquivologia como Marques (2011) e Santos (2018) são unânimes sobre a sua fatídica invisibilidade, nesse período, mas dentro do ponto que esta pesquisa se propõe já traz um resposta sobre a centralidade da gestão de documentos está inerente em qualquer perfil de um governo, seja um ditatorial em que centraliza e controla tudo, a grosso modo o olho que tudo vê, ou em governos democráticos que congrega a participação popular.

A partir das ações de aperfeiçoamento profissional, realizadas nos Estados Unidos, houve assimilação dos seus principais fundamentos teóricos e práticos na administração de arquivos no Brasil. A influência foi largamente assimilada a partir da obra de Schellenberg já na década de 1960.

Esse forte investimento em aperfeiçoamento profissional mais a frente servirá de modelo para outras instituições da administração pública. A FGV que apesar de não ser de direito público, foi uma dessas instituições que fruto de sua proximidade com o DASP, congregou um arcabouço teórico e metodológico na construção de seu sistema de arquivo, à frente de Marilena Leite Paes, que serviu de inspiração no fazer arquivístico por décadas.

Com o curso Permanente de Arquivo (CPA), realizado pelo Arquivo Nacional em 1950 configura outro passo importante na formação de profissionais de arquivo (SANTOS, 2018). Nesse cenário ocorre a primeira proposta de um Sistema Nacional de Arquivos e importantes visitas técnicas internacionais em conjunto de várias traduções técnicas relevantes. Na década de 1975, criou-se a Divisão de Pré-Arquivo e a reformulação da proposta do Sistema Nacional de Arquivos (BUENO, 2019).

Neste entremeios, como já se sabe, ocorreu um demarcador político-social e histórico, que reverberará seus efeitos nocivos até o tempo presente - a ditadura militar (1964 - 1985). Esse fato histórico surtirá efeitos paralisantes, no caso em questão, da informação pública na busca de controle e centralidade que são primordiais em uma ditadura, a fim de permear o segredo. Paralelamente, a história também fazia parte desse aparato de controle, no intuito de construir uma história nacional a partir da exclusiva perspectiva do ditador, logo os documentos históricos também sofreram grande revés, no que pese a historiografia brasileira.

Para a manutenção de um regime ditatorial a principal ferramenta de controle é a transparência nos atos da administração pública (BUENO, 2019). A partir da centralização dessas informações é possível controlar, perseguir, inclusive com emprego de violência e tortura, as ações dos cidadão. Nessa tessitura onde as ações do Estado frente ao seu povo era inquisitorial, ou seja sem direito de defesa, foram deixados um rastro de sangue, dor e silenciamentos ao longo de todo o regime e que ainda é uma ferida aberta no país.

Mesmo ainda com a Lei da Anistia, Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, as reivindicações por essas memórias silenciadas, foram objeto de constantes buscas de muitos desaparecidos, fato que contribuiu na criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em 2011, pela Presidente Dilma Rousseff, com a Lei nº 12.5282, de 18 de novembro de 2011.

A Comissão Nacional da Verdade (CNV) soma-se a todos os esforços anteriores de registros dos fatos e esclarecimento das circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988, a partir de reivindicação dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, em compasso com demanda histórica da sociedade brasileira. (BRASIL, 2014)

Em continuidade a trajetória da gestão de documentos no Brasil foi com o processo de redemocratização (1974 - 1985) que iniciou-se o entendimento, de forma mais prática, da necessidade de uma maior aproximação do Arquivo Nacional com a documentação da administração pública, fato já muito arguido pelo AN há décadas (BUENO, 2019); GOMES (2014); MARQUES(2014); JARDIM(1995).

Nessa conjuntura na década de 1970 há uma forte mobilização dos profissionais de arquivo na consecução de uma associação - Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB). Importante momento de demarcação do campo disciplinar arquivístico que delineou a legitimação e regulamentação da função social da profissão de arquivista (GOMES, 2011).

Esse contexto fomentado pelo longo processo formativo que se trilhou desde a década de 1930, juntamente a fatos e desdobramentos históricos, como os advindos das Grandes

Guerras e influenciados pelos ideais estadunidenses, com enfoque a Schelemborg, que buscava metodologia para gerir as grandes massas documentais produzidas naquele período, propiciaram a ruptura de um cenário cultural dos arquivos históricos emergindo paulatinamente uma aproximação com a administração. E que paralelamente fomenta, no longo prazo, a robustez profissional que resultaria com a criação da AAB, agraciada por esse longo processo trilhado.

A fundação da AAB possibilitou que profissionais de arquivo passassem a refletir, debater e propor ações para o desenvolvimento e construção de uma pauta identificada com o campo arquivístico. Esses profissionais de arquivo, principalmente aqueles que desempenham papel central no processo de fundação e posteriormente nas ações associativas entre 1971 e 1978, eram servidores públicos, muitos deles advindos das ações de capacitação do Arquivo Nacional e o Dasp haviam desempenhado (GOMES, 2011, p.109).

Essa realidade contribuiu para que na década de 1980 o Arquivo Nacional aproximasse da administração pública, contributo advindo da gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto, dentro de um ciclo renovador da Arquivologia, que com perspicácia dentro de um contexto sócio-político transformador e modernizador do AN vislumbrou esse importante passo que frutificará em importante artigo, referente a documento, dentro da nova Constituição Federal de 1988, quando de sua promulgação “ (BUENO, 2019); (SANTOS, 2018); (JARDIM, 2014).

Uma das questões centrais que contribuíram para as transformações do Arquivo Nacional, segundo Jardim (2014), foi a elaboração de um diagnóstico dessa situação, evidenciado na proposta de um novo modelo de instituições arquivísticas, apoiada inclusive pelo diretor-executivo do Conselho Internacional de Arquivos. Foi prevista a implementação de um programa de modernização institucional, respaldado pela Unesco e o Conselho Internacional de Arquivos.

Previa-se soluções como:

- Recursos Humanos (quantitativo e qualitativo);
- Instalações físicas;
- Acervo (falta de controle físico e intelectual);
- Implementação de um Sistema Nacional de Arquivos;
- Cria uma legislação arquivística.

Diante dessas demandas e a falta de referências teóricas e metodológicas, foi realizado um aporte de investimentos em formação e consultorias internacionais, em busca de produção de conhecimento capaz de processar grandes volumes de documentos públicos. É importante fazer um adendo, no que pese ao contexto modernizador do AN, que essa realidade já havia ocorrido na década de 1950 também, na gestão de José Honório Rodrigues, inclusive com a primeira proposta de um Sistema Nacional de Arquivos.

Conforme Rodrigues (2008 apud BUENO, 2019), o Brasil nesse período participou de um importante grupo de trabalho que buscava congregar maior rigor metodológico para dirimir principalmente as questões de grandes massas acumuladas ao longo de várias décadas no Brasil, fruto principalmente de variados controles informacionais decorrente de uma cultura ditatorial, fato que se assemelhava em outros países da América Latina. Nesse sentido, foi criado o Grupo Ibero-Americano de Tratamento de Arquivos Administrativos - GITAA (1989 - 1996), formado por instituições arquivísticas da Espanha, México, Portugal e Brasil que angariaram esforços para a produção de uma metodologia capaz de solucionar tal situação.

Desses trabalhos frutificou uma proposta de política arquivística para o tratamento de documentos e arquivos que se aplicasse aos países envolvidos. Integrava as três fases do ciclo de vida dos documentos, e de diretrizes metodológicas normativas baseadas nos estudos da Diplomática contemporânea, especificamente nos parâmetros da tipologia documental, com o objetivo de classificar, avaliar e selecionar grandes quantidades de documentos acumulados, bem como avaliar e selecionar documentos em processo de produção. Implementação de programas de gestão de documentos nas fases corrente e intermediária, estabelecer critérios para a destinação dos documentos para eliminação ou preservação permanente, e desenvolver programas de cooperação entre os Arquivos Públicos e as administrações públicas (BUENO, 2019).

Nesse entremeio é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, chamada também de Constituição Cidadã. E que decorrente da trajetória da arquivologia no Brasil, com avanços e retrocessos, cravou na Constituição brasileira importante artigo em prol dos documentos de arquivos e determinando a gestão de documentos, em sua alínea §2º.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

- II - os modos de criar, fazer e viver;
 - III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
 - IV - as obras, objetos, **documentos**, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
 - V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.
- § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a **gestão da documentação governamental** e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988) **grifo nosso**

Esse artigo constitucional gera a Lei 8.159 de janeiro de 1991, também chamada de Lei dos Arquivos, dispondo sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Essa lei torna-se caminho preliminar para qualquer tipo de trabalho que envolva documentação de arquivo no país e o primeiro aparato jurídico e técnico no que congrega a gestão de documentos (BUENO, 2019).

A partir do entendimento das bases teóricas da Arquivologia e o perpassar da gestão de documentos nessa trajetória no Brasil, poderemos trilhar os desdobramentos metodológicos e legais na próxima seção. O entendimento dos fundamentos teóricos da Arquivologia, por meio de sua trajetória congregada a inserção, no século XX, da gestão de documentos com seus desdobramentos práticos, corporifica-se no Brasil metodologia sedimentada no tempo e executada por marcos legais que darão tónus a essas atividades. Nesta seção será apresentado o produto desse aparato em forma de metodologia capaz de alinhar arestas informacionais, delineando o fazer cotidiano nas práticas arquivísticas, principalmente no setor público.

2.3 Fundamentos legais da gestão de documentos Brasil

Os marcos legais da gestão de documentos coadunam-se aos seus marcos empíricos, os quais foram forjados no tempo. A legislação que se corporifica primeiramente por meio da Constituição Federal de 1988 e os seus reflexos em outras leis e resoluções são frutos de longos debates e reflexões que se arrastaram por décadas, inclusive com outros países, já demonstrado na seção anterior.

Nesse aspecto ao abordarmos a fundamentação metodológica e legal precisamos ter em mente que elas são fruto de um grande lapso temporal de lutas e resistências, inclusive resistindo a períodos severos de supressão de direitos civis e políticos. Nesse cenário de lutas promulga-se a Constituição Federativa da República Brasileira de 1988, que marca o alvorecer de uma nova era chamada democracia, que será construída progressivamente, ainda

que com retrocessos, sendo assim em o artigo 216 é o epicentro de todo um arcabouço jurídico e metodológico da gestão de documentos no país.

O artigo 216 da Constituição Federal Brasileira trata do patrimônio cultural brasileiro e, mais especificamente, dos bens de natureza material e imaterial que compõem esse patrimônio. No entanto, o texto inseriu o documento no rol do patrimônio cultural brasileiro e enfatizou a incumbência, o dever e a competência da Administração Pública realizar a gestão documental como elementos essenciais para o acesso à informação, a preservação e promoção do patrimônio cultural.

Congregado a isso está o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal estabelece que:

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

Importante fundamentação para Lei dos Arquivos (Lei 8.159/1991), por dispor sobre a política nacional dos arquivos públicos e privados, torna-se fulcral para franquear a consulta pelo cidadão. Precisa-se de antemão esclarecer, e de forma cabal, que a Lei dos Arquivos não é um marco legal - nichado - somente para a gestão de documentos e para a Arquivologia, ela é um marco legal para o exercício da democracia primeiramente, como demarcador da transparência governamental.

A Lei dos Arquivos encontra-se no rol dos direitos fundamentais, um dos alicerces da democracia pós 1988, por isso é salutar uma visão muito mais holística do que delineada por um campo do saber, demanda profunda interdisciplinaridade. Paralelamente, também, tangencia com os direitos e garantias individuais que são cláusulas pétreas. Logo, leva a lei a um patamar de importância fulcral em um regime democrático. Todavia, essa lei só foi possível ser executada, a partir de sua promulgação, devido a fundamentação teórica da Arquivologia em congruência com a gestão de documentos, em seu longo caminho de implementação no país.

Isto posto, a Lei dos Arquivos conceitua a gestão de documentos, em seu artigo 3º, como: “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.”

A gestão de documentos nesse novo cenário se funda no processo construtivo de consciência democrática, não somente por uma perspectiva cidadã, mas uma administração

pública que galgará caminhos com enlaces de transparência, acesso à informação e accountability que ainda estão em processo de maturação no tempo presente.

Conforme Bueno (2019), no Brasil, a administração de registros é compreendida como um procedimento de intervenção arquivística nas fases correntes e intermediárias do ciclo de vida dos documentos, desde a sua criação, utilização, manutenção e destino final para eliminação ou recolhimento, seguindo-se pela preservação dos registros de guarda permanente.

Nesse sentido no artigo 8º faz essa relação entre documento e a teoria das três idades:

Art. 8º - Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§ 1º - Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas freqüentes.

§ 2º - Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§ 3º - Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados. (BRASIL, 1991).

Essa classificação é fundamental para nortear as ações de gestão documental, como a organização, conservação, acesso e eliminação dos documentos, de forma a garantir a eficiência administrativa, a preservação do patrimônio histórico e a transparência na administração pública.

Importante artigo que notadamente demanda essa lei como referencial em qualquer política arquivística no país é o artigo 17ª que regulamenta a administração dos arquivos públicos no país (BUENO, 2019).

Art. 17º - A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais

§ 1º - São Arquivos Federais o Arquivo Nacional os do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º - São Arquivos Estaduais os arquivos do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º - São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o Arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º - São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º - Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica. (BRASIL, 1991)

Essas definições são de fundamental importância para delimitar as responsabilidades das instituições arquivísticas em relação à administração da documentação pública em diferentes esferas governamentais, garantindo a preservação e o acesso adequado aos documentos de valor histórico, probatório e informativo. No que pese a responsabilização da documentação da administração pública a lei tangencia forte função no funcionamento das engrenagens da democracia, inclusive coloca a gestão de documentos como requisito democrático, referente a acesso à informação, transparência e accountability.

A partir desses marcos legais, importantes no delineamento da gestão de documentos no Brasil, precisamos agora entender a sua fundamentação metodológica que leva à prática. Dentre essas abordagens está o caso do ciclo de vida e ou ciclo vital dos documentos congruente ao modelo que galga seus primeiros passos a partir do conceito de gestão de documentos de James Rhoads adotado pelo Estados Unidos e difundido pela UNESCO.

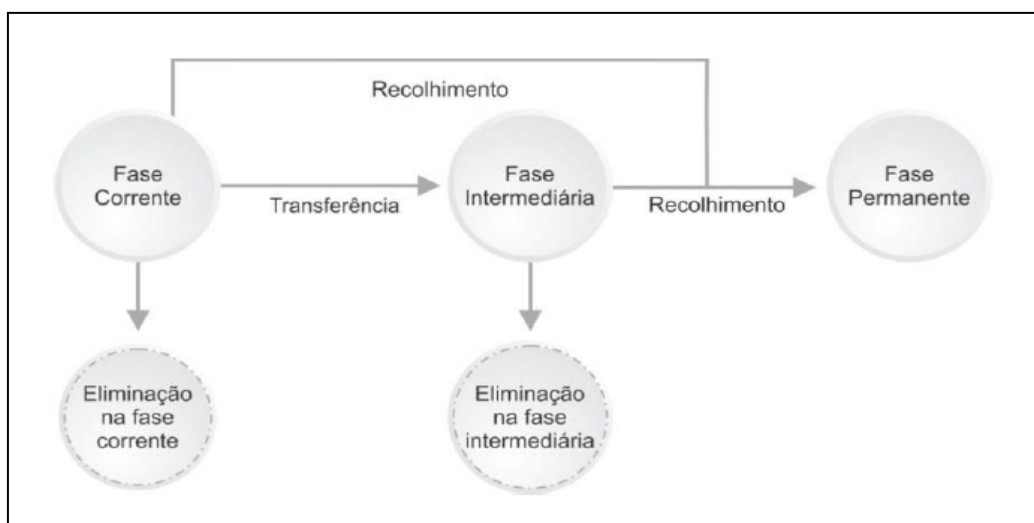
A flexibilidade desses conceitos transforma-se oriunda da realidade contextual que cada país corporifica a gestão de documentos, e isso ocorre no caso brasileiro. Nesse aspecto, a conceituação pela Lei dos Arquivos e as ações praticadas pelo Arquivo Nacional com publicações técnicas refletem essa contextualização (LLANSÓ i SANJUÁN, 1993), (RODRIGUES, 2008), (HERRERA, 1998).

Ao examinar o conceito da gestão documental estabelecido pela Lei dos Arquivos, constatamos que o processo envolve o ciclo de vida dos documentos. A noção de ciclo documental, também conhecida como Teoria das Três Idades, foi desenvolvida no século XX, especificamente na década de 1950.

Logo, podemos ressaltar a importância que a teoria das três idades teve na origem da gestão documental, colocando como elemento imprescindível à otimização dos recursos informacionais (BARTALO; MORENO, 2015; INDOLFO, 2007).

Nesse contexto, de acordo com Indolfo (2007), destaca-se que a gestão de documentos pressupõe a intervenção no ciclo de vida dos documentos por meio de um conjunto de operações técnicas e processos que regulam todas as atividades dos arquivos correntes e intermediários, com o intuito de controlar e otimizar as atividades desde a produção e utilização até a destinação final dos documentos.

A Teoria das Três Idades estabelece uma classificação dos arquivos em três fases distintas, nomeadamente, corrente, intermediário e permanente.

Figura 1 - Fases da gestão de documentos

Fonte: (ELIAS, 2015, p. 50).

Essa classificação é determinada com base na frequência de utilização pelos órgãos que os produzem e na identificação de seus valores primários e secundários, conforme pode ser exemplificado na figura abaixo por Bernardes (1998) em que faz essa representação de forma mais didática.

Figura 2 - Ciclo de vida de documentos

1a. idade ARQUIVO CORRENTE	. documentos vigentes, freqüentemente consultados
2a. idade ARQUIVO INTERMEDIÁRIO e/ou CENTRAL	. final de vigência; documentos que aguardam prazos longos de prescrição ou precaução; . raramente consultados; . aguardam a destinação final: eliminação ou guarda permanente
3a. idade ARQUIVO PERMANENTE	. documentos que perderam a vigência administrativa, porém são providos de valor secundário ou histórico-cultural

Fonte: (BERNARDES, 1998, p. 12)

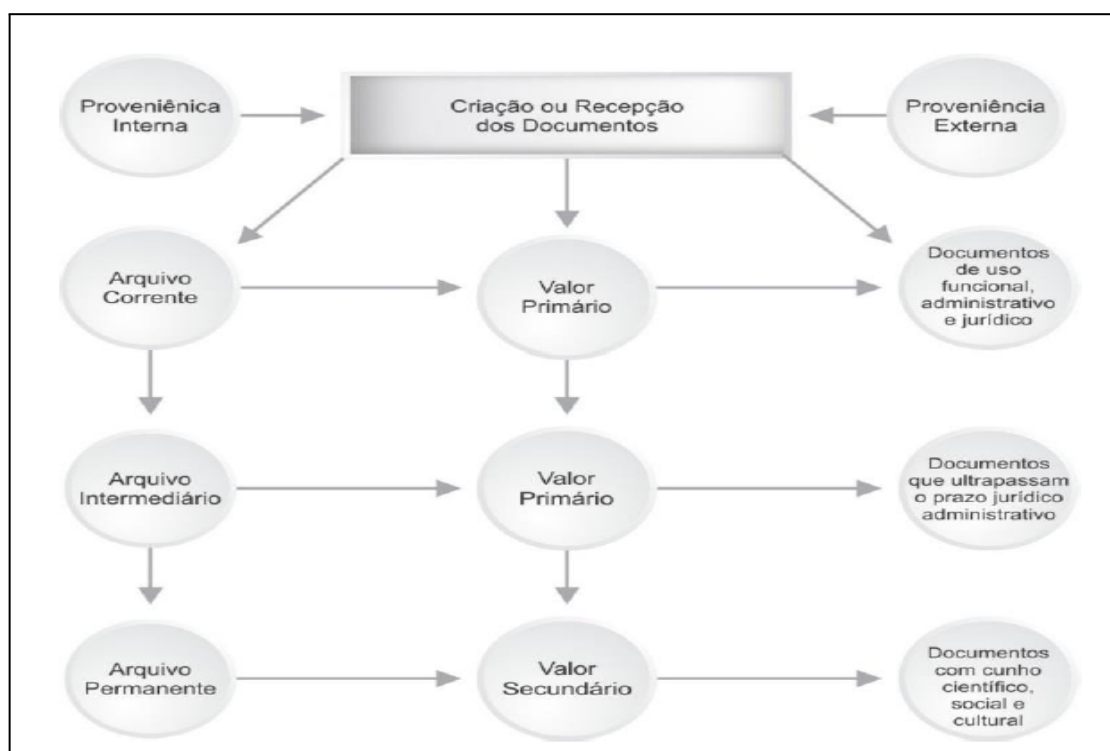
Os períodos que compõem a idade documental estão diretamente ligados aos valores administrativos e históricos da informação contida nos documentos. De acordo com Lopes (2009), a associação entre idade e valor implica na crença de que, na primeira idade (corrente), os documentos possuem valor primário, ou seja, são de interesse para o uso administrativo. Na segunda idade (intermediária), os documentos podem ter seu valor primário reduzido, com um enfraquecimento do valor primário e um potencial valor

secundário. Por fim, a terceira idade (permanente) é composta por documentos de valor totalmente secundário.

Paralelamente, segundo Moreno (2008), afirma que a Teoria das Três Idades trouxe uma revolução para o campo da arquivística e impulsionou o desenvolvimento da gestão documental, ao propor que os documentos produzidos e acumulados pelas organizações devem seguir um percurso dividido em três estágios diferentes, porém interligados.

Em outras palavras, essa abordagem sugere que os documentos devem passar por fases determinadas com base em sua relevância e frequência de utilização, conforme podemos notar nesta próxima figura abaixo, em que apresenta maior detalhamento.

Figura 3 - A interligação das fases da gestão de documentos



Fonte: (ELIAS, 2015, p. 52).

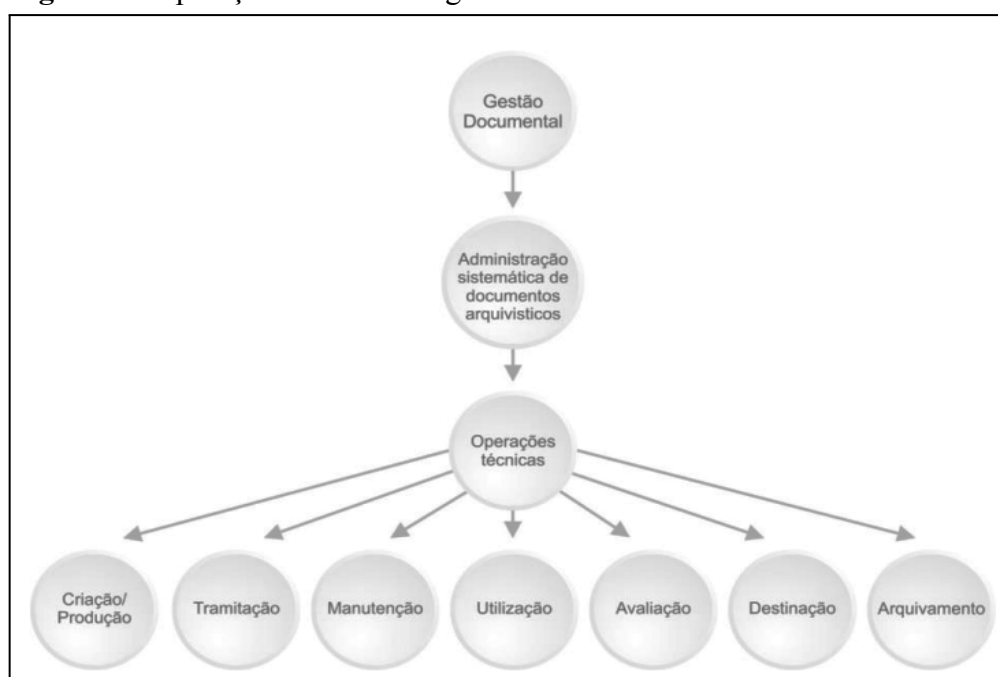
Bueno (2019), afirma que por meio da multiplicidade interpretativas e aplicações no campo dos arquivos, tanto o ciclo de vida dos documentos quanto a Teoria das Três Idades se estabeleceram como os fundamentos conceituais da gestão de documentos. E que essas ideias, também, estão em consonância no contexto europeu e ibero-americano, onde são reconhecidos os arquivos correntes, intermediários e permanentes.

Nesse sentido, a gestão de documentos torna-se elemento fundamental e de larga aplicabilidade no campo arquivístico, mesmo diante de outras vertentes existentes, mas no

que nos cabe, no caso brasileiro, está fincado nos ordenamentos jurídicos do país como ferramenta no controle informacional do Poder Público.

Por esse aspecto, precisamos abordar as operações técnicas, advindas da gestão de documentos em congruência com as sete funções arquivísticas, as quais são: produção, tramitação, manutenção, utilização, avaliação, destinação e arquivamento. Essas operações técnicas demandadas do ciclo de vida dos documentos, para a boa execução no tratamento e arquivamento dos documentos, congregando a gestão documental, por meio de suas etapas, permite o controle e gerenciamento adequados desses documentos (ELIAS; PINTO, 2016).

Figura 4 - Operações técnicas da gestão de documentos



Fonte: (ELIAS, 2015, p. 55)

Para Rousseau e Couture (1998), apesar de definir as funções arquivísticas em produção, avaliação, aquisição, conservação, classificação, descrição e difusão, entendemos que essas operações técnicas estão em certa medida imbuídas nessas funções arquivísticas e que são inatas ao cotidiano dos profissionais de arquivo. Essas funções estão embutidas nas etapas da gestão documental, no quadro abaixo, elaborado por Elias (2015), faz um estudo comparativo entre autores, mas na parte que nos cabe, funciona perfeitamente para elucidar didaticamente a questão.

Figura 5 - Etapas da gestão documental

ETAPAS DA GESTÃO DOCUMENTAL	
Marilena Leite Paes (2009)	Ana Virginia Tovar-Alvarado e Adilson Luiz Pinto (2012)
<p><i>Produção</i></p> <p>Criação de documentos; Atos normativos visando a compreensão do texto; Criação/extinção de formulários; Difusão de normas.</p>	<p><i>Controle Documental</i></p> <p>Criação e recebimento de documentos; Gestão; Distribuição (tramitação); Registro.</p>
<p><i>Utilização</i></p> <p>Protocolo (classificação); Expedição; Organização; Arquivamento nas fases corrente e intermediária; Normas de acesso à documentação (empréstimo e consulta); Normas de recuperação à informação.</p>	<p><i>Classificação</i> <i>Ordenação</i></p> <p>Organização e Arquivamento</p> <p><i>Instalação</i></p> <p>Localização física do documento; Unidades de instalação.</p>
<p><i>Destinação</i></p> <p>Análise e avaliação; Estabelecer prazos de guarda; Seleção dos documentos permanentes e os que serão eliminados.</p>	<p><i>Avaliação</i></p> <p>Avaliar os valores dos documentos.</p> <p><i>Seleção</i></p> <p>Estabelecer o tempo que os documentos servem para fins administrativos ou para fins de investigação.</p> <p><i>Eliminação</i> <i>Transferência</i></p> <p><i>Programa de Documentos Vitais</i></p> <p>Plano que contemple ações que protejam documentos de caráter vital.</p>
	<p><i>Descrição</i></p>

Fonte: Elias (2015, p. 64)

Por essa perspectiva é necessário conceituar as funções arquivísticas. No quadro abaixo é feita uma conceituação panorâmica para melhor entendimento e notar que apesar das nomenclaturas não serem as mesmas entre operações técnicas da gestão de documentos e funções arquivísticas, os objetivos e conceituação de cada um abarcam os fazeres daquelas operações técnicas.

Quadro 5 - Objetivos das funções Arquivísticas

Função	Objetivos
Produção/ Criação	[...] elaboração dos documentos em decorrência das atividades de um órgão ou setor. Nessa fase, o arquivista deve contribuir para que sejam criados apenas documentos essenciais à administração da instituição e evitadas duplicação e emissão de vias desnecessárias; propor consolidação de atos normativos alterados ou atualizados com certa frequência, visando à perfeita compreensão e interpretação dos textos; sugerir criação ou extinção de modelos e formulários; apresentar estudos sobre a

	adequação e o melhor aproveitamento de recursos reprográficos e informáticos; contribuir para a difusão de normas e informações necessárias ao bom desempenho institucional; opinar sobre escolha de materiais e equipamentos; participar da seleção dos recursos humanos que deverão desempenhar tarefas arquivísticas e afins (PAES, 2009, p. 54).
Avaliação	Trabalho interdisciplinar que consiste em identificar valores para os documentos (imediato e mediato) e analisar seu ciclo de vida, com vistas a estabelecer prazos para sua guarda ou eliminação, contribuindo para a racionalização dos arquivos e eficiência administrativa, além da preservação do patrimônio documental (BERNARDES, 1998, p. 14).
Aquisição	ingresso de documentos em arquivo, seja por comodato, compra, custódia, doação, depósito, doação, empréstimo, legado, permuta, recolhimento, reintegração ou transferência; Ingresso de documentos em arquivo corrente através do protocolo (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 85).
Conservação/ Preservação	Preservação: é um conjunto de medidas e estratégias de ordem administrativa, política e operacional que contribuem direta ou indiretamente para a preservação da integridade dos materiais. Conservação: é um conjunto de ações estabilizadoras que visam desacelerar o processo de degradação de documentos ou objetos, por meio de controle ambiental e de tratamentos específicos (higienização, reparos e acondicionamento). Restauração: é um conjunto de medidas que objetivam a estabilização ou a reversão de danos físicos ou químicos adquiridos pelo documento ao longo do tempo e do uso, intervindo de modo a não comprometer sua integridade e seu caráter histórico (CASSARES, 2000, p. 12).
Classificação	A classificação refere-se ao estabelecimento de classes nas quais se identificam as funções e as atividades exercidas, e as unidades documentárias a serem classificadas, permitindo a visibilidade de uma relação orgânica entre uma e outra, e determinando agrupamentos e a representação do esquema de classificação proposto sob a forma de hierarquia (CONARQ, 2020, p. 7).
Descrição	conjunto de procedimentos que leva em conta os elementos formais e de conteúdo dos documentos para elaboração de instrumentos de pesquisa (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 67).
Difusão	fornecimento e difusão de informações através de canais formais de comunicação (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 71).

Fonte: elaborado a partir de (PAES, 2009); (BERNARDES, 1998); (ARQUIVO NACIONAL, 2005); (CASSARES, 2000) e (CONARQ, 2020).

Por meio dessa conceituação, é possível notar a centralidade dessas funções arquivísticas para a execução da gestão de documentos. Em consonância a isso, Bueno (2019) ressalta que são práticas, métodos, e técnicas próprios da Arquivologia que englobam as funções arquivísticas, elencadas no quadro acima, e que alicerçam a implantação e execução dos programas de gestão de documentos.

Imbuídos nessas operações técnicas em congruência com as funções arquivísticas estão os instrumentos técnicos de gestão de documentos, fundamentais para trazer inteligibilidade contextual e sentido à produção de documentos. Lopes (1996), define os

trabalhos oriundos desses instrumentos, como a classificação e avaliação, “o coração das práticas arquivísticas”, em analogia à vitalidade no cerne da gestão da informação orgânica.

Esses instrumentos são o Plano de Classificação Documental (PCD) e a Tabela de Temporalidade e Destinação Documental (TTD).

O PCD é fruto da atividade que categoriza o documento derivado da atividade que o originou, o qual envolve a contextualização da gênese dos documentos arquivísticos, enquadrando com base na entidade responsável por sua origem, na finalidade a que servem, na subcategoria funcional e na ação que gerou ou acumulou tais documentos.

A tabela de temporalidade e destinação (TTD) é o resultado do processo interdisciplinar, multidisciplinar, analítico e reflexivo da avaliação documental, fruto dos trabalhos das respectivas Comissões Permanente de Avaliação Documental (CPAD), autoridade competente que determina os prazos de guarda, tendo em vista a transferência, a eliminação, recolhimento para a guarda permanente (ARQUIVO NACIONAL, 2011, p. 29).

Nesse sentido, esses instrumentos nascem com uma função ambivalente tanto para a prática do trabalho do arquivista, frente a gestão de documentos, como para fazerem parte dos alicerces democráticos, dentre eles o direito ao acesso à informação.

3 DIREITO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Esse capítulo irá abordar a formação do Estado Democrático de Direito e seus desdobramentos no processo de construção de uma sociedade cidadã. No entanto, para entender esse processo será preciso delinear sua construção formativa que se inicia a partir do Estado de Direito e que é moldado por contextos sociais, no tempo, que os levam para o erigir do Estado Democrático de Direito de fato.

Nesse contexto, temas outrora relegados aos esquecimentos são postos no centro dos debates políticos, ao longo de todo o século XX, como direitos sociais, políticos e civis, acesso à informação, transparência pública e prestação de contas no chamado *accountability*.

Partir por uma abordagem formativa do Estado Democrático de Direito tem sua relevância por poder situar o direito de acesso à informação historicamente, que é fundamental para esta pesquisa e compreender contemporaneamente necessidades de ajustes para alcançar a transparência pública fundamental em uma democracia.

3.1 O Estado de Direito

A construção do Estado de Direito nasce no bojo das Revoluções burguesa⁶ do século XVIII e na formação dos Estados Modernos, irrigados pelas concepções iluministas⁷. Seus alicerces se fundam no princípio jurídico *sub lege* em que o governo se submete a lei, ou seja, o Estado circunscrito às normas jurídicas (MALUF, 2010), (FERREIRA FILHO, 2007).

Nesse cenário de revolução democrática burguesa, no Estado de Direito, os direitos advindos são executados no que podemos chamar de democracia dos iguais. Os iguais nesse contexto são os burgueses que acabam de ser os detentores do poder.

Na caminhada desse processo histórico foi constatado que as classes desfavorecidas, como os operários, cada vez mais estavam em condições de exploração com jornadas de trabalho exaustivas e salários miseráveis. Nessa conjuntura, novas doutrinas em prol do trabalhador, como as de Karl Marx (1818-1883), com ênfase nos direitos fundamentais

⁶Revolução Burguesa - “é um conceito adotado para definir os fenômenos históricos protagonizados pela burguesia ou aqueles dos quais ela foi beneficiada. Esse conceito está contextualizado no momento histórico do nascimento do Capitalismo e de transformação da sociedade feudal em sociedade burguesa, entre 1770 e 1850.” (SILVA, 2009, p. 362).

⁷Iluminismo - “Em linhas gerais, o pensamento iluminista foi elitista e intensamente progressista. No primeiro caso, voltados para um público instruído, os filósofos queriam educar os “bons burgueses” e pouco tinham a dizer ao povo e aos trabalhadores. No segundo, a maioria dos iluministas acreditava que a história em sua constante mudança estaria sempre tendendo a mudar para melhor.” (SILVA, 2009, p. 211).

começam a surgir e ganhar força no sentido de proteger a classe operária dessa realidade de exploração.

O cerne da questão é que todas as promessas fruto desse processo revolucionário burguês de construção de uma civilização permeada pela fraternidade, liberdade, igualdade em uma sociedade que caminha para o progresso já nasce desumano, devido ao seu discurso de libertação social ter um caráter global e universalizante a partir de um perfil social - o burguês. E que logo a frente, no século XX, são transformadas em cinzas com as Grandes Guerras Mundiais (1914 -1945) (HOBSBAWM, 1994); (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2007); (CHAUI, 2005).

As Grandes Guerras Mundiais (1914 - 1945) descortinaram de forma visceral toda a teleologia atravessada pela razão iluminista e colocou em cheque o barbarismo que as revoluções do século XVIII se propuseram a erradicar (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2007).

Semelhantemente ao descontentamento que originaram as revoluções burguesas uma outra classe social, esquecida nesse processo de conquistas de direitos, se coloca ao centro em uma nova revolução - a do proletariado⁸, no afã de conquistar direitos sociais e civis redundando, dentro de um processo revolucionário contínuo e permanente, no que chamamos hoje de Estado Democrático de Direito que tem caminhado, mesmo com avanços e retrocessos, em seu aperfeiçoamento no tempo.

3.1.1 O Estado Democrático de Direito

O Estado Democrático de Direito é a junção de pontos considerados irreconciliáveis pelos liberais dentro da perspectiva do Estado de Direito. Sendo assim, agitações políticas e econômicas, naquele contexto, reivindicavam um Estado que abarcasse direitos não somente da classe dominante - a burguesia, mas de todos os espectros sociais existentes na sociedade.

A partir do Estado Democrático de Direito inicia-se a vertente do pensamento que não acentua a vontade do Estado sobre os indivíduos, mas sim a vontade dos indivíduos, ou podemos dizer também cidadãos, sobre o Estado. Nesse sentido, variados paradigmas erigidos secularmente decorrentes do Estado de Direito dentro de um Estado liberalista⁹, vem sendo

⁸Revolução do proletariado - “É um vasto grupo social constituído pelo subconjunto dos trabalhadores dependentes que, ocupados em diversos ramos de atividade no âmbito do processo de produção capitalista, recebem um salário, em troca do trabalho prestado, de quem detém a propriedade dos meios de produção e o controle da sua prestação de trabalho.” (BOBBIO, 2000, p. 1015).

⁹Estado liberalista - Segundo Bobbio (2000), é uma concepção na qual o poder do Estado é limitado, contrapondo-se ao Estado absoluto e ao Estado Social contemporâneo.

rompidos gradativamente nesta jornada de inserção democrática em que o cidadão é o ator principal.

O Estado Democrático de Direito é um tipo de Estado guiado pelas leis e baseado na vontade do povo, construído a partir da dignidade humana. Esse é o contraponto basilar em relação ao Estado de Direito. Logo, será construído não só por obediência estritamente às leis, como outrora, mas estará imerso nas subjetividades humanas, conseqüentemente no pluralismo político, na diversidade, liberdade, igualdade e sujeitando a todos esses seres políticos, jurídicos, econômicos ao bem comum da coletividade.

Por meio dos autores Steck e Moraes (2014, p. 75), em sua obra sobre as teorias do Estado, podemos elencar os princípios do Estado Democrático de Direito, conforme abaixo:

- Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;
- Organização Democrática da Sociedade;
- Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;
- Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades;
- Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;
- Divisão de Poderes ou de Funções;
- Legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;
- Segurança e Certeza jurídicas.

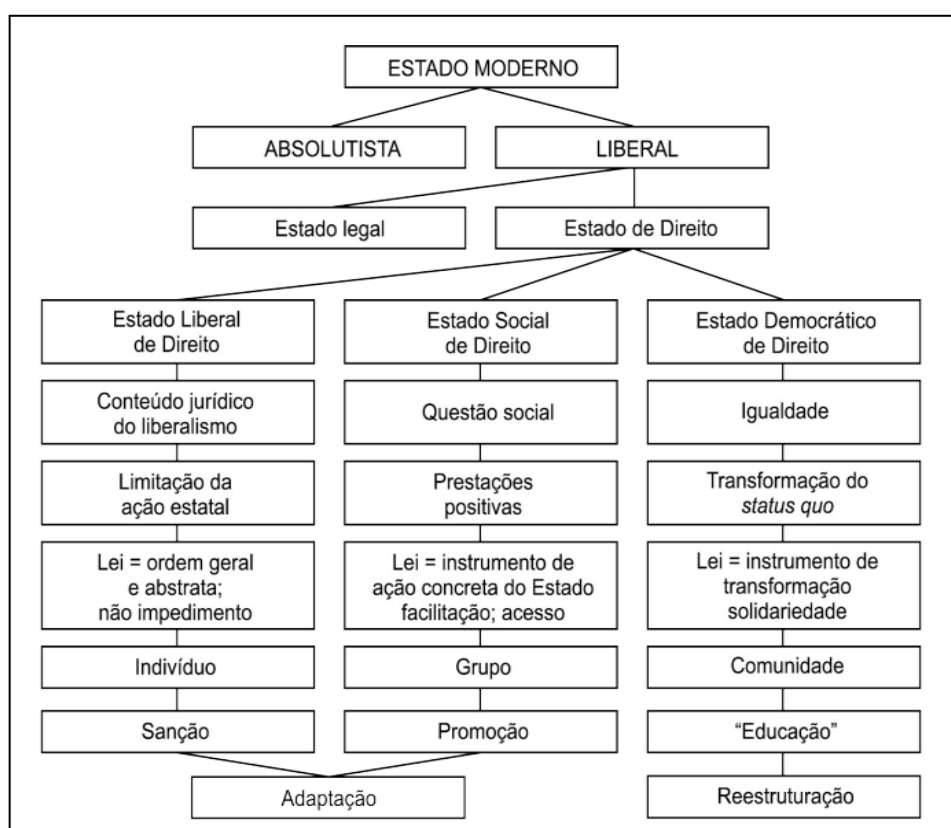
A partir desses princípios o Estado Democrático de Direito denota um pensamento de esquerda permeado no bojo das construções revolucionárias do proletariado, a partir do Estado Liberal. Esse novo entendimento coloca a luta de classes como remodelador democrático, em recusa a considerá-la como apenas um regime político.

Chauí (2005), afirma que foram essas lutas trabalhistas, ao longo dos séculos XIX e XX, que abrangeu dentro da concepção do liberalismo os direitos civis e políticos, inserindo a

ideia de direitos econômicos e sociais. Nessa concepção a ênfase se instala na ideia e na prática da participação, seja como intervenção direta nas ações políticas ou como diálogos sociais capazes de determinar, orientar e controlar as ações dos representantes.

Para exemplificar essas transformações é apresentada a figura abaixo, da obra de Steck e Moraes (2014), *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*, que aborda de forma resumida e didática as mudanças - rupturas - que o Estado de Direito Democrático coloca no ordenamento jurídico, político, econômico e social.

Figura 6 - Transformação do Conceito de Estado de Direito



Fonte: (STECK; MORAES, 2014, p. 78)

Nessa figura podemos refletir, a partir do pensamento dos autores, que o Estado Democrático de Direito não se trata de uma continuidade ou uma evolução do Estado de Direito, mas uma ruptura porque traz à tona formal e materialmente, por meio dos textos constitucionais diretivos e compromissários, as condições de possibilidade para a transformação da realidade (STECK; MORAES, 2014).

Por conseguinte, escancara para o Estado de Direito burguês, liberalista e banhado pelas irradiações das luzes Iluministas, como retórica de palanque, todas as suas promessas

não cumpridas e coloca na baila teórica e metodológica do Estado toda a práxis democrática social, dentro desse processo de transformação contínuo e permanente.

A novidade do Estado Democrático de Direito não está em uma revolução das estruturas sociais, mas se deve perceber que esta nova conjugação incorpora características inéditas ao modelo tradicional. Ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem-se com este novo modelo a incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguramento jurídico de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. (STECK; MORAES, 2014, p. 80).

Nesse sentido, Chauí (2007) assevera que o simplismo de um regime de governo não é democracia, por precisar estar firmado para além dos alicerces basilares democráticos como eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da república, respeito à vontade da maioria e das minorias. É necessário se aprofundar na complexa realidade social sabendo que ela é um contra-poder social que o determina, conduz, controla e altera a ação estatal e o poder dos governantes.

Por esse viés, a autora sustenta que, a partir do campo social abriu-se uma fenda profunda no campo jurídico, criando novos direitos fincados nas premissas sociais. Desse modo, a democracia, como afirma a autora, "é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo." (CHAUÍ, 2007, p. 57).

Isto posto, podemos partir para o próximo subitem munidos das compreensões necessária, no intuito de situar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no ordenamento jurídico democrático, compreendendo suas bases teóricas e históricas e consequentemente alcançar o objetivo de entender o direito à informação e transparência pública como elementos do controle social.

3.1.2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A partir do Estado Democrático de Direito, que é regulado por uma Constituição, a dinâmica e articulações políticas, econômicas e sociais vêm paulatinamente se desenvolvendo de forma diferenciada, decorrente desse novo constitucionalismo estando pautado na concretização dos Direitos Fundamentais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi elaborada após anos de ditadura civil-militar (1964 - 1985) e é considerada uma das constituições mais avançadas do mundo, garantindo direitos sociais, políticos e econômicos aos cidadãos. A Constituição

estabelece o sistema presidencialista, federalista e laico. Define a divisão de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

O Estado Democrático de Direito é expresso de forma clara na Constituição Federativa do Brasil em seu artigo 1º, partindo da premissa que todo poder emana do povo, juntamente com os seus fundamentos.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (CF, 1988)

Moraes (2002), elucida os fundamentos da seguinte forma, como segue o quadro abaixo:

Quadro 6 - Fundamentos da República Federativa do Brasil

Soberania	É a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição. A Constituição traz a forma de exercício da soberania popular no art. 14;
Cidadania	representa um status e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas;
Dignidade da pessoa humana	concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos;
Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa	é através do trabalho que o homem garante sua subsistência e o crescimento do país, prevendo a Constituição, em diversas passagens, a liberdade, o respeito e à dignidade ao trabalhador;
Pluralismo político	demonstra a preocupação do legislador constituinte em afirmar-se a ampla e livre participação popular nos destinos políticos do país, garantindo a liberdade de convicção filosófica e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos.

Fonte: (MORAES, 2002, p. 41)

A partir desses fundamentos são erigidos os direitos fundamentais, contidos no Título II do texto constitucional, que são, dentre eles os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (art. 5º), os Direitos Sociais (arts. 6º ao 11º) e dos Direitos Políticos e dos Partidos Políticos (arts. 14º a 17º). Esses direitos são calcados no princípio da isonomia.

Nesse prosseguimento iremos dar continuidade de forma resumida, nesses direitos, para podermos adentrarmos mais aprofundadamente no direito à informação, o qual faz parte de nosso objetivo.

3.1.2.1.1 Direitos sociais

Os direitos sociais fazem parte dos direitos fundamentais que inserem, como premissa, a dignidade humana ao Estado em suas ações. Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º os Direitos Sociais são assim definidos.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (CF, 1988)

Esses direitos possuem em sua essência a igualdade, em busca da justiça social impositiva ao Estado, no intuito de proporcionar ao cidadão condições mínimas de sobrevivência e dignidade. Paralelamente é salutar ressaltar o dinamismo do Estado Democrático de Direito nos Direitos Sociais e notar, como já foi dito anteriormente, o seu caráter transformador no tempo dentro de um processo de transformação permanente e contínuo. Observe que originalmente o direito à moradia, direito à alimentação, direito ao transporte e mais recentemente no parágrafo único o direito a uma renda básica mínima, foram incluídos paulatinamente no texto constitucional.

3.1.2.1.2 Direitos civis e políticos

Os direitos civis e políticos são conjuntos de garantias e liberdades fundamentais concedidos aos cidadãos por lei para proteger sua dignidade e autonomia individual. Eles incluem direitos como liberdade de expressão, liberdade de culto, direito a um julgamento

justo, direito a voto, entre outros. Estes direitos são essenciais para garantir a igualdade perante a lei, o livre desenvolvimento da personalidade de cada pessoa e a construção de uma sociedade democrática.

A relevância histórica desses direitos, dentro do processo democrático é basilar, pois é por meio deles que a participação da sociedade é possível independentemente de cor, raça, credo e orientação sexual dentre outros. Logo, eles são um canal em que a voz da sociedade é posta no centro de decisões do país, levando para um debate democrático essencial em um Estado Democrático de Direito.

Os Direitos Civis estão expressos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 através do “artigo 5º- Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.” (CF, 1988).

Já os Direitos Políticos estão expressos no artigo 14º da Constituição Federal de 1988.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (CF, 1988).

Esses direitos, juntamente aos Direitos Humanos, estabelecem os direitos de liberdade de expressão e a partir deles institui o direito de informação. A partir desses enquadramentos preliminares, já podemos contextualizar e situar o direito à informação na Constituição Federal de 1988. Esse direito encontra-se fulcrado no inciso XXXIII do artigo 5º.

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

Nesse sentido, será detalhado, logo abaixo, a formação do direito à informação até chegar a minúcia do caso brasileiro. Como consequência demonstrará os imbricamentos da transparência como elemento facilitador no controle social e *accountability*.

3.1.3 A formação do direito à informação

As origens do acesso à informação remontam a constituição sueca de 1766, a França legislou especificamente sobre o direito à informação em 1794 e permitiu a abertura dos arquivos aos cidadãos franceses. Em sociedades de regimes democráticos os usos

informativos estão atrelados aos interesses da coletividade, logo, os governantes devem agir por esse viés, em que o cidadão participa direta e indiretamente na tomada de decisões que afetam a população.

A trajetória para se entender o acesso informacional ao cidadão perpassa por um caminho secular que se inicia por volta do século XVIII com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Esse documento é inspirado nos ideais Iluministas que apontavam os "Direitos Naturais do Homem", contrário à arbitrariedade de um regime tirânico e contra a sua escolha.

Artigo 1º: Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.

Artigo 2º: O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Artigo 3º: O princípio de toda a soberania reside essencialmente em a Nação. Nenhuma corporação, nenhuns indivíduos podem exercer autoridade que aquela não emane expressamente.

Artigo 4º: A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei. (ONU, 1948)

Em sociedades de regimes democráticos os usos informativos estão atrelados aos interesses da coletividade, logo, os governantes devem agir por esse viés, em que o cidadão participa direta e indiretamente na tomada de decisões que afetam a população. Porém, não foi sempre assim, Couture e Rousseau (1998) afirmam que ao longo das épocas e dos regimes os usos dos documentos foram eclipsados pela história dos homens e das sociedades para perpetuação de poderes e sua perenidade por meio desses documentos.

Bobbio (1992), diz que até 1776 ainda se seguiam tradições do código de Hamurábi¹⁰, da Torá e das doze Tábuas¹¹ e eram mais obrigações do que direitos. Esse fato reverberou até o fim das revoluções na França e o movimento pela independência das colônias inglesas na América do Norte, no século XVIII, onde foram produzidos os primeiros documentos na forma da declaração dos Direitos Humanos. A Declaração do Bom Povo da Virgínia (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 da França.

¹⁰ O Código de Hamurabi, escrito pelo rei Hamurabi da Babilônia no século XVIII a.C., é um dos primeiros exemplos de leis escritas da história. Seu objetivo era regulamentar a vida cotidiana e estabelecer regras claras para a sociedade, em áreas como a propriedade, a família e o direito penal, com punições proporcionais aos crimes cometidos (MASCARO, 2011).

¹¹ A Lei das Doze Tábuas é o conjunto de leis romanas mais antigo que se tem notícia. Elaborado em Roma no século V a.C., o código foi gravado em doze tábuas de bronze e se tornou a base do direito romano. As leis abrangiam temas como propriedade, família, sucessão, obrigações e delitos, e buscavam estabelecer regras claras para a sociedade romana (MASCARO, 2011).

Isto posto, um dos maiores paradigmas da história humana, a Revolução Francesa (1789), é um marco cronológico fundador do acesso à informação, onde por séculos fundamentou os ditames dos limites do Estado até a formação do Estado Liberal e democrático. Nesta perspectiva, o novo paradigma pautado no lema liberdade, igualdade e fraternidade, fundamentou os elementos basilares do que se chamou de direitos fundamentais.

Segundo Moraes (2002), direitos fundamentais é o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por primazia a dignidade humana no estabelecimento mínimo da vida e desenvolvimento de sua personalidade. As características dos direitos fundamentais são: Inalienabilidade – direitos intransferíveis e inegociáveis; Imprescritibilidade – não deixam de ser exigíveis em razão do não uso; Irrenunciabilidade – nenhum ser humano pode abrir mão da existência desses direitos; Universalidade – devem ser respeitados e reconhecidos no mundo todo; Limitabilidade – não são absolutos, podem ser limitados sempre que houver uma hipótese de colisão de direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais em seu desenvolvimento foram incorporando novas nuances, o que se convencionou chamar de gerações ou dimensões. O jurista Karel Vasak, em 1979, em uma palestra no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo (França), convencionou dividir os direitos humanos, de forma didática, em três gerações:

Quadro 7 - Gerações do Direito

	1ª GERAÇÃO	2ª GERAÇÃO	3ª GERAÇÃO
MOMENTO HISTÓRICO	REVOLUÇÃO FRANCESA (SEC. XVIII)	REVOLUÇÃO INDUSTRIAL (SÉC. XX)	MODERNIDADE
DIREITO	LIBERDADE Inerente ao indivíduo, direito natural, tais como: expressão,	IGUALDADE Direitos prestacionais dever do Estado: cultural, social, trabalhista, coletivos	FRATERNIDADE Direitos difusos e coletivos: meio ambiente, consumidor e etc.
ESTADO	Estado Liberal	Estado Social	Estado Social democrático

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Bobbio (1992) e Karel Vasak (1979).

Lafer (1991) entende o acesso à informação como um direito de primeira geração e que, assim como o direito à intimidade, tem como objeto a integridade moral do ser humano.

Os direitos humanos da Declaração de Virgínia e da Declaração Francesa de 1789 são, neste sentido, direitos humanos de primeira geração, que se baseiam numa clara demarcação entre Estado e não-Estado, fundamentada no contratualismo de inspiração individualista. São vistos como direitos inerentes ao indivíduo e tidos como direitos naturais, uma vez que precedem o contrato social (LAFER, 1991, p. 126).

A Declaração Francesa de 1789 já antecipara este direito, ao afirmar não apenas a liberdade de opinião — artigo 10 —, mas também a livre comunicação das idéias e opiniões, que é considerada Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à informação indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações (LAFER, 1991, p. 241).

Depreende-se do direito à informação como elemento intrínseco da ontologia do ser humano, logo, antes de qualquer formação jurídica do Estado ele já existe, pois é um direito natural, independe da ação do governo. O direito de primeira geração (liberdade) não é uma concessão do Estado ou um acordo de convivência entre as partes é um romper com a lógica da Paz de Westfália (1648)¹² e o Contrato Social (1762) de Rousseau (1712 - 1778). Por isso, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), momento histórico, estabelece em escala global uma nova concepção de vida social.

Nessa caminhada histórica, o direito à informação vem ganhando progressivamente espaços nas agendas públicas a nível mundial, fruto das transformações que a sociedade vem passando ao longo do século XX. Em decorrência dessas transformações alguns países, na América, foram pioneiros na criação de leis de acesso à informação, como a Colômbia em 1988¹³ (ENAP, 2015).

A grande transformação em toda América Latina começa a ter contornos irremediáveis quando a Organização dos Estados Americanos (OEA), cria a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, em 2010, que apresentava padrões mínimos de acesso à informação e que foi prontamente recepcionada por toda comunidade latina. A partir daí os países que ainda não possuíam suas leis de acesso informacional começaram a elaborá-las. O Brasil, que é o nosso objeto de estudo, promulgou sua lei em 2011.

¹² Paz de Westfália (1648) - “A Europa moderna começou a formar-se em conseqüência das transformações operadas entre o fim da Idade Média e a paz de Westfália (1648), que representa, ao mesmo tempo, um momento decisivo no processo de realização e consolidação do monopólio da força dentro do Estado, o momento em que se reconhece formalmente, de modo geral, a soberania absoluta do Estado no plano internacional, e também aquele em que se definem oficialmente as bases do direito internacional, ou seja, do direito destinado a regular as relações entre os Estados soberanos.” (BOBBIO, 1998, p. 1090).

¹³ FOIA (Freedom of Information Act) - A Lei de acesso à informação dos EUA foi criada, sob muita pressão, em 1966.

3.1.3.1 A Lei de Acesso à Informação (LAI)

O direito à informação surge de forma regulamentada, no Brasil, a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Apesar de ter permanecido 23 anos, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sem essa regulamentação específica.

O contexto internacional sobre o acesso à informação já estava em estágio avançado, através dos trabalhos da (OEA) e a criação da Lei modelo de acesso à informação. O estopim de fato para que uma Lei de Acesso à Informação fosse criada, foi decorrente do Brasil ser condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund e outros vs. República Federativa do Brasil, mais conhecido como o caso Guerrilha do Araguaia¹⁴ (BRASIL, 2018).

A LAI nasceu fruto desse contexto turbulento, originado pelo longo período de ditadura civil-empresarial-militar que o Brasil viveu a partir de 1964 e que ainda hoje traz marcas na memória nacional. Nesse cenário, a LAI nasce concomitantemente à Lei 12.528, que cria a Comissão Nacional da Verdade (CNV)¹⁵ com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período.

A LAI regulamenta os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Art. 5ºXXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37º II § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

¹⁴ Sobre o caso pode ser visto em: VARGAS, Mariluci Cardoso de. **Vozes da ditadura: banco de testemunhos da história recente**. Porto Alegre/RS/Brasil, PPGH/LUPPA/UFRGS, 2020. Disponível em: <https://ufrgs.br/vozesdaditadura>.

¹⁵ Para consultar o Relatório da Comissão da Verdade: <<http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>>.

Art. 216 § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (CF, 1988)

Antes da entrada efetiva da LAI era utilizado o Habeas Data como um dos caminhos a se alcançar o acesso à informação, dentro do que se convencionou chamar juridicamente de remédios constitucionais, conforme a Constituição Federal de 1988, os quais são:

Quadro 8 - Remédios Constitucionais

Ação Civil Pública	Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social.
Ação Popular	Art. 5ª, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;
Habeas Corpus	Art. 5ª, LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder
Habeas Data	Art. 5ª, LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;
Mandado de Injunção	Art. 5ª, LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;
Mandado de Segurança	Art. 5ª, LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da CF, 1988.

Conforme Moraes (2003) o habeas data é uma ação constitucional, de caráter civil, conteúdo e rito sumário, que tem por objeto a proteção do direito líquido e certo do impetrante em conhecer todas as informações e registros relativos à sua pessoa, constantes em repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, para eventual retificação de seus dados pessoais. E por meio do *habeas data* busca-se fazer com que todos tenham acesso à informação que o poder público ou entidades de caráter público possuam a seu respeito.

Apesar do habeas data possuir uma abrangência restrita a informações do indivíduo, ela faz parte da processualidade na construção da disponibilização da informação pública à coletividade.

Quadro 9 - Diferença entre *Habeas Data* e LAI

Habeas Data	Lei de Acesso à Informação
Proteger os direitos à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem.	Regula o acesso à informação pública.
Visa a garantir a correção e a confidencialidade das informações que se referem ao indivíduo dentro dos órgãos públicos.	Visa garantir o direito do cidadão de ter acesso à informação pública.
Utilizado para obter a exclusão de informações em banco de dados públicos	Não se aplica às informações pessoais, mas sim às informações públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da (CF, 1988); (LAI, 2011).

Resumidamente as diferenças entre o *Habeas Data* e a LAI é que o primeiro protege direitos pessoais, enquanto a LAI disponibiliza e regula o acesso à informação mantidas pelo Poder Público.

Na busca de se alcançar a execução dos direitos constitucionais junto a LAI, e em congruência aos princípios da administração pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, delinea-se com as seguintes diretrizes, postuladas em seu artigo 3º:

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

A partir desses princípios a operacionalização do acesso à informação é posto em prática. O elemento estruturante para toda a LAI é a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Nesse tocante, autores como Meirelles (2006), Di Pietro (1997), Carvalho Filho (2007), Silva (2000), Moraes (1999) dentre outros comungam esse princípio como estruturante em um Estado de direito democrático, logo tornando elementar para uma lei de acesso à informação.

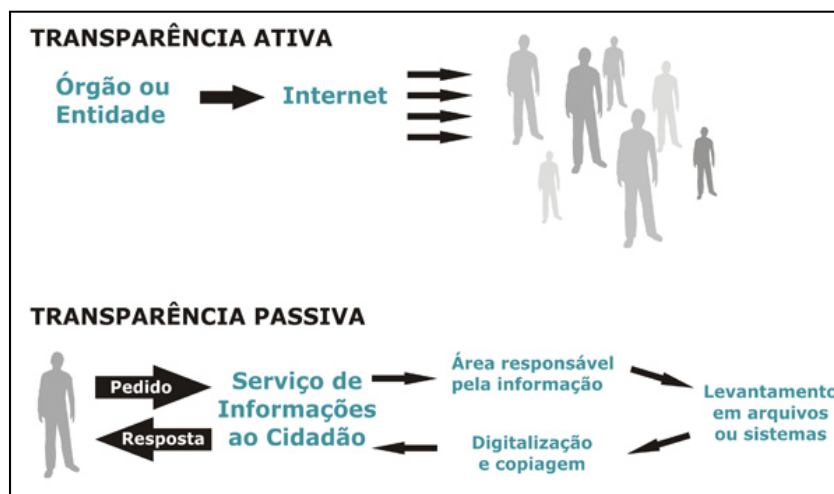
O governo democrático desenvolve sua atividade em público, sob os olhos de todos. E deve desenvolver a sua própria atividade sob os olhos de todos porque todos os cidadãos devem formar uma opinião livre sobre as decisões tomadas em seu nome. De outro modo, qual a razão os levaria periodicamente às urnas e em quais bases poderiam expressar o seu voto de consentimento ou recusa? (...) o poder oculto não transforma a democracia, a perverte. Não a golpeia com maior ou menor gravidade em um de seus órgãos essenciais, mas a assassina. (BOBBIO, 1986, p. 118)

Por esse viés, aos cidadãos é possível obter informações do Estado de forma exemplificativa como demonstra o artigo 7º.

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

A LAI parametriza a disponibilização das informações públicas de duas formas: com a transparência ativa quando o Estado espontaneamente disponibiliza informações de interesse coletivo, divulgado em sua maioria em sites específicos na internet. A transparência passiva que fornece a partir de uma solicitação específica feita por pessoas jurídicas ou físicas. Em síntese a transparência ativa e passiva pode ser exemplificada pela imagem disponibilizada pela CGU:

Figura 7 - Transparência ativa e passiva



Fonte: Escola Virtual da CGU.

A transparência ativa engloba as ações voltadas à divulgação espontânea e de fácil acesso no âmbito da competência de cada órgão, em relação a suas informações produzidas na consecução de suas atividades. Essas informações precisam ser obrigatoriamente disponibilizadas em site oficial e que contenham meios de pesquisas de conteúdo, linguagem acessível, download de relatórios, garantir autenticidade e integridade, atualização para acesso, indicar local para comunicações telefônica e eletrônica (e-mail) e acessibilidade.

Por outro lado, a transparência passiva envolve a solicitação de informação por qualquer cidadão e de forma gratuita, por qualquer meio legítimo. Esse acesso será também assegurado por meio de criação do Serviço de Informação ao Cidadão (E-Sic), em cada órgão e entidade do poder público.

Todos esses pedidos de informações, devem ser disponibilizados de forma imediata, caso já não possua disponível de forma ativa, deve ser respondido no prazo de 20 dias e prorrogável por mais 10 dias com a respectiva justificativa do órgão público.

Paralelamente precisamos ressaltar, também, que as regras para classificação em algum grau de sigilo podem ser realizadas pelo Estado segundo o que considerar como sigiloso, dentro dos pressupostos estipulados pela LAI. Os prazos para que determinadas informações sejam classificadas em algum grau de sigilo, conforme artigo 24º, as quais são: ultrassecreto (25 anos), secreto (15 anos) e reservado (5 anos).

Para que ocorra essa classificação, em algum grau de sigilo, o fator gerador é a segurança da sociedade e do Estado em que o acesso irrestrito os prejudique em alguma medida, conforme artigo 23º.

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (LAI, 2011)

Nesse tocante, apesar de serem informações sigilosas, exige a publicação de rol anual de documentos classificados e desclassificados contendo o motivo do sigilo, o grau e a autoridade competente, justamente pelo fato do sigilo ser uma exceção em um regime democrático. É importante frisar que o rol de documentos classificados em algum grau de sigilo adentra no mecanismo da transparência ativa.

Art. 45: A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará anualmente, até o dia 1º de junho, em sítio na Internet:

- I - rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses;
- II - rol das informações classificadas em cada grau de sigilo, que deverá conter:
 - a) código de indexação de documento;
 - b) categoria na qual se enquadra a informação;
 - c) indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação; e
 - d) data da produção, data da classificação e prazo da classificação;
- III - relatório estatístico com a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos; e
- IV - informações estatísticas agregadas dos requerentes. (DECRETO nº 7.724/2012)

Essas ferramentas disponibilizadas para propiciar o acesso à informação, corrobora para a construção de uma cultura de transparência pública, fundamental para que o cidadão exerça sua função constitucional de controle social. Como preceitua Martins (2011), somente por esse viés de transparência as relações de confiança, cidadão e Estado, poderão ser construídas.

Nessa seara de direitos oriundo de um Estado Democrático de Direito que envolve o cotidiano desse novo ser social - o cidadão - torna-se imperioso explicar sobre os imbricamentos que levam a formação dessa nova cidadania, ancorada na Constituição Federal de 1988. Todo esse ordenamento jurídico democrática busca possibilitar, dentre várias outras

coisas, o melhor controle social e conseqüentemente o accountability que congrega toda essa realidade do erigir de uma sociedade democrática.

As diretrizes basilares da LAI propiciam a criação de uma cultura de *accountability* social, termo esse que passa a ser palavra-chave ao se tratar de transparência pública e controle social em decorrência dessa nova lei. Apesar da palavra não possuir uma tradução literal para língua portuguesa, consensualmente é utilizada com significado de “prestação de contas” e “responsabilização”.

Com suas origens no século XVIII, no contexto da Revolução Industrial, a accountability tem sua utilização em cenário nacional por meio da Revista de Administração Pública (RAP), em 1990, com o trabalho de Anna Maria Campos, titulado como: Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português?.

Por esse viés, seus usos no Brasil com forte apelo a questões de controle social, cidadania e transparência pública, fruto da ampliação das ações democráticas do Estado para aproximação ao cidadão. A LAI torna-se um importante instrumento para a accountability. No entanto é preciso entender o termo para além de sua utilização em tradução literal para o português, justamente por essa tradução reduzir a somente a termos como “prestação de contas” e “responsável”.

Considera-se “accountability” o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas”. Quanto maior a possibilidade dos cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais accountable é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão. (JARDIM, 2000).

O conceito e o processo construtivo da cidadania é elementar para compreensão da importância da LAI e seus desdobramentos contributivos para a prestação de contas e controle social. Inclusive, entender o contexto histórico a qual está imersa, no presente, como decorrência de um processo historicamente construído. A figura abaixo demonstra o accountability, eivado com seu forte apelo de controle social na Constituição Cidadã de 1988.

Quadro 10 - Accountability na Constituição Federal de 1988

Artigos fomentadores do controle do tipo accountability	Comentários
Art. 1º, Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.	Este artigo confere legitimidade para a participação política efetiva dos cidadãos: não apenas através do voto, ao elegerem representantes, mas também

	através de meios diretos de participação do exercício do poder.
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;	Viabiliza a crítica e a participação do cidadão; este pode manifestar idéias opostas aos atos praticados pelos agentes públicos. Como se vê, este artigo tem uma amplitude grande e serve para qualquer tipo de manifestação, mas sua especificidade em relação ao tema da accountability é a de viabilizar a crítica e a oposição de atos dos agentes públicos. Exige se, apenas, que a autoria não seja apócrifa.
Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;	Possibilita a transparência de informações de interesse particular e geral, ressaltando a dimensão da publicidade do conceito da accountability.
Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;	Possibilita que não haja restrição de custo econômico ao exercício de direitos: aqueles em desvantagem econômica também podem efetivamente questionar atos públicos que entendam ilegais ou abusivos e também podem obter certidões, sem pagar taxas. Ressalta a dimensão da publicidade do conceito da accountability.
Art. 5º, LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;	É um caso de accountability indireta: o controle é exercido por uma pessoa jurídica, uma entidade da sociedade civil, ente coletivo que representa interesses de uma coletividade de cidadãos.
Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;	Possibilita que o cidadão individualmente considerado questione todo e qualquer ato que acredite ser lesivo ao patrimônio público
Art. 5º, LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;	Possibilita que não haja restrição de custo econômico ao exercício de direitos, aqueles em desvantagem econômica também podem acionar o Judiciário.
Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.	Permite que, em caso de improbidade administrativa, haja a cassação de direitos políticos: evidencia a dimensão sanção do conceito de accountability.
Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:	Esta disposição, na medida em que fixa limites objetivos para a aplicação de receita, pode servir como viabilizador da accountability, pois a violação desses parâmetros fixados na Constituição Federal pode ser auferida de modo concreto e punida.

<p>Art. 30. Compete aos Municípios: III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;</p>	<p>Evidencia a dimensão da publicidade da accountability: impõe aos Municípios a obrigação de prestar contas e publicar balancetes, tornando públicos, e portanto sujeitos a apreciação crítica, sua arrecadação e seus gastos.</p>
<p>Art. 31, § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.</p>	<p>Este artigo trata de caso típico de accountability, determinando que as contas dos Municípios sejam disponibilizadas aos contribuintes, que poderão questionar sua legitimidade. Como o exame e questionamento ficam a cargo do contribuinte e não a cargo de algum outro Poder, esta disposição não é um caso de checks and balances nem de accountability horizontal, aquela que se dá intraestatalmente. A accountability facultada aqui não se confunde com a exercida por meio das eleições, porque, sendo facultada a qualquer contribuinte, pode ser feita mesmo por contribuinte que não vote no município questionado.*</p>
<p>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)</p>	<p>Os princípios a questão estão sujeitos a administração pública viabilizam, em maior ou menor grau, o exercício da accountability, particularmente o princípio da publicidade.</p>
<p>Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; § 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.</p>	<p>O inciso IV deste artigo, ao dispor que compete às comissões, em razão da matéria de sua competência, receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, estabelece um instrumento de accountability, extremamente amplo no que se refere à legitimação para a manifestação, já que faz referência a “qualquer pessoa”, enquanto em outros casos a legitimação é restrita, por exemplo, ao contribuinte ou ao cidadão.</p>
<p>Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. § 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade</p>	<p>Este dispositivo possibilita a efetividade da dimensão publicidade da accountability. A liberdade de expressão, que já havia sido garantida como direito fundamental no art. 5º da Constituição, é reafirmada neste artigo, em termos mais detalhados, que garantem inclusive a possibilidade de difusão da expressão.</p>

<p>Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.</p>	<p>A previsão de proteção do patrimônio cultural pelo Poder Público com a colaboração da comunidade pode viabilizar casos de accountability</p>
--	---

Fonte: (HIRANO, 2007, p. 140 -142)

O quadro demonstra como a Constituição Federal brasileira possibilita a *accountability*. Juntamente a isso, podemos ressaltar que o direito à informação é uma das mais importantes ferramentas para munir o cidadão de informações para colocar suas denúncias em pauta e melhor execução da prestação de contas, logo sem acesso à informação e transparência pública a *accountability* ficaria restrita à auditoria e o controle social sequer poderia existir.

No quadro acima, de Hirano (2007), a *accountability* é apresentada em vários artigos da Constituição Federal de 1988, mas para que ocorra de fato precisa que o acesso à informação e a transparência pública estejam estruturados para viabilizar a participação cidadã - controle social.

Nesse aspecto, para que a LAI possa estar em plena conformidade e servir de ferramenta para o cidadão utilizar informações transparentes, ela precisa estar em conformidade com outros ordenamentos jurídicos na parte que lhe cabe, como a Lei Nacional de Arquivos, e alinhada com outras ciências informacionais capazes de demonstrar os resultados da transparência que a LAI pode propiciar. Logo, tornando os resultados das avaliações de transparência, fruto da LAI, condizentes com a realidade de fato.

O órgão responsável por essa avaliação é a Controladoria Geral da União (CGU) que por meio de metodologia específica instituiu a Escala Brasil Transparente (EBT), para medir o nível da transparência pública brasileira, no Poder Executivo, de Estados e Municípios conforme preceitos da Lei de Acesso à Informação.

A CGU tem sua origem com a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 em que sua competência basilar era assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho das suas atribuições, referente a assuntos sobre defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, atividades de ouvidoria-geral e desenvolver transparência pública no âmbito da Administração Pública Federal.

Anteriormente as atividades de controladoria interna e ouvidoria eram executadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculado ao Ministério da Fazenda, e pela

Ouvidoria - Geral da União (OGU), vinculado ao Ministério da Justiça. Somente no ano de 2002 passaram a ser vinculados à Corregedoria-Geral da União.

No ano de 2013 a CGU passou por uma nova estruturação com o advento da promulgação da LAI. Esta foi sancionada pela ex-presidente Dilma Rousseff (2014 - 2017), e colocou o país em um contexto de acesso e transparência informacional jamais ocorrido na trajetória deste país. Soma-se a isso a publicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846). Como consequência desses novos ordenamentos jurídicos a antiga Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) passa a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC).

O organograma da CGU é composto por cinco áreas articuladas e finalísticas: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), possui entre suas principais atribuições a promoção da transparência, acesso à informação, controle social, conduta ética e a integridade das instituições públicas e privadas por meio de formulação, fomento e coordenação de programas nessas vertentes.

Isto posto, iremos aprofundar o mecanismo utilizado pela CGU para medir o nível de transparência dos Estados e municípios. Ela estabeleceu a Escala Brasil Transparente, metodologia avaliativa adotada para averiguar a transparência pública brasileira, dentro do Poder Executivo.

4 A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE - EBT

A Escala Brasil Transparente surge a partir de pressupostos estabelecidos na LAI, que determina que o Poder Executivo designe um órgão da administração pública federal para o monitoramento da aplicação da LAI e a publicação desses dados estatísticos. Além disso, exige que seja enviado anualmente ao Congresso Nacional um relatório desse monitoramento e implementação.

A Controladoria Geral da União (CGU), órgão designado para essas atribuições em busca de cumprir suas competências regimentais, ancoradas em pressupostos constitucionais democráticos, tais como ditames da LAI e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101/2000), cria a Escala Brasil Transparente - EBT.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei. (LAI, 2011)

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o **sistema de controle interno de cada Poder** e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver. (LRF, 2000, **grifo nosso**)

A EBT originalmente foi criada para averiguar o nível de transparência passiva do Poder Executivo e ocorreram três edições, entre o período de 2015 a 2017. No ano de 2018 houve uma inovação metodológica com a inclusão da transparência ativa, ocorrendo a mudança de nomenclatura, passando a ser chamada de EBT - Avaliação 360°.

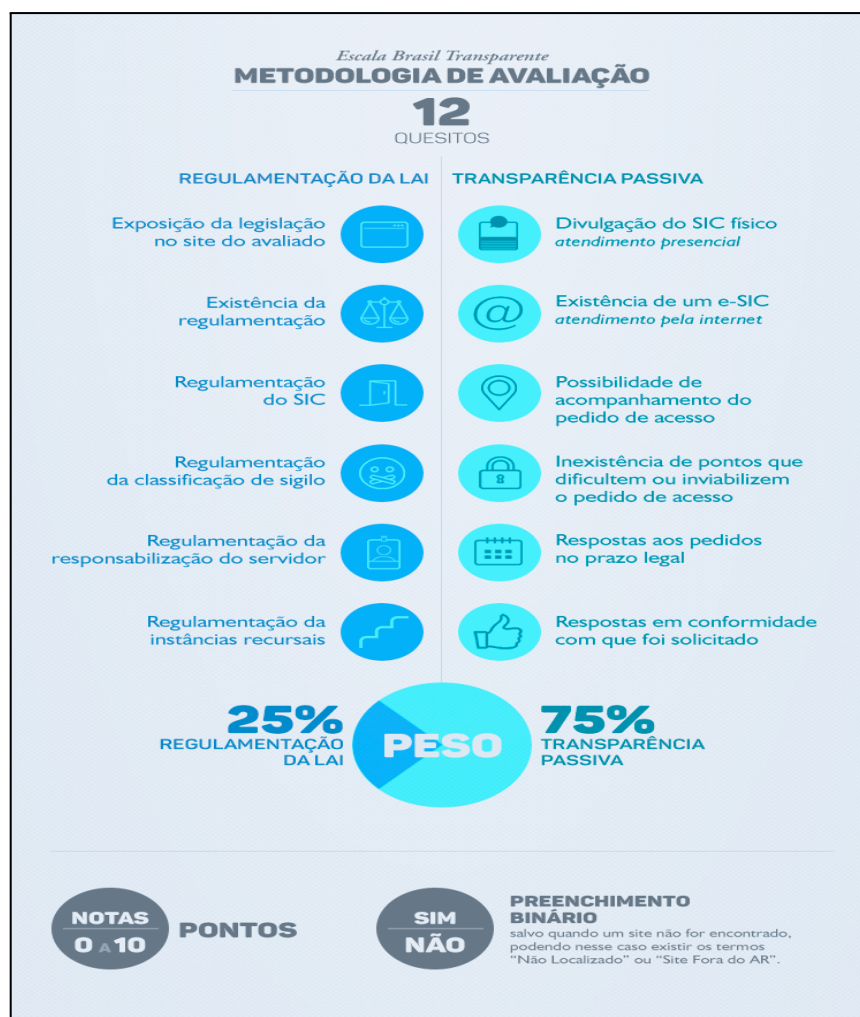
Na EBT - Avaliação 360° foram incluídos pressupostos obrigatórios de transparência ativa a serem atualizados periodicamente nos portais de transparência dos órgãos e entidades públicas do Brasil, tais como: receitas e despesas, licitações e contratos, vencimentos de servidores, a estrutura administrativa e etc.

4.1 Metodologia da EBT

A EBT Transparência passiva em suas três edições como ferramenta de monitoramento e avaliação da transparência pública, averiguou o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), concentrada na transparência passiva, com solicitações reais de acesso à informação, realizadas pelo E-SIC.

As metodologias utilizadas abarcam 12 quesitos ponderados, os quais são: A regulamentação da LAI - exposição da legislação no site da avaliado, existência da regulamentação, regulamentação do SIC, regulamentação da classificação de sigilo, regulamentação da responsabilização do servidor, regulamentação das instâncias recursais. A regulamentação da transparência passiva - divulgação do SIC físico (atendimento presencial), existência de um e-SIC (atendimento pela internet), possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso, inexistência de pontos que dificultam ou inviabilizam o pedido de acesso, respostas aos pedidos no prazo legal, respostas em conformidade com que foi solicitado.

Figura 8 - Quesitos avaliativos da LAI



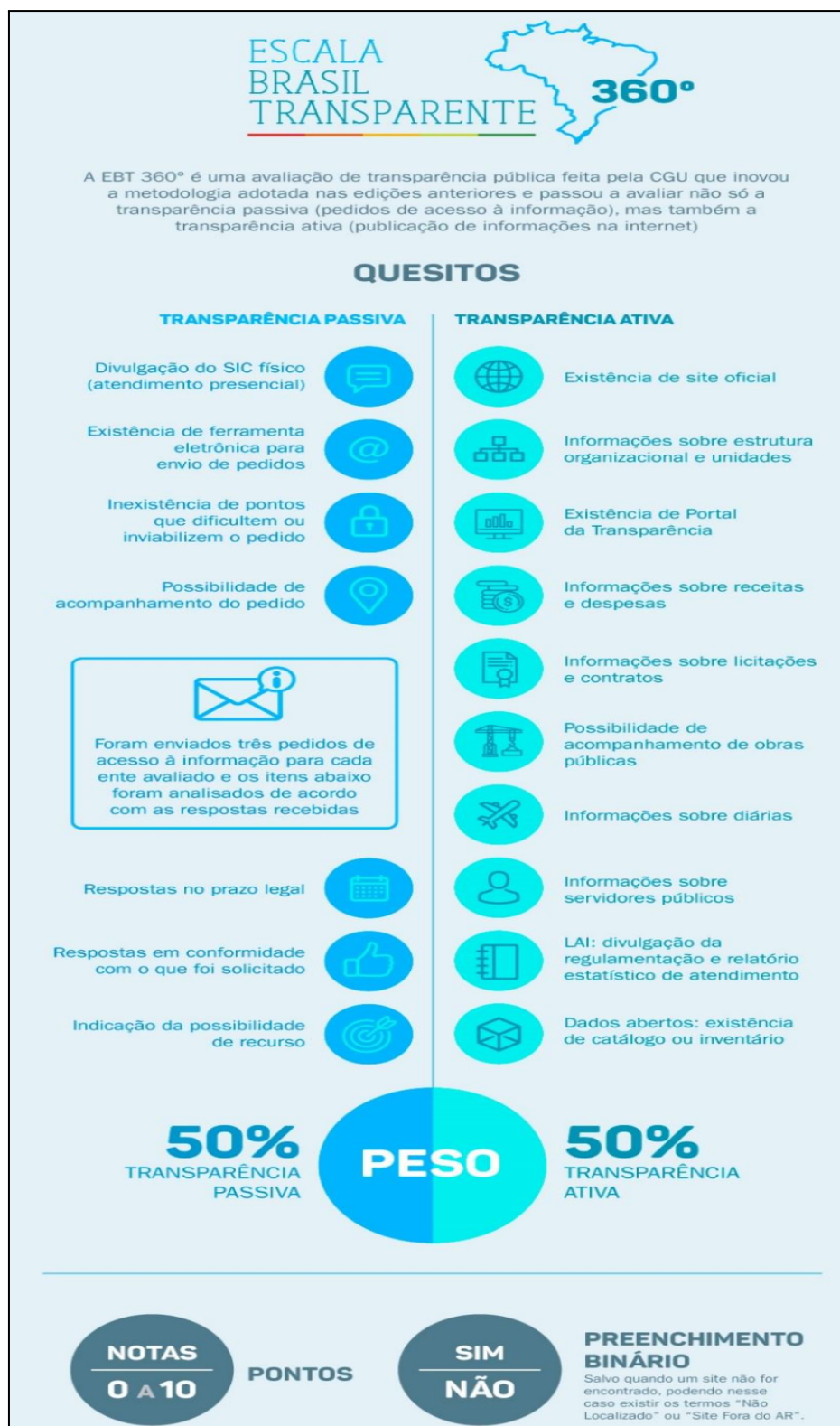
Fonte: (CGU, 2021)

Os pesos nessa avaliação foram 25% para a regulamentação da LAI e 75% para transparência passiva.

Foram enviados pedidos de acesso à informação reais, em que se utilizava identidades de pessoas capazes de impossibilitar a detecção que o pedido fosse da CGU. Foram feitos pedidos em cinco áreas: saúde, educação, assistência social e regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

A EBT - Avaliação 360° foi uma mudança na metodologia avaliativa a qual incorporou a transparência ativa, somado aos requisitos da transparência passiva, em que cada um corresponde a 50% da nota avaliativa. A partir dessa transformação e a consequente mudança metodológica a execução da avaliação passou a ser da seguinte forma, como consta nos quesitos abaixo:

Figura 9 - Quesitos EBT 360°



Fonte: (GCU, 2021)

A partir desses quesitos foram estabelecidos critérios de avaliação para a transparência ativa e passiva, conforme figura que se segue.

Figura 10 - Critérios avaliativos transparência ativa.

Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros		Pontuação máxima	%
1	Estrutura organizacional	Unidades administrativas	Estrutura organizacional	1,50	2,00%
2			Endereço	0,66	
			Telefone	0,66	
			Horário de atendimento	0,68	
3	Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,04	4,00%
			Arrecadação	1,48	
			Classificação	1,48	
4	Despesas	Empenhos	Número	0,80	12,00%
			Valor	0,80	
			Data	0,80	
			Favorecido	0,80	
			Descrição	0,80	
5		Pagamentos	Valor	1,00	
			Data	1,00	
			Favorecido	1,00	
			Empenho de referência	1,00	
6		Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido		3,00	
7	Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto		1,00		
8	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital	0,75	9,00%	
		Modalidade	0,75		
		Objeto	0,75		
		Situação/Status	0,75		
9	Disponibiliza o conteúdo integral dos editais		3,00		
10	Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas		3,00		

Fonte: (CGU, 2021, p. 06)

Os critérios avaliativos foram divididos em 11 tipos de detalhamento, os quais foram: estrutura organizacional, receitas, despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores públicos, despesas com diárias, regulamentação da Lei de Acesso à Informação, relatório estatístico e base de dados abertos. Como pode ser observado na figura acima cada um desses detalhamento foram verificados itens específicos e cada um com um com sua pontuação máxima. A soma desses itens permite saber a porcentagem de cada detalhamento na soma geral da nota.

Em relação à transparência passiva foram avaliados conforme os critérios elencados abaixo, juntamente aos pedidos de informações enviados.

Figura 11 - Critérios avaliativos transparência passiva.

Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	Pontuação máxima	%	
1	Existência de SIC	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Endereço	0,99	3,00%
			Telefone	0,99	
			Horário de atendimento	1,02	
		Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica	Sistema ou formulário	6,00	6,00%
E-mail	4,20				
2	Funcionamento do SIC	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação	4,00	4,00%	
3		Permite o acompanhamento posterior da solicitação	Data de registro do pedido	2,00	4,00%
			Situação do pedido	2,00	
4		Responde aos pedidos de informação	Resposta ao Pedido 1	0,55	1,65%
			Resposta ao Pedido 2	0,55	
			Resposta ao Pedido 3	0,55	
5		Cumprir os prazos para resposta das solicitações	Resposta no prazo para o Pedido 1	2,97	8,91%
			Resposta no prazo para o Pedido 2	2,97	
			Resposta no prazo para o Pedido 3	2,97	
6		Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou	Resposta em conformidade para o Pedido 1	6,93	20,79%
	Resposta em conformidade para o Pedido 2		6,93		
	Resposta em conformidade para o Pedido 3		6,93		
7	Comunica sobre possibilidade de recurso	Comunicação existente na resposta ao Pedido 1	0,55	1,65%	
		Comunicação existente na resposta ao Pedido 2	0,55		
		Comunicação existente na resposta ao Pedido 3	0,55		
TRANSPARÊNCIA PASSIVA				50,00%	
TOTAL			100	100,00%	

Fonte: (CGU, 2021, p. 07)

Os critérios avaliativos para essa pesquisa foram divididos em dois tipos de detalhamentos, os quais foram: existência de E-Sic e funcionamento do SIC. Em relação a existência de E-Sic foi verificado a existência de um Sic físico, para que o cidadão seja atendido de forma presencial. Já no detalhamento sobre o funcionamento do SIC foram averiguados se não há exigências que dificultem o acesso à informação, acompanhamento do pedido, se respondeu aos pedidos de informações, se cumpriu os prazos para as respostas, se atende aos pedidos conforme foi solicitado e comunica sobre a possibilidade de recurso.

4.2 As Avaliações da EBT

A EBT avaliou do período de 12/01/2015 a 31/12/2020 todos os Estados da federação, no Distrito Federal e nos Municípios. A sua primeira edição deu um enfoque maior na transparência passiva, essa edição ocorreu em três edições.

Em decorrência da mudança metodológica na avaliação, em que foi inserido mais quesitos da transparência ativa, ficando os pesos avaliativos divididos em 50% para transparência ativa e os outros 50% para a transparência passiva. Essa segunda avaliação ocorreu em duas edições, com essa mudança metodológica.

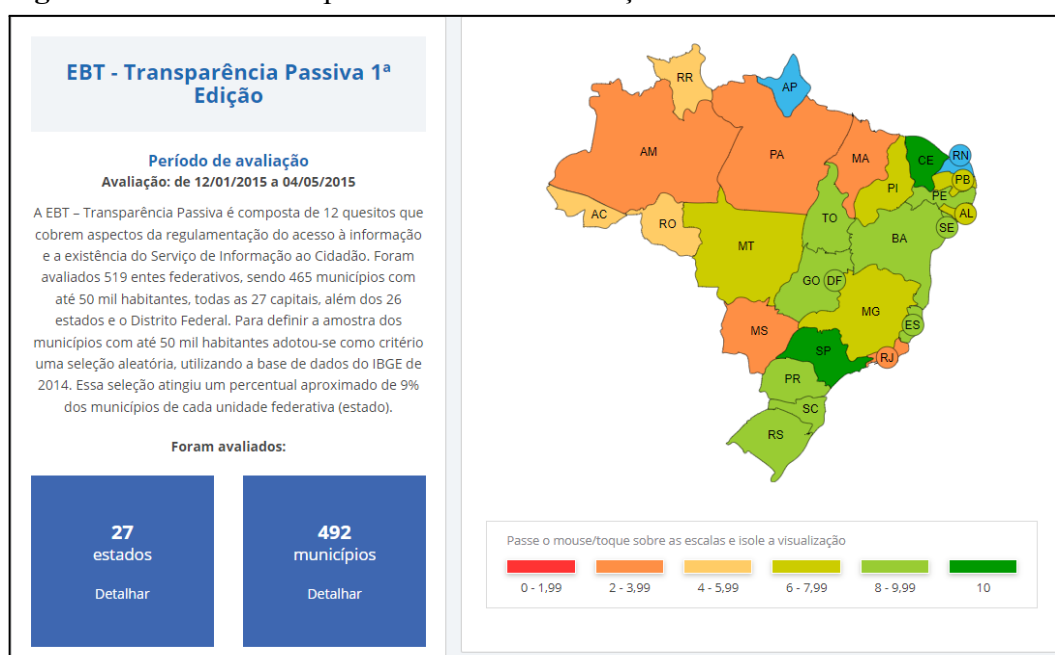
Os resultados de todo esse aparato avaliativo são os que seguem nas próximas seções.

4.2.1 EBT - Transparência Passiva 1ª Edição

A EBT Transparência passiva 1ª Edição avaliou, no período de 12/01/2015 a 04/05/2015, os vinte sete Estados da Federação, incluindo o Distrito Federal, mais 492 municípios com até 50 mil habitantes em escolha aleatória, essa escolha correspondeu a 09% dos municípios dos Estados, somando 519 entes federados avaliados.

O resultado desta primeira edição é demonstrado na figura 6 abaixo, fazendo um recorte por Estados, em que as notas na escala de 0 a 10 variaram em gradações de cores. Quanto maior o tom de verde, melhor a nota, enquanto pior a nota mais se aproxima do tom vermelho.

Figura 12 - EBT - Transparência Passiva 1ª Edição



Fonte: CGU - Mapa Brasil Transparente

Nesta primeira edição, os Estados com melhores desempenhos, atingindo nota 10, foram Ceará e São Paulo. Os Estados com a pior nota foram Amapá e Rio Grande do Norte, atingindo nota zero.

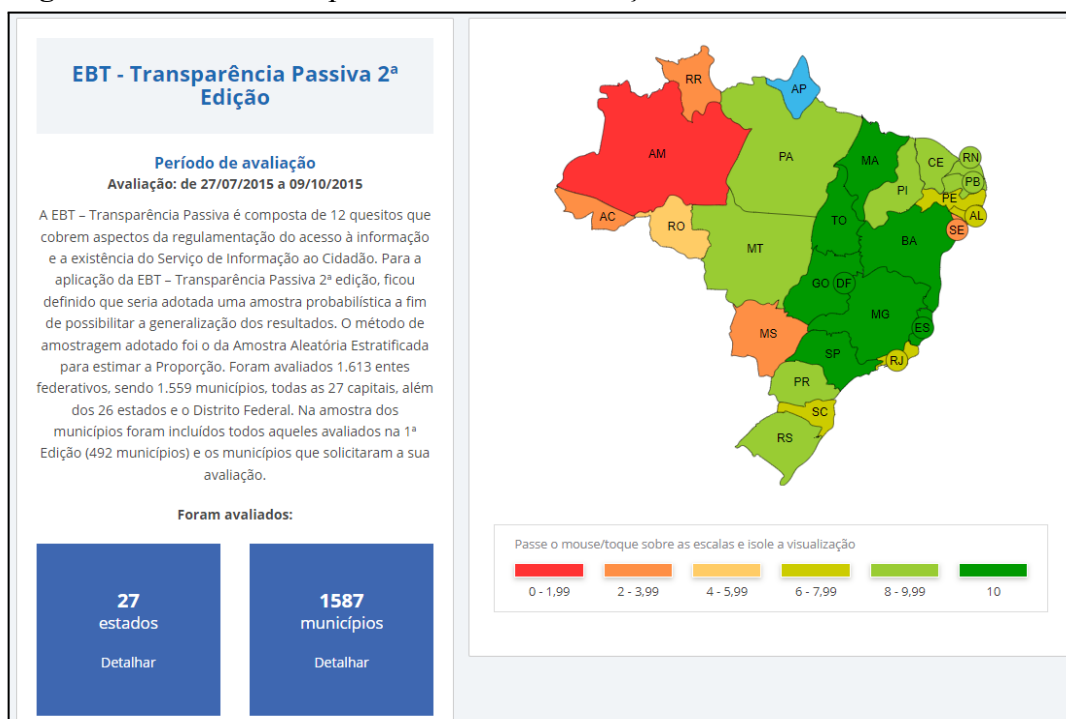
Note que, nesse primeiro momento, como pode ser visto na figura acima, os tons dos Estados estavam com uma gradação de cor se aproximando mais para a cor laranja e tons de verde claro, denotando o baixo desempenho nos quesitos avaliativos.

4.2.2 EBT - Transparência Passiva 2ª Edição

A EBT Transparência Passiva 2ª Edição avaliou, no período de 27/07/2015 a 09/10/2015, todos os Estados da federação, juntamente com os municípios avaliados na primeira edição. Diferencialmente, desta vez, considerou todos os municípios do país com até 50 mil habitantes, além dos municípios que participaram voluntariamente. No total, teve a participação de 1613 entes federados.

O resultado dessa avaliação é demonstrado na figura 7 abaixo.

Figura 13 - EBT - Transparência Passiva 2ª Edição



Fonte: CGU - Mapa Brasil Transparente

Na segunda edição há um considerável número de Estados que atingem nota 10 referenciado pela cor verde escuro no mapa acima, totalizando oito Estados. O Amapá

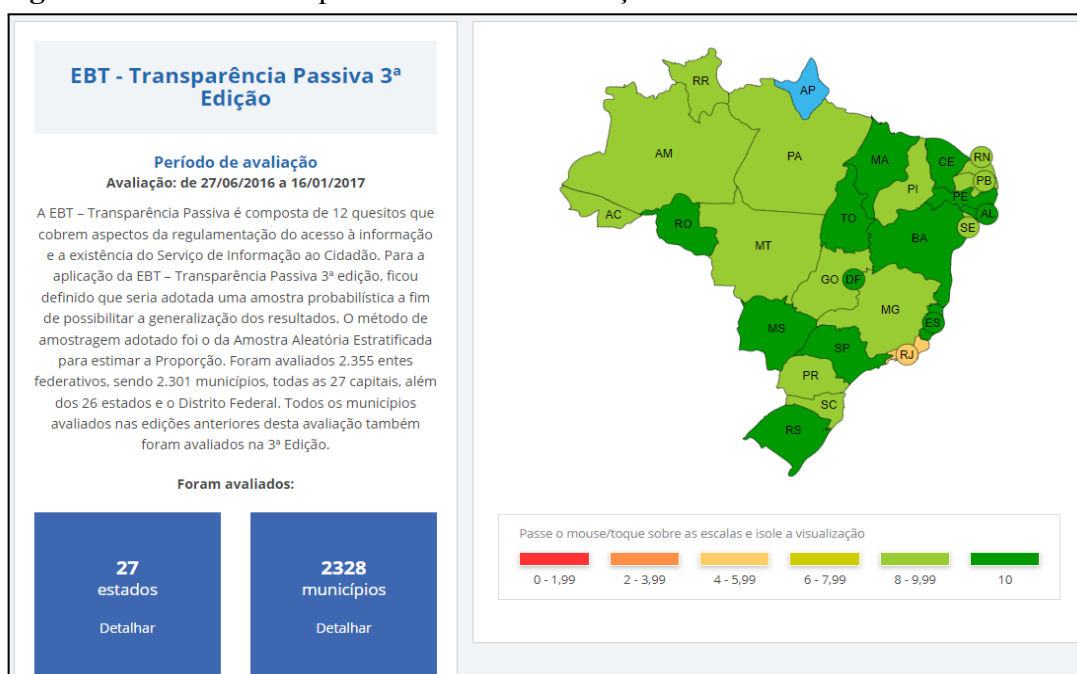
continua com nota zero, referenciado pela cor vermelha¹⁶ e desta vez o Amazonas aparece com o segundo pior desempenho, dentre todos os Estados.

4.2.3 EBT - Transparência Passiva 3ª Edição

A EBT Transparência passiva 3ª Edição avaliou, no período 27/06/2016 a 16/01/2017, todos os Estados e municípios da avaliação anterior juntamente a uma amostragem probabilística aleatória de municípios, perfazendo uma soma de 2.355 entes federados.

O resultado da avaliação pode ser verificado na figura 8 abaixo.

Figura 14 - EBT - Transparência Passiva 3ª Edição



Fonte: CGU - Mapa Brasil Transparente

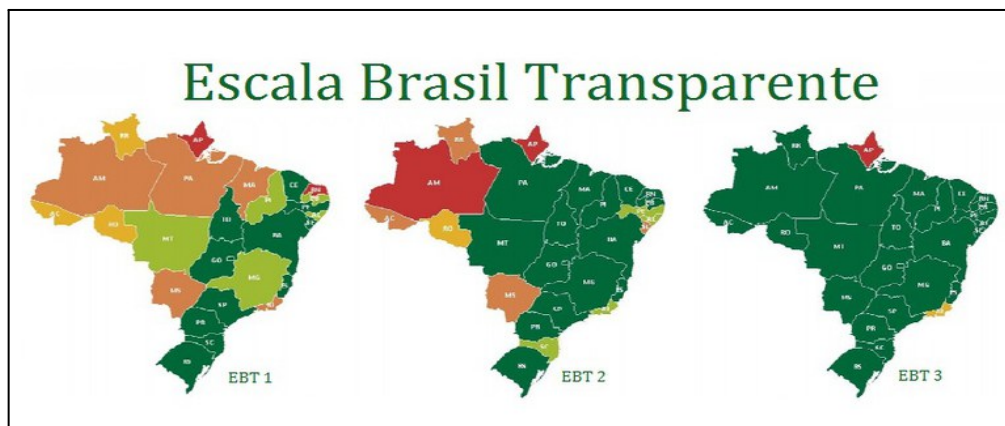
Nesta terceira edição, houve um progressivo aumento de Estados com nota máxima, enquanto o Amapá continuou sendo o pior Estado em transparência no Brasil, seguido pelo Rio de Janeiro.

Podemos apresentar a evolução da EBT - Transparência Passiva, em suas três edições, conforme a figura demonstra abaixo, lembrando que quanto maior a gradação do tom de cor verde escuro, maior a nota atribuída ao nível de transparência. Ressalte-se que ao longo do

¹⁶ Note que no mapa disponibilizado pela CGU em seu site a cor está azul, no entanto a cor correta é a vermelha.

período, apenas dois Estados, Amapá e Rio de Janeiro, mantiveram-se como os piores em transparência passiva.

Figura 15 - Resultado evolutivo da EBT em suas três edições.

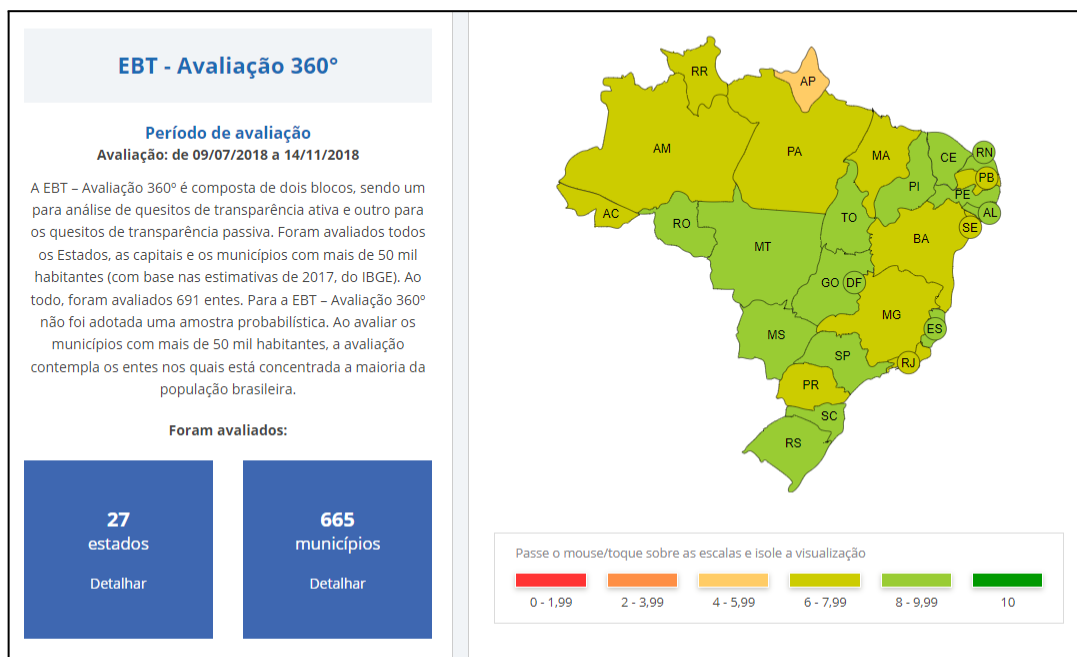


Fonte: (CGU, 2017)

Podemos inferir da Figura 9 que, paulatinamente, à medida que foram sendo realizadas as avaliações da EBT em suas três edições, o Brasil foi tornando-se mais transparente. Concluída essa fase, a CGU estabelece uma nova metodologia para avaliar a transparência pública em uma avaliação que chamou de EBT - Avaliação 360°.

4.2.4 EBT - Avaliação 360° - 1ª Edição

Nessa primeira edição da EBT - avaliação 360° que ocorreu no período 09/07/2018 a 14/11/2018, foram avaliados todos os Estados da Federação e Municípios com mais de 50 mil habitantes, ao todo foram avaliados 691 entes federados. O resultado dessa avaliação é expresso na figura 10.

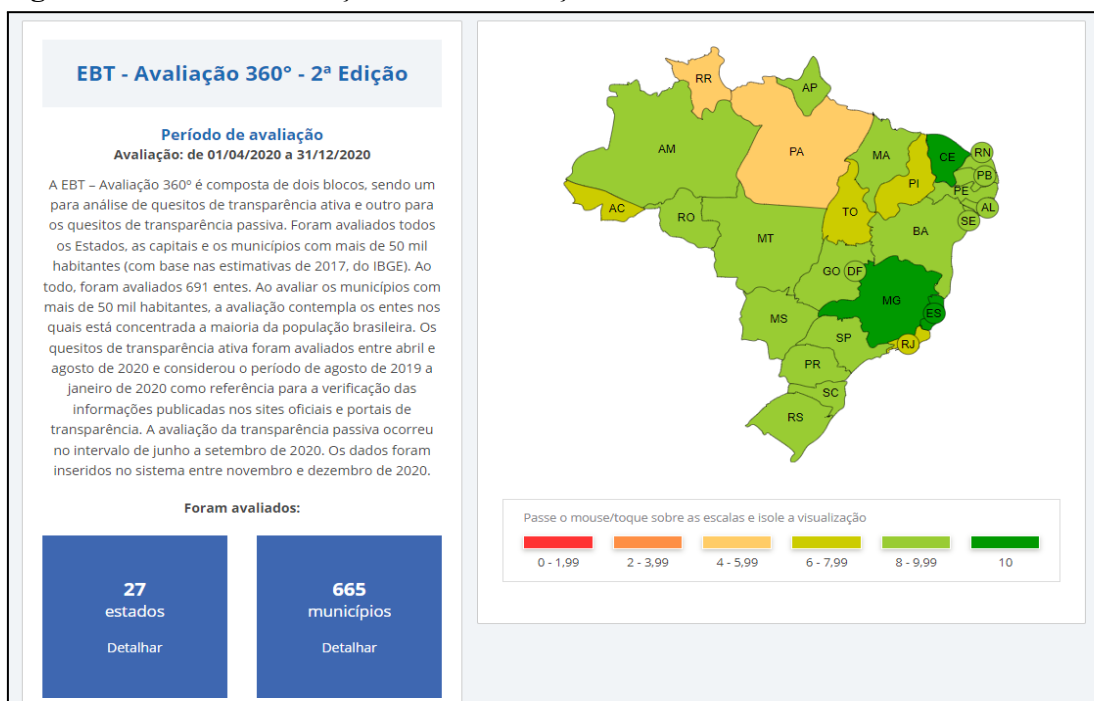
Figura 16 - EBT - Avaliação 360° - 1ª Edição

Fonte: CGU - Mapa Brasil Transparente

Como pode ser notada na figura o resultado em comparação com a última avaliação, em que estava mais no tom verde escuro, agora está no tom verde claro denotando que o país nessa nova metodologia atingiu razoável desempenho em transparência pública.

4.2.5 EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição

Na segunda edição, que ocorreu no período 01/04/2020 a 31/12/2020 foram avaliados o mesmo quantitativo da edição anterior, 691 entes federados. O resultado da avaliação pode ser visto na figura 10, logo abaixo.

Figura 17 - EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição

Fonte: CGU - Mapa Brasil Transparente

O resultado demonstra uma singela melhora no nível de transparência, isso pode ser notada pela pouca mudança de gradação da cor verde-claro em relação à outra edição.

A partir desse detalhamento descritivo da Escala Brasil Transparente em suas respectivas metodologias e resultados avaliativos, o próximo capítulo irá tratar de analisar, utilizando a problemática estabelecida, os imbricamentos em que a EBT e a gestão de documentos na processualidade da transparência pública.

A metodologia da EBT, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), considera uma série de indicadores, oriundos da LAI, que visam avaliar a transparência pública, já demonstrado na seção anterior. Essa abordagem metodológica abrangente permite identificar as dificuldades do Poder Público brasileiro em operar as ações necessárias para a transparência pública, condizente com um regime democrático.

Nesse sentido, para discutir sob a perspectiva da gestão de documentos e acesso à informação, a metodologia da EBT e sua aplicação na averiguação do nível de transparência pública dos Estados, com o recorte para a região sudeste, é necessário fazer um levantamento e sistematização de dados para que possamos embasar nossa análise para construirmos inferências a problemática proposta.

A análise se concentra em demonstrar como a gestão de documentos e o acesso à informação estão intrinsecamente relacionados à transparência governamental e como a metodologia da EBT aborda esses aspectos.

Por esse viés, faremos um levantamento de dados dos resultados da EBT afunilados pela região Sudeste do país. Posteriormente, faremos outro levantamento de dados dos programas de gestão de documentos nesses Estados. Em seguida, discutiremos os resultados para levantarmos diretrizes coerentes à realidade informacional do país.

5 LEVANTAMENTO DE DADOS DOS REQUISITOS DA EBT DA REGIÃO SUDESTE

A partir do entendimento apresentado na seção anterior sobre a Escala Brasil Transparente (EBT) e sua metodologia avaliativa no Brasil, agora iremos apresentar o recorte proposto no objetivo desta pesquisa, que é a região Sudeste. Um levantamento de dados permite ao pesquisador acessar e analisar aspectos relevantes do objeto de estudo, oferecendo suporte empírico sólido para as argumentações apresentadas. Por meio desse levantamento de dados, serão a base para a sistematização e os apontamentos na análise e contribuirão para as diretrizes para avaliações do nível de transparência no país.

Nesse sentido, apresentamos as tabelas das avaliações da EBT passiva em suas três edições distintas e a EBT 360º em suas duas edições. Através dessa abordagem, buscaremos compreender como os entes federados da região Sudeste responderam ao imperativo da transparência pública brasileira conforme a LAI.

5.1 Escala Brasil Transparente (EBT) passiva região Sudeste

Aqui demonstramos os resultados da EBT passiva em suas três edições, com recorte para a região Sudeste, iniciaremos pelo Estado do Espírito Santos, Minas Gerais, Rio de Janeiro e por último São Paulo. Como já explicitado na seção que abordou a metodologia utilizada pelo CGU, foram verificados e avaliados a regulamentação da LAI, com ênfase na transparência passiva, como: a previsão de autoridade classificadora de sigilo, criação do SIC, responsabilização de servidor público, instância recursal, e a resultados das respostas aos pedidos de informação, realizados via E-SIC.

Resultado para o Espírito Santo.

Quadro 11 - Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - Espírito Santo

Regulamentação	EBT passiva 1ª Edição	EBT passiva 2ª Edição	EBT passiva 3ª Edição
1. Qual o site municipal?	Sim	Sim	Sim
2. Qual o site eSIC?	Sim	Sim	Sim
3. O regulamento foi localizado na página eletrônica?	Sim	Sim	Sim
4. O ente regulamentou a LAI?	Sim	Sim	Sim

5. Regulamentou a criação do SIC?			
6. Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	Sim	Sim	Sim
7. Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	Sim	Sim	Sim
8. Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	Sim	Sim	Sim
9. Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Sim	Sim	Sim
10. Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	Sim	Sim	Sim
11. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	Sim	Sim	Sim
12. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Sim	Sim	Sim
13. Cumpre os prazos para resposta das solicitações?			
Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Não	Sim	Sim
Resposta no prazo da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
14. Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?			
Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Sim	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Sim	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Não	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
NOTAS	8.75	10.0	10.0

Fonte: elaborado pelo autor

As notas atribuídas para nas 1ª, 2ª e 3ª edições foram, respectivamente, 8.75, 10.0 e 10.0, indicando que, em geral, houve um bom cumprimento das exigências da LAI nesses aspectos avaliados nas três edições do EBT. No entanto, na EBT 1ª edição, em relação ao

cumprimento do quesito dos prazos de resposta para solicitações na área de Assistência Social e também à conformidade da resposta com a pergunta, não foi cumprido.

Resultado para Minas Gerais.

Quadro 12 - Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - Minas Gerais

Regulamentação	EBT passiva 1ª Edição	EBT passiva 2ª Edição	EBT passiva 3ª Edição
1. Qual o site municipal?	Sim	Sim	Sim
2. Qual o site eSIC?	Sim	Sim	Sim
3. O regulamento foi localizado na página eletrônica?	Sim	Sim	Sim
4. O ente regulamentou a LAI?	Sim	Sim	Sim
5. Regulamentou a criação do SIC?	Sim	Sim	Sim
6. Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	Sim	Sim	Sim
7. Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	Sim	Sim	Sim
8. Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	Sim	Sim	Sim
9. Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Não	Sim	Sim
10. Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	Sim	Sim	Sim
11. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	Sim	Sim	Sim
12. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Sim	Sim	Sim
13. Cumpre os prazos para resposta das solicitações?			
Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Não	Sim	Não
Resposta no prazo da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
14. Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?			
Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na	Sim	Sim	Sim

área de Saúde			
Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Sim	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Não	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
NOTAS	7.36	10.0	9.58

Fonte: elaborado pelo autor

As notas atribuídas para nas 1ª, 2ª e 3ª edições foram, respectivamente, 7.36, 10.0 e 9.58, indicando que, em geral, houve um bom cumprimento das exigências da LAI nesses aspectos avaliados nas três edições do EBT passiva. No entanto, nos quesitos referente se há indicação de um SIC físico e eletrônico obteve resposta “Não” na EBT 1ª edição. Em relação ao cumprimento dos prazos de resposta para solicitações na área de Assistência Social obteve resposta “Não” na EBT 1ª e 3ª edição. E na EBT 1ª edição não houve conformidade da resposta com o que foi perguntado.

Resultado para o Rio de Janeiro.

Quadro 13 - Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - Rio de Janeiro

Regulamentação	EBT passiva 1ª Edição	EBT passiva 2ª Edição	EBT passiva 3ª Edição
1. Qual o site municipal?	Sim	Sim	Sim
2. Qual o site eSIC?	Sim	Sim	Sim
3. O regulamento foi localizado na página eletrônica?	Sim	Sim	Sim
4. O ente regulamentou a LAI?	Sim	Sim	Sim
5. Regulamentou a criação do SIC?	Não	Sim	Sim
6. Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	Sim	Sim	Sim
7. Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	Sim	Sim	Sim
8. Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	Sim	Sim	Sim
9. Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Não	Não	Não

10. Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	Sim	Sim	Sim
11. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	Não	Não	Não
12. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Não	Não	Não
13. Cumpre os prazos para resposta das solicitações?			
Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Não	Não	Não
Resposta no prazo da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Não	Sim	Não
Resposta no prazo da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Não	Sim	Não
Resposta no prazo da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
14. Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?			
Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Não	Não	Não
Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Não	Sim	Não
Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Não	Sim	Não
Resposta em conformidade da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
NOTAS	3.33	7.08	5.0

Fonte: elaborado pelo autor

As notas atribuídas para os critérios variam entre 3,33, 7,08 e 5,0, respectivamente, nas três edições, refletindo o baixo nível de cumprimento das exigências da LAI. A segunda edição obteve as notas mais altas, demonstrando uma melhor adesão às práticas de transparência e acesso à informação. No entanto, ao longo das três edições, manteve-se com respostas insatisfatórias para com a EBT, demonstrando que ainda há áreas que requerem atenção, especialmente em relação aos quesitos de exigência de dados que facilitem o acesso e ao cumprimento dos prazos para respostas às solicitações e à conformidade da resposta ao que foi pedido.

Resultado para o São Paulo.

Quadro 14 - Quesitos avaliativos EBT Transparência passiva - São Paulo

Regulamentação	EBT passiva 1ª Edição	EBT passiva 2ª Edição	EBT passiva 3ª Edição
1. Qual o site municipal?	Sim	Sim	Sim
2. Qual o site eSIC?	Sim	Sim	Sim
3. O regulamento foi localizado na página eletrônica?	Sim	Sim	Sim
4. O ente regulamentou a LAI?	Sim	Sim	Sim
5. Regulamentou a criação do SIC?	Sim	Sim	Sim
6. Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	Sim	Sim	Sim
7. Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	Sim	Sim	Sim
8. Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	Sim	Sim	Sim
9. Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Sim	Sim	Sim
10. Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	Sim	Sim	Sim
11. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	Sim	Sim	Sim
12. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Sim	Sim	Sim
13. Cumpre os prazos para resposta das solicitações?			
Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Sim	Sim	Sim
Resposta no prazo da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
14. Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?			
Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde	Sim	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação	Sim	Sim	Sim
Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social	Sim	Sim	Sim

Resposta em conformidade da 4ª pergunta: Norma de regulamentação da LAI.	Sim	Sim	Sim
NOTAS	10.0	10.0	10.0

Fonte: elaborado pelo autor

Todos os critérios avaliados receberam a resposta "Sim", para todas as edições, indicando que o Estado de São Paulo obteve nota máxima (10.0) em todos os critérios analisados. Isso demonstra que o Estado apresenta uma regulamentação robusta e efetiva da LAI, fornecendo alta transparência e acesso às informações públicas, bem como cumprindo prazos e atendendo às demandas de seus cidadãos. O resultado indica um compromisso satisfatório do Estado de São Paulo com a transparência governamental e o direito fundamental de acesso à informação, ressaltando-se que esse desempenho é na perspectiva restrita à avaliação da EBT.

Para essa avaliação, foram enviados quatro pedidos reais de informação para todos os Estados da federação, conforme consta nos guias de aplicação da EBT 2015 e 2017. Saber o teor das perguntas utilizadas pela EBT será um contributo significativo para a consecução do nosso objetivo de pesquisa. Por esse aspecto, será apresentado na tabela abaixo.

Quadro 15 - Pedidos de informação: EBT - Transparência Passiva

EBT 1ª edição (Transparência Passiva)	
Pedido 1 saúde	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com os hospitais mantidos pelo governo do estado que disponibilizam atualmente o tratamento da quimioterapia.
Pedido 2 Educação	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com as escolas da rede estadual que possuem a Educação para Jovens e Adultos (EJA) atualmente em funcionamento.
Pedido 3 Assistência Social	Solicito, com base na Lei de Acesso à Informação, que me seja enviada uma relação com os programas de governo na área de assistência social que deverão ser executados no exercício de 2015.
Pedido 4 Regulamentação da LAI	Venho, por meio desta solicitação, pedir que me seja enviado o normativo (Decreto e/ou Lei Estadual) que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no estado. Caso não exista, solicito que seja informado também.
EBT 2ª edição (Transparência Passiva)	
Pedido 1 saúde	Preciso que me seja informado o montante aplicado pelo estado no Programa de Assistência Farmacêutica no ano de 2014.
Pedido 2 Educação	Prezados Senhores, me informem, por favor, qual a maior remuneração de um professor do estado (final de carreira).

Pedido 3 Assistência Social	Gostaria de obter a prestação de contas dos recursos repassados ao Estado pelo Sistema Único de Assistência Social referente ao exercício 2014
Pedido 4 Regulamentação da LAI	O estado já regulamentou a lei de acesso à informação (lei 12.527)? Se já regulamentou, queria saber o número da lei e a data de publicação. Obrigada.
EBT 3ª edição (Transparência Passiva)	
Pedido 1 saúde	Quantos casos de microcefalia foram registrados no estado, no ano de 2015?
Pedido 2 Educação	Gostaria que me enviassem a relação dos nomes das escolas estaduais que funcionam em regime integral de ensino.
Pedido 3 Assistência Social	Necessito que seja informado os endereços dos locais que o estado dispõe voltados para o atendimento assistencial de mulheres vítimas de violência doméstica.
Pedido 4 Regulamentação da LAI	O estado já regulamentou a lei de acesso à informação (lei 12.527)? Se já regulamentou, gostaria que me enviassem o normativo.

Fonte: elaborado pelo autor

Nas três edições da EBT (Transparência Passiva) os pedidos enviados foram referentes a quatro áreas: saúde, educação e assistência social.

5.1.1 Escala Brasil Transparente (EBT) 360º região Sudeste

A seguir, apresentaremos os dois questionários aplicados nos Estados, por meio de nova metodologia da EBT em que a partir de agora além da avaliação da transparência passiva congregou elementos da transparência ativa. Essa nova metodologia recebeu o nome de EBT 360º e ocorreu em duas edições, sendo a última em 2020.

Na transparência ativa, o questionário abrange aspectos referentes aos quesitos avaliativos já apresentados na figura 10 como a presença de um site oficial na internet, a divulgação de informações orçamentárias e financeiras consolidadas, a disponibilização de informações sobre a estrutura organizacional e unidades administrativas, além de detalhes sobre receitas, despesas, licitações, contratos e outras áreas de interesse. Algumas perguntas avaliam se é possível consultar empenhos ou pagamentos, gerar relatórios em formato aberto e acessar resultados de licitações.

Já na transparência passiva, o questionário aborda a indicação do funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico, a existência de alternativas de envio de pedidos de acesso à informação eletronicamente e se há exigências que dificultem ou

impossibilitem o acesso às informações. Também são analisados o envio e o atendimento dos pedidos, o cumprimento dos prazos estabelecidos, a adequação das respostas e a comunicação sobre a possibilidade de recurso. Além disso, é verificado se é possível realizar o acompanhamento eletrônico dos pedidos de informação.

É importante notar que, na 1ª edição, não há perguntas específicas sobre obras públicas e despesas com diárias, enquanto na 2ª edição esses aspectos são abordados. Também são avaliados itens como a divulgação do normativo de acesso à informação e a disponibilidade de relatórios estatísticos que apresentam a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos. Além disso, é verificado se há alguma relação das bases de dados abertos do município publicada no sítio oficial

Resultado para o Espírito Santo EBT 360º 1ª edição.

Quadro 16 - Resultados EBT 360º 1ª edição - Espírito Santo

Questionário Aplicado Espírito Santo	EBT 360º 1ª edição
Transparência Ativa	
1. O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
3. O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
5. O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
6. O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
7. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:	Sim
8. O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
10. O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
13. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
14. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
15. O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
17. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
18. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
19. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
21. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos contratos?	Sim
22. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim

23. O ente federado possibilita a consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Sim
25. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
27. O ente público disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Sim
29. O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
31. O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
33. O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município?	Sim
Transparência Passiva	
34. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
36. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
38. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
40. Pedido 1 - O pedido foi enviado com sucesso?	Sim
41. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
42. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim
43. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
44. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
45. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
46. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Sim
47. O pedido 2 foi respondido no prazo	Sim
48. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
49. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
50. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
51. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
52. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Sim
53. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
54. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
55. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim

56. Indique o(s) recurso(s) disponibilizado(s) para o acompanhamento dos pedidos de informação:	Sim
NOTAS	9.25

Fonte: elaborado pelo autor

Na Transparência Ativa, todos os critérios analisados receberam resposta "Sim", o que indica que o ente federado divulga de forma satisfatória informações orçamentárias, financeiras, estrutura organizacional, licitações, contratos, entre outros, garantindo alto nível de transparência.

Na Transparência Passiva, no item 53, avaliou que o ente federado não atendeu ao pedido de informação, e também não respondeu adequadamente à pergunta feita pelo solicitante, obtendo na avaliação a resposta "Não".

Resultado para o Espírito Santo EBT 360° 2ª edição.

Quadro 17 - Resultados EBT 360° 2ª edição - Espírito Santo

Questionário Aplicado Espírito Santo	EBT 360° 2ª edição
Transparência Ativa	
1. LOCALIZAÇÃO DO SÍTIO OFICIAL: O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
2. LOCALIZAÇÃO DE PORTAL DE TRANSPARÊNCIA: O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS: O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
5. RECEITAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
6. DESPESAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
7. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
8. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
9. LICITAÇÕES: O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
10. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
11. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
12. CONTRATOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre	Sim

Contratos?	
13. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
14. OBRAS PÚBLICAS: O ente federado disponibiliza consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Sim
15. SERVIDORES PÚBLICOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
16. DIÁRIAS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Sim
17. REGULAMENTAÇÃO DA LAI: O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
18. RELATÓRIO ESTATÍSTICO: O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
19. BASES DE DADOS ABERTOS: O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos)?	Sim
Transparência Passiva	
20. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
21. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
22. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
23. PEDIDO 1: O pedido 1 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
23.1. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
23.2. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim
23.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
23.4. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
24. PEDIDO 2: O pedido 2 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
24.1. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Sim
24.2. O pedido 2 foi respondido no prazo?	Sim
24.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
24.4. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
25. PEDIDO 3: O pedido 3 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
25.1. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
25.2. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Sim
25.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim

25.4. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
26. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
NOTA	10.0

Fonte: elaborado pelo autor

Na Transparência Ativa, nesta edição, manteve um desempenho positivo na divulgação de informações governamentais através portal de transparência. Através dessa avaliação, podemos observar que o ente federado apresenta um bom comprometimento em fornecer dados relevantes e essenciais para o público.

Em relação à Transparência Passiva, podemos observar um desempenho bastante positivo no atendimento aos pedidos de informação por meio do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), com todos os três pedidos respondidos de maneira satisfatória pelo ente federado e dentro do prazo estabelecido.

Resultado para Minas Gerais EBT 360° 1ª edição.

Quadro 18 - Resultados EBT 360° 1ª edição - Minas Gerais

Questionário Aplicado Minas Gerais	EBT 360° 1ª edição
Transparência Ativa	
1. O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
3. O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
5. O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
6. O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
7. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:	Sim
8. O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
10. O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
13. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
14. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
15. O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
17. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
18. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim

19. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
21. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos contratos?	Sim
22. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
23. O ente federado possibilita a consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Não
25. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
27. O ente público disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Sim
29. O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
31. O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
33. O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município?	Sim
Transparência Passiva	
34. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
36. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
38. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
40. Pedido 1 - O pedido foi enviado com sucesso?	Sim
41. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Não
42. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Não
43. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
44. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Não
45. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
46. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Não
47. O pedido 2 foi respondido no prazo	Não
48. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
49. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Não
50. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
51. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
52. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Sim

53. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
54. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
55. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
56. Indique o(s) recurso(s) disponibilizado(s) para o acompanhamento dos pedidos de informação:	Sim
NOTA	7.36

Fonte: elaborado pelo autor

Minas Gerais demonstra um bom nível de transparência ativa ao disponibilizar informações orçamentárias, financeiras e estrutura organizacional em seu portal oficial. Apresenta compromisso com a divulgação de licitações e normativos de acesso à informação. Divulga estatísticas sobre pedidos de acesso e relações de bases de dados abertos, promovendo a transparência e possibilidade de participação cidadã. Contudo, obteve “Não” no quesito sobre acompanhamento de obras públicas.

Já na transparência passiva foi verificado que em oito itens, os quais são os seguintes: 41, 42, 43, 44, 46, 47, 48 e 49, o ente federado obteve a nota "Não". Essas notas indicam que houve dificuldades ou falhas no atendimento e resposta aos pedidos de informação solicitados via E-SIC. Além disso, o ente federado não comunicou sobre a possibilidade de recurso ao final das respostas a esses pedidos.

Resultado para Minas Gerais EBT 360° 2ª edição.

Quadro 19 - Resultados EBT 360° 2ª edição - Minas Gerais

Questionário Aplicado Minas Gerais	EBT 360° 2ª edição
Transparência Ativa	
1. LOCALIZAÇÃO DO SÍTIO OFICIAL: O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
2. LOCALIZAÇÃO DE PORTAL DE TRANSPARÊNCIA: O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS: O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
5. RECEITAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
6. DESPESAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim

7. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
8. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
9. LICITAÇÕES: O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
10. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
11. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
12. CONTRATOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
13. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
14. OBRAS PÚBLICAS: O ente federado disponibiliza consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Sim
15. SERVIDORES PÚBLICOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
16. DIÁRIAS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Sim
17. REGULAMENTAÇÃO DA LAI: O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
18. RELATÓRIO ESTATÍSTICO: O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
19. BASES DE DADOS ABERTOS: O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos)?	Sim
Transparência Passiva	
20. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
21. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
22. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
23. PEDIDO 1: O pedido 1 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
23.1. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
23.2. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim
23.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
23.4. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
24. PEDIDO 2: O pedido 2 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
24.1. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Sim
24.2. O pedido 2 foi respondido no prazo?	Sim

24.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
24.4. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
25. PEDIDO 3: O pedido 3 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
25.1. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
25.2. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Sim
25.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
25.4. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
26. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
NOTA	10.0

Fonte: elaborado pelo autor

Os resultados indicaram, em relação à transparência ativa, que o Estado apresentou atuação satisfatória em todos os itens avaliados, obtendo a nota "Sim" em cada um deles. Os resultados indicam um bom desempenho na disponibilização de informações de forma ativa por parte do estado de Minas Gerais, contribuindo para uma maior transparência e possibilidade de acesso aos cidadãos.

Com relação à Transparência Passiva demonstra um desempenho satisfatório do ente federado em relação ao atendimento de pedidos de acesso à informação, garantindo transparência, prontidão e comunicação adequada com os solicitantes, refletido na nota máxima obtida, 10.0.

Resultado para São Paulo EBT 360º 1ª edição.

Quadro 20 - Resultados EBT 360º 1ª edição - São Paulo

Questionário Aplicado São Paulo	EBT 360º 1ª edição
Transparência Ativa	
1. O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
3. O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
5. O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
6. O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
7. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:	Sim
8. O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim

10. O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
13. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
14. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
15. O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
17. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
18. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
19. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
21. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos contratos?	Não
22. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
23. O ente federado possibilita a consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Não
25. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
27. O ente público disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Sim
29. O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
31. O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
33. O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município?	Sim
Transparência Passiva	
34. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
36. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
38. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
40. Pedido 1 - O pedido foi enviado com sucesso?	Sim
41. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
42. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim
43. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
44. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
45. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
46. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Sim

47. O pedido 2 foi respondido no prazo	Sim
48. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
49. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
50. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
51. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
52. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Sim
53. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
54. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
55. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
56. Indique o(s) recurso(s) disponibilizado(s) para o acompanhamento dos pedidos de informação:	Sim
NOTA	8.78

Fonte: elaborado pelo autor

A avaliação resultou um bom desempenho na transparência ativa, divulgando informações orçamentárias, financeiras, estrutura organizacional, dados sobre servidores, diárias e normativo de acesso à informação, bases de dados abertos e licitações. Entretanto, não disponibiliza o conteúdo integral dos contratos e consulta para andamento das obras públicas.

Sobre a transparência passiva obteve boa avaliação no atendimento aos pedidos de informação, oferecendo a possibilidade de envio tanto presencialmente quanto eletronicamente e possibilidade de acompanhamento do pedido. Além disso, não impõe exigências que dificultem o acesso às informações. No entanto, o segundo pedido de informação não foi atendido adequadamente, embora tenha sido respondido dentro do prazo e informado sobre a possibilidade de recurso.

Resultado para São Paulo EBT 360° 2ª edição.

Quadro 21 - Resultados EBT 360° 2ª edição - São Paulo

Questionário Aplicado São Paulo	EBT 360° 2ª edição
Transparência Ativa	
1. LOCALIZAÇÃO DO SÍTIO OFICIAL: O ente federado possui sítio oficial localizado na	Sim

internet?	
2. LOCALIZAÇÃO DE PORTAL DE TRANSPARÊNCIA: O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS: O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
5. RECEITAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
6. DESPESAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
7. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
8. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
9. LICITAÇÕES: O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
10. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
11. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
12. CONTRATOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
13. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
14. OBRAS PÚBLICAS: O ente federado disponibiliza consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Não
15. SERVIDORES PÚBLICOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
16. DIÁRIAS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Sim
17. REGULAMENTAÇÃO DA LAI: O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
18. RELATÓRIO ESTATÍSTICO: O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
19. BASES DE DADOS ABERTOS: O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos)?	Sim
Transparência Passiva	
20. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
21. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
22. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não

23. PEDIDO 1: O pedido 1 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
23.1. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
23.2. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim
23.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
23.4. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
24. PEDIDO 2: O pedido 2 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
24.1. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Sim
24.2. O pedido 2 foi respondido no prazo?	Sim
24.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
24.4. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
25. PEDIDO 3: O pedido 3 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
25.1. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
25.2. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Sim
25.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
25.4. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
26. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
NOTA	9.6

Fonte: elaborado pelo autor

Dentre os 19 itens específicos para avaliar a Transparência Ativa, somente o item 14, que se refere ao acompanhamento de obras, não foi atendido. Na mesma medida ocorreu com os resultados da avaliação para a Transparência Passiva, em que todos os itens avaliativos foram atendidos.

Resultado para Rio de Janeiro EBT 360° 1ª edição.

Quadro 22 - Resultados EBT 360° a edição - Rio de Janeiro

Questionário Aplicado Rio de Janeiro	EBT 360° 1ª edição
Transparência Ativa	
1. O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
3. O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim

5. O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
6. O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
7. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:	Sim
8. O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
10. O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
13. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
14. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
15. O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
17. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
18. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
19. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
21. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos contratos?	Não
22. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
23. O ente federado possibilita a consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Não
25. O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
27. O ente público disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Não
29. O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
31. O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
33. O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município?	Não
Transparência Passiva	
34. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
36. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
38. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
40. Pedido 1 - O pedido foi enviado com sucesso?	Sim
41. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
42. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim

43. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
44. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
45. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
46. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Sim
47. O pedido 2 foi respondido no prazo	Sim
48. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
49. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Sim
50. O pedido 2 foi enviado com sucesso?	Sim
51. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Não
52. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Não
53. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
54. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta?	Não
55. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
56. Indique o(s) recurso(s) disponibilizado(s) para o acompanhamento dos pedidos de informação:	Sim
NOTA	7.14

Fonte: elaborado pelo autor

O resultado para transparência ativa mostra um cenário predominantemente positivo em relação à disponibilidade de informações no ente federado. A maioria dos itens avaliados obteve resultado "Sim". No entanto, alguns itens merecem destaque em que não obteve resultado "Sim". Primeiramente, o item 21 indica que o ente não disponibiliza o conteúdo integral dos contratos, além disso, o item 23 mostra que não é possível realizar a consulta para o acompanhamento de obras pública.

Outra área em que não obteve resultado "Sim" é no item 27, que indica a falta de possibilidade de consulta de informações sobre despesas com diárias. Por fim, o item 33 revela que não há publicação de uma relação das bases de dados abertos do município em seu site oficial.

Referente a transparência passiva a avaliação identificou nos itens 48, 51, 52, 53, 54 os pedidos 2 e 3 não foram respondidos dentro do prazo estipulado, e em ambos os casos, não houve comunicação ao cidadão sobre a possibilidade de recurso ao final da resposta.

Resultado para o Rio de Janeiro EBT 360° 2ª edição.

Quadro 23 - Resultados EBT 360º 2ª edição - Rio de Janeiro

Questionário Aplicado Rio de Janeiro	EBT 360º 2ª edição
Transparência Ativa	
1. LOCALIZAÇÃO DO SÍTIO OFICIAL: O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?	Sim
2. LOCALIZAÇÃO DE PORTAL DE TRANSPARÊNCIA: O ente federado divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um portal de transparência?	Sim
3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional?	Sim
4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS: O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas?	Sim
5. RECEITAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas?	Sim
6. DESPESAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas?	Sim
7. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido?	Sim
8. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto?	Sim
9. LICITAÇÕES: O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações?	Sim
10. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação?	Sim
11. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas?	Sim
12. CONTRATOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos?	Sim
13. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto?	Sim
14. OBRAS PÚBLICAS: O ente federado disponibiliza consulta para o acompanhamento de Obras Públicas?	Não
15. SERVIDORES PÚBLICOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos?	Sim
16. DIÁRIAS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias?	Não
17. REGULAMENTAÇÃO DA LAI: O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso?	Sim
18. RELATÓRIO ESTATÍSTICO: O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos?	Sim
19. BASES DE DADOS ABERTOS: O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos)?	Não

Transparência Passiva	
20. No site do ente federado existe indicação precisa do funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Sim
21. Existe alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica?	Sim
22. Para fazer o pedido de informação de forma eletrônica são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Não
23. PEDIDO 1: O pedido 1 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
23.1. O ente federado respondeu ao pedido 1?	Sim
23.2. O pedido 1 foi respondido no prazo?	Sim
23.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
23.4. Na resposta ao pedido 1, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
24. PEDIDO 2: O pedido 2 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
24.1. O ente federado respondeu ao pedido 2?	Não
24.2. O pedido 2 foi respondido no prazo?	Não
24.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Não
24.4. Na resposta ao pedido 2, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Não
25. PEDIDO 3: O pedido 3 foi enviado com sucesso e obteve resposta?	Sim
25.1. O ente federado respondeu ao pedido 3?	Sim
25.2. O pedido 3 foi respondido no prazo?	Não
25.3. O ente federado atendeu ao pedido, respondendo ao que se perguntou?	Sim
25.4. Na resposta ao pedido 3, o ente federado comunica ao cidadão a possibilidade de recurso?	Sim
26. É possível realizar o acompanhamento eletrônico do pedido de informação?	Sim
NOTA	7.8

Fonte: elaborado pelo autor

Os resultados obtidos revelam que algumas áreas, referentes à transparência ativa, ainda precisam de atenção, como a disponibilidade de informações sobre obras públicas, despesas com diárias e a publicação de bases de dados abertos, em que recebeu resposta “Não”.

Em relação à transparência passiva na avaliação dos pedidos de informação, pelo e-SIC, os resultados foram os seguintes. No pedido 2 não obteve resposta no prazo e o ente federado não atendeu ao que foi solicitado, não comunicando a possibilidade de recurso. No pedido 3, apesar de ter sido respondido, não foi atendido no prazo legal.

Para a EBT 360°, foram enviados três pedidos reais de informação, ao longo das duas edições, para todos os Estados da federação. Saber o teor das perguntas utilizadas será contributo significativo para consecução do nosso objetivo da pesquisa. Por esse aspecto, será apresentado na tabela abaixo.

Quadro 24 - Pedidos de informação EBT 360°

EBT Avaliação 360° (1ª edição)	
Pedido 1 Saúde	Solicito informar o valor dos recursos federais transferidos ao estado por meio do Fundo de Participação dos Estados no mês de março de 2018.
Pedido 2 Educação	Olá! Gostaria de receber a ata ou outro documento de registro da realização de audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018.
Pedido 3 Assistência Social	Por favor, solicito cópia do ato de nomeação dos membros do conselho estadual de saúde.
EBT Avaliação 360° (2ª edição)	
Pedido 1 Saúde	Quanto foi investido na compra de equipamentos hospitalares em função do Coronavírus?
Pedido 2 Educação	Quais medidas foram tomadas em relação ao cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?
Pedido 3 Assistência Social	Quais as ações de assistência social a população pode ter acesso para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus?

Fonte: elaborado pelo autor

Nessas duas edições da EBT 360°, foram enviadas perguntas para avaliar os Estados na prestação dessas informações, conforme a LAI. As perguntas foram referentes a três áreas: saúde, educação e assistência social.

5.1.2 - A gestão de documentos na região Sudeste

Para a realização deste levantamento de dados, foram selecionados os quatro Estados pertencentes à região Sudeste brasileira, a saber: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Nesse contexto, procedeu-se a uma investigação da gestão de documentos nesses Estados objeto de estudo. Para tanto, foram consultadas pesquisas, por meio de levantamento bibliográfico, acerca dos programas de gestão de documentos existentes, seus instrumentos arquivísticos mínimos e a identificação da presença de um Arquivo Público Estadual como elemento central de disseminação das práticas arquivísticas.

Através da pesquisas de Bueno (2019), Faben (2019) e Oliveira (2016), podemos verificar que a região Sudeste brasileira, em relação à prática da gestão de documentos, mesmo que ainda com pontos e contrapontos, configura como a região com seus Arquivos Públicos mais tradicionais do país e forte atuação arquivísticas, inclusive, alguns, sendo modelo para outros entes da federação.

A tabela abaixo demonstra essa cronologia de criação dos arquivos públicos na região Sudeste.

Quadro 25 - Cronologia de criação dos Arquivos Públicos do Sudeste

S U D E S T E	UF	CRIAÇÃO ARQUIVO	DENOMINAÇÃO/ SIGLA
	SP	1892	Arquivo Público do Estado de São Paulo - APESP
	MG	1895	Arquivo Público Mineiro - APM
	ES	1908	Arquivo Público do Estado do Espírito Santo - APEES
	RJ	1931	Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro - APERJ

Fonte: adaptado de Bueno (2019, p. 284)

Essa tabela fornece um panorama dos Arquivos Públicos Estaduais no Sudeste, em sua grande maioria centenárias, destacando suas respectivas datas de criação iniciadas a partir do século XIX. Essas instituições são importantes centros de práticas arquivísticas e constructos da gestão de documentos, congregando o acesso informacional e a preservação da memória e da história de cada Estado, contribuindo para o conhecimento e a pesquisa.

Esses Arquivos Públicos Estaduais são responsáveis por coordenar os programas de gestão de documentos em seus Estados. Cenário esse, fruto das transformações do século XX, que deixaram de ser estritamente custodial e provocaram mudanças significativas na estrutura e no propósito dessas instituições arquivísticas, logo a concepção delas evoluiu para abranger uma ampla gama de funções, impulsionadas pelos ditames da gestão de documentos ramificado a pressupostos democráticos. Segundo Jardim (2011), essas instituições têm a responsabilidade de gerir, coletar, preservar e disponibilizar acesso aos documentos produzidos e acumulados na administração pública, com o objetivo de auxiliar a tomada de decisões e outros processos decisórios no âmbito das instituições públicas. Assim, assumem uma nova faceta, desempenhando também o papel de órgãos de apoio à administração pública, com a competência de orientar programas de gestão de documentos em diversos organismos governamentais (JARDIM, 1987).

Por esse aspecto, demonstraremos no quadro abaixo a atuação desses Arquivos Públicos na coordenação dos seus respectivos programas de gestão de documentos.

Quadro 26 - Programas de gestão de documentos na região sudeste

UFF	PROGRAMA OU SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS			INSTRUMENTOS ARQUIVÍSTICOS BÁSICOS GESTÃO DE DOCUMENTOS (área -meio)		
	ANO CRIAÇÃO PGD/SGD	ÓRGÃO CENTRAL COORDENADOR	ÓRGÃO EXECUTOR	PCD	TTD	MGD
ES	2005 -PROGED	COMITÊ GESTOR - SEGER APEES ITI	Comissões Setoriais de Avaliação de Documentos - CAD	2007	2007	2011
MG	1998 - PGD -MG	APM	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos de Arquivo - CPAD	1998 - 2013	1998 - 2013	2013
RJ	2009 -PGD- RJ	APERJ	Comissão de Gestão de Documentos -CGD	1999 -2012	2001 - 2012	2013
SP	2004 - SAESP	APESP	Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivos - CADA	2004	2004	2008

Fonte: adaptado de Bueno (2019, p. 369)

A tabela apresenta os programas ou sistemas de gestão de documentos em conjunto com as datas de criação dos seus respectivos instrumentos arquivísticos básicos. Refere-se à região Sudeste do Brasil.

Cada linha da tabela representa um Estado e suas respectivas iniciativas para gerenciar os documentos arquivísticos e promover, conseqüentemente, acesso à informação e a preservação desse patrimônio cultural documental.

No Estado do Espírito Santo (ES), o Programa de Gestão Documental do Governo do Estado do Espírito Santo (PROGED)¹⁷, criado em 2005, é coordenado por um Comitê Gestor, oriundo da integração da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), Arquivo Público do Estado do Espírito Santo (APEES) e Instituto de Tecnologia da Informação (ITI). Em relação aos seus instrumentos técnicos de gestão de documentos básicos possui o Plano de Classificação Documental (PCD), Tabela de Temporalidade e Destinação Documental (TTD) desde 2007 e Manual de gestão de documentos (MGD) criado em 2011. Essa iniciativa busca estabelecer diretrizes para a gestão de documentos, garantindo a eficiência e o acesso adequado a esses registros documentais.

¹⁷ Disponível em: <<https://proged.es.gov.br/>> acesso: 09 agosto 2023.

No Estado de Minas Gerais (MG), o Programa de gestão de documentos (PGD)¹⁸ existe desde 1998, e é coordenado pelo Arquivo Público Mineiro (APM). Seus instrumentos técnicos de gestão de documentos foram criados respectivamente: Plano de Classificação Documental (PCD), Tabela de Temporalidade e Destinação de Documental (TTD) em 1998 e com atualização em 2013 e Manual de gestão de documentos (MGD) em 2013.

No Estado do Rio de Janeiro (RJ), o Programa de gestão de documentos do Estado do Rio de Janeiro PGD-RJ, iniciou-se em 2009 e é coordenado pela Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ)¹⁹. Os seus instrumentos técnicos de gestão de documentos foram criados respectivamente: Plano de Classificação Documental (PCD) em 1999, Tabela de Temporalidade e Destinação Documental (TTD) em 2001 e o Manual de gestão de documentos em 2013.

Em São Paulo (SP), o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP)²⁰ foi criado em 2004. O programa de gestão de documentos é coordenado pelo Arquivo Público de Estado de São Paulo (APESP). Os seus instrumentos técnicos de gestão de documentos foram criados respectivamente: Plano de Classificação Documental (PCD), Tabela de Temporalidade em 2004 e o Manual de gestão de documentos (MGD) em 2008.

Referente aos instrumentos técnicos de gestão de documentos da área-fim, levantados por meio dos sites dos Arquivos Públicos de cada Estado, foi realizada a averiguação da existência deles, conforme a identificação do pedido se fazia parte da área-meio ou fim.

Como já apontado os pedidos de acesso foram direcionados para três áreas: saúde, educação e assistência social, como demonstra a tabela abaixo.

Quadro 27 - Existência de Instrumentos área-fim

UF	Área de atuação	Instrumentos de gestão de documentos (área-fim)	
ES	Saúde	Sim	criado em 2007
	Educação	Não	criado em 2023
	Assist. Social	Não ²¹	criado em 2020

¹⁸ Disponível em: <http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/gestao_documentos/> acesso: 09 agosto 2023.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.aperj.rj.gov.br/pgd.php>> acesso: 09 de agosto 2023.

²⁰ Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao>> acesso: 09 agosto 2023.

²¹ A Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES) instituiu seus primeiros instrumentos técnicos PCD e TTD área-fim em maio de 2020 (Portaria nº033-S, de 27 de maio de 2020). E a EBT ocorreu no período de 12/01/2015 a 31/12/2020, por isso optamos por considerar “Não”.

MG	Saúde	Sim	criado em 2007
	Educação	Sim	criado em 2007
	Assist. Social	Sim	criado em 2007
RJ	Saúde	Não	-
	Educação	Sim	criado em 2013
	Assist. Social	Não	-
SP	Saúde	Sim	criado em 2017
	Educação	Sim	criado em 2017
	Assist. Social	Sim	criado em 2019

Fonte: elaborado pelo autor.

Essa tabela apresenta um levantamento dos instrumentos de gestão de documentos na área-fim em diferentes Unidades Federativas (UF), da região Sudeste do Brasil, bem como o ano de criação desses instrumentos. As áreas de atuação consideradas foram Saúde, Educação e Assistência Social.

Na UF do Espírito Santo (ES), constatou-se a existência de instrumentos de gestão de documentos na área da Saúde, criados em 2007. No entanto, para a área de Educação e Assistência Social, não foram identificados instrumentos de gestão de documentos de atividade fim.

Em Minas Gerais (MG), observou-se que há instrumentos de gestão de documentos nas três áreas de atuação analisadas: Saúde, Educação e Assistência Social. Todos esses instrumentos foram implementados em 2007.

No Rio de Janeiro (RJ), foi identificada a presença de instrumentos de gestão de documentos na área de Educação, implementados em 2013. No entanto, para a área de Saúde e Assistência Social, não foram identificados.

São Paulo (SP) também apresenta instrumentos de gestão de documentos nas três áreas de atuação estudadas: Saúde, Educação e Assistência Social. Esses instrumentos foram criados em anos mais recentes, sendo 2017 para Saúde e Educação, e 2019 para Assistência Social.

5.2 Sistematização da EBT e gestão de documentos

A sistematização de dados, conforme direcionada na metodologia desta pesquisa, permite-nos obter uma visão mais clara e aprofundada a partir dessas correlações, provenientes do levantamento de dados da seção anterior, o que contribui para uma análise sólida e considerações embasadas.

A tabela a seguir apresenta os resultados da sistematização, organizados a partir de informações relevantes coletadas durante o estudo em questão. Cada célula da tabela representa uma categoria específica de dados que foram devidamente tratados e analisados.

Apresenta a relação entre as notas obtidas por diferentes Estados, da região Sudeste do Brasil em edições da EBT, juntamente se há Programas de gestão de documentos (PGD) nesses Estados e seus respectivos instrumentos de gestão de documentos da área-meio.

Quadro 28- Relação entre notas da EBT e Programas de gestão de documentos

UF	EBT Passiva 1ª ed.	EBT Passiva 2ª ed.	EBT Passiva 3ª ed.	EBT 360º 1ª ed.	EBT 360º 2ª ed.	Programa de gestão de documentos	Instrumentos de gestão de documentos
ES	8.75	10.0	10.0	9.25	10.0	Sim	MGD - PCD - TTD
MG	7.36	10.0	9.58	7.36	10.0	Sim	MGD - PCD - TTD
RJ	3.33	7.08	5.0	7.14	7.8	Sim	MGD - PCD - TTD
SP	10.0	10.0	10.0	8.78	9.6	Sim	MGD - PCD - TTD

Fonte: elaborado pelo autor

A coluna "UF" indica os Estados da região Sudeste em análise, sendo eles Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP). As demais colunas contêm as notas obtidas por cada Estado nas diferentes edições do EBT, divididas em "EBT Passiva" três edições e "EBT 360º" em duas edições. As notas apresentadas refletem o desempenho de cada Estado em relação aos pedidos de acesso à informações, no caso para a EBT Transparência passiva, e à regulamentação da LAI juntamente com a Transparência Passiva para a EBT 360º.

Na coluna "Programa de gestão de documentos", indica se cada Estado possui um programa instituído para a gestão de documentos. Em todos os Estados listados, a resposta é "Sim", o que sugere uma preocupação com a organização e administração desses documentos.

A última coluna, "Instrumentos de gestão de documentos", detalha os instrumentos técnicos utilizados nos Programas de gestão de documentos. Todos os Estados mencionados utilizam MGD (Manual de Gestão Documentos), PCD (Plano de Classificação de Documentos) e TTD (Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos). Esses instrumentos são fundamentais para a organização, classificação e preservação adequada dos documentos, garantindo acesso eficiente e segurança para informações públicas.

Para segmentarmos e tornar inteligível todos os pedidos de acesso à informação realizados nas edições da EBT, por uma perspectiva da gestão de documentos apresentaremos abaixo outra tabela alinhada com as fases da gestão de documentos (GD) e seus instrumentos técnicos.

Buscamos identificar se faziam parte da área-meio ou área-fim das instituições envolvidas, no caso, as área da saúde, educação e assistência social. Essa sistematização será de relevância para nossa análise em busca de cumprir os objetivos desta pesquisa.

Quadro 29 - Identificação da área -meio e fim dos pedidos e fase da GD

Edição	Pedido de informação	Fase da GD	Instrumentos técnicos
EBT 1ª ed.	Pedido 1(saúde): Hospitais com tratamento da quimioterapia	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim
	Pedido 2 (Educação): Escolas com EJA	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim
	Pedido 3 (Assist. Social): programas de assistência social de 2015	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim
EBT 2ª ed.	Pedido 1(saúde): montante aplicado pelo Estado no Programa de Assistência Farmacêutica em 2014	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
	Pedido 2 (Educação): qual a maior remuneração de um professor do estado (final de carreira)	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
	Pedido 3 (Assist. Social): prestação de contas dos recursos repassados ao Estado pelo Sistema Único de Assistência Social exercício 2014	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
EBT 3ª ed.	Pedido 1(saúde): casos de microcefalia em 2015.	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim
	Pedido 2 (Educação): relação de escolas integrais	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim
	Pedidos 3 (Assist. Social): endereço para atendimento a vítimas de violência doméstica	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim

EBT 360° 1ª ed.	Pedido 1 (saúde): recursos federais transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados em março de 2018	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
	Pedido 2 (Educação): ata da audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
	Pedidos 3 (Assist. Social): ato de nomeação dos membros do conselho estadual de saúde.	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
EBT 360° 2ª ed.	Pedido 1 (saúde): investimento em equipamentos hospitalares em função do Coronavírus?	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-meio
	Pedido 2 (Educação): medidas para cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim
	Pedido 3 (Assist. Social): assistência social para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus	Arquivo Corrente	PCD e TTD área-fim

Fonte: elaborado pelo autor

Na coluna da “Edição”, é indicada a edição específica do evento EBT em que cada pedido de informação foi feito. Na coluna “Pedido de Informação”, estão descritas as informações que foram solicitadas em cada edição; foram três pedidos por edição. Na próxima coluna "Fase da Gestão de Documentos" (fase GD), buscamos identificar, a partir do teor do pedido, em quais das fases da gestão de documentos estaria, no caso: corrente, intermediária ou permanente.

Na última coluna, “Instrumentos Técnicos”, são mencionados os instrumentos de gestão de documentos utilizados no tratamento das informações referentes a cada pedido de informação, categorizando-os em área-meio ou área-fim.

Por meio da sistematização, pudemos constatar que todos os pedidos de acesso informacional, ao longo da ocorrência da EBT, estiveram ligados a documentos em fase corrente. Ainda em busca de consubstanciar elementos para nossa análise, apresentaremos quatro tabelas referentes aos Estados do Sudeste (Espírito Santo - ES, Minas Gerais - MG, Rio de Janeiro - RJ e São Paulo - SP).

Por meio delas, demonstraremos a relação dos pedidos de acesso à informação, juntamente com as respectivas respostas e os instrumentos de gestão de documentos relacionados à área-meio e fim, em busca do resultado dessa congruência. Através desta tabela, será possível avaliar o impacto dos instrumentos técnicos no acesso à informação e, por consequência, dinamizar a EBT dentro do aparato orgânico no que remete à transparência pública.

Quadro 30 - Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - Espírito Santo

UF Edição EBT	Pedido de informação	respondeu o pedido?	Fase da GD	Instrumentos técnicos	
				área- meio	área-fim
ES EBT 1ª ed.	Pedido 1 (saúde): Hospitais com tratamento da quimioterapia	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): Escolas com EJA	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
	Pedido 3 (Assist. Social): programas de assistência social de 2015	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
fora do prazo					
	inconforme				
ES EBT 2ª ed.	Pedido 1(saúde): montante aplicado pelo Estado no Programa de Assistência Farmacêutica em 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): qual a maior remuneração de um professor do estado (final de carreira)	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
	Pedido 3 (Assist. Social): prestação de contas dos recursos repassados ao Estado pelo Sistema Único de Assistência Social exercício 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
ES EBT 3ª ed.	Pedido 1(saúde): casos de microcefalia em 2015.	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): relação de escolas integrais	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
	Pedidos 3 (Assist. Social): endereço para atendimento a vítimas de violência doméstica	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
ES EBT 360º 1ª ed.	Pedido 1 (saúde): recursos federais transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados em março de 2018	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): ata da audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
	Pedidos 3 (Assist. Social): ato de nomeação dos membros do conselho estadual de saúde.	inconforme	Arquivo Corrente	Sim	Não
ES EBT 360º	Pedido 1 (saúde): investimento em equipamentos hospitalares em função do Coronavírus?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim

2ª ed.	Pedido 2 (Educação): medidas para cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
	Pedido 3 (Assist. Social): assistência social para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não

Fonte: elaborado pelo autor

Os resultados revelaram que todos os pedidos de informação foram respondidos; no entanto, o pedido 3 sobre assistência social, na EBT 1ª edição, não foi respondido no prazo legal e a resposta foi inconforme com o que foi solicitado. Fato que se repete na EBT 360º 1ª edição, em que no pedido 3 a resposta foi inconforme ao que foi solicitado.

Pudemos constatar que a fase da gestão documental em que se encontram é o "Arquivo Corrente", indicando que essas informações estão disponíveis próximas do setor produtor e são consideradas de uso frequente. Notamos, também, que alguns instrumentos de gestão de documentos da área-fim (atividade finalística) não estavam instituídos à época da avaliação, no caso, nas áreas da Educação e da Assistência Social.

Por essa sistematização, demonstra a dificuldade desses órgãos públicos em recuperar informações para possibilitar o acesso, ainda em fase corrente, considerando que o nível de complexidade do pedido é baixo. Logo, demonstra um caos informacional, sequela de uma política arquivística reducionista focada na área-meio ou, pior, a não vontade de dar o acesso.

A próxima tabela é referente a sistematização dos dados do Estado de Minas Gerais.

Quadro 31- Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - Minas Gerais (MG)

UF Edição EBT	Pedido de informação	respondeu o pedido?	Fase da GD	Instrumentos técnicos	
				área- meio	área-fim
MG EBT 1ª ed.	Pedido 1 (saúde): Hospitais com tratamento da quimioterapia	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): Escolas com EJA	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): programas de assistência social de 2015	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
MG	Pedido 1(saúde): montante aplicado pelo Estado no Programa de Assistência Farmacêutica em 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim

EBT 2ª ed.	Pedido 2 (Educação): qual a maior remuneração de um professor do estado (final de carreira)	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): prestação de contas dos recursos repassados ao Estado pelo Sistema Único de Assistência Social exercício 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
MG EBT 3ª ed.	Pedido 1 (saúde): casos de microcefalia em 2015.	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): relação de escolas integrais	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedidos 3 (Assist. Social): endereço para atendimento a vítimas de violência doméstica	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
MG EBT 360º 1ª ed.	Pedido 1 (saúde): recursos federais transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados em março de 2018	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): ata da audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedidos 3 (Assist. Social): ato de nomeação dos membros do conselho estadual de saúde.	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
MG EBT 360º 2ª ed.	Pedido 1 (saúde): investimento em equipamentos hospitalares em função do Coronavírus?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): medidas para cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): assistência social para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor

A análise da tabela revela que, durante as edições da EBT em Minas Gerais, a maioria dos pedidos de informação foram respondidos. No entanto, é importante ressaltar que alguns desses pedidos, especialmente aqueles relacionados às áreas de saúde e assistência social, não obtiveram resposta por parte do órgão consultado. Essa situação levanta a possibilidade de uma certa negligência deliberada em relação às políticas arquivísticas, estabelecidas pelo Estado desde 2007 ou até mesmo PCD desatualizado.

A próxima tabela é referente a sistematização dos dados do Estado de Minas Gerais.

Quadro 32 - Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos - Rio de Janeiro

UF	respondeu o pedido?	Fase da GD	Instrumentos técnicos
----	---------------------	------------	-----------------------

Edição EBT	Pedido de informação			área- meio	área-fim
RJ	Pedido 1 (saúde): Hospitais com tratamento da quimioterapia	Não	Arquivo Corrente	Sim	Não
EBT 1ª ed.	Pedido 2 (Educação): Escolas com EJA	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): programas de assistência social de 2015	Não	Arquivo Corrente	Sim	Não
RJ	Pedido 1(saúde): montante aplicado pelo Estado no Programa de Assistência Farmacêutica em 2014	Não	Arquivo Corrente	Sim	Não
EBT 2ª ed.	Pedido 2 (Educação): qual a maior remuneração de um professor do estado (final de carreira)	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): prestação de contas dos recursos repassados ao Estado pelo Sistema Único de Assistência Social exercício 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
RJ	Pedido 1(saúde): casos de microcefalia em 2015.	Não	Arquivo Corrente	Sim	Não
EBT 3ª ed.	Pedido 2 (Educação): relação de escolas integrais	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedidos 3 (Assist. Social): endereço para atendimento a vítimas de violência doméstica	Não	Arquivo Corrente	Sim	Não
RJ	Pedido 1 (saúde): recursos federais transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados em março de 2018	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
EBT 360º 1ª ed.	Pedido 2 (Educação): ata da audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018	inconforme	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedidos 3 (Assist. Social): ato de nomeação dos membros do conselho estadual de saúde.	Não	Arquivo Corrente	Sim	Não
RJ	Pedido 1 (saúde): investimento em equipamentos hospitalares em função do Coronavírus?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Não
EBT 360º 2ª ed.	Pedido 2 (Educação): medidas para cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?	Não	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): assistência social para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus	fora do prazo	Arquivo Corrente	Sim	Não

Fonte: elaborado pelo autor

Através da tabela, pode-se perceber que todos os pedidos não receberam respostas em algum momento das edições. Além disso, alguns pedidos respondidos estavam "fora do prazo legal" ou resposta "inconforme".

A falta de respostas da maioria dos órgãos consultados infere-se como reflexo de ser um dos Estados da região Sudeste que não possuem instrumentos técnicos de gestão de documentos da área-fim, instituídos durante a realização da EBT. E mesmo os pedidos que houveram respostas, estavam fora do prazo legal ou resposta inconforme como foi solicitado.

Esse cenário possibilita ter um resultado catastrófico referente ao Rio de Janeiro, considerando que o Espírito Santo apesar de não possuir PCD e TTD da área finalista de alguns órgãos, ainda assim conseguiu responder algumas perguntas, por serem consideradas de arquivo corrente, logo de fácil recuperação por estarem próximos ao setor produtor.

No entanto, o Rio de Janeiro demonstra que nem uma cultura informacional possui, nota-se um caos negligencial e denota que sequer possui cultura documental baseada na intuição, não foi capaz de recuperar uma documentação ainda em fase corrente.

A próxima tabela é referente a sistematização dos dados do Estado de Minas Gerais.

Quadro 33 - Relação dos pedidos e respostas e os instrumentos de gestão de documentos -São Paulo

UF Edição EBT	Pedido de informação	respondeu o pedido?	Fase da GD	Instrumentos técnicos	
				área- meio	área-fim
SP EBT 1ª ed.	Pedido 1 (saúde): Hospitais com tratamento da quimioterapia	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): Escolas com EJA	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): programas de assistência social de 2015	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
SP EBT 2ª ed.	Pedido 1(saúde): montante aplicado pelo Estado no Programa de Assistência Farmacêutica em 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 2 (Educação): qual a maior remuneração de um professor do estado (final de carreira)	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): prestação de contas dos recursos repassados ao Estado pelo Sistema Único de Assistência Social exercício 2014	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
SP	Pedido 1(saúde): casos de microcefalia em 2015.	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim

EBT 3ª ed.	Pedido 2 (Educação): relação de escolas integrais	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedidos 3 (Assist. Social): endereço para atendimento a vítimas de violência doméstica	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
SP	Pedido 1 (saúde): recursos federais transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados em março de 2018	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
EBT 360º 1ª ed.	Pedido 2 (Educação): ata da audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedidos 3 (Assist. Social): ato de nomeação dos membros do conselho estadual de saúde.	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
SP	Pedido 1 (saúde): investimento em equipamentos hospitalares em função do Coronavírus?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
EBT 360º 2ª ed.	Pedido 2 (Educação): medidas para cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim
	Pedido 3 (Assist. Social): assistência social para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus	Sim	Arquivo Corrente	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor

Em todos os pedidos recebeu respostas, demonstrando uma forte estrutura que alicerça a organicidade da transparência pública, por parte do Estado de São Paulo. A presença de instrumentos técnicos de gestão documental, para a área-fim, instituídos somente a partir de 2017 indica uma cultura organizacional documental robusta, provavelmente reflexo de sua política arquivística instituída desde o fim da década de 1990, mesmo que ainda iniciada com instrumentos técnicos da área-meio, reforçando que a presença do profissional de arquivo é fundamental, ainda que instrumentos básicos não esteja instituído.

5.3 Sistematização gestão de documentos e LAI

Ao visar garantir o pleno exercício do direito fundamental à informação a LAI preconiza a adoção de procedimentos objetivos e transparentes tangenciais a gestão de documentos, devido compreendermos que tais procedimentos objetivos e transparentes é a própria gestão de documentos, pelo fato de as ações do Estado ser documental, logo uma correlação fatídica no que pese a atuação do Estado em suas atividade, realizada por meio de documentos.

O importante papel da gestão documental para o acesso à informação torna-se elementar, publicação de 2011 da Controladoria Geral da União – “Cartilha de Acesso à

Informação Pública”, na parte Perguntas e Respostas, página 20, demonstra a gestão de arquivos como elemento estruturante para o acesso informacional.

PROGRAMAS DE GESTÃO DE ARQUIVOS E DOCUMENTOS PRECISARÃO SER APRIMORADOS ?

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

Nesse contexto, compreendemos que a definição de tratamento da informação, trazida pela LAI, transcende a mera elaboração de um glossário assumindo de fato um papel crucial ao estabelecer a transparência da gestão da informação como um imperativo inquestionável da legislação. Essa perspectiva ganha ainda mais robustez quando a LAI ressalta a responsabilidade dos órgãos públicos em obedecer às normas e procedimentos específicos aplicáveis, a fim de assegurar a efetiva e transparente gestão da informação. Logo, indubitavelmente coloca a gestão documental no arcabouço operativo para se alcançar os imperativos da LAI no Poder Público.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

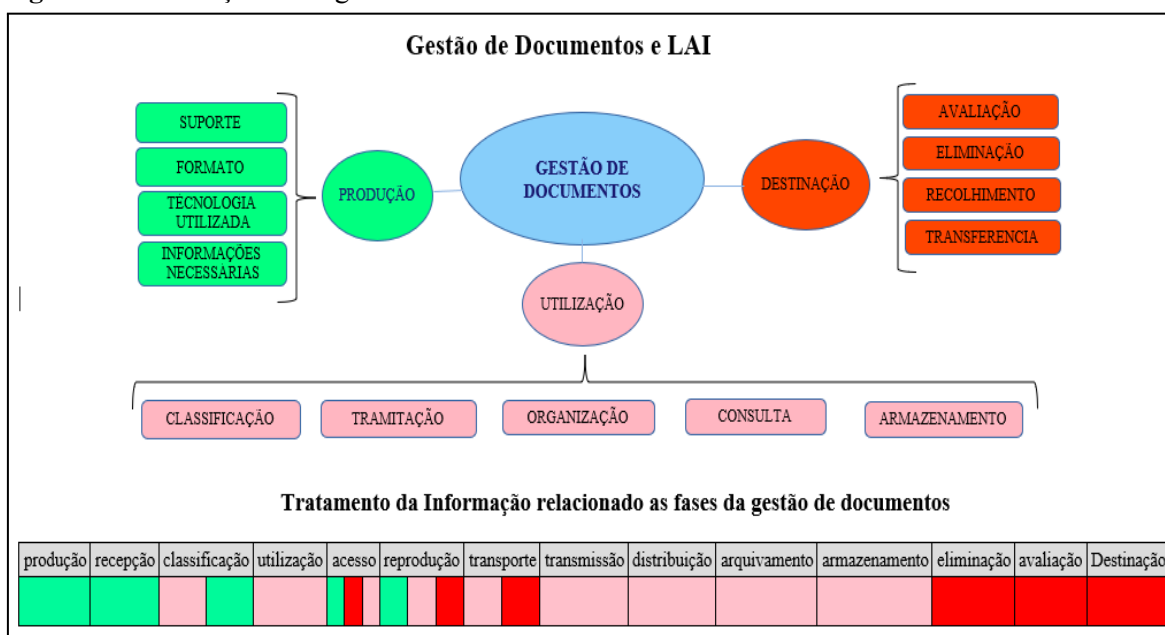
V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

[...]

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, **mediante procedimentos objetivos** e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (BRASIL, 2011) **grifo nosso**

Por esse viés, sistematizamos a figura a seguir para melhor compreensão de nossa perspectiva nessa interconexão, fundamental para o entendimento do nosso objetivo proposto. A figura ilustra a interligação das fases da gestão de documentos com os procedimentos estabelecidos na LAI,

Figura 18 - A relação entre gestão de documentos e a LAI

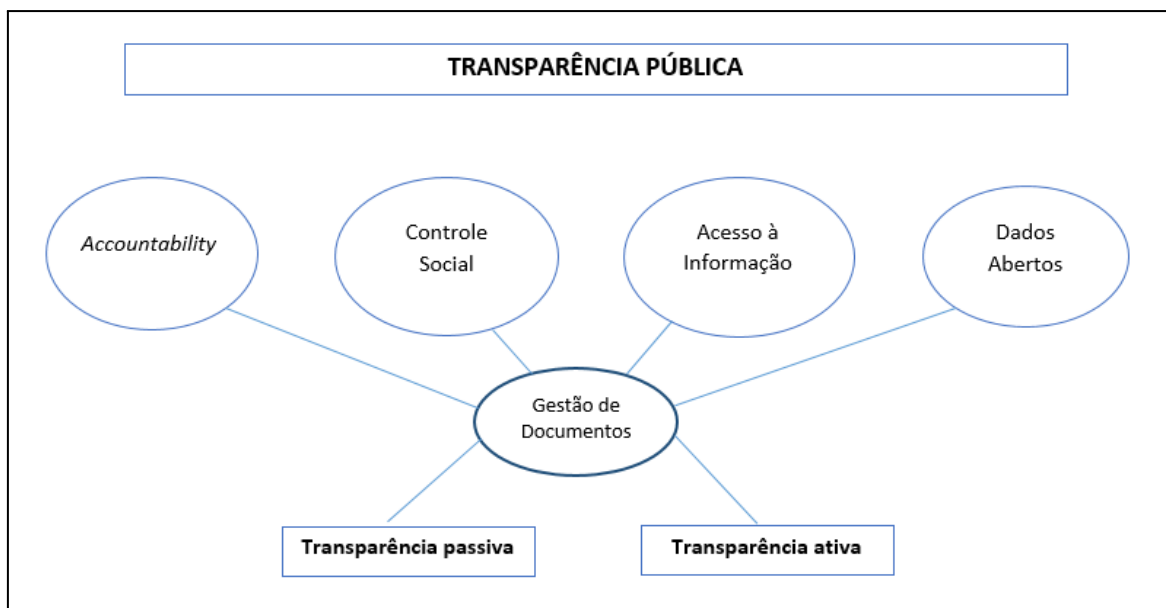


Fonte: elaborado pelo autor

A figura demonstra as três fases da gestão de documentos, produção, utilização e destinação e suas ramificações. A produção e suas atividades (suporte, formato, tecnologia utilizada e informações necessárias) estão sinalizadas de verde, a utilização está com a cor rosa (classificação, tramitação, organização e a destinação cor vermelha. Essas cores foram usadas para demarcar como a gestão de documentos está presente em todos os processos da LAI. Note que cada cor na gestão de documentos está em seu correspondente ao conceito de tratamento da informação, estabelecido na LAI (produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação).

Diante do exposto, a figura subsequente é derivada da confluência dos desenvolvimentos teóricos e metodológicos exigidos pelos objetivos específicos delineados nesta pesquisa, em conjunto com a compreensão anterior apresentada na figura acima, o que nos conduz à centralidade da gestão de documentos no âmbito do conceito e da prática da transparência pública.

Figura 19 - Elementos constitutivos da Transparência pública



Fonte: elaborado pelo autor

As interrelações entre Accountability, Controle Social, Acesso à Informação e Dados Abertos são os pilares para a estrutura da transparência pública. A Accountability garante a responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade, enquanto o Controle Social envolve o engajamento ativo dos cidadãos na fiscalização das atividades do governo. O Acesso à Informação é a chave para possibilitar que os cidadãos tenham conhecimento das ações governamentais, permitindo um monitoramento eficaz de gastos públicos, políticas implementadas e resultados obtidos. Por sua vez, os Dados Abertos ampliam a transparência ao disponibilizar informações de forma aberta e padronizada, permitindo que a sociedade manipule esses dados governamentais de variadas formas capaz de gerar resultados inéditos.

Paralelamente, a gestão de documentos desempenha um papel crucial ao estabelecer-se como elemento organizador de toda a informação produzida, cumprindo, assim, os requisitos de utilização de procedimentos objetivos e ágeis. Através da aplicação eficiente da gestão de documentos, juntamente com seus instrumentos técnicos, é possível assegurar a eficaz organização e preservação dos documentos, evitando, desse modo, a ocultação de informações e promovendo a plenitude no que tange à transparência pública.

6 ANÁLISE DOS DADOS DA EBT A PARTIR DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

As discussões e os desdobramentos que foram sendo construídos desde o início da pesquisa, demonstrados por levantamentos bibliográficos, lentamente de dados e sistematização, já nos traz perspectivas consubstanciais da centralidade da informação na era da transparência pública. À medida que a democracia vai assentando suas bases, sabidamente dentro de um processo histórico de lutas, emerge a demanda por governos abertos e que consequentemente coloca a informação produzida do Estado na consecução de suas atividades no cerne da questão.

A Lei dos Arquivos, promulgada em 1991 como resultado do processo de conquista democrática desencadeado pela Constituição Federativa de 1988, representa um marco importante para a transparência pública no Brasil. No entanto, sua implementação efetiva tem sido limitada ao longo dos seus mais de trinta anos de existência.

Caso ela estivesse sido plenamente operacionalizada, ao longo desse período, conforme seus pressupostos que incluem o acesso à informação, o país estaria mais bem preparado para atender às exigências da transparência pública, especialmente no que pese no dever de manter uma gestão transparente da informação, que para nosso entendimento trata-se inextricavelmente do conceito de gestão de documentos.

Sob essa ótica, analisamos que há uma cultura instituída no país de que a criação de leis é o suficiente, inclusive no caso dos arquivos, fato que gera resultados desastrosos para a transparência pública. Conforme apontado por Bueno (2019), diz que as normas legais por si só não asseguram a efetiva formulação e implementação de políticas públicas arquivísticas ou de qualquer política pública na sociedade. É fundamental compreender que as políticas públicas não se restringem apenas à esfera governamental, uma vez que são construções coletivas que envolvem diversos atores, incluindo a sociedade civil como um todo, indo além das promessas eleitorais de um governo. No contexto específico da política pública arquivística, não é suficiente considerá-la apenas do ponto de vista legal; ao contrário, é preciso compreendê-la como um conjunto de ações e programas governamentais voltados para o interesse e benefício social, promovendo a manutenção da democracia, a transparência, a prestação de contas, a preservação da memória coletiva e o apoio à pesquisa científica. Nesse sentido, os documentos de arquivo, enquanto produtos das atividades governamentais, devem ser adequadamente organizados, classificados, avaliados, descritos, preservados e disponibilizados para garantir sua utilização como instrumentos de controle social.

Como demonstrado na trajetória da gestão de documentos no Brasil, denota-se o impacto da falta dessa cultura democrática que se amolda no tempo permeada por políticas públicas, no caso desde a CF 1988. Constatamos que toda a ação do Estado é feita por meios de leis sem estar minimamente congregadas de políticas públicas eficientes para a boa execução e reflexos sociais.

Com isso pudemos notar que os percalços da transparência pública, no Brasil, é reflexo, também, dessa negligência estatal da gestão de documentos, ou seja por ter tratado a Lei dos Arquivos como “lei seca”.

Fato que podemos analisar, também, consubstanciados nas discussões ao longo da pesquisa, de que não se trata de um distanciamento governamental das práticas arquivísticas no país por desconhecer a área, mas um reflexo de uma falta de cultura democrática, digamos até intencional, porque desde o seus pressupostos iniciais sempre foi atribuído a gestão de documentos elementos fundantes de uma nação, no caso para essa pesquisa é o acesso à informação. Inferimos esse fato em virtude da capacidade da gestão de documentos em revelar as “veias abertas” do poder público, seja por meio de acesso ou identidade nacional.

É chegado o tempo em que a clássica argumentação baseada no “distanciamento” ou “desconhecimento” da área ser encerrado, e aceitar que desde do período imperial, no contexto brasileiro, há uma política estruturada, ágil, sutil e viva de escamoteamento, apagamento, silenciamento e negação sistemática.

É fundamental compreender que no caso brasileiro, a busca por transparência pública segue a tendência de ser realizada através de abordagens e ações disruptivas, assim como acontece em diversos outros setores de ação do Estado. Esse fenômeno ao acontecer em um cenário de ausência de uma cultura democrática e informacional solidamente estabelecida ao longo do tempo torna-se caótico.

Essa ação disruptiva origina-se diante das exigências do cenário internacional, em que leis de transparência foram instituídas, porém, a sua aplicabilidade é frequentemente dificultada devido à falta de um arcabouço consolidado e desenvolvido ao longo do tempo, no caso para nossa pesquisa, a gestão de documentos está imbuída nesse arcabouço. Isso tem gerado um quadro em que as leis de transparência acabam por se tornar praticamente inviáveis, mas com uma aparência de serem efetivamente aplicáveis e trazendo resultados de avaliações, no caso da EBT, que remete a uma plena ascensão do acesso à informação e uma plena transparência.

Bueno (2019), ao abordar que uma política pública não se faz somente por leis, acaba por descrever a prática cultural do país e que contemporaneamente chegou-se ao que podemos

dizer coloquialmente como “efeito bola de neve”. Esse efeito resulta da expansão progressiva e amplificada, assemelhando-se a um fenômeno que cresce em proporção à medida que é posto em movimento, que para nossa análise é tratar as práticas informacionais ao longo do tempo como estritamente aplicação de leis. Com a chegada da era democrática em que seus alicerces se encontram mais vertiginoso neste século, trouxe ao país o encontro de elementos como a accountability, controle social e acesso à informação, sendo que as bases informacionais do país sequer estavam arregimentadas, logo um grande efeito bola de neve que tem a piorar à medida que o tempo passar e essa prática política permanecer.

O que se vive é o efeito negativo do caos informacional no país, oriundo de uma ação que progrediu e se avultou no tempo e que hoje, ao se deparar com os mecanismos de transparência pública não é capaz de permitir que o país seja de fato transparente.

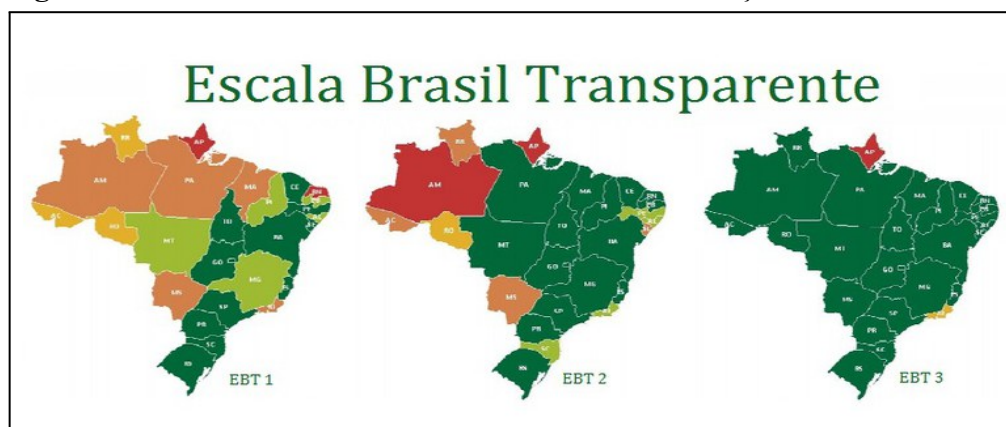
Essa realidade tornou-se mais latente com a crescente aplicação da LAI, que diuturnamente tem escancarado a situação do controle da informação produzida pelo Poder Público, ao ponto das metodologias avaliativas oficiais da Transparência Pública, no caso a CGU, precisa lançar mão de metodologia alinhada estritamente a artigo da LAI e sem enfoque algum a qualidade da transparência, no caso a EBT, margeando a superficialidade, e que ainda assim demonstra um fosso no controle informacional entre cidadão e Estado.

O pressuposto de nossa pesquisa é que sem uma política de gestão de documentos instituída e executada a transparência pública não refletirá de fato as ações públicas. Fato que se comprovou no percurso do estudo. Nesse aspecto, a EBT resultado das atribuições legais conferidas a CGU para com avaliação e construção de uma cultura de transparência, lança mão de várias avaliações: a EBT transparência passiva e posteriormente a EBT 360°.

No processo de levantamento de dados e sistematização da EBT e da gestão de documentos, na região Sudeste, pudemos verificar discrepâncias entre eles, constatação que consequentemente amargaria resultados negativos, no que pese na avaliação da transparência pública.

No entanto, o que se notou, na EBT Transparência passiva, foi um país em franca ascensão ao caminho da transparência pública. Reproduzimos as figuras 15; 16 e 17 abaixo para dinamizar o entendimento, em que quanto mais verde maior a nota alcançada, logo maior transparência.

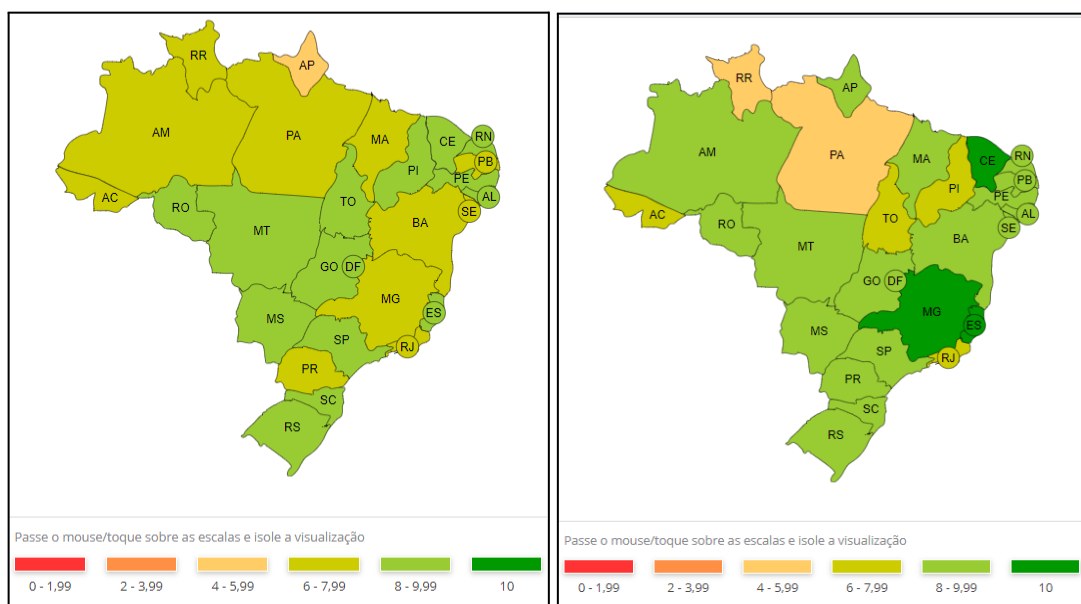
Figura 20 - Resultado evolutivo da EBT em suas três edições.



Fonte: (CGU, 2017)

Já no âmbito da EBT 360°, foi efetuada uma reformulação da metodologia avaliativa, resultando na equitativa ponderação de pesos entre a transparência ativa e passiva, além da inclusão de novos critérios que devem ser disponibilizados de forma ativa. Os resultados das duas edições demonstraram um país com uma estabilidade em relação à transparência pública, como exemplificamos abaixo.

Figura 21 - Resultado evolutivo da EBT 360° em suas duas edições.



Fonte: (CGU, 2020)

Entretanto, nossa pesquisa evidenciou que ao longo de todo o período da EBT, a avaliação adotada foi superficial, uma vez que se limitou a requisitos legais impostos pela

(LAI) como metodologia. E que ainda assim denotou um país que caminha para uma boa transparência pública.

No que pese ao nosso recorte temático, para região sudeste, essa gradação de ascensão ao ápice uma transparência, também ocorre, e pode ser revelador para a intenção de criar uma aura de governo transparente.

Nesse aspecto, Heald (2012, p. 34), faz uma distinção necessária entre transparência nominal e efetiva. A abordagem em muito enriquece nossa análise da EBT, ele afirma que a transparência nominal liga-se com a busca de construir uma imagem positiva, referente a transparência pública, e para isso cumpre requisitos legais/formais para obter boas colocações em ranking de transparência, correndo o risco a superficialidade. Logo, não reflete o cotidiano e como essas instituições executam suas atividades para o bem público.

Com relação a transparência efetiva se refere à real capacidade de acesso e compreensão das informações por parte do público. Pode haver uma diferença entre o que é dito ser transparente e o quão efetivamente o público entende, logo mascarando uma realidade efetiva de transparência pública.

O autor Dror (1999, p. 64), caracteriza esse fenômeno como uma patologia nas democracias contemporâneas no sentido de mostrarem somente os grande feitos, utilizando o termo de “soprar bolhas”, que para nós utilizamos como uma analogia para “soprar bolhas informacionais”, ou seja, um controle do que quer ser exposto a público, logo voltado mais para a construção de uma imagem, fato que por meio desta pesquisa foi comprovado na EBT.

Os dados levantados juntamente a sistematização, no que pese as avaliações da transparência ativa esteve estritamente vinculado a cumprir os requisitos formais da LAI, indo em congruência ao que esses autores apontam sobre a superficialidade da transparência pública em busca de uma imagem transparente.

Paralelamente, pudemos verificar no caso do Estado de São Paulo, com excelente desempenho ao longo da EBT - Transparência passiva, mas vê sua nota cair na EBT 360º por ter ocorrido uma reformulação da metodologia, em que foi incluso nos requisitos de consulta para acompanhamento de obras públicas.

Veja que é um Estado modelo de políticas públicas arquivísticas para o país, logo uma gestão de documentos consolidada, e é sabido sua capacidade de controle informacional de forma a recuperar essa documentação ou disponibilizar ativamente não seria nada dificultoso para São Paulo.

Entretanto, nossa análise revela que há outros tipos de barreiras para transparência pública, no sentido do que demonstram o controle do Estado do que quer e como publicar e

para isso fazem uma “escolha a dedo” e “higienizada” do que publicar (MICHENER et al., 2018, p. 611).

Fazemos uma ressalva em relação aos resultados da transparência ativa para região sudeste, na EBT 360º, entendemos que o bom desempenho - indubitavelmente, são oriundo da existência de um Arquivo Público Estadual diretivo em suas políticas arquivísticas na condução de Programas de gestão de documentos, para seus Estados, mesmo que tenha sido superficial, caso contrário poderia ser bem pior, assim como ocorreu com Estado que carecem de um Arquivo Público instituído. Nesse cenário, a ausência de uma base institucional para a gestão documental se traduziu em resultados menos expressivos, mesmo quando considerados pelo prisma de uma avaliação superficial.

Como já demonstramos no nosso objetivo específico, onde evidenciamos como a gestão de documentos em seus fundamentos teóricos, metodológicos e legais geram requisitos para transparência pública. Podemos ressaltar que o que faz a criação do documento é a atividade congregada a função, logo gerando a tipologia documental. O documento público não nasce de uma vontade, mas de uma atividade.

Nesse sentido, os PCD e TTD tornam-se instrumentos técnicos de gestão de documentos essenciais tanto para a vida da instituição quanto como elementos intrínsecos de transparência.

O PCD cristaliza a produção desses documentos como resultado de suas atividades institucionais, logo fora do PCD não há atividade que resulte um documento, nesse aspecto é uma atividade fora do escopo da institucional e se houve uma produção documental que foge ao PCD, a instituição certamente infringe a legislação que a criou e as suas atribuições legais.

Concomitante, a TTD é outro instrumento que é de fundamental importância em relação ao tempo de guarda desses documentos públicos, e nesse instrumento que as informações vão sendo paulatinamente sinalizadas seus prazos de eliminação.

Defendemos que esses instrumentos sejam estabelecidos como requisitos de transparência ativa nos portais de transparência pública, inclusive sugerimos como elemento de métrica avaliativa para a EBT em suas próximas edições, a partir do que estabelecemos como as relações entre gestão de documentos e LAI.

Em se tratando dos resultados da EBT frente a transparência passiva pudemos constatar que também segue o mesmo viés de superficialidade, como ocorre na transparência ativa. Nesse aspecto, podemos aqui afirmar que a avaliação da EBT caracteriza-se como uma métrica para testar o canal, mas não a qualidade da transparência pública, logo não reflete a transparência pública do país.

Todos os pedidos de acesso à informação referiam a fase de arquivo corrente e dos quatro Estados da Sudeste, somente dois possuíam instrumentos de gestão de documentos para área-fim, considerando que dentre o total de 17 pedidos realizado, ao longo da EBT, oito referiam a área-fim e nove da área-meio. Somente os Estados Minas Gerais e São Paulo possuem todos os instrumentos técnicos de gestão de documentos de atividade finalística.

Inferimos que devido a superficialidade, da EBT, em busca de uma imagem de transparência, as consequências dessas faltas não foram demonstradas na avaliação, mas que nos leva a analisar, pelo viés da gestão de documentos, que os Estados que possuíam seus instrumentos técnicos da área fim, ainda assim, não conseguiram responder o pedido, denotando negligência tanto para com o pedido em si como para as políticas arquivísticas instituídas e o direito de acesso à informação em seu Estado e o pior revelando um possível caos informacional.

É importante acrescentar que o teor das perguntas foram de extrema facilidade de resposta, refletindo somente em informações recentemente produzidas e por isso, de fácil recuperação. Nesse sentido, esta pesquisa sugere que os pedidos de acesso à informação reflitam a plenitude informacional do Estado, com pedidos que englobam as fases da gestão de documentos, por conseguinte propiciando averiguações da qualidade da transparência pública e imbuindo uma cultura de transparência.

E por meio da construção desta pesquisa, já podemos responder à problemática inicial sobre o rol de documentos classificados. Apesar de ser um mandamento da LAI, a publicação dos róis de documentos classificados em algum grau de sigilo não se configura como requisito de avaliação na EBT. Conforme inferimos na pesquisa, havia, de fato, uma intenção de apenas testar o canal e não a qualidade real da transparência pública. Portanto, incluir esse quesito nos parâmetros avaliativos levaria todo o país a não alcançar notas elevadas, logo prejudicando o erigir de uma imagem positiva de transparência.

Nesse aspecto, a pesquisa constatou que, como a gestão de documentos não se fez presente na avaliação, considerando que a publicização desses róis é intrínseca a um programa de gestão de documentos. Fica evidente a seleção criteriosa, na métrica da EBT, do que avaliar para criar uma imagem de transparência. Considerando que o controle do que foi classificado ou desclassificado em algum grau de sigilo é uma atividade dentro do escopo da gestão de documentos, logo, caso houvesse esse requisito, certamente escancararia a realidade do caos informacional do país..

No contexto desta abordagem, sustentamos a posição de que somente aqueles Estados que tenham implementado políticas arquivísticas sólidas, a fim de assegurar a eficácia na

gestão de documentos, estejam verdadeiramente preparados para serem submetidos a uma avaliação de transparência voltada para a qualidade.

Por conseguinte, compreendemos que a existência de Arquivos Públicos nos níveis estadual e municipal constitui um requisito fundamental para a transparência, sendo imanente as avaliações que buscam mensurar seus níveis de efetividade e não somente cumprir o leis e decretos, ou seja cumprir um manual, a fim de trazer uma “ilusão de transparência”, assim como apontado por Heald (2006) aponta.

Nesse âmbito, esta pesquisa propõe critérios de avaliação que estabelecem uma relação tangencial entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a gestão de documentos, no contexto da metodologia da Escala Brasil Transparente (EBT), visando aprimorar a qualidade da transparência pública. Isso se alinha com uma das diretrizes fundamentais da LAI, que visa fomentar uma cultura de transparência na administração pública. Nesse sentido, apresentamos nossas sugestões de critérios a partir da abordagem avaliativa da EBT.

6.1 Critérios de Avaliação da Transparência Pública

Nessa seção apresentamos os critérios avaliativos para medir o nível de transparência pública pelo viés da gestão de documentos. À vista disso, a construção dessa métrica se alicerça em pressupostos da Lei de acesso à informação brasileira no que endossamos como intrínseca ao alcance da transparência de qualidade.

Por meio do que foi desenvolvido e apresentado nesta pesquisa, estabelecemos diretrizes as quais contribuiram para estabelecer as métricas a partir da gestão de documentos, a partir da LAI.

6.2 Diretrizes para avaliação da transparência pública

- Desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- Gestão de documentos (gestão transparente da informação);
- preservação da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;
- Divulgação dos Arquivos Públicos;

6.3 Critérios estabelecidos de avaliação para EBT

Para a elaboração dos critérios, utilizamos os mesmos parâmetros empregados na EBT e acrescentamos um novo parâmetro denominado "Gestão Transparente da Informação", baseado no inciso I do artigo 6º da LAI, destacado com bordas vermelhas. Esse parâmetro subdivide-se em dois: "gestão de documentos" e "Informação Sigilosa".

A gestão de documentos se desdobra em Programa de gestão de documentos, Plano de classificação documental e Tabela de temporalidade documental.

Já a informação sigilosa se desdobra em três itens avaliativos: Comissão de gestão de documentos sigilosos, Rol de documentos classificados e Rol de documentos desclassificados.

Em relação à transparência passiva, entendemos que é necessário avaliar de forma holística a informação pública. Logo, os critérios precisam estar alinhados às fases da gestão de documentos. Por isso, foram inseridos nos parâmetros avaliativos (bordas vermelhas), em cada área avaliada (saúde, educação e assistência social), dois pedidos referentes à área-meio e área-fim, a partir dos quais foram ramificados três pedidos de informações. Esses pedidos são de informações contidas em documentos nas fases corrente, intermediária e permanente.

Quadro 34 - Critérios avaliativos para EBT pelo viés da gestão de documentos

TRANSPARÊNCIA ATIVA					
Ordem	Detalhamento	Tema/Parâmetros		Pontuação máxima	%
1	Estrutura organizacional	Unidades administrativas	Estrutura organizacional	0,50	2,00%
			Endereço	0,66	
			Telefone	0,66	
			Horário de atendimento	0,68	
2	Receitas	Dados das receitas	Previsão	1,04	4,00%
3			Arrecadação	1,48	
4			Classificação	1,48	

5	Despesas	Empenhos	Número	0,80	7,00%		
6			Valor	0,80			
7			Data	0,80			
8			Favorecido	0,80			
9			Descrição	0,80			
10		Pagamentos	Valor	0,50			
11			Data	0,50			
12			Favorecido	0,50			
13			Empenho de referência	0,50			
14		Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido		0,50			
15		Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto		0,50			
16		Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital		0,75	7,00%
				Modalidade		0,75	
				Objeto		0,75	
				Situação/Status		0,75	
17		Disponibiliza o conteúdo integral dos editais		2,00			
18		Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas		2,00			
19	Contratos	Dados dos contratos	Objeto	0,81	5,00%		
			Valor	0,81			
			Favorecido	0,81			
			Número/Ano do contrato	0,765			
			Vigência	0,81			
			Licitação de origem	0,495			
20		Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos		0,50			
21		Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto		1,00	1,00%		

22	Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto	0,40	2,50%
			Valor total	0,375	
			Empresa contratada	0,375	
			Data de início	0,375	
			Data prevista para término ou prazo de execução	0,375	
			Valor total já pago ou percentual de execução financeira	0,30	
			Situação atual da obra	0,30	
23	Servidores Públicos	Nome	1,00	4,00%	
		Cargo/Função	1,0		
		Remuneração	2,00		
24	Despesas com diárias	Nome do beneficiário	0,80	4,00%	
		Valores recebidos	0,80		
		Período da viagem	0,80		
		Destino da viagem	0,80		
		Motivo da viagem	0,80		
25	Regulamentação da LAI	Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso	2,0	2,00%	
26	Gestão transparente da informação <small>(inciso I, art.6º, LAI)</small>	Gestão de documentos	Programa de gestão de documentos	1,50	3,50%
			Plano de classificação documental	1,00	
			Tabela de temporalidade documental	1,00	
		Informação Sigilosa (art. 24 da LAI)	Comissão de gestão de documentos sigilosos	1,00	5,00%
			Rol de documentos classificados	2,00	
			Rol de documentos desclassificados	2,00	

27	Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos	Quantidade de pedidos recebidos	1,00	2,00%
			Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00	
			Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	X	
28	Bases de dados abertos			0,50	0,50%
TRANSPARÊNCIA ATIVA				50	50,00%

TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Ordem	Detalhamento	Tema/Parâmetros		Pontuação máxima	%	
1	Funcionamento do SIC	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Endereço	0,99	3,00%	
			Telefone	0,99		
			Horário de atendimento	1,02		
		Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica	Sistema ou formulário	0,50	0,70%	
			E-mail	0,20		
2		Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação		4,00	4,00%	
3		Permite o acompanhamento posterior da solicitação	Data de registro do pedido	0,51	1,01%	
			Situação do pedido	0,51		
4		Responde aos pedidos de informação (saúde)	Pedidos 1 (área-meio)	Resposta ao pedido referente a arquivo corrente	0,55	6,66
				Resposta ao pedido referente a arquivo intermediário	0,55	
				Resposta ao pedido referente a arquivo permanente	0,55	
			Pedidos 2 (área-fim)	Resposta ao pedido referente a arquivo corrente	0,55	
				Resposta ao pedido referente a arquivo intermediário	0,55	
				Resposta ao pedido referente a arquivo permanente	0,55	

5	Acesso à Informação	Responde aos pedidos de informação (educação)	Pedidos 1 (área-meio)	Resposta ao pedido referente a arquivo corrente	0,55				
				Resposta ao pedido referente a arquivo intermediário	0,55				
				Resposta ao pedido referente a arquivo permanente	0,55				
			Pedidos 2 (área-fim)	Resposta ao pedido referente a arquivo corrente	0,55				
				Resposta ao pedido referente a arquivo intermediário	0,55				
				Resposta ao pedido referente a arquivo permanente	0,55				
		6		Cumprer os prazos para resposta das solicitações (saúde)	Pedidos 1 (área-meio)		Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo corrente	1,694	20,33
							Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,694	
							Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo permanente	1,694	
Pedidos 2 (área-fim)	Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo corrente				1,694				
	Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo intermediário				1,694				
	Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo permanente				1,694				
7		Cumprer os prazos para resposta das solicitações	Pedidos 1 (área-meio)	Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo corrente	1,694				
				Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,694				
				Cumprer prazo para o Pedido referente a arquivo permanente	1,694				

		(educação)	Pedidos 2 (área-fim)	Cumpre prazo para o Pedido referente a arquivo corrente	1,694	
				Cumpre prazo para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,694	
				Cumpre prazo para o Pedido referente a arquivo permanente	1,694	
8		Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou (saúde)	Pedidos 1 (área-meio)	Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo corrente	1,10	13,20
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo permanente	1,10	
			Pedidos 2 (área-fim)	Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo corrente	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo permanente	1,10	
9		Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou (educação)	Pedidos 1 (área-meio)	Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo corrente	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo permanente	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a	1,10	

			Pedidos 2 (área-fim)	arquivo corrente		
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo intermediário	1,10	
				Resposta em conformidade para o Pedido referente a arquivo permanente	1,10	
10	Recursos	Comunica sobre possibilidade de recurso aos pedidos respondidos		Comunicação existente na resposta área da saúde	0,55	1,10
				Comunicação existente na resposta área da educação	0,55	
TRANSPARÊNCIA PASSIVA					50	50,00%
TOTAL DA AVALIAÇÃO					100	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor

Esse modelo apresentado não se trata do fim em si mesmo, mas uma gênese para criar outros novos modelos avaliativos dos níveis de transparência, a partir do que de fato é a gestão transparente da informação. E por essa vertente podemos considerá-lo como uma diretriz em que busca colocar no cerne a gestão de documentos no que se refere a avaliação do nível da transparência por se tratar do pilar informacional do Poder público brasileiro.

Nesse modelo inserimos pontos fixados nessa perspectiva em que na transparência ativa buscamos averiguar, como quesito de transparência, a gestão de documentos e seus respectivos instrumentos. Já na transparência passiva foram estabelecidos campos de pedidos de informação para que se possa construir solicitações em fontes de documentos nos arquivos em nas idades corrente, intermediária e permanente.

Essa vertente em muito irá contribuir para estabelecer um Estado como transparente, indo além da simples verificação do cumprimento de quesitos, como ocorreu na EBT. O modelo avaliativo leva a medir camadas de profundidade na tecitura da máquina administrativa pública, em vez de apenas avaliar a superfície.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XXI é marcado por um processo contínuo de transformações, incluindo mudanças profundas, que têm como pilar o Estado Democrático de Direito. Esse processo tem gradualmente colocado o cidadão no centro das decisões públicas, impulsionado pelo propósito de transparência e participação. Nesse contexto, a informação desempenha um papel central, especialmente no que se refere à construção de um Estado transparente e responsável.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelecida no Brasil através da Lei Federal nº 12.527/2011, é um marco democrático que visa garantir o acesso à informação pública e fomentar a accountability. No entanto, observamos que a implementação efetiva da LAI requer não apenas a existência de leis, mas também a instrumentalização de ferramentas que assegurem a transparência e a gestão adequada da informação pública.

A gestão de documentos, no âmbito da Ciência Arquivística, desempenha um papel estratégico nesse contexto. Através dos Planos de Classificação de Documentos (PCD) e das Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTD), a gestão de documentos estabelece uma conexão orgânica entre o contexto de produção e os documentos resultantes dessas atividades para o acesso público.

Por esse aspecto a coleta de dados envolveu um extenso levantamento bibliográfico que abordou temas como políticas públicas arquivísticas, gestão de documentos, os dados metodológicos de aplicação e os respectivos resultados da Escala Brasil Transparente. Utilizamos também diversas fontes, incluindo as dos Arquivos Públicos Estaduais da região Sudeste, manuais de gestão de documentos, planos de classificação documental e tabelas de temporalidade documental, a fim de detectar a sintonia entre as práticas arquivísticas nos Estados analisados com os resultados da EBT e, como consequência, possibilitar a compreensão das métricas avaliativas da EBT para, posteriormente, levantar sugestões de métricas avaliativas alinhadas à gestão de documentos.

A sistemática de análise dessa coleta alinhou-se aos parâmetros dos Estados da região sudeste, em perspectiva da gestão de documentos, para a partir disso compreendê-los em suas congruências e incongruências. Inferimos que Estados com programas de gestão de documentos foram os que mais se destacaram em índices satisfatórios na EBT.

No entanto, alguns Estados mesmo com esses programas instituídos ainda assim precisam vencer barreiras políticas que perpassam pelo personalismo e clientelismo político somando a uma cultura de opacidade instituída secularmente.

Essa realidade pode ser notada pelos esforços ou a falta deles em atender às exigências da transparência podem ser observados em alguns estados, como o Rio de Janeiro, onde existem fortes indícios de falta de interesse em responder a perguntas simples relacionadas ao acesso à informação. É importante frisar que essas perguntas eram simples. O ponto a ser considerado é que estamos diante de um Estado que pode ser considerado um celeiro das práticas arquivísticas. Pudemos interpretar essa situação como sendo resultado de uma opacidade estrutural ou simplesmente de desinteresse em responder.

Somente com a sistematização dos dados foi possível perceber as incongruências a ponte de ser possível trazer o resultado de que os índices de transparência analisados não refletem o real sentido de ser uma Estado transparente em suas ações, permeado pelas interrelações entre Accountability, Controle Social, Acesso à Informação e Dados Abertos como os pilares para a estrutura da transparência pública, mas buscou destacar que há uma canal de interação com o cidadão em funcionalidade, no caso o Portal de Transparência.

Destaca-se que áreas que ficaram a desejar na métrica avaliativa estão principalmente no fato de não contemplar a gestão da informação como ponto elementar na transparência governamental e justamente por isso a EBT tratou de somente constatar se existia cumprimento dos quesitos da LAI, mas não averiguou a qualidade.

Constatamos que a metodologia da Escala Brasil Transparente - EBT, utilizada para avaliar a transparência ativa e passiva dos Poderes Executivos dos Estados não contempla a gestão de documentos, nem os seus instrumentos PCD e TTD, como critérios de avaliação. Essa lacuna pode comprometer a avaliação completa da transparência e o acesso à informação, uma vez que a gestão de documentos é essencial para o controle social e a accountability e fundante da transparência pública.

Portanto, esta pesquisa ressalta a importância da gestão de documentos como requisito fundamental para a transparência pública e o acesso à informação. Além disso, identificou a necessidade de incluir os critérios relacionados à gestão de documentos, PCD e TTD, na metodologia de avaliação da transparência ativa, a fim de garantir uma avaliação abrangente e precisa da implementação da LAI.

Diante disso, é imperativo que os órgãos públicos reconheçam a relevância da gestão de documentos como uma estratégia essencial para a transparência e a accountability. Recomendamos que futuras pesquisas se aprofundem na relação entre a gestão de documentos e a transparência pública, visando aprimorar os mecanismos de avaliação e fortalecer ainda mais a efetividade da LAI.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. – 13ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 1º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 09/02/2023.

BRASIL. **Lei n.8.159, de 09 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em Acesso em: 27/07/2022.

BRASIL. **Escala Brasil Transparente**. Disponível: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes_independentes> Acesso em: 09/02/2023.

BRASIL. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Controladoria-Geral da União, 2011.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Mortos e desaparecidos políticos / Comissão Nacional da Verdade. Brasília: CNV, 2014. 1996 p.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização**. Pólis. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.2005. Acesso em: 27 jan. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (BRASIL). **Cartilha de Acesso à Informação: uma introdução à Lei nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Imprensa Nacional, 2012.

COSTA, Célia. **O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade**. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v.14, n.26, p. 217-232, 2001.

BUENO, Danilo André Cinacchi. **Gestão de documentos no âmbito das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo Estadual no Brasil**. 2019. 492f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal Fluminense.

DELMAS, Bruno. **Arquivo para quê?: textos escolhidos**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.

DELMAS, Bruno. **Por uma diplomática contemporânea: novas aproximações**. In: Dar nome aos documentos: da teoria à prática. São Paulo : Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2015. p. 32-55. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/files/dar_nome_aos%20documentos.pdf

DROR, Y. **Transparency and Openness of Quality Democracy**. Paper presented at the NISPAcee Civil Service Forum, Maastricht, e Netherlands, 1999, p. 28 -29.

DUCHEIN, Michel. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP**. Programa General de Información y Unisist. Paris: UNESCO, 1983. 57 p.

FONSECA, Maria Odila. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FONSECA, Maria Odila. **Informação e direitos humanos: acesso às informações arquivísticas**. *Ciência da informação*, v. 28, n. 2, p. 146-154, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v28n2/28n2a07.pdf>>. Acesso dia 20/09/2022.

GOMES, Yuri Queiroz. **A Associação dos Arquivistas Brasileiros e o processo de institucionalização da arquivologia no Brasil: 1971-1978**. In: MARQUES, Angelica Alves da C.; RODRIGUES, Georgete Medleg; SANTOS, Paulo Roberto Elian dos (Org.) *História da arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica*. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros; Faperj, 2014.

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Acesso em: 2023-02-09.

HEALD, D. (2012). **Why is transparency about public expenditure so elusive?** *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 2012, p.30–49.
<https://doi.org/10.1177/0020852311429931>

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na administração pública federal (2004-2012)**. Tese (Doutorado). Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, IBICT/UFRJ, 2013.

JARDIM, J. M. O cenário arquivístico brasileiro nos anos 1980. In: Marques, A. A. C.; RODRIGUES, G. M.; SANTOS, P. R. E. (ed.). *História da arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica*. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas Brasileiros; Faperj, 2014. p. 143-172.

JARDIM, José Maria. **A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental**. *Liinc Revista Rio de Janeiro*, v.9, n.2, p. 383-405, novembro 2013, <http://www.ibict.br/liinc>. Acesso em 27/01/2020.

JARDIM, José Maria; SILVA, **Caminhos e perspectivas da Gestão de Documentos em cenários de transformações**. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, p. 19-50, 2015.

JARDIM, J. M. **Sistemas e políticas públicas de Arquivos no Brasil**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995.

JARDIM, J. M. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa**. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, v. 119, 1995.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2001.

LOPES, Luís Carlos. **A informação e os arquivos: teorias e práticas**. Niterói: EDUFF, São Carlos: EDUFSCAR, 1996.

MARQUES. et al (Org.). **História da Arquivologia no Brasil: instituições, associativismo e produção científica**. Rio de Janeiro: Associação dos Arquivistas do Rio de Janeiro/FAPERJ, 2014.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018

MORENO, Nádina Aparecida. **Gestão documental ou Gestão de Documentos: trajetória histórica**. In: BARTALO, Linete; MORENO, Nádina Aparecida. **Gestão em arquivologia: múltiplas abordagens**. Londrina: UEDUEL, 2008. p. 71-88.

RODRIGUES, Ana Célia. **Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso à informações na administração pública brasileira**. Ciência da Informação, Brasília, DF, v. 42, n. 1, p. 64-80, jan./abr. 2013.

RODRIGUES, Ana Márcia Lutterbach. **A teoria dos arquivos e a gestão de documentos**. Perspect. ciênc. inf., Belo Horizonte, v.11 n.1, p. 102-117, jan./abr. 2006.

SANTOS, Paulo Roberto Elian dos. **A institucionalização da arquivologia no Brasil e a reforma administrativa no primeiro governo Vargas (1935-1945)**. Revista Brasileira de História (on line), v. 38, p. 121-146, 2018.

SANTOS, V. B. **Documentos Arquivísticos digitais: um descompasso entre a teoria e a prática no Brasil**. Revista do Arquivo, v. 6, p. 16-33, 2018.

SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Documentos públicos e privados: arranjo e descrição**. (Trad. Manoel A. Wanderley). 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1980.

Silva, Kalina Vanderlei; Maciel Henrique Silva. **Dicionário de conceitos históricos**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2009.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

RHOADS, James B. **La funcion de la gestion de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del Ramp**. Paris : UNESCO, 1983

ROUSSEAU, J.-Y. ; COUTURE, C. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Dom Quixote, 1998. p.355.