

Aspectos intervenientes da Lei de Acesso à Informação no processo de gestão documental nas organizações

Aspects involved the Act on Access to Information in the records management process in organizations

Daniela Francescutti Martins Hott

Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Especialista em Documentação e Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduada em Arquivologia pela Universidade Federal Fluminense.

Lais Pereira de Oliveira

Mestre em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília. Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade Federal de Goiás.

Resumo: Este artigo trata dos aspectos intervenientes da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), no processo organizacional de gestão documental. Apresenta uma breve revisão de literatura do tema, bem como sobre a questão do acesso a documentos públicos. Parte de uma pesquisa mais ampla, ainda em andamento, sobre os principais conceitos da gestão documental, atividades envolvidas e aplicação desta nas organizações. Situa-se na perspectiva das discussões acerca das influências da lei recentemente promulgada no Brasil – que tem por prerrogativa a garantia aos cidadãos brasileiros do acesso pleno e gratuito a informações do Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas aquelas com restrições ou sob sigilo – sobre a gestão documental, ligada inerentemente ao tratamento e organização dos documentos de arquivo de uma instituição para prover seu uso.

Palavras-chave: Acesso à informação; lei nº 12.527; gestão documental.

Abstract: This paper is about aspects intervening of Act nº 12.527, of November 18, 2011, known as the Act on Access to Information, in the organizational process of records management. It presents a brief literature review of the topic, as well as on the issue of access to public records/archives. This study is part of a broader research, in

progress, about the main concepts of records management, activities and its application in organizations. It lies in the perspective of the discussions about the influences of Act recently promulgated in Brazil – to guarantee Brazilian citizens the full and free access to information of the Executive, Legislative and Judiciary branches, except those restricted or confidential – to ensure its access on records management, particularly the processing and the organization of records/archives of an institution.

Keywords: Access to information; act nº 12.527; records management.

Introdução

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi promulgada no Brasil no dia 18 de novembro de 2011, e regulamentada seis meses depois pelo decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A LAI regula o acesso a informações¹ abarcando os conceitos constitucionais e atribuindo ao agente público sua participação na gestão das informações públicas.

Desde sua promulgação, vários debates foram promovidos na esfera do poder público, tendo como foco as discussões acerca das formas de se fazer cumprir a Lei de Acesso à Informação, porque esta trouxe e ainda traz grandes implicações relacionadas ao serviço público nas esferas federal, estadual e municipal. Pode-se destacar o aspecto de como se estruturam e se estruturariam e de como se organizam e se organizariam os conteúdos de informação dos órgãos do governo, para efetivo atendimento aos preceitos da LAI. Ainda, o desafio de atender os critérios de sigilo e restrição de acesso, bem como o delineamento da fronteira das informações de interesse público e geral que podem ser fornecidas aos cidadãos sem prejuízo à segurança nacional.

A Lei de Acesso à Informação trata, em suma, da informação arquivística, explanando sobre o direito do cidadão de obter informações contidas em documentos e outros registros produzidos e acumulados por órgãos e entidades, estejam eles ou não recolhidos em arquivos (BRASIL, 2011). Os Princípios de Acesso aos Arquivos do Conselho Internacional de Arquivos (ICA) reconhecem que em alguns países várias leis codificam regras de acesso inconsistentes entre si, sendo necessário harmonizar a

¹ Mediante a LAI: é regulado 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; alterada a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que rege os direitos e deveres do servidor público; revogada a lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, que regia o acesso às informações públicas; e revogados dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – a Lei de Arquivos.

legislação de acesso. No caso brasileiro, o direito de acesso às informações esbarra nas restrições da publicidade em razão de interesses públicos ou privados assegurada pela Constituição Federal, promulgada em 1988.

Com isto, subentende-se que as questões sobre o acesso à informação governamental estão intimamente relacionadas às ações de transparência administrativa e ao direito de acesso às informações governamentais. Há ainda, implicações de ordem estrutural no que diz respeito ao atendimento dos pedidos e fornecimento em prazo hábil das informações solicitadas; mesmo porque grande parte dos conteúdos informacionais está disperso nos diversos órgãos públicos sem que haja tratamento adequado para fins de disponibilização ao grande público. Isso sem falar em conjuntos informacionais não sistematizados ou documentados, existentes apenas como formas esparsas detidas por um e outro sujeito, não havendo sobre elas qualquer controle ou conhecimento coletivo de sua existência.

As instituições arquivísticas dos governos mais avançados, ao contrário do que predomina no Brasil, não tratam apenas de conservar e tornar acessíveis os atos do passado. São órgãos muitas vezes ministeriais com múltiplas funções de apoio à gestão pública e à produção do conhecimento científico e tecnológico. São também territórios da memória coletiva, cultura e cidadania.

Embora a LAI brasileira contemple entre seus objetivos o fomento ao desenvolvimento de uma cultura de transparência, e ainda, o controle social na administração pública, muito há que se fazer para que as instituições de governo trabalhem alinhadas às prerrogativas nela dispostas. Especialmente no que diz respeito à organização de informações e documentos de modo a proporcionar o acesso e, conseqüentemente, o atendimento aos pedidos de informação dentro dos prazos estipulados.

Há, portanto, sérios entraves ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação no Brasil, ao mesmo tempo em que se subentende uma vinculação e influência direta desta sobre as ações organizacionais de prospecção, tratamento, organização e destinação de documentos para fins de uso eficiente, estas consubstanciadas na gestão documental.

Assim, discutem-se ao longo do artigo aspectos determinantes da lei, seus antecedentes históricos, as condições necessárias para seu cumprimento e execução como previsto e, por fim, as implicações diretas desta nas instituições, pela discussão dos aspectos intervenientes da LAI sobre a gestão documental em termos de suas ações direcionadas ao tratamento, organização e uso de documentos.

Lei de Acesso à Informação

Algumas prerrogativas interessantes para o cidadão são consubstanciadas na Lei de Acesso à Informação, promulgada no Brasil depois de longa trajetória visando o cumprimento do que estabelece a própria Constituição Federal, enquanto direito do indivíduo de obter informações de seu interesse.

O direito à informação é entendido como um direito fundamental, em duas acepções diferentes: contemplado *ipis literaris* na Declaração Universal dos Direitos Humanos e como direito obtido por meio de normas jurídicas.

No cenário brasileiro, a garantia do direito do cidadão de acessar a informação governamental e o dever de transparência do Estado foram temas recorrentes no Congresso Nacional. Desde 2003, tramitaram algumas propostas de projeto de lei que versavam sobre a questão do acesso, com fins de regulamentar os preceitos constitucionais relacionados ao direito de acessar informações públicas de interesse particular e aos registros administrativos dos atos de governo.²

Entretanto, ainda que o texto constitucional esteja em consonância com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ele é incompleto ao estabelecer o acesso à informação pública como um direito, pois falta a regulamentação infraconstitucional do tema, o que inviabiliza, na prática, o real acesso dos cidadãos a informações produzidas pelos poderes públicos.

A definição de documento de caráter sigiloso, conforme apresenta Hott (2005, p. 58-61) aparece no Brasil pela primeira vez no decreto nº 1.081, de 3 de setembro de 1936. Na verdade, foi o primeiro esforço no sentido de se buscar uma uniformização de nomenclatura da natureza da correspondência oficial, que classificava em secreta, confidencial, reservada e ostensiva ou ordinária.

O decreto nº 1.081/1936 foi sucedido pelo decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949. Este, por sua vez, manteve as categorias de classificação de sigilo de documentos e informações administrativas: ultrassecreto, secreto, confidencial e

² XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse, coletivos ou gerais, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

§ 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, 2007).

reservado.

Conforme ressalta a autora, ambos os decretos – 1.081/1936 e 27.583/1949 – demonstram ser o sigilo, à época, a regra geral brasileira, e o acesso à informação, a exceção. Logo em seguida é promulgado o decreto nº 27.930, de 27 de março de 1950, como reforço do decreto anterior na questão da sigilosidade.

Outras promulgações marcam a trajetória do sigilo e do acesso. É o caso do decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, que estabelece o acesso ao administrador, mas restringe-o aos cidadãos. Algum tempo depois, veio o decreto nº 69.534, de 11 de novembro de 1971, que foi substituído pelo comumente conhecido Decreto Geisel, de nº 79.099, promulgado em 6 de janeiro de 1977. Neste, foi aprovado o novo Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos (RSAS), e mantidos os dispositivos anteriores (HOTT, 2005, p. 58-61).

Após uma análise da legislação brasileira no período mencionado acima, observa-se que, por um lado, o Estado brasileiro não se preocupou em sancionar dispositivos legais sobre a questão do acesso às informações arquivísticas até o advento da Lei de Arquivos; por outro, é perceptível na legislação nacional uma grande preocupação com o sigilo. E foi somente com a promulgação da Carta Magna em 1988, que favoreceu a implantação da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – a Lei de Arquivos –, que se pontuou não só na sociedade brasileira, mas também no mundo que:

A partir dos acontecimentos relacionados à violação da privacidade ocorridos durante a Segunda Guerra, de forte repercussão mundial, um novo tipo de direito da personalidade surgiu na legislação de diversos países e também na legislação internacional. Trata-se do direito à intimidade da vida privada (...) previsto hoje na Declaração dos Direitos Humanos, no Pacto da ONU sobre direitos civis e políticos, na Convenção Europeia de 1950 e na Convenção Americana de 1969 (COSTA, 1988, p. 194).

Para Costa (2003, p. 20), a Lei de Arquivos apresenta vários pontos positivos como: a reafirmação do direito de acesso à informação; o estabelecimento do princípio da classificação dos arquivos privados como de interesse público e social; o estabelecimento de diretrizes quanto ao acesso e ao sigilo de documentos; além da criação do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão central do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), responsável pela política nacional de arquivos.

Bem mais adiante, tem-se, talvez, a mais moderna de todas as legislações desde então,

que regia a questão de acesso às informações governamentais: o decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, que regulamentou o disposto no artigo 23 da Lei de Arquivos – e foi revogado pela Lei de Acesso à Informação.

De revogação em revogação – decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998, decreto nº 4.497, de 4 de dezembro de 2002, e decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002 – o decreto nº 2.134 culminou no **decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012**, que regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

Por sua vez, a LAI também percorreu uma trajetória peculiar. Começou sua trajetória na legislação brasileira como a medida provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que regulamentava a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que foi convertida na lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Nesse meio tempo, vigoravam de forma conflitante a lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, a lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, e a lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que traziam determinações em alguns de seus artigos, acerca do direito de acesso à informação por parte dos cidadãos.

Esse conjunto de prerrogativas nacionais em prol do acesso, parcialmente abarcadas pela Constituição e reiteradas em algumas leis, decretos e medidas provisórias ao longo dos anos, se materializou no dia 18 de novembro de 2011, quando o Brasil passou a ser o 89º país do mundo a ter uma lei específica para tratar da questão: a lei nº 12.527, conhecida como a Lei de Acesso à Informação.

A LAI foi criada com o objetivo de garantir aos cidadãos brasileiros o acesso pleno e gratuito aos dados oficiais do governo, em nível de federação, estados, Distrito Federal e municípios. Assim, Executivo, Legislativo e Judiciário devem atender às solicitações de informações, que podem ser feitas diretamente nos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) de seus respectivos órgãos, ou por meio da internet. A Lei de Acesso, em seu parágrafo único do artigo primeiro, se estende a:

- I – órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
- II – autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011).

O período para atendimento das solicitações de informação é de vinte dias, os quais podem ser prorrogados por mais dez. Nos casos em que não é possível atender aos pedidos, o órgão deve proceder à justificativa formal dos motivos. A LAI prevê a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011). Desse modo, somente informações sigilosas e que estejam sob restrição de acesso poderão ser negadas, desde que devidamente justificado ao solicitante.

Pela Lei de Acesso à Informação, os órgãos são obrigados a divulgar informações de interesse geral ou coletivo na internet, independentemente de requerimentos. Estabelece-se a utilização de meios e instrumentos legítimos de que disponham os órgãos para a referida divulgação, sendo a publicidade via sítios oficiais da internet, obrigatória.

De modo geral, com o estabelecimento de um Serviço de Informações ao Cidadão e de procedimentos para a resposta às solicitações de informação, a declaração do sigilo como uma exceção e a obrigatoriedade de manutenção de sítios web com informações de interesse coletivo, a LAI traça importantes mecanismos para que seja garantido o direito de acesso à informação, cuja discussão é relativamente nova no Brasil, mas tem raízes profundas e longevas mundo afora.

Antecedentes históricos da Lei de Acesso à Informação

O Conselho Internacional de Arquivos – organização não governamental que trabalha em associação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – já se preocupava desde a sua criação, em 1948, com o problema do acesso aos documentos de arquivo. A aprovação da *Federal Freedom of Information* (FOIA)³ nos Estados Unidos, em julho de 1966, foi seguida de muitas reivindicações de outros países no sentido de se criar leis semelhantes.

Para vários estudiosos (DUCHEIN, 1983; STRENTZ, 2004; FREY *et al.*, 2002, grifos nossos), a FOIA tem particular importância na evolução da teoria da acessibilidade aos documentos públicos. De fato, o princípio que a orienta é o de que **a democracia funciona melhor quando o povo tem todas as informações que permitem a segurança do país.**

³ Lei de Liberdade de Informação, promulgada em 1966 nos Estados Unidos, cuja premissa primeira é que cabe à Administração Pública justificar o porquê da imposição e da manutenção do sigilo a certos documentos de arquivo.

A necessidade de uma sistematização e maior divulgação do tema para orientar a formulação de políticas de acesso dos seus países-membros, levaria o ICA a patrocinar, em 1983 – no âmbito do Programa Geral de Informação (PGI) da Unesco – o *Records and Archives Management Programme* (RAMP), amplos estudos técnicos relacionados aos arquivos.

Dessa literatura especializada destacam-se três estudos, sendo dois de Hugh Taylor (1983-84). O primeiro deles consiste em um estudo centrado no usuário dos arquivos; o outro, na especificação dos diferentes níveis de acesso aos documentos arquivísticos, divididos, segundo ele, em três categorias: a) acesso físico: relacionado à conservação física dos documentos; b) acesso legal: regido por leis e normas; c) acesso intelectual: instrumentos de pesquisa. Há também o estudo de Duchein (1983), que aponta as quatro grandes categorias de documentos classificados como sigilosos – relativos à segurança nacional, à ordem pública, à vida privada dos indivíduos e a segredos protegidos por lei. O conceito de acesso aos arquivos é aqui entendido na seguinte acepção: direito de acesso aos documentos produzidos e/ou acumulados pelo Estado em suas diversas instâncias, assim como aqueles produzidos por pessoas físicas, e as condições de acessibilidade, quais sejam: a faculdade de consultar documentos de arquivo de acordo com a legislação e a regulamentação em vigor e em função de seu estado material de conservação e da existência de instrumentos de pesquisa (RODRIGUES; HOTT, 2008).⁴

Na literatura destacam-se dois profissionais que não têm formação em Arquivística: o filósofo Ilharco (2003), o qual nos adverte que o estudo dos arquivos não pode prescindir da compreensão da teoria da sua institucionalização, o que implica a compreensão da lei e do direito, gênese dessa institucionalização. O segredo, como um “limite instituído, intransponível” (Idem) aos arquivos, como uma tensão, na verdade. E Derrida (2001), que aborda três aspectos cruciais que envolvem o documento de arquivo: a) a sua gênese no direito e na política; b) o acesso aos arquivos; c) as funções arquivísticas cujos resultados incidem, necessariamente, na acessibilidade dos acervos. Nessa perspectiva, é interessante um parêntese quanto à história da acessibilidade dos arquivos que está fortemente vinculada à política.⁵

⁴ Segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística: acesso: “1. possibilidade de consulta a documentos e informações. 2. Função arquivística destinada a tornar acessíveis os documentos e a promover a sua utilização” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 19).

⁵ Na bibliografia francesa consultada até o momento, essa ligação dos arquivos com a política é bastante evidente, algo que não é muito explicitado nos estudos brasileiros, à exceção de Jardim (1999).

Como bem lembrado por Cepik (2003, p. 137), o acesso aos arquivos hoje implica, também, transparência, sobretudo dos atos governamentais. Ainda para esse autor, a definição de segredo, na concepção contemporânea, “é uma retenção compulsória de conhecimento, reforçada pela perspectiva de punição em caso de revelação” (SHILS, 1996, p. 26 *apud* CEPIK, 2003, p. 151); é “qualquer coisa mantida intencionalmente escondida” (BOK, 1989 *apud* CEPIK, 2003, p. 151).

Jardim (2003, p. 38), por sua vez, analisa a questão da vinculação da implementação da legislação arquivística às políticas públicas arquivísticas inseridas nas políticas públicas de informação no Brasil, destacando que

o desafio maior para instituições arquivísticas, seus profissionais e a sociedade é a construção cotidiana da legislação no fazer arquivístico. O contrário disso pode redundar num inferno de boas intenções cujo epicentro é uma legislação tornada “letra morta”.

Couture (*apud* Jardim, 2003) pondera que a existência da lei não garante a sua aplicação, assim como a legislação não pode ser confundida com ação concreta. Ainda reforçando esta ideia, percebe-se que as políticas públicas arquivísticas desgarradas de um sistema maior são insuficientes (Ibidem, p. 39).

González de Gómez (1999, p. 174) pontua que a consolidação de uma Política de Informação está intimamente ligada à formação dos Estados Nacionais Modernos.⁶ A autora apresenta, ainda, as relações entre o direito à informação e as Políticas de Informação dos Estados, onde

o lembrar e o esquecer, num movimento seletivo [como o do período da repressão], constituem ao mesmo tempo informação e a memorização. A informação que cada um constrói está assim tanto ligada ao corpo como à linguagem, à biografia individual como à cultura histórica a que pertence. (...) O modelo contratual, no domínio informacional, **tem evoluído pela formulação e ampliação dos Direitos à Informação** e através da luta pela cidadania informacional [como exemplo brasileiro citaremos a Comissão da Anistia e a Comissão da Verdade]. [Pois cabem] às políticas de informação homologar ou confrontar o regime de informação vigente [da] sociedade (Ibidem, p. 78-79, 87, grifos nossos).

É nesse sentido que Jardim (1999, p. 1, grifos nossos), por exemplo, durante a Mesa

⁶ “Formação sócio-política onde as obrigações e os direitos das pessoas têm a forma de um contrato social, e estão expressos numa Constituição, um conjunto de leis e regulamentações” (Ibidem, p. 78).

Redonda Nacional de Arquivos, ressaltava que

do ponto de vista do **direito à informação**, os aparelhos de Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação.

Condições necessárias para a Lei de Acesso à Informação

O efetivo atendimento e a viabilização dos preceitos da Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito ao fornecimento das informações solicitadas pelo cidadão dentro do prazo regulamentar, dependem diretamente da satisfação de algumas condições internas dos órgãos do governo no que diz respeito ao seu patrimônio documental. É imprescindível o adequado tratamento, organização e acondicionamento dos documentos para prover o acesso e uso, quando se fizer necessário. Desse modo, o fornecimento de informações é agilizado, tendo os documentos arquivísticos como fonte essencial.

Sem condições mínimas de efetivar o fornecimento de informação dentro dos prazos estabelecidos e em conformidade com o que determina a lei, o Estado terá nesta um marco regulatório não cumprido em vias de fato, que estará sempre à mercê do acaso; sendo a informação requerida facilmente acessada e reunida, disponibiliza-se; do contrário, o cidadão estará fadado ao indeferimento, por insuficiência de ações da própria máquina governamental no que concerne ao tratamento e gestão de seus documentos e outras fontes informacionais internas.

Enfim, há um impasse momentâneo que gera uma extensa e interessante discussão na sociedade e na qual a gestão documental (GD) tem muito a contribuir por meio de suas práticas, sendo ao mesmo tempo diretamente influenciada pela nova dinâmica que demanda a Lei de Acesso à Informação. Por meio de seus processos, a gestão documental confere uma importante sistematização e organização dos documentos de arquivo facilitando sua destinação, o que acaba por refletir na efetividade da recuperação e utilização destes.

Em bases gerais, pela GD viabiliza-se a organização e acesso da informação arquivística – que é extremamente importante e valiosa por seu caráter único, e grande parte das vezes sigilosa e sensível – encontrada nos documentos produzidos internamente pela

instituição. Nos documentos estão ricas informações de fluxos, procedimentos, ações e projetos implementados; muitas vezes são a única fonte registrada disponível. Donde se depreende que a informação contida em documentos de arquivo é valorosamente importante, devendo, portanto, ser gerenciada e trabalhada para que se possa aproveitar dessa riqueza muitas vezes escondida no interior das instituições e que fala muito a seu respeito, traduz sua história e é representativa de sua trajetória e atuação ao longo dos anos.

Torna-se necessário, portanto, ter um novo olhar sobre os documentos produzidos no ensejo das próprias atividades da máquina governamental. Relevantes informações derivam de tais suportes, e é nesse aspecto que os processos de tratamento, organização e acondicionamento dos documentos, consubstanciados na GD, insurgem como essencialmente necessários para atender aos preceitos da Lei de Acesso à Informação.

Nesse ínterim, a informação arquivística torna-se fonte potencial para atendimento das demandas da LAI, já que tratada e organizada pode ser acessada e utilizada quando se fizer necessário. Do contrário, sem uma sistemática gestão documental perde-se a rica fonte informacional contida nos documentos, pois “os dados contidos em documentos armazenados inadequadamente e sem identificação deixam de ter valor às organizações, como se não existissem (...)” (BORSZCZ; SANTOS, 2008, p. 160), o que é uma perda considerável em se tratando de Lei de Acesso à Informação e das prerrogativas nela previstas.

Ainda reforçando a importância de uma sistemática gestão documental, vale destacar o professor Bruno Delmas da École Nationale des Chartes de Paris (2010), o qual defende que o papel dos arquivos estrutura-se em quatro premissas, quais sejam:

Os arquivos servem para provar, lembrar-se, compreender e identificar-se. Provar seus direitos é uma utilidade jurídica e judiciária. Lembrar-se é uma utilidade de gestão. Compreender é uma utilidade científica de conhecimento. Identificar-se pela transmissão da memória é uma utilidade social. (p. 21). (...) Para os serviços públicos e para as empresas, os arquivos, preservadores da memória, constituem não apenas um bom instrumento de gestão, mas uma segurança (p. 33).

O processo de gestão documental

A gestão de documentos – termo que apareceu primeiramente na literatura técnica

brasileira como tradução de *records management* – diz respeito ao ciclo de tratamento dos documentos, que vai da produção ao arquivamento, distribuição e uso. O processo permite a organização e a destinação adequada do conjunto documental de que dispõe a organização, viabilizando a guarda e o acesso de modo prático e efetivo.

De acordo com o descrito na lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – ou Lei de Arquivos –, a gestão documental é “o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (BRASIL, 1991).

A gestão documental representa a via pela qual os documentos se tornam identificáveis e acessíveis de modo prático e eficiente. Mesmo porque dentre toda a massa documental produzida nas organizações, há aqueles conjuntos de caráter essencial, pelas informações contidas, e que necessariamente serão mais demandados em termos de uso. Como afirmam Borszcz e Santos (2008, p. 161), “os documentos contribuem para geração de mudanças nas organizações, e para tanto precisam ser identificados quanto à utilização: os de pouco interesse, os mais importantes e os de valor histórico”.⁷

É assim que a GD contribui com a agilidade no acesso e manejo dos documentos, atuando ainda em outras frentes, tais como no melhor aproveitamento do espaço físico no qual se distribuem os conjuntos documentais produzidos, e em melhores condições de destinação e guarda. A vertente do tratamento é o que viabiliza o uso otimizado, rápido e facilmente conduzido mediante a organização da informação documental. Em termos de tratamento e organização documental, a GD faz uso do plano de classificação e da tabela de temporalidade, que juntos “garantem a simplificação e a racionalização dos procedimentos de gestão documental (...)” (BERNARDES, 2008, p. 6).

Em sua execução, porém, a gestão documental compreende processos que vão além do tratamento e da organização. Na GD são contempladas desde a atividade de criação/produção dos documentos; passando pela avaliação que engloba a definição dos prazos de guarda e destinação; posteriormente pela aquisição em termos do arquivamento corrente e aos procedimentos de transferência e recolhimento de acervo; pela conservação e preservação na vertente da manutenção da integridade; até alcançar a ocasião de classificação. A estas ainda se seguem as etapas de descrição, na qual se estabelecem os pontos de acesso, e finalmente de difusão e acesso que promovem o uso

⁷ Teoria das três idades segundo a qual os arquivos são considerados arquivos correntes, intermediários ou permanentes, de acordo com a frequência de uso por suas entidades produtoras e a identificação de seus valores primário e secundário (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 160).

do documento (SANTOS, 2009).

Tendo por base o disposto na Lei de Arquivos, a qual regulamenta a gestão documental, Lopes (2003/2004) destaca três importantes momentos nesse processo, quais sejam: a produção, a utilização e a avaliação dos documentos. Em Bernardes (2008) tem-se o destaque para os processos de produção, tramitação, classificação, avaliação, uso e arquivamento dos documentos ao longo de seu ciclo de vida. E Delmas (2010, p. 95), por sua vez, defende que são quatro grandes pontos para a gestão de arquivos: o controle da produção e recolhimento dos documentos em prol do interesse público; a avaliação dos documentos para guarda definitiva; o acesso público aos arquivos; a conservação e o tratamento aos arquivos.

Ocorre que existem muitas correntes sobre a gestão arquivística – discussão esta que não será aprofundada neste artigo –, além da problemática referente à gestão de documentos digitais, que devem ser alvo de preocupação da mesma forma que os registros físicos, em se tratando de sua organização, tratamento, arquivamento e uso. Por outro lado, há uma opinião equânime de que a gestão arquivística é essencial para a recuperação das informações e, de fato, é essencialmente importante. Seja no âmbito dos documentos físicos, seja na esfera digital, é precípua a questão da gestão para maior facilidade na manipulação, recuperação e acesso da informação contida nos documentos.

Ademais, a demanda contemporânea é que o profissional de arquivos (arquivista) deverá intervir logo na concepção dos documentos digitais, para a introdução dos metadados capazes de assegurar sua conservação e perpetuidade dos dados, levando-se em conta o impacto da disponibilização dessas informações *on-line* na internet. Mais do que pensar a GD em seu amplo escopo de realização, é ter em mente o papel dos arquivistas no trato dos tradicionais registros físicos e dos que já nascem em meio digital, com toda a complexidade que os envolve.

Influências da LAI

Várias questões informacionais devem ser pensadas com seriedade pelo poder público – especificamente por seus órgãos representativos – para fins de cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Entende-se que o teor legal será efetivamente satisfeito com o atendimento do aspecto informacional que a LAI suscita; além, é claro, de reflexões

acerca da organização e gestão de conteúdos de informação⁸ para fins de acesso e utilização de forma ágil e sistematizada, o que vai dos documentos – físicos e digitais – a dados dispersos sem tratamento e registros em bases de dados ou outros suportes.

Como previsto no art. 2º do decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI, o direito de acesso à informação será proporcionado “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (...)” (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013).

Ao tratar de agilidade no atendimento dos pedidos, subentende-se na lei o aspecto de que as diversas informações produzidas e que dizem respeito ao órgão já estejam em condições de uso, o que implica em um trabalho prévio de tratamento, organização e gestão dos conteúdos informacionais.⁹

A exceção, como prevê a LAI, é a sigilosidade sobre o conteúdo solicitado; na impossibilidade de acesso imediato à informação, cabe ao órgão comunicar quando o mesmo será possível, sendo então responsável por propiciar as devidas condições para a consulta das informações pelo cidadão.

Dessa forma a Lei de Acesso à Informação, apesar de recente, **pode ser vista como um instrumento de influência da mudança institucional** no aspecto informacional. Sob a prerrogativa do acesso, torna-se inerente aos órgãos do governo um trabalho efetivo sobre o tratamento dos documentos de que dispõem. Esse conjunto de ações pode proporcionar o alcance por completo da informação e o repasse no tempo devido ao cidadão solicitante. Em suma, agilidade no fazer cumprir a Lei de Acesso.

De acordo com a LAI, é responsabilidade do órgão consolidar informações e proporcionar o acesso a elas. A exceção está nos dados que não são de sua competência, como pode ser observado no artigo 13 do decreto nº 7.724:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2013).

⁸ Entende-se por conteúdo informacional toda informação registrada, produzida, recebida, adquirida, capturada ou colecionada por uma instituição pública e/ou privada, no desempenho de sua missão institucional, qualquer que seja seu suporte (Ato da Mesa nº 46, de 2012, da Câmara dos Deputados).

⁹ Gestão de conteúdos informacionais é definida como conjunto de processos, práticas e ferramentas que gerenciam o ciclo de vida de conteúdos informacionais (Ato da Mesa nº 46, de 2012, da Câmara dos Deputados).

Ainda que a Lei de Acesso à Informação não seja uma ferramenta suficiente o bastante para promover melhoria da qualidade do gasto público, entende-se que a promoção da transparência leva à natural modernização da gestão pública. E no sentido inverso a modernização da gestão pública acaba promovendo a transparência governamental. Donde se depreende que

uma administração pública que deseja se modernizar, aumentar sua governança e atender melhor ao interesse público deve como parte de seus esforços para a reforma do aparelho do Estado, investir em mecanismos de transparência governamental. (...) pode-se notar que, de fato, o acesso à informação pública é um poderoso mecanismo para a melhoria da qualidade do gasto público. Investimentos em mecanismos de transparência, portanto, podem criar uma administração pública ao mesmo tempo mais democrática e efetiva (LOPES, 2007, p. 37).

Considerações finais

O direito à informação é, como visto, um direito essencial ao pleno exercício da cidadania. Somente pode ser restringido em poucas e estritas hipóteses, previstas em lei, sendo necessário dar a conhecer publicamente cada uma delas. Diante disso, a Lei de Acesso à Informação brasileira é desafiada em seu cumprimento. Apesar de recente, é imprescindível que se faça valer seus preceitos de publicidade e acesso às informações de interesse geral, tendo o sigilo, caráter secundário.

Considerando o passado autoritário brasileiro, a LAI é, de fato, um grande acontecimento histórico. Mas esta será devidamente considerada em sua plenitude e importância apenas se forem facultadas as condições necessárias ao pleno atendimento dos pedidos dos cidadãos.

A implementação da LAI mais de duas décadas depois da promulgação da Constituinte Cidadã é ainda muito pouco para comemorarmos. Diversas variáveis levam a esta reflexão: do tortuoso caminho de discussão da questão do sigilo, no decorrer das legislações que antecederam a Lei de Acesso; à atual problemática enfrentada pós-implementação desta, no que concerne aos entraves para acesso otimizado dos conteúdos informacionais e da grande massa documental produzida em decorrência das atividades do serviço público.

O fato é que a Lei de Acesso foi promulgada e, na sequência, o decreto de

regulamentação, ficando o desafio de adequação da máquina governamental. Desafio este representado pelo maior cuidado na produção, tratamento e organização de sua massa documental. Também, na percepção do vínculo do acesso com as práticas de gestão da documentação, único caminho para que os documentos existam, persistam e sejam efetivamente encontrados.

Os documentos digitais devem ser beneficiados com a mesma presunção de autenticidade que os outros documentos institucionais, uma vez que são produzidos, conservados e arquivados com o mesmo cuidado tomado para outros documentos – por exemplo, a definição dos perfis dos usuários que terão acesso nos computadores, o uso de senhas ou de chaves criptografadas para validarem a veracidade dos documentos –, enfim; por outro lado, seria possível fazer uma apologia ao responsável pelo acesso aos depósitos de acervos arquivísticos.

Nesse sentido, torna-se urgente a ampliação das ações voltadas à organização de estoques informacionais por meio da obrigatoriedade da inclusão de metadados no momento de sua criação e/ou produção, e gerenciamento da grande massa documental produzida em decorrência da atividade pública. Trata-se, sobretudo, de maior empenho e consciência dos órgãos do governo – tanto a âmbito federal quanto estadual e municipal – em relação à gestão documental, seja ela digital ou não, entendida aqui como elementar e ao mesmo tempo diretamente influenciada pela Lei de Acesso.

Os documentos precisam ser acompanhados desde a sua criação, passando por toda a cadeia envolvendo a organização, tratamento e destinação. A gestão documental é prerrogativa importante para a questão do acesso à informação, e essa prática tende a ser cada vez mais reconhecida em sua importância, a partir da promulgação da lei 12.527.

Vale destacar o desafio de assegurar a implementação dessa legislação. Além disto, há ainda a problemática relacionada aos agentes públicos, que precisam ser preparados, tanto cultural quando administrativamente, para que possam realizar os procedimentos adequados às novas exigências legais, e exercer o papel essencial de garantir o acesso pleno às informações. Outra vertente é o papel do arquivista nesse processo, enquanto agente centralizador e agregador das ações.

As instituições já possuem informações dispersas no ambiente 2.0, e um dos desafios são as informações digitais desestruturadas lançadas nas redes sociais, nos ambientes corporativos, nos blogs e *wikis*, por exemplo. Um dos caminhos é adotar as técnicas de preservação digital assim como a estruturação das mesmas por meio da taxonomia, sistema que classifica e facilita o acesso à informação.

Em um país onde são crescentes e múltiplas as demandas sociais, o acesso à informação definitivamente ainda não ocupa lugar de destaque. Por outro lado, a LAI legitima ao cidadão brasileiro um dos papéis mais importantes de um governo democrático, apesar da reflexão sobre a gestão da informação arquivística governamental ocupar, ainda, uma área de pouca visibilidade. Mais problemático ainda é abordar essa questão do ponto de vista das políticas públicas.

Há possibilidade de sucesso, desde que sejam de fato implementadas políticas públicas de informação atreladas à mudança da cultura do segredo, passando a uma cultura de acesso, vencidos os entraves e obstáculos operacionais e técnicos. Em sua pesquisa sobre “Valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública”, Da Matta (2011, p. 19) destaca que:

As práticas da administração são bastante diversas no que tange à gestão de informações. Enquanto algumas áreas já possuem sistemas de informação e bancos de dados modernos, processos digitalizados, sistemas e vários canais de comunicação com a sociedade, outras ainda estão na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar o fluxo de pedidos e respostas. Uniformizar esta realidade exigirá recursos financeiros e recursos humanos na área de Tecnologia da Informação.

Enfim, há um impasse momentâneo que gera uma extensa e interessante discussão na sociedade e na qual a GD e os profissionais da área de informação desempenham, ou deveriam desempenhar, papel fundamental. Aos últimos, cabe participar da construção e da implementação da governança de dados e de informações, tendo por amparo maior dinamismo e empenho do poder público em se fazer cumprir a Lei de Acesso à Informação pela via do tratamento, organização e acondicionamento da massa documental produzida.

Essas reflexões, longe de serem conclusivas, são na verdade, preliminares e provisórias, e exigem muito mais pesquisas para aprofundamento na discussão. Em um país com a complexidade do Brasil, o grande desafio é minimizar a distância entre a regulamentação da LAI e ofertar ao cidadão brasileiro as condições reais de seu acesso, tentando talvez, de uma forma um tanto otimista, mostrar que a sociedade brasileira pode sim fazer a diferença e exercer o seu verdadeiro papel no processo democrático.

Referências bibliográficas

ARQUIVO NACIONAL. *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/dicionrio_de_terminologia_arquivstica.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2013.

BERNARDES, Ieda Pimenta (coord.). *Gestão documental aplicada*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.

BORSZCZ, Inez; SANTOS, Marcus Vinícius Machado dos. Gestão documental na administração regional do SENAC Santa Catarina: preservação da memória. *Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina*, v. 13, n. 1, p. 159-173, jan.-jun. 2008. Disponível em: <<http://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/557>>. Acesso em: 18 mai. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 46, de 16 de julho de 2012. Institui a Política de Gestão de Conteúdos Informativos da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-46-16-julho-2012-773824-publicacaooriginal-137093-cd.html>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

BRASIL. *Lei nº 8.159*, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm>. Acesso em: 2 mai. 2013.

BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 mai. 2013.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. *Legislação arquivística brasileira*. Rio de Janeiro: Conarq, 2013.

DA MATTA, Roberto (coord.). *Sumário Executivo: pesquisa diagnóstica sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro*. Brasília: Controladoria Geral da União, 2011.

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

DERRIDA, Jacques. *Mal de arquivo: uma impressão freudiana*. Trad. Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

DUCHEIN, Michel. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*.

Paris: Unesco, 1983. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (coord.) *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada com todas as emendas, contendo as respectivas redações anteriores de cada dispositivo alterado. Além do inteiro teor das súmulas do STF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002. p. 378-410.

GONZALÉZ DE GOMÉZ, Maria Nélide. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 67-93, abr. 1999.

HOTT, Daniela Francescutti Martins. *O acesso aos documentos sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação e Documentação) – Universidade de Brasília, 2005.

ILHARCO, Fernando. *Filosofia da informação*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2003.

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES. *Princípios de acesso aos arquivos (versão preliminar)*. Disponível em: <<http://www.ica.org/9400/news-events/principles-for-access-to-archives-give-your-opinion-now.html>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

JARDIM, José Maria. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In: MATTAR, Eliana (org.). *Acesso à informação e política de arquivos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p. 37-45.

_____. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: Eduff, 1999.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Revista Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007.

LOPES, Uberdan dos Santos. Arquivos e a organização da gestão documental. *Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina*, v. 8/9, p. 113-122, 2003/2004.

LUZ, Charlley. *Arquivologia 2.0: a informação humana digital*. Florianópolis: Bookess, 2010. Disponível em: <<http://www.bookess.com/read/4912-arquivologia-20-a-informacao-humana-digital/>>. Acesso em: 17 set. 2013.

RODRIGUES, Georgete Medleg; HOTT, Daniela Francescutti Martins. Sigilo e segredo na administração pública brasileira: a divulgação do dossiê sobre FHC ou o desvelamento do oportunismo dos governos em relação ao acesso aos documentos

públicos. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE ARQUIVOLOGIA, jun-jul 2008, Goiânia. *Anais...* Associação dos Arquivistas Brasileiros. 1 CD-ROM.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Dom Quixote, 1988.

SANTOS, Vanderlei Batista dos. A prática arquivística em tempos de gestão do conhecimento. In: SANTOS, Vanderlei Batista dos; INNARELLI, Humberto Celeste; SOUSA, Renato Tarciso Barbosa de (orgs.). *Arquivística: temas contemporâneos – classificação, preservação digital, gestão do conhecimento*. Distrito Federal: Senac, 2009. p. 172-223.

STRENTZ, Herb. El derecho de acceso a la información en los Estados Unidos. In: VILLANUEVA, Ernesto; LUNA PLA, Issa. *Derecho de acceso a la información pública*. México: Universidad Autónoma de México, 2004. p. 236-245.