

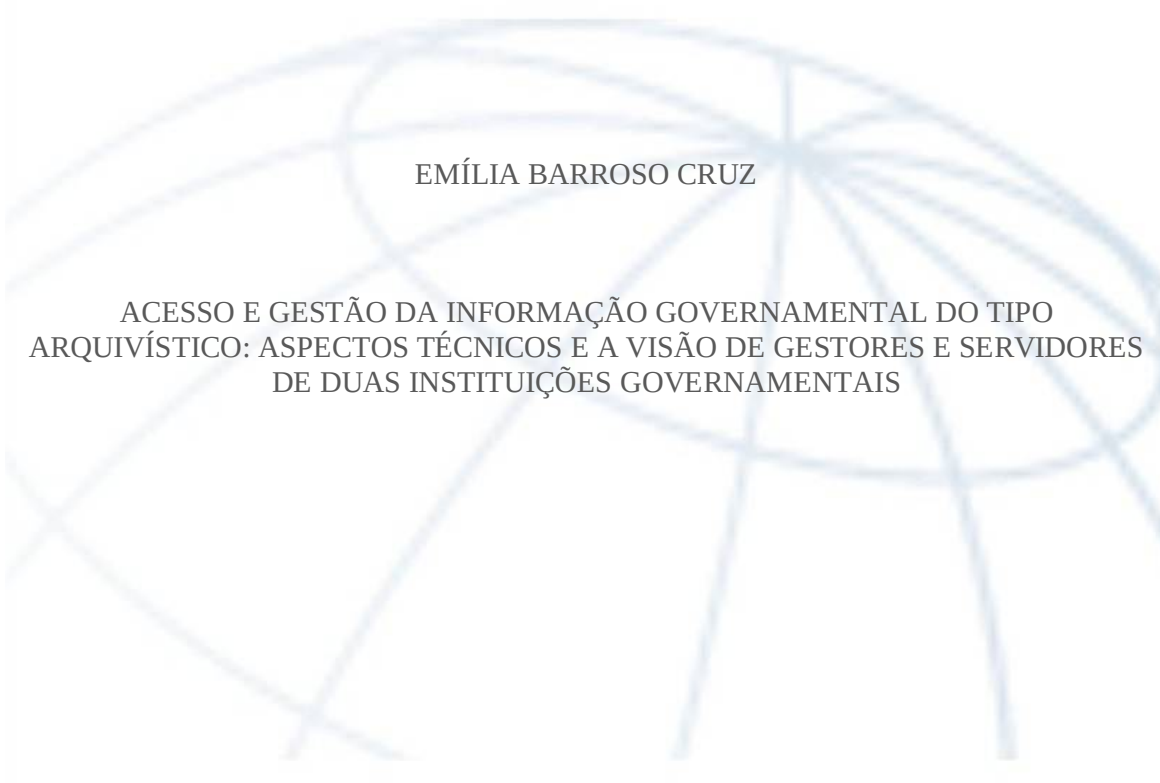
EMÍLIA BARROSO CRUZ

**ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO
ARQUIVÍSTICO: aspectos técnicos e a visão de gestores e
servidores de duas instituições governamentais**

Tese de doutorado
Junho de 2016



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO – ECO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCI



EMÍLIA BARROSO CRUZ

ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO
ARQUIVÍSTICO: ASPECTOS TÉCNICOS E A VISÃO DE GESTORES E SERVIDORES
DE DUAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS

Rio de Janeiro
2016

EMÍLIA BARROSO CRUZ

ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO
ARQUIVÍSTICO: ASPECTOS TÉCNICOS E A VISÃO DE GESTORES E SERVIDORES
DE DUAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS

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

Orientadora: Gilda Olinto

Rio de Janeiro

2016

Cruz, Emília Barroso

Acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico: aspectos técnicos e a visão de gestores e servidores de duas instituições governamentais. Rio de Janeiro, 2016. 226f.

Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2016.

Orientadora: Gilda Olinto.

1. Acesso à Informação. 2. Gestão de Documentos Arquivísticos. 3. Administração Pública Federal. 4. Teoria da Ação Comunicativa. 5. Teoria dos Valores. 6. Ciência da Informação – Tese. I. Olinto, Gilda (Orient.) II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação. III. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. IV. Título.

CDD

EMÍLIA BARROSO CRUZ

ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO
ARQUIVÍSTICO: ASPECTOS TÉCNICOS E A VISÃO DE GESTORES E SERVIDORES
DE DUAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS

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

Aprovada em 30 de junho de 2016.

Profa. Dra. Gilda Olinto (Orientadora)
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

Prof. Dr. Marco André Feldman Schneider
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

Profa. Dra. Rosali Fernandez de Souza
PPGCI/IBICT – ECO/UFRJ

Profa. Dra. Vera Lúcia Doyle Louzada de Mattos Dodebei
PPGMS – UNIRIO

Profa. Dra. Leila Beatriz Ribeiro
PPGMS - UNIRIO

DEDICATÓRIA

À minha filha Maria Luíza, por sua paciência e independência neste período em teve que me dividir com este filho temporário. Você é e sempre será a minha maior prioridade.

Ao meu marido, Luiz, meu amor, meu amigo, meu companheiro, por seu apoio, incentivo e paciência. Pelas conversas, pelo ouvido, sempre disponível, e pelas leituras dos capítulos e opiniões valiosas.

À minha família e amigos pelo apoio, interesse e compreensão nos períodos em que me fiz quase ausente.

AGRADECIMENTOS

Enfim, a jornada é encerrada. Durante estes quatro anos, contei com o apoio de colegas, professores, amigos e colaboradores, sem os quais este trabalho não poderia ter sido finalizado da forma como foi. Agradeço a todos, e em especial:

À minha orientadora, Profa. Gilda Olinto, pela ajuda inestimável com a metodologia e com o texto, lembrando-me sempre que há um leitor do outro lado.

Aos professores que compuseram a minha banca de qualificação: Profa. Johanna Wilhelmina Smit, Prof. Eduardo Ismael Murguía Marañón, Profa. Rosali Fernandez de Souza e Prof. Marco André Feldman Schneider, pelas observações, críticas e orientações.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação do IBICT-UFRJ, em especial às Profa. Lena Vania Ribeiro Pinheiro, Profa. Rosali Fernandez de Souza e Profa. Maria Nélida Gonzalez de Gómez, por me abrirem novas perspectivas sobre a Ciência da Informação.

À equipe técnico-administrativa do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação do IBICT-UFRJ, em especial à Janete Dezidério, pela atenção e disponibilidade em atender e facilitar para quem mora fora do Rio de Janeiro.

Às minhas amigas Maria de Fátima da Silva Corsino e Lilian Maria Ribeiro Conde, pelas leituras dos capítulos e observações sempre pertinentes. Vocês me fizeram repensar muito.

Ao Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues de Souza, pela acolhida na UNIFAL para o estágio docente e pelo interesse em facilitar os caminhos para autorização da pesquisa de campo.

Ao Dr. Miguel Ângelo de Alvarenga Lopes e ao Prof. Dr. Paulo Márcio de Faria e Silva, dirigentes das instituições pesquisadas, pelo interesse pela pesquisa e disponibilidade em atender à minha solicitação.

Aos servidores da Seção Judicial de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e da Universidade Federal de Alfenas, pela generosidade com que doaram seu tempo para as entrevistas e para as respostas dos questionários. Impossível finalizar sem a colaboração de vocês.

Ao meu irmão, Otávio Barroso, pela ajuda com as figuras da tese.

Às amigas Rafaela Boeira Giordano e Milena Ambrósio Telles pelo companheirismo nesta caminhada. As conversas, ao vivo e por e-mail, foram muito importantes para que eu mantivesse a perspectiva e a motivação nos momentos difíceis. E, é claro, as bobagens que nos fazem rir, porque ninguém é de ferro.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, enfim, meu muito obrigada!

“As categorias do pensamento humano nunca são fixadas de forma definitiva; elas se fazem,
desfazem e refazem incessantemente: mudam com o lugar e com o tempo.”
(Emile Durkheim)

RESUMO

CRUZ, Emília Barroso. **Acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico**: aspectos técnicos e a visão de gestores e servidores de duas instituições governamentais. Orientadora: Gilda Olinto. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

O tema central desta pesquisa é o acesso e a gestão da informação governamental do tipo arquivístico, do ponto de vista legal e funcional. O acesso à informação governamental possui dois requisitos básicos: a previsão legal e o tratamento da informação para sua posterior recuperação. Ao levantarmos o histórico da legislação brasileira, verificamos que houve uma evolução do direito de acesso à informação governamental desde a primeira Constituição, em 1824, com avanços e retrocessos em períodos históricos específicos. Desde a Constituição de 1988, este direito vem sendo consolidado e ampliado no Brasil por diversas normas legais. Já em relação ao tratamento da informação governamental do tipo arquivístico, percebemos que, apesar de haver uma legislação que regula o tema, esta é fracamente cumprida pela Administração Pública Federal, comprometendo o amplo acesso à informação. Para entender este fenômeno, recorreremos à Filosofia aplicada ao Direito. Segundo Jürgen Habermas, uma norma legal deve ser legitimada e validada faticamente pela comunidade de direito que é por ela atingida. A legitimidade está relacionada à regularidade do processo legislativo em que os atores têm oportunidade de, em condições de igualdade, expor seus argumentos. A validade fática é o reconhecimento, na norma legal, de valores compartilhados pela comunidade, valores estes que são motivadores da ação e, portanto, do cumprimento da legislação. Investigamos, então, como os servidores públicos federais validam faticamente as normas legais referentes ao acesso e à gestão da informação governamental do tipo arquivístico. Para tanto, utilizamos a Teoria dos Valores de Shalom Schwartz e seu instrumento de mensuração destes valores, o *Portrait Value Questionnaire* (PVQ-21). A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas com gestores e aplicação de questionários para os servidores com o objetivo de identificar a percepção e conhecimento da população investigada em relação ao direito de acesso à informação governamental e à gestão de documentos arquivísticos e para escalonar os valores culturais. A partir dos resultados obtidos verificamos a percepção dos servidores e gestores em relação à legislação citada e sua implementação e a relação desta com a escala de prioridades axiológicas identificada nas instituições

Palavras chaves: Ciência da Informação; Acesso à Informação Governamental; Gestão de Documentos Arquivísticos; Administração Pública Federal; Teoria do Agir Comunicativo; Teoria dos Valores.

ABSTRACT

CRUZ, Emília Barroso. **Access and management of government archival information:** technical aspects and the vision of managers and public agents in two government institutions. Orientadora: Gilda Olinto. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2016.

The central theme of this research is the access and management of government archival information, under the legal and the functional point of view. The access to government information has two basic requirements: the legal provision and the processing of the information for later retrieval. When we prospect Brazilian law history, we find that there was an evolution of the right of access to government information since the first Constitution in 1824, with advances and setbacks in specific historical periods. Since the 1988 Constitution, this right has been consolidated and expanded in Brazil by various legal rules. When we think about the treatment of government archival information, we realize that, although there is a law managing the subject, this is poorly enforced by the Federal Public Administration, pledging the opportunity of broad access to information. To understand this phenomenon, we turn to Philosophy applied to the Law. According to Jürgen Habermas, a legal standard must be legitimized and have its facticity validated by the legal community that is affected by it. The legitimacy is related to the regular legislative process in which the actors have the opportunity to, on equal terms, present their arguments. The factual validity is the recognition, in the legal norm, of the values shared by the community, values that are motivating action and therefore of compliance. It then examines how federal public agents validate facticity of the legal rules related to the access to and the management of government archival information. Therefore, we use the Shalom Schwartz's Theory of Values and the measurement instrument these values, the Portrait Value Questionnaire (PVQ-21). Data collection was conducted through interviews with managers and questionnaires to public agents, in order to identify the perception and knowledge of the population investigated in relation to the right of access to government information and archival document management and stagger cultural values. From the results obtained, we verified the perception of the public agents and their managers in relation to the aforesaid legislation and its implementation and its relation to the scale of value priorities identified in the institutions.

Keywords: Information Science; Access to government information; Management of archival documents; Federal Public Administration; Theory of Communicative Action; Theory of Values.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Quadro de comparação entre os modelos de programa de gestão de documentos e informações arquivísticas de Rhoads e Rousseau & Couture.	59
Figura 2:	Quadro “Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA” (INDOLFO, 2013).....	68
Figura 3:	Quadro dos Órgãos do Poder Executivo que mantiveram constância no registro e autorização para eliminação de documentos entre 2009 e 2014.....	70
Figura 4:	Quadro de recolhimentos realizados pelo Arquivo Nacional entre 2005 e 2014.....	70
Figura 5:	Modelo teórico de Schwartz das relações entre 10 tipos motivacionais de valores	121
Figura 6:	Estrutura organizacional da Seção Judiciária de Minas Gerais – Tribunal Regional Federal da 1ª. Região, abrangida pela pesquisa	131
Figura 7:	Estrutura organizacional da Universidade Federal de Alfenas, abrangida pela pesquisa.....	133
Figura 8:	Quadro da população e população acessível, por agrupamento das unidades administrativas	135
Figura 9:	Quadro dos tipos motivacionais e assertivas do PVQ-21.....	137
Figura 10:	Quadro de recodificação das questões PVQ-21.....	139
Figura 11:	Gráfico da configuração de estímulo derivada dos respondentes da SJMG/TRF1 (modelo de distância euclidiana).....	143
Figura 12:	Gráfico da configuração de estímulo derivada dos respondentes da UNIFAL (modelo de distância euclidiana)	145
Figura 13:	Gráfico das dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção da SJMG/TRF1	146
Figura 14:	Gráfico das dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção da UNIFAL.....	147
Figura 15:	Gráfico das dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção das SJMG/TRF1 e UNIFAL.....	148
Figura 16:	Gráfico de gênero da população pesquisada por instituição.....	150
Figura 17:	Gráfico das faixas etárias da população pesquisada por instituição	150
Figura 18:	Quadro de ranqueamento dos tipos motivacionais por instituição	167
Figura 19:	Gráfico da média dos tipos motivacionais na Seção Judiciária de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região	168
Figura 20:	Gráfico da média dos tipos motivacionais na Universidade Federal de Alfenas	169
Figura 21:	Quadro de ranqueamento das dimensões, por instituição	169

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Teste de confiabilidade (<i>Alpha de Cronbach</i>) do PVQ-21	141
Tabela 2:	Correlação de proximidade PVQ-21 da SJMG/TRF1.....	142
Tabela 3:	Coordenadas dos valores centrais dos tipos motivacionais – SJMG/TRF1.....	142
Tabela 4:	Dados escalonados por tipos motivacionais – SJMG/TRF1	142
Tabela 5:	Correlação de proximidade PVQ-21 da UNIFAL	143
Tabela 6:	Coordenadas dos valores centrais dos tipos motivacionais – UNIFAL.....	144
Tabela 7:	Dados escalonados por tipos motivacionais – UNIFAL	144
Tabela 8:	Dados das dimensões Abertura a Mudança X Conservação e Autotranscendência X Autopromoção	147
Tabela 9:	Tabela método Anova entre as dimensões Abertura a Mudança X Conservação e Autotranscendência X Autopromoção	148
Tabela 10:	Reconhecimento, por parte dos servidores públicos da SJMG/TRF1 e UNIFAL, sobre os aspectos da informação governamental	152
Tabela 11:	Percepção dos servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL em relação à importância do direito de acesso à informação governamental	153
Tabela 12:	Indicação dos servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL sobre documentos registrados no sistema de protocolo.....	155
Tabela 13:	Como os servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL localizam documentos em tramitação nas instituições.....	155
Tabela 14:	Uso do plano de classificação na organização dos documentos, segundo servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL	156
Tabela 15:	Frequência de uso de plano de classificação por servidores que afirmaram que o arquivo do setor está organizado de acordo com o plano de classificação	157
Tabela 16:	Uso do plano de classificação para organizar os arquivos dos setores finalísticos da UNIFAL, segundo os servidores.....	157
Tabela 17:	Realização de procedimentos de avaliação/ destinação e eliminação de documentos de arquivo de acordo com servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL.	159
Tabela 18:	Média de tempo, estimado pelos servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL, dedicado à atividades rotineiras em uma semana	160
Tabela 19:	Auto avaliação quanto à preparação dos próprios servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL para executar atividades de gestão, entre aqueles que participaram e não participaram de cursos/treinamentos/palestras	161

Tabela 20:	Percepção de servidores e chefias da SJMG/TRF1 e da UNIFAL em relação ao nível de organização da informação nas instituições.....	162
Tabela 21:	Modas e médias dos tipos motivacionais de Schwartz aplicados aos servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL	165

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AS	Serviço de Administração
CGU	Controladoria Geral da União
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONARQ	Conselho Nacional de Arquivos
CPAD	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EFOA	Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas
e-SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
ESS	European Social Survey Education Net
IBM	International Business Machines
ICA	International Council on Archives
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MPF	Ministério Público Federal
NARA	National Archives and Records Administration
PCTT	Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PQV	Portrait Values Questionnaire
PROAF	Pró-reitoria de Administração e Finanças
PROGEPE	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
SC	Seção de Comunicação
SD	Serviço de Documentação
SECAM	Seção de Comunicação e Arquivo Administrativo
SEDAJ	Seção de Depósito e Arquivo Judicial
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SETARQ	Setor de Arquivo Administrativo
SIGA	Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo

SJMG/TRF1	Seção Judiciária de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região
SNI	Serviço Nacional de Informação
SVS	Schwartz Value Survey
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TTDU	Tabela de Temporalidade Documental Unificada
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	O ARQUIVO, O DOCUMENTO E A INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO	23
2.1	O TRIPÉ CONCEITUAL: ARQUIVO, DOCUMENTO DE ARQUIVO E INFORMAÇÃO DO TIPO ARQUIVÍSTICO.....	23
2.1.1	Os Arquivos	24
2.1.2	Os Documentos de Arquivo	34
2.1.3	A informação, a informação governamental e a informação governamental do tipo arquivístico.....	37
2.2	HISTÓRICO DA FUNÇÃO ARQUIVÍSTICA SOB A PERSPECTIVA DO ACESSO AOS DOCUMENTOS DE ARQUIVO E À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL	42
3	A GESTÃO DE DOCUMENTOS: RECUPERAÇÃO E AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO	57
3.1	CLASSIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO: IMPLICAÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO	61
3.1.1	Classificação	62
3.1.2	Avaliação	65
3.2	A GESTÃO DE DOCUMENTOS NO BRASIL DO PONTO DE VISTA DA CLASSIFICAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DOS DOCUMENTOS PELOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	67
4	DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL	73
4.1	COMO ENTENDEMOS O TERMO “DIREITO”	74
4.2	O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL.....	76
4.2.1	Origem	78
4.2.2	Evolução do direito de acesso à informação governamental no Brasil	82
4.2.3	A Lei de Acesso à Informação (LAI) e sua regulamentação	100
5	O DIREITO POSITIVADO QUE NÃO SE CUMPRE: UMA QUESTÃO DE VALORES	107
5.1	VALORES E MOTIVAÇÃO PARA AGIR.....	112
5.2	COMO PRIORIDADES AXIOLÓGICAS INFLUENCIAM O COMPORTAMENTO DOS INDIVÍDUOS.....	122
5.3	A OPERACIONALIZAÇÃO DA TEORIA DOS VALORES DE SCHWARTZ: O PVQ-21	124
6	O MÉTODO	128
6.1	MÉTODOS DE PESQUISA	128
6.2	DESENHO DE PESQUISA.....	128
6.2.1	A população	131
6.2.2	Coleta de dados	135
6.2.2.1	O questionário	136

6.2.2.2	Entrevistas.....	138
6.3	METODOLOGIA DE TRATAMENTO DOS DADOS	139
6.3.1	Questionário	139
7	VALORES CULTURAIS, ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO EM DUAS INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	149
7.1	PERFIL DOS SERVIDORES.....	149
7.2	OPINIÕES E CONHECIMENTO SOBRE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL E GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS	152
7.3	VALORES E MOTIVAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DE TIPO ARQUIVÍSTICO	164
8	CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
	REFERENCIAS	182
	ANEXO A - Quadro de publicação de editais de eliminação dos órgãos da Administração Pública Federal (1996-2014).....	194
	ANEXO B - Quadro de recolhimento de documentos públicos dos órgãos da Administração Pública Federal ao Arquivo Nacional (2005-2013).....	198
	ANEXO C - Normas e instrumentos de gestão de documentos, produzidos pelos órgãos responsáveis nos poderes legislativo, executivo e judiciário	202
	ANEXO D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....	208
	ANEXO E - Questionário	209
	ANEXO F - Roteiros de entrevista	216
	ANEXO G - Memória de Reunião da CPAD-SJMG/TRF1, em 9 set. 2015 (cópia de documento)	220
	ANEXO H - Listagem de Eliminação de Documentos – UNIFAL – em janeiro de 2015 (cópia de documento)	222
	ANEXO I - Termo de Abertura de Projeto – SJMG/TRF1, em 10 jul. 2015 (cópia de documento)	223

INTRODUÇÃO

Todos os Estados foram ‘sociedades da informação’, pois a geração do poder de Estado pressupõe a reprodução reflexivamente monitorada do sistema, envolvendo a coleta, armazenamento e controle regulares da informação aplicada a fins administrativos (GIDDENS *apud* BURKE, 2003, p. 111).

A informação governamental é tão antiga quanto os governos que as produziram, ou seja, tanto quanto ela tem mais de seis mil anos. Ela sempre existiu e sempre existirá, enquanto houver governo, pois é imprescindível para a administração do território, das pessoas e das relações com outros governos.

No entanto, a noção de que a informação governamental deve servir não só ao governante, mas também ser acessível à sociedade só se consolidou a partir da Revolução Francesa, no final do século XVIII, com a reunião dos documentos de Estado na primeira instituição arquivística pública e garantia do acesso a estes documentos. Já o acesso à informação governamental como um direito positivado na legislação só ganhou espaço, em meados do século XX, a partir da diretriz expressa pela Declaração dos Direitos do Cidadão, publicada pela Organização das Nações Unidas, em 1948.

Embora essa legislação seja um primeiro passo relevante, o acesso à informação governamental não se faz apenas com a previsão legal do mesmo. Para que o acesso a qualquer tipo de informação seja possível, é necessário que ela seja tratada, ou seja, registrada, cadastrada, indexada e organizada. Depósitos de documentos, sejam eles físicos ou digitais, só se transformam em repositórios de informação quando os documentos armazenados foram devidamente tratados e podem ser recuperados rapidamente a qualquer momento em que se fizerem necessários.

Nos arquivos públicos permanentes, os arquivistas e técnicos, responsáveis pelo tratamento do acervo, elaboram catálogos, índices, sumários, guias, etc. descrevendo os conjuntos documentais que são recolhidos dos órgãos da Administração Pública. Já nos arquivos correntes e intermediários destes órgãos, são os servidores os responsáveis por cadastrar, registrar e classificar os documentos recebidos e produzidos em seus setores. Estas atividades de cadastro, registro e classificação são fundamentais para posterior recuperação e acesso da informação contida nos documentos e fazem parte de um conjunto maior de procedimentos que visam à gestão dos documentos e da informação governamental. A gestão da informação do tipo arquivístico abrange toda a sua vida, da produção até a sua avaliação e destinação, de forma que a Administração Pública mantenha a informação necessária para a execução de suas atividades e comprovação de direitos organizada e acessível.

O conjunto normativo que garante o acesso à informação governamental no Brasil foi reconstruído após a redemocratização, tendo como marco inicial a Constituição de 1988, em seu artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII; artigo 37, § 3º, inciso II; e artigo 216, inciso IV, § 2º. A regulamentação que se seguiu foi realizada pelas leis federais 8.159/1991, 11.111/2005 (revogada) e 12.527/2011 e pelos decretos 2.134/1997 (revogado), 2.910/1998 (revogado), 4.497/2002 (revogado), 4.553/2002 (revogado), 5.301/2004 (revogado), 7.224/2012 e 7.845/2012, que tratam especificamente do acesso e do sigilo dos documentos públicos.

Assim como o direito de acesso à informação governamental, a legislação brasileira prevê a realização da gestão dos documentos arquivísticos em todos os níveis da Administração Pública e o artigo 216, inciso IV, § 2º, sua base constitucional. A gestão de documentos foi regulamentada pela Lei de Arquivos, Lei 8.159/1991 e dando sequência com Decreto 1.799/1996, Lei 9.507/1997, Decreto 3.714/2001, Decreto 3.779/2001, Decreto 3.865/2001, Medida Provisória 2.200-2/2001, Decreto 4.073/2002, Decreto 4.915/2003, Lei 11.419/2006, Decreto 7.430/2011, Lei 12.865/2013, Decreto 8.539/2015, Decreto 8.638/2016, e outros tantos revogados. Toda esta legislação tem sido fracamente cumprida na Administração Pública Federal como nos demonstra o resultado esperado de uma efetiva gestão documental, ou seja, a destinação dos documentos públicos de arquivo, seja para eliminação, seja para o recolhimento (ver Anexos A e B)

Procuramos investigar este fenômeno valendo-nos do instrumental da Filosofia aplicada ao direito, que pode explicar como uma lei é produzida e o que faz com que seja cumprida, ou não. Nesta análise adotamos as ideias de Habermas, que defende que as normas jurídicas são uma forma de integração social, e que permitem que diversos grupos, com necessidades e interesses diferentes, superem conflitos e convivam em relativa harmonia. Portanto, as normas jurídicas são o resultado de interações de entendimento entre atores em um pano de fundo consensual, o “mundo da vida”, onde estes atores compartilham convicções e valores. As normas legais precisam ser legitimadas e validadas faticamente pela comunidade de direito. E a legitimação se dá pelo processo legislativo, ou seja, pelos procedimentos preestabelecidos de produção da lei, que garantem à comunidade que todos os argumentos foram igualmente expostos e ouvidos para que os atores pudessem formar sua opinião. Já a validade fática, ou social, vem do reconhecimento e aceitação, pela comunidade de direito, dos valores presentes na norma legal. Se uma norma não tem seus valores reconhecidos pela comunidade, esta comunidade não se sente motivada a cumpri-la.

Diante desta explicação, formulamos a questão: “Como o servidor público da Administração Pública Federal valida faticamente a legislação de acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico?”.

Assim posto, a partir de um modelo de valores individuais universais desenvolvido por Shalom Schwartz, temos como objetivos: 1) identificar os valores de dois grupos de servidores públicos, em duas instituições da Administração Pública Federal, produzindo a sua escala axiológica de prioridades; 2) identificar nos procedimentos de acesso e gestão da informação governamental de tipo arquivístico os valores individuais que motivariam sua execução; 3) verificar a compatibilidade da escala axiológica de prioridades dos servidores com os valores motivadores de ação para o acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivísticos; e, por fim, 4) comparar as ações efetivamente implementadas nas duas instituições com os resultados obtidos.

A tese está dividida em sete capítulos. O capítulo 2 é dedicado à definição do nosso objeto de estudo, a informação governamental do tipo arquivístico. Trabalhamos com a evolução da terminologia arquivística para entender como a informação, contida nos documentos, aos poucos foi ganhando espaço e importância na definição dos objetos da Arquivologia, arquivo e documento, até se tornar, ela própria, um objeto de estudo. Buscamos esta evolução, também, na prática arquivística que surge como um fazer empírico que visava à guarda e armazenamento de registros de direitos e privilégios e evolui para o tratamento da informação contida nos documentos viabilizando o seu uso por seus produtores e pela sociedade.

No capítulo 3 expusemos como a gestão dos documentos arquivísticos impactam no acesso à informação governamental, descrevendo as atividades de classificação, controle, avaliação e destinação e como estão relacionadas às condições de recuperação da informação. Descrevemos a gestão documental em órgãos do Poder Executivo brasileiro e verificamos o grau de implementação das atividades relacionadas ao gerenciamento da informação governamental do tipo arquivístico.

No capítulo 4 tratamos da evolução histórica da noção de acesso às informações governamentais, do conceito de direito e do direito às informações governamentais. Tomamos a história dos governos brasileiros como fio condutor para nos conduzir na evolução do direito positivado de acesso às informações produzidas, recolhidas e armazenadas pela Administração Pública, culminando no exame da Lei de Acesso à Informação (Lei federal 12.527/2011) e no que ela implica para os servidores públicos em termos de mudança de comportamento.

No capítulo 5, começamos a nos aproximar da questão de pesquisa, descrevendo como a filosofia do direito e a filosofia da linguagem abordam a norma legal como instrumento de integração social. Vemos, também, como a norma é produzida e como é legitimada e validada pela comunidade de direito, ou seja, pelo conjunto de grupos sociais que se organizam conforme o direito. Nos atemos ao processo de validação fática, ou validação social, no qual os indivíduos, ao reconhecerem nas normas valores compartilhados pelo grupo, sentem-se motivados para dar-lhes cumprimento. Apresentamos a noção de valor como fonte de motivação e introduzimos a Teoria dos Valores e o instrumento desenvolvido para mapear a escala axiológica de prioridades de indivíduos e grupos sociais, o qual utilizamos neste trabalho.

Nos capítulos 6 e 7 nos dedicamos à explicitar os procedimentos metodológicos utilizados na coleta, validação e tratamento dos dados, assim como a análise dos mesmos.

2 O ARQUIVO, O DOCUMENTO E A INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO

O arquivo, os documentos de arquivo, a Administração Pública e os governos são criações humanas, não existem por si só e não são encontradas na natureza. Não podem, portanto, serem examinados fora do contexto social, político, econômico e históricos no qual foram criados. Desde que o homem se reuniu em sociedade e decidiu que haveria um governo para regular as relações sociais e tratar, negociar ou, até mesmo, impor interesses a outros governos, funcionários a serviço dos governantes produzem documentos e estes são armazenados, ordenadamente, em depósitos que chamamos arquivos. Enquanto os primeiros governos e os primeiros arquivos datam do IV milênio a. C., o direito de acesso às informações armazenadas nestes arquivos é um instituto muito recente. O direito de acesso à informação governamental foi garantido por lei pela primeira vez em 1766, na Suécia, e em 1794, juntamente com outros direitos dos cidadãos, no escopo da Revolução Francesa. No entanto, para que um direito seja exercido, não basta que a legislação o garanta, é necessário que condições materiais sejam criadas para sua viabilização. Neste capítulo, trataremos: da definição de informação governamental do tipo arquivístico, nosso objeto de estudo, partindo da definição de arquivo e do documento de arquivo; da evolução dos arquivos e das condições de acesso à informação governamental do tipo arquivístico.

2.1 O TRIPÉ CONCEITUAL: ARQUIVO, DOCUMENTO DE ARQUIVO E INFORMAÇÃO DO TIPO ARQUIVÍSTICO.

A Arquivologia tradicional tem como objeto de estudo os arquivos. Somente recentemente, a literatura especializada e desenvolvida nas escolas de Ciência da Informação, nos Estados Unidos e no Canadá, tem abordado a informação do tipo arquivístico também como um objeto de estudo da Arquivologia (JARDIM; FONSECA, 1998, p. 371-372). A Arquivologia clássica entende a informação do tipo arquivístico como consequência do documento de arquivo que, por sua vez, é elemento constituinte do arquivo. “É importante que não percamos de vista a tripla dimensão do objeto da Arquivística e sua ordem: Arquivos – Documentos de arquivo – Informação.” (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 32. Tradução nossa¹). Assim sendo, partiremos da origem do termo e conceito de Arquivo até chegarmos à

¹ “*Importa mucho que no perdamos de vista la triple dimensión del objeto de la Archivística y su orden: Archivos – Documentos de archivo – Información*”. (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 32)

informação do tipo arquivístico para contextualizá-la no âmbito da informação governamental.

2.1.1 Os Arquivos:

Assim como precisa de um objeto de estudo, uma ciência ou disciplina precisa de uma terminologia comum que possibilite o entendimento correto das ideias a serem transmitidas, independentemente do idioma ou da cultura dos pesquisadores. Segundo Antonia Heredia Herrera, este é um problema que a Arquivologia enfrenta e que ainda está longe de ser resolvido. “É preciso contar com termos claros, exatos, que correspondam a conceitos universais em matéria de arquivos” (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 239. Tradução nossa²). E é o que ocorre com o principal termo da Arquivologia, o “Arquivo”, como veremos a seguir.

O termo Arquivo tem sua origem no vocábulo *archeion*, embora sua aplicação neste sentido seja tardia na civilização grega. O arquivo do Senado de Atenas era denominado *nomophylakion*, cuja tradução é “guarda das leis”. Os atenienses também usaram expressões como *chartophylakion* (guarda de papiros) e *grammatophylakion* (guarda dos textos escritos). Em Delfos, os arquivos religiosos e civis eram denominados *zugastron*, que significa arca ou cofre onde eram guardados os documentos (SILVA, 2009, p. 58-59). O termo *archeion* foi utilizado pelos gregos por volta do século III ou II a.C. e designava o palácio do governo, administrador geral, escritório do magistrado, arquivo, documento original, repositório dos documentos originais e autoridade. O termo *arch* nomeava fundação, comando, poder, autoridade. Ambos referiam-se às atividades administrativas das pólis (GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 32). Os romanos adotaram o vocábulo *archeion* em sua forma latina *archivum*.

Em Roma, o local de armazenamento dos documentos públicos chamava-se *Tabularium*, termo que está relacionado ao suporte (*tabulae*) onde as informações eram registradas. Segundo Silva (2009, p. 70), foi a mudança dos suportes utilizados na produção de documentos que ocasionou a evolução terminológica. Os gregos e bizantinos, que utilizavam o papiro, cunharam o vocábulo *chartophilacium*, que, em Roma, transformou-se em *chartarium*, utilizado para designar fábrica ou depósito de papel, e no período medieval deu origem ao termo *cartório*. O termo Arquivo só se consolidou na Idade Média. Vemos, aqui, a evolução terminológica por mais de dez séculos, até que o termo “Arquivo” se

² “Es preciso contar con términos claros, exactos, que respondan a conceptos universales en matéria de archivos.” (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 239)

consolidasse na designação de depósitos de documentos. Os depósitos eram apenas locais onde se armazenavam documentos de interesse de proprietário não havendo, neste período, a preocupação de distingui-los de outros locais de armazenamento de informação, como as bibliotecas.

Ainda no início do século XIX, o arquivo era considerado como tesouro do príncipe. Eram características principais a propriedade privada e a impossibilidade de acesso livre. Autores deste período como H.A. Erdhard (1834), Langlois (1895), Zinkernagel (1901) e Adolf Brenneke (1953³) tinham em mente duas características ao definirem o termo arquivo: 1) o arquivo como depósito de documentos de valor jurídico pertencentes ao Estado, à Coroa, ao Império e que apenas a eles interessava; e 2) a condição de documentos secretos (RUIZ RODRÍGUEZ, 2008, p. 138). A partir do final do século XIX, a Arquivologia, assim como outras disciplinas, buscou se constituir como ciência lançando mão da organização e universalização de seus conceitos e princípios. Vários manuais foram publicados por arquivistas de diversos países (Holanda, Itália, Grã-Bretanha, EUA), que expuseram o conhecimento proveniente de sua prática, cultura e tradições de fazer arquivístico, de forma ordenada e metódica.

Em 1898, Samuel Muller, Johan A. Feith e Robert Fruin publicaram o que ficou conhecido como o “Manual dos arquivistas holandeses”. Nesta publicação, os autores fizeram a primeira tentativa de definição do termo “arquivo” (*archieff*):

[...]o conjunto de documentos escritos, desenhos e material impresso, recebidos e produzidos oficialmente por um órgão administrativo ou por um de seus funcionários, na medida em que tais documentos se destinavam a permanecer sob a custódia desse órgão ou funcionário. (MULLER; FEITH; FRUIN apud SCHELLENBERG, 2002, p. 36).

Vemos nesta definição a preocupação com a diversidade de registros (desenhos, textos manuscritos e impressos) e com a vinculação destes artefatos a um órgão administrativo por meio de sua produção, recepção e custódia.

O arquivista alemão e diretor do Arquivo do Estado da Prússia, Adolf Brenneke, definiu arquivo como “o conjunto de papéis e documentos que promanam de atividades legais ou de negócios de uma pessoa física ou jurídica e se destinam à conservação permanente em determinado lugar como fonte e testemunho do passado” (BRENNKE apud SCHELLENBERG, 2002, p. 37). Brenneke relacionava a produção documental como consequência de uma atividade executada por uma pessoa ou instituição e a necessidade da

³ Publicado postumamente. Wolfgang Leesch reuniu as conferencias de Brenneke (1867-1946) e as publicou em forma de manual, em Leipzig, no ano de 1953. (SCHELLENBERG, 2002, p. 37).

preservação destes registros para servirem de fonte de informação e como prova das atividades e negócios realizados.

Em 1928, Eugenio Casanova, arquivista italiano, publicou *Archivistica*, manual no qual definiu arquivos como “a acumulação ordenada de documentos criados por uma instituição ou pessoa no curso de sua atividade e preservados para a consecução de seus objetivos políticos, legais e culturais, pela referida instituição ou pessoa” (CASANOVA apud SCHELLENBERG, 2002, p. 37). O autor enfatizou a forma como os arquivos são constituídos, destacando a origem em uma atividade e o modo ordenado como são reunidos e preservados como prova das ações de uma instituição ou pessoa.

Hilary Jenkinson, arquivista britânico, em seu *Manual of archive administration*, publicado em 1922, definiu arquivos como docu entos

[...] produzidos ou usados no curso de um ato administrativo ou executivo (público ou privado) de que são parte constituinte e, subsequentemente, preservados sob a custódia da pessoa ou pessoas responsáveis por aquele ato e por seus legítimos sucessores para sua própria informação. (JENKINSON apud SCHELLENBERG, 2002, p. 36).

Neste conceito, novamente aparece a relação entre a atividade administrativa e a produção documental. Para Jenkinson, os documentos são integrantes do ato administrativo e seu testemunho, o que constitui a razão pela qual os preservamos a longo prazo. Michel Duchein (apud LOPES, 2000, p. 36) aponta que as definições de arquivo propostas por Casanova e Jenkinson estão restritas somente aos documentos produzidos pela instituição, mas que os dossiês, que compõem os arquivos, são formados por itens documentais produzidos e recebidos no desenvolvimento de uma atividade. Os dossiês⁴ são o registro da atividade ou transação executada, sua evidência material.

Segundo Ruiz Rodríguez (2008, p. 138), foi graças aos autores do primeiro quartel do século XX que a definição de arquivo se consolidou em torno de algumas reflexões:

- a) Se considerou a necessidade de a documentação estar organizada: claramente explicitada na definição de Eugênio Casanova, podemos inferi-la nas demais definições que atribuem aos documentos de arquivo a finalidade de informar ou servir como testemunho, uma vez que sem organização prévia destes documentos é impossível a recuperação da informação neles contida para quaisquer que sejam os usos pretendidos.

⁴ O termo dossiê provém de *dos*, costas em francês, algo que suporta e ampara (LOPES, 2000, p. 37).

- b) O princípio da proveniência⁵ foi realçado: as definições apresentadas relacionam a existência dos arquivos à produção e/ou recepção dos documentos por uma pessoa ou instituição.
- c) Se generalizou o interesse não só sobre os grandes arquivos nacionais, mas também sobre os arquivos locais, particulares, etc. como importantes geradores de informação: vemos presentes nas definições que os produtores dos arquivos podem ser pessoas físicas ou jurídicas e que os documentos devem ser preservados por seu valor como informação política, legal ou cultural. Houve uma ampliação do conceito tanto em relação aos produtores de arquivos, aos governos e à Igreja, que se juntaram às pessoas e as empresas privadas, quanto em relação ao uso dos documentos e das informações neles contidas, não só mais como testemunho, mas também para a cultura e para os estudos da história, da política, da economia, etc.
- d) Também se ampliou o espectro dos tipos documentais: inicialmente, somente os registros textuais eram considerados como documentos de arquivo, mas já na definição dos arquivistas holandeses, em 1898, observamos a inclusão dos desenhos e impressos como material arquivístico. A definição de arquivo passa a valorizar a relação dos registros com a execução de uma atividade, independentemente do suporte físico e da linguagem utilizada para o registro das informações.
- e) Se propôs a conservação dos documentos originais, caso a informação que contivessem fosse de interesse: no período em que os documentos de arquivo eram produzidos manualmente, manuscritos ou datilografados, e que as tecnologias que permitiriam cópias exatas, carbono (1806⁶) e fotocópia (1968), ainda não existiam, os originais eram peças únicas e com garantia de integridade e autenticidade, daí a preocupação com a sua preservação, principalmente para garantir interesses de seu produtor.
- f) A custódia ficou como responsabilidade do criador da documentação: as definições dos arquivistas holandeses, de Casanova e Jenkinson enfatizam este aspecto.
- g) Papel proeminente do valor cultural e histórico da documentação: destacado por Eugênio Casanova em sua definição de arquivo, este aspecto está ligado ainda à grande influência do século XIX da concepção historicista e positivista dos arquivos como fonte de informação histórica.

⁵ O princípio da proveniência determina que documentos e arquivos de uma mesma proveniência, ou seja, produzidos, recebidos e acumulados por uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada, não sejam mesclados a outros documentos e arquivos de outra proveniência. Também conhecido como Princípio do respeito aos fundos (DICTIONARY, 1988, p. 121)

⁶ De aplicação difícil e trabalhosa para o uso manuscrito, o papel carbono obteve sucesso a partir da invenção da máquina de datilografia, em 1870.

h) Se destacou a relação entre o trâmite ou a transação e a documentação gerada: presente em todas as definições, este aspecto refere-se à principal característica dos arquivos, de seus documentos e informações. A produção, recepção e acumulação de documentos como resultado direto do registro de uma transação ou negócio, que é o que diferencia os documentos de caráter arquivístico dos demais tipos de registros produzidos pelo homem.

Vemos, então, o desenvolvimento do conceito do termo “Arquivo”, que inicialmente designava um depósito de documentos, até a identificação e sistematização de características que distinguíssem os documentos ali armazenados. Neste período, o foco se desloca do local de armazenamento para os objetos armazenados, o documento de arquivo, e suas características distintas dos demais objetos de informação.

Na segunda metade do século XX, desponta, nos EUA e no Canadá, a gestão de documentos arquivísticos, que trouxe para a discussão não só os arquivos permanentes, mantidos pelas instituições arquivísticas, os arquivos públicos, mas também os arquivos correntes e intermediários, custodiados pela administração, pública e privada. Criou-se, neste momento, uma duplicidade terminológica: o “arquivo” para a Arquivologia norte-americana e os “arquivos” para a Arquivologia europeia.

O arquivista norte-americano, Theodore R. Schellenberg, em *Arquivos modernos*, publicado em 1956, definiu arquivo como

[...] os documentos de qualquer instituição pública ou privada que hajam sido considerados de valor, merecendo a preservação permanente para fins de referência e de pesquisa e que hajam sido depositados ou selecionados para depósito, num arquivo de custódia permanente. (SCHELLENBERG, 2002, p. 41).

Schellenberg considerou como arquivo apenas a pequena porção avaliada e selecionada como possuidora de valor permanente, iniciando uma tradição, também adotada pela Arquivologia canadense, que cinde o arquivo em arquivos administrativos (*records*) e arquivos permanentes (*archives*). Na Europa, os termos arquivo, *archives*, *archiv*, *archivo*, *archivio* são utilizados tanto para os arquivos administrativos quanto para os arquivos permanentes.

Elio Lodolini, arquivista italiano, em *Archivistica: principi e problemi*, de 1984, falou sobre os arquivos:

Os arquivos nascem, espontaneamente, como sedimentação documental do desenvolvimento de uma atividade prática, administrativa, jurídica. Constituem-se, assim, conjuntos de documentos unidos entre si, reciprocamente, por um vínculo original, necessário e determinado, pelo qual cada documento condiciona os demais e é pelos demais condicionado. Trata-se, portanto, da projeção, objetivada nos testemunhos escritos (e também nos audiovisuais, magnéticos e iconográficos), das funções exercidas na regulação da convivência humana. (LODOLINI apud CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 25).

Seguindo a tradição europeia, Lodolini se referiu aos arquivos em sua totalidade (administrativos e permanentes) e ateve-se principalmente à produção dos documentos em função da execução de uma atividade e da relação que mantêm entre si (organicidade).

A arquivista espanhola, Antonia Heredia Herrera, no *Archivistica general*, publicado em 1986, definiu:

Arquivo é um ou mais conjuntos de documentos, seja qual seja sua data, sua forma e suporte material, acumulados em um processo natural por uma pessoa ou instituição pública ou privada no transcurso de sua gestão, conservados, respeitando aquela ordem, para servir como testemunho e informação para a pessoa ou instituição que os produz, para os cidadãos ou para servir de fonte para a história. (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 89. Tradução nossa⁷)

A autora deu ênfase à naturalidade que caracteriza a formação de um arquivo. É interessante o uso dos termos “natural”, de Heredia Herrera, e de “espontaneamente”, de Lodolini, para designar a formação dos arquivos, uma vez que os arquivos, os documentos que os compõem e os processos dos quais se originam são construtos humanos, que nada possuem de natural ou espontâneo. Segundo Heredia Herrera, é imprescindível a existência de uma instituição ou pessoa para que haja funções e atividades organizadas que gerem documentos que registrem como, o quê, porque e por quem foram realizadas. Ao indicar que se trata de documentos de qualquer data, ela considerou os arquivos administrativo e permanente como uma unidade. E tratou como essenciais os aspectos da ordem e finalidade dos arquivos. A ordem original, que reflete como o documento foi produzido na consecução de um procedimento ou processo, deve ser mantida para que informações extrínsecas ao registro sejam preservadas, assim como o seu valor como evidência. Quanto à finalidade dos arquivos, esta é atuar como testemunha, oferecendo evidências, justificativas e para garantir direitos ao governo, à Administração Pública e aos cidadãos. É sua finalidade, também, oferecer informação, tanto para a Administração Pública, quanto para os pesquisadores e para o cidadão.

Em 1991, o arquivista canadense Jean-Yves Rousseau definiu arquivo como

[...] **conjunto das informações**, qualquer que seja a sua data, natureza, ou suporte, organicamente (e automaticamente) reunidas por uma pessoa física ou moral, pública ou privada, para as próprias necessidades da sua existência e o exercício das suas funções, conservadas inicialmente pelo valor primário, ou seja, administrativo, legal, financeiro, ou probatório, conservadas depois pelo valor secundário, isto é, de testemunho ou, mais simplesmente, de informação geral. (ROUSSEAU apud ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 284. **Grifo nosso**).

⁷ “Archivo es uno o más conjuntos de documentos, sea qual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de su gestión, conservados, respetando aquel orden, para servir como testimonio y información para la persona o institución que los produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia”. (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 89)

Rousseau foi um dos arquivistas canadenses a dar início à arquivística integrada e romper com a visão norte-americana de arquivo como somente o conjunto de documentos permanentes. Rousseau e Couture, em seu manual, designam “arquivos correntes”⁸, como aqueles constituídos por documentos ativos, “arquivos intermediários”, como aqueles compostos por documentos semi-ativos, e “arquivos permanentes”, como aqueles que agrupam documentos inativos com valor de testemunho (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 113). É importante observar o foco na informação arquivística e na ênfase ao caráter orgânico do arquivo que se forma em consequência das necessidades e funções de uma instituição ou pessoa.

O arquivista brasileiro Luís Carlos Lopes propôs o conceito de arquivo focando em dois aspectos: a informação arquivística e sua organicidade.

1. Acervos compostos por informações orgânicas originais, contidas em documentos registrados em suporte convencional ou em suportes que permitam a gravação eletrônica, mensurável pela sua ordem binária (*bits*); 2. Produzidos ou recebidos por pessoa física ou jurídica, decorrentes do desenvolvimento de suas atividades, sejam elas de caráter administrativo, técnico, artístico ou científico, independentemente de suas idades e valores intrínsecos. (LOPES, 2000, p. 33).

As definições de arquivo de Rousseau, Couture, Heredia Herrera e Lopes enfatizam a informação do tipo arquivístico e a sua utilização para qualquer tipo de finalidade, seja de natureza jurídica, administrativa, cultural ou científica. Vemos aqui, um deslocamento do foco da Arquivologia no documento, no artefato físico, para a informação, o que tende a se fortalecer com a evolução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) e sua crescente presença no cotidiano de pessoas, grupos sociais, empresas e órgãos públicos.

Para além dos manuais, os arquivistas têm se dedicado à organização de dicionários de terminologia arquivística. O que deveria ser um esforço de padronização terminológica se tornou um campo fecundo de discussão, com vários conceitos e definições sendo apresentados pelas instituições (arquivos públicos, conselhos de arquivos) e pelos autores. Conceitos e definições que podem ser abrangentes, resumidos, complementares, ou privilegiando um ou outro aspecto do objeto. De onde podemos inferir que a disciplina Arquivologia ainda não alcançou maturidade neste campo e ainda está em desenvolvimento.

Em 1988, o Conselho Internacional de Arquivos (ICA⁹) publicou a 2ª edição do *Dictionary of Archival Terminology*¹⁰. O dicionário traz as definições em inglês e francês, com os termos equivalentes em holandês, alemão, italiano, russo e espanhol. É interessante

⁸ No original, *archives de gestion*.

⁹ *International Council on Archives*.

¹⁰ 1ª Edição publicada em 1984.

observar que enquanto a definição em inglês para *Archives*¹¹ diz “**documentos não correntes** preservados com ou sem seleção, por aqueles responsáveis por sua criação ou pelos sucessores em função de seu próprio uso ou em um arquivo apropriado por causa de seu valor arquivístico” (DICTIONARY, 1988, p. 22. Grifo nosso. Tradução nossa¹²), a definição francesa diz

Todos os documentos, independentemente de sua datas, de sua forma ou de seu suporte material, produzidos e recebidos por qualquer pessoa física ou moral, e por qualquer serviço ou organismo público ou privado, no exercício de suas atividades, e que são conservados por seus criadores ou seus sucessores por suas próprias necessidades, são transmitidos à instituição arquivística competente em razão de seu valor arquivístico. (DICTIONARY, 1988, p. 22. Grifo nosso. Tradução nossa¹³).

Vemos que a definição em língua inglesa dá ênfase à condição de documentos “não correntes”, enquanto em língua francesa amplia o conceito ao indicar que são conjuntos de documentos “independentemente de suas datas”, enfatizando a divergência conceitual entre a tradição norte-americana e europeia.

O dicionário em língua espanhola, publicado pela argentina María del Carmen Mastropierro, define o arquivo como

[...] conjunto orgânico de documentos produzidos e/ou recebidos no exercício de suas funções por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Em função do organismo produtor, os arquivos podem ser da administração central, periférica, autônoma, local, judicial, etc. Em razão da personalidade jurídica da instituição produtora, (arquivos) públicos ou privados. Em função do ciclo vital dos documentos podem ser: arquivos administrativos, centrais, intermediários ou históricos. (MASTROPIERRO, 2008, p. 27-28. Tradução nossa¹⁴).

Nesta definição, vemos a importância da organicidade dos documentos, a vinculação da produção destes com a execução de uma atividade, além de claramente considerar como arquivo o conjunto da documentação não só recolhida à instituição arquivística, mas aquele que ainda está sob a custódia e uso da organização ou pessoa que o produziu.

¹¹ Não nos ateremos aos outros dois significados da palavra “arquivo”, uma vez que não há divergência sobre eles. São os dois outros significados: (2) Instituição responsável pela aquisição, preservação e disseminação do conjunto documental arquivístico; e (3) Edifício ou parte de um edifício no qual os conjuntos documentais arquivísticos são preservados e colocados acessíveis para consulta, também chamado depósito arquivístico. (DICTIONARY, 1988, p. 22).

¹² “(1) *Non-current records preserved with or without selection, by those responsible for their creation or by their successors in function for their own use or by an appropriate archives* (2) *because of their archival value*”. (DICTIONARY, 1988, p. 22).

¹³ “*Ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité, et qui sont soit conservés par leur créateur ou ses successeurs pour leurs besoins propres, soit transmits à l'institution d'archives compétente en raison de leur valeur archivistique*”. (DICTIONARY, 1988, p. 22).

¹⁴ “*Conjunto orgánico de documentos producidos y/o recibidos en el ejercicio de sus funciones por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. En función del organismo productor, los archivos pueden ser de la administración central, periférica, autonómica, local, judicial, etc. En función de la personalidad jurídica de la institución productora; (archivos) públicos y privados. En función del ciclo vital de los documentos pueden ser: archivos de oficina o de gestión, centrales, intermedios o históricos*”. (MASTROPIERRO, 2008, p. 27-28).

No Dicionário de Terminologia Arquivística, publicado pelo Arquivo Nacional brasileiro, arquivo está definido como “Conjunto de documentos produzidos e acumulados por uma entidade coletiva, pública ou privada, pessoa ou família, no desempenho de suas atividades, independentemente da natureza do suporte” (BRASIL, 2005, p. 27). Esta definição dá ênfase ao produtor do arquivo, incluindo as famílias, e relaciona a produção dos documentos à consecução das atividades.

No Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia, Cunha e Cavalcanti trazem cinco definições para o termo “arquivo”, abrangendo as definições francesa e norte-americana, a legislação brasileira e citando dois arquivistas contemporâneos, a brasileira, Rosane Montiel, e o italiano, Elio Lodolini¹⁵.

1. ‘Conjunto de documentos, quaisquer que sejam suas datas, suas formas e seus suportes físicos, produzidos ou recebidos por pessoa física ou jurídica, ou por instituição pública ou privada, em decorrência de suas atividades’ (AFNOR¹⁶) [...]
2. Nos EUA, Canadá e alguns outros países que adotaram a terminologia americana, a palavra, em inglês, *archives*, tem o significado mais restrito de ‘documentos (registros) não-correntes preservados, com ou sem seleção, pelas entidades responsáveis por sua criação ou por seus sucessores’ (UNESCO, RAMP¹⁷, p.1).
3. A lei n. 8.159/91 define arquivos como ‘os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos’ (BRASIL, Lei n. 8.159¹⁸).
4. ‘Os arquivos, como conjuntos de documentos organicamente vinculados às entidades que os produziram, representam uma parcela significativa do patrimônio cultural de um país, uma cidade, uma instituição, um indivíduo. Constituem-se, assim, em objetos da memória individual e coletiva e em uma importante referência para a pesquisa administrativa, histórica, antropológica, sociológica, etc.’ (MON¹⁹). (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 24-25)

Cunha e Cavalcanti parecem tentar dar conta do conceito de arquivo em sua totalidade, buscando definições que focam em aspectos específicos e deixando ao leitor a liberdade de trabalhá-las de forma complementar, ou não.

Segundo Ruiz Rodríguez (2008, p. 140), após a 2ª. Guerra Mundial, o termo arquivo tomou contornos mais definidos com a presença de algumas características na maioria das definições: 1) admissão de qualquer suporte para o registro da informação; 2) a relação determinante entre a documentação e o órgão que a produziu; 3) a responsabilidade dos produtores pela conservação dos documentos produzidos por eles; 4) destaque para o valor legal e informativo dos documentos. Observamos nas definições dos arquivistas autores e dos

¹⁵ Citado anteriormente neste capítulo. Motivo pelo qual não o reproduziremos novamente.

¹⁶ AFNOR: Association Française de Normalization. **Vocabulaire de la documentation**. 2.ed. Paris, 1987.

¹⁷ DUCHEIN, Michel. **Obstacles to the access, use and transfer of information from archives**. UNESCO. RAMP Study. Paris, 1983. PG183/WS/20.

¹⁸ BRASIL. Lei 8.159/1991. Lei de arquivos.

¹⁹ MONTIEL, Rosane. Arquivística: um olhar sobre a memória. **Cadernos de Pesquisa do Arquivo Público do Distrito Federal**, n. 4, 1996.

dicionários de terminologia arquivística a presença da maioria destas características, que constitui o núcleo das definições, inclusive a definição da legislação brasileira (Lei Federal 8.159/1991).

Entendemos os arquivos administrativo e histórico como um conjunto uno, que, no entanto, tratam a documentação e a informação sob sua custódia de forma diferente, dada a especificidade da pesquisa realizada por seus usuários. Enquanto os arquivos administrativos (arquivos corrente e intermediário) são mantidos como evidência dos direitos e do cumprimento das obrigações de uma instituição ou pessoa, sendo fonte de informação para tomada de decisão e gestão de seus negócios, os arquivos históricos (arquivo permanente) atuam como memória da comunidade em que as instituições e pessoas estão inseridas, sendo fonte de informação para pesquisa científica, seja ela no campo da História ou em qualquer outro campo do conhecimento. Mas nem por isso deixa de ser utilizado como evidência dos direitos individuais do cidadão, haja visto os casos da documentação do controle de imigração no Brasil do século XIX, que subsidiavam pedidos de cidadania dos descendentes dos imigrantes chegados ao território brasileiro; ou a documentação dos Departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), que possibilitaram a investigação e a instrução dos pedidos de indenização dos presos e perseguidos políticos, e de suas famílias, no período de ditadura militar no Brasil (1964-1985).

No que diz respeito ao acesso à informação contida nos arquivos, percebemos outra diferença. Os arquivos correntes e intermediários, como vimos, são fontes de informação para seus produtores, pessoas físicas ou jurídicas, de natureza pública ou privada, para a condução de seus negócios. Nos órgãos da Administração Pública, como veremos no Capítulo 4, temos dois tipos de publicidade dos atos administrativos, a publicidade de ofício e a publicidade por requerimento, por meio das quais as pessoas têm acesso aos documentos, por certidão, e às informações. Nos arquivos permanentes, o objetivo é a disseminação da informação ali armazenada, o que ocorre pela publicação de instrumentos de pesquisa ou de seleções de documentos, e pela consulta direta ao acervo.

Mas quando terminam os arquivos administrativos e quando começam os arquivos históricos? Segundo o conceito do Ciclo Vital dos documentos de arquivo, o qual trataremos mais detalhadamente no próximo capítulo, a “transformação” de um arquivo administrativo em um arquivo histórico é definida pela necessidade de informação e dos registros como evidência das transações executadas pelas pessoas e instituições que os produziram. No momento em que a documentação deixa de ser necessária para a tomada de decisão e gestão dos negócios ou como prova de direitos e cumprimento de deveres pelo órgão produtor da

documentação, está encerrado o seu período como arquivo administrativo e, a partir de uma avaliação das informações contidas nos documentos, uma parcela deste arquivo administrativo será recolhida à instituição arquivística, passando a constituir o arquivo histórico, ou como preferimos chamar, o arquivo permanente.

2.1.2 Os Documentos de Arquivo:

Seguindo a ordem proposta por Heredia Herrera (1991, p. 32), trataremos agora do documento de arquivo. O termo documento deriva de *documentum*, que em latim origina-se do verbo *docere*, que significa ensinar (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 121). Em um sentido amplo é todo registro de informação sobre um suporte físico. Esta definição abrange todos os registros que preservam e disseminam conhecimento humano, como revistas, livros, normas técnicas, patentes, partituras, fotografias, mapas, gravuras, desenhos, pinturas, gravações sonoras, gravações de imagens em movimento, microfilmes, selos, medalhas, moedas, modelos ou qualquer representação tridimensional. Os documentos são compostos por três elementos: o suporte, elemento físico; o meio, a linguagem que pode ser constituída por imagens ou letras ou números; e a informação, o conteúdo que se quer registrar. O documento que nos interessa especificamente é o documento de arquivo, que possui características específicas que o diferenciam dos demais registros do conhecimento e das atividades humanas.

Segundo Heredia Herrera, documentos de arquivo são aqueles “... produzidos ou recebidos por uma pessoa ou instituição durante o curso de sua gestão ou atividade para o cumprimento de seus fins e conservados como prova e informação” (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 123. Tradução nossa²⁰). Vemos que esta definição se assemelha muito às definições de arquivo que vimos anteriormente.

Os arquivistas canadenses Jean-Yves Rousseau e Carol Couture definem o documento de arquivo como:

[...] ‘conjunto constituído por um suporte (peça) e pela informação que ele contém, utilizáveis para efeitos de consulta ou como prova’. Esta palavra pode ser utilizada no plural com um significado idêntico ao do singular. ‘Documentos de arquivo – Documentos que contém uma informação seja qual for a data, forma e suporte material, produzidos e recebidos por qualquer pessoa física ou moral, e por qualquer serviço ou organismo público ou privado, no exercício de sua atividade’ (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 137).

²⁰ “[...] *producidos o recibidos por una persona o institución durante el curso de su gestión o actividad para el cumplimiento de sus fines y conservados como prueba e información*”. (HEREDIA HERRERA, 1991, p. 123).

Os arquivistas canadenses dão ênfase à informação como parte constituinte do documento e reforçam a definição “de arquivo” como característica distintiva deste tipo de documento, assim como o arquivista Aurélio Tanodi, que define documento de arquivo como “suporte que contém um texto que é o resultado de uma atividade administrativa de uma entidade, efetuada e em cumprimento a seus objetivos e finalidades” (TANODI apud HEREDIA HERRERA, 1991, p. 124. Tradução nossa²¹).

No dicionário de terminologia arquivística do Conselho Internacional de Arquivos temos a definição para documento. Em inglês e francês “Documento (1) uma combinação de suporte e informação registrada sobre ele ou nele, o qual pode ser usado como evidência ou para consulta. (2) Um item arquivístico único, manuscrito ou gravado. Usualmente fisicamente indivisível.” (DICTIONARY, 1988, p. 56-57. Tradução nossa²²).

O *Diccionario de Archivística en Español* define “Um documento de arquivo é o testemunho material de um fato ou ato realizado no exercício de suas funções por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, de acordo com características de tipo material ou formal (DTAE²³)” (MASTROPIERRO, 2008, p. 74. Tradução nossa²⁴).

O dicionário do Arquivo Nacional brasileiro, define documento como “Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato” (BRASIL, 2005, p. 73).

No Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia, o termo documento de arquivo está definido como “1. Documento que, ‘produzido ou recebido por uma instituição pública ou privada, no exercício de suas atividades, constitui elemento de prova ou de informação’ (ABNT, NBR 9578)” (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 133).

Com exceção das definições dos dicionários de terminologia arquivística do Conselho Internacional de Arquivos e do Arquivo Nacional brasileiro, as demais mencionam a produção e recepção por pessoa e/ou instituição no curso de uma atividade. Outro aspecto abordado em cinco das sete definições é o valor destes registros como testemunho/prova e fonte de informação. Quatro das sete definições abordam o aspecto material do documento como informação registrada em um suporte.

²¹ “soporte que contiene un texto que es el resultado de una actividad administrativa de una entidad, efectuada e cumplimiento de sus objetivos y finalidades” (TANODI apud HEREDIA HERRERA, 1991, p. 124).

²² “Document: (1) A combination of a medium and the information recorded on or in it, which may be used as evidence or for consultation. (2) A single archival, record or manuscript item. Usually physically indivisible.” (DICTIONARY, 1988, p. 56-57).

²³ DTAE. Ministério de Cultura de España. *Diccionario de terminologia archivística*. s.l, 1993.

²⁴ “Un documento de archivo es el testimonio material de un hecho o acto realizado en el ejercicio de sus funciones por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, de acuerdo con unas características de tipo material y formal (DTAE)” (MASTROPIERRO, 2008, p. 74).

A partir destas definições podemos apontar algumas características que em seu conjunto distinguem os documentos de arquivos dos demais registros do conhecimento e das atividades humanas. Luciana Duranti, arquivista italiana e professora da *University of British Columbia* (Vancouver – Canadá), identifica cinco propriedades do documento de arquivo: 1) imparcialidade, 2) autenticidade, 3) naturalidade, 4) inter-relacionamento e 5) unicidade (DURANTI, 1994, p. 51-52). São estas propriedades presentes no documento de arquivo que justificam a sua preservação para servir como fonte confiável de informação e prova de ações e transações realizadas.

A imparcialidade diz respeito à veracidade inerente aos registros. Duranti enfatiza que a imparcialidade não está na ausência de preconceitos dos criadores dos documentos, mas na ausência de uma intenção premeditada de deixar determinada informação para a posteridade, ou com o receio do olhar público. Esta imparcialidade estaria garantida pelos documentos serem produzidos segundo rotinas preestabelecidas na execução de atividades da instituição produtora (DURANTI, 1994, p. 51). Esta é uma visão difundida por Hilary Jenkinson, que acreditava em uma “verdade arquivística” e no documento como um subproduto puro das ações e transações as quais registravam. Esta noção é o resultado da abordagem historiográfica positivista dominante entre o final do século XIX e início do século XX. A abordagem da Escola dos Annales, no início do século XX, questiona esta imparcialidade dos documentos:

[...] as condições de produção do documento devem ser minuciosamente estudadas. As estruturas do poder de uma sociedade compreendem o poder das categorias sociais e dos grupos dominantes ao deixarem, voluntariamente ou não, testemunhos suscetíveis de orientar a história num ou noutro sentido; o poder sobre a memória futura, o poder de perpetuação, deve ser reconhecido e desmontado pelo historiador. **Nenhum documento é inocente.** [...] Os documentos só passam a ser fontes históricas depois de estar sujeitos a tratamentos destinados a transformar sua função de mentira em confissão de verdade. (LE GOFF, 2010, p. 110. Grifo nosso).

Duranti faz uma ressalva quanto à veracidade do conteúdo dos documentos de arquivo, instigando os leitores a uma análise de contexto “da atividade geradora do documento e do ambiente cultural no qual seus intérpretes vivem” (DURANTI, 1994, p. 51) para “desmonte” e melhor entendimento das informações intrínsecas e extrínsecas que o documento pode transmitir.

A segunda característica, autenticidade, juridicamente diz respeito à capacidade de se atribuir a autoria ao documento a quem tem legitimidade de cria-lo. Segundo Duranti, os procedimentos regulares comprovados de criação, manutenção e conservação dos documentos sob custódia garantiriam a sua autenticidade e a sua fidedignidade como prova documental (DURANTI, 1994, p. 51).

A naturalidade é a terceira característica do documento de arquivo e está relacionada à forma como os documentos são constituídos a partir da execução de uma transação ou de um processo. Os documentos são acumulados “de maneira contínua e progressiva, como sedimentos de estratificações geológicas” (DURANTI, 1994, p.52). Mais uma vez o termo “natural” aparece para designar procedimentos preestabelecidos pelo homem. Estratificações geológicas são formadas aleatoriamente, de acordo com as condições climáticas e biológicas de uma determinada localidade. A organização dos documentos e a formação dos dossiês não é natural, depende do conhecimento e da intervenção humana. Sem a ação humana regulatória, os documentos não são produzidos, nem dossiês formados. A acumulação dos documentos de arquivo provém de rotinas preestabelecidas e sofrem influência da interpretação das rotinas por seus produtores.

A quarta característica é o inter-relacionamento, que é o resultado das relações estabelecidas entre os itens documentais, que constituem o documento de arquivo, produzidos no curso de uma mesma transação e de acordo com as necessidades que se impõem. Isto significa que os itens documentais são interdependentes, ligados pela razão segundo a qual foram produzidos, formando “um conjunto indivisível de relações intelectuais permanentes” (DURANTI, 1994, p. 52). E são estas relações que provêm seu significado, confiabilidade e autenticidade.

A unicidade é a quinta e última característica e diz respeito ao fato de que cada documento ocupa um lugar único no conjunto documental ao qual pertence, e com o qual mantém relações de significado e a capacidade de cumprir o objetivo para o qual foi criado (DURANTI, 1994, p. 52).

Ruiz Rodríguez observa que para a arquivística clássica e para a paleografia, o conceito de documento de arquivo está muito próximo do conceito de arquivo. A partir da metade do século XX, os conceitos de documento de arquivo passaram a ter como ponto central o valor como prova jurídica e a forma como o documento foi produzido, relacionando-o à execução de uma atividade (RUIZ RODRÍGUEZ, 2008, p. 146).

2.1.3 A informação, a informação governamental e a informação governamental do tipo arquivístico:

Por fim, tratamos da informação, desde seu aspecto mais amplo, passando pelas abordagens da Ciência da Informação. Nos deteremos na informação governamental para nos aprofundarmos na informação do tipo arquivístico, objeto deste estudo.

Segundo o *Oxford English Dictionary* o termo informação possui dois significados: 1) ato de moldar a mente; e 2) ato de comunicar conhecimento (apud CAPURRO; HJÖRLAND, 2007, p. 155). Apesar dos significados estarem relacionados, é o segundo que mais nos interessa no contexto desta pesquisa. Capurro e Hjörland (2007, p. 156-159) fazem um histórico do uso e das origens do termo informação desde o período greco-romano até a atualidade, o qual resumiremos a seguir.

No período clássico, são identificados dois contextos, o tangível (*corporaliter*) e o intangível (*incorporaliter*). No contexto tangível, o termo *informatum* foi localizado na obra de Virgílio (70-19 a.C.), no sentido de dar forma a algo, e na obra de Marcus Terentius Varro (116-27 a.C.), no sentido biológico do feto estar em formação (*informatur*). Já no contexto intangível, o termo é utilizado desde o século II d.C., em aplicações de sentido moral e pedagógico, não só ligado a referências judaico-cristãs, mas também a referências da filosofia grega, representada por Platão (427-348/7 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.). Segundo Capurro e Hjörland (2007, p. 156), muitas palavras gregas foram traduzidas por *informatio* ou *informo*, como *hypotyposis* (modelo moral) e *prolepsis* (representação), assim como *eidos*, *idea*, *typos* e *morphe*, conceitos chave da ontologia e epistemologia gregas. Cícero (106-413 a.C.) utiliza o termo *informatio* para descrever a ação “ativa e posterior da mente” ligada ao auxílio da memória “para lembrar melhor uma situação passada através da representação pictórica de uma sentença (*sententiae informatio*)” (CAPURRO; HJÖRLAND, 2007, p. 156).

Na transição da Idade Média para a Idade Moderna, o termo informação deixou de ser usado como “dar forma à matéria” e começou a ser utilizado no sentido de “comunicar alguma coisa a alguém” (CAPURRO; HJÖRLAND, 2007, p. 158), aproximando-se das noções sobre o conhecimento. Atualmente, praticamente todas as disciplinas científicas utilizam o termo informação com um contexto e significado específico:

[...] A noção de informação tem sido usada para caracterizar uma medida de organização física (ou sua diminuição, na entropia), um padrão de comunicação entre fonte e receptor, uma forma de controle e feedback, a probabilidade de uma mensagem ser transmitida por um canal de comunicação, o conteúdo de um estado cognitivo, o significado de uma forma linguística ou a redução de uma incerteza. Estes conceitos de informação são definidos em várias teorias como a física, a termodinâmica, a teoria da comunicação, a cibernética, a teoria estatística da informação, a psicologia, a lógica indutiva e assim por diante. Parece não haver uma ideia única de informação para a qual estes conceitos convirjam e, portanto, nenhuma teoria proprietária da informação. (BOGDAN apud CAPURRO; HJÖRLAND, 2007, p. 160).

Da mesma forma, Machlup e Mansfield (apud BRAMAN, 1989, p. 233), após identificarem mais de quarenta campos acadêmicos que lidam com a informação, manifestam sua frustração com as diferentes definições, cada uma atendendo aos propósitos do campo de conhecimento

em questão. Para Capurro e Hjörland (2007, p. 173), na chamada Sociedade da Informação na qual vivemos, o conceito de informação é fundamental para o entendimento da realidade nas perspectivas da Sociologia, da Ciência Política e da Economia.

Na Ciência da Informação, vários pesquisadores²⁵ ocuparam-se do conceito de informação no âmbito desta disciplina. Segundo Belkin e Robertson (1976, p. 198), a Ciência da Informação lida com a informação no contexto da comunicação humana, abordando uma porção específica de todo o espectro da informação. Para estes autores, informação é aquilo que é capaz de transformar a estrutura, que é composta por: 1) a estrutura da imagem que um organismo tem de si mesmo e do mundo; 2) a estrutura do próprio texto; e 3) a estrutura da imagem do remetente. Assim, os autores chegam a definição de informação para a Ciência da Informação: “A estrutura de qualquer texto, a qual é capaz de mudar a estrutura de imagem de um destinatário” (BELKIN; ROBERTSON, 1976, p. 201. Tradução nossa)²⁶. Sendo o texto considerado na Ciência da Informação como uma coleção de sinais propositalmente estruturados por um remetente com a intenção de alterar a estrutura de imagem de um destinatário.

Brookes relaciona informação e conhecimento. Enquanto conhecimento é uma estrutura de conceitos ligados pelas relações existentes entre eles, a informação é uma pequena parte desta estrutura (BROOKES, 1980, p. 131). Só é informação os dados carregados de sentido para o receptor, ou como explicam Sperber e Wilson (apud MENOU, 1995, p. 482), um fato se manifesta a uma pessoa se naquele momento específico, esta pessoa consegue entender e aceita-lo como verdadeiro ou possivelmente verdadeiro.

Menou caracteriza a informação de acordo com seus estados: 1) um produto, o qual abrange a informação como uma coisa, como um objeto, como um recurso e como um *commodity*; 2) aquilo que é feito em um canal, e inclui a própria extensão do canal onde é realizada (ex: informação eletrônica); e 3) o conteúdo.

Buckland, em seu artigo *Information as thing*, publicado em 1991, aborda a informação a partir da identificação, agrupamento e caracterização dos seus principais usos. Neste sentido, estabelece três principais usos para o termo: 1) informação como processo: a comunicação de conhecimento ou fatos ocorridos modifica o que o receptor conhece; 2) informação como conhecimento: conhecimento comunicado a respeito de um fato, evento ou

²⁵ BELKIN, 1978; BUCKLAND, 1991; MENOU, 1995; ZINS, 2007, entre outros.

²⁶ “the structure of any text which is capable of changing the image-structure of a recipient” (BELKIN; ROBERTSON, 1976, p. 201).

assunto, informação que reduz incertezas; e 3) informação como coisa: dados e documentos que contém informação registrada (BUCKLAND, 1991, p. 351).

A informação como conhecimento é intangível, não pode ser tocada ou medida diretamente. Para ser transmitida deve ser representada em uma forma física, tornando-se, assim, informação como coisa. E é esta informação física (esteja ela registrada em papel, celulose ou em qualquer mídia óptica ou magnética, em palavras, imagens, imagens em movimento ou *bits* e *bytes*) que precisa ser manuseada, armazenada e recuperada para uso. Buckland observa que estamos cercados por registros do conhecimento humano que são utilizados como “evidência” no aprendizado como base de entendimento. Entendimento correto que pode alterar um conhecimento anterior ou uma crença sobre algum assunto (BUCKLAND, 1991, p. 353).

O *Dictionary of Archival Terminology* define informação como “dato registrado” (DICTIONARY, 1988, p. 84). O *Diccionario de Archivística en Español* define informação como dados registrados em documentos (DAT) e como comunicação de um conjunto de dados ou conhecimentos (MASTROPIERRO, 2008, p. 104). O Dicionário de Terminologia Arquivística do Arquivo Nacional brasileiro define informação como “Elemento referencial, noção, ideia, ou mensagem contidos em um documento” (BRASIL, 2005, p. 107).

O Dicionário de Biblioteconomia e Arquivologia traz os vários aspectos da informação, de acordo com os campos do conhecimento que com ela trabalham (biblioteconomia, comunicação, informática, engenharia, telecomunicações e linguística).

1. BIB. 1.1 Registro de um conhecimento que pode ser necessário a uma decisão. A expressão ‘registro’ inclui não só os documentos tipográficos, mas também os reprográficos, e quaisquer outros suscetíveis de serem armazenados visando sua utilização. 1.2 Informação, na sua definição mais ampla, é uma prova que sustenta ou apóia um fato. 1.3 Registro de um conhecimento para utilização posterior. 1.4 Dados numéricos alfabéticos ou alfanuméricos processados por computador. 2. BIB COMN INF com a informação podem-se realizar diversas operações, tais como: criação, transmissão, armazenamento, recuperação, recepção, cópia (em diferentes formas), processamento e destruição. A transmissão da informação é feita numa grande variedade de formas, entre as quais se incluem: luz, som, ondas de rádio, corrente elétrica, campos magnéticos e marcas sobre o papel. 3. COMN coleção de símbolos que possuem significados. 4. ENG INF TEL uma informação pode ser descrita em termos de sua manifestação física: o meio que a transporta, a exatidão, a quantidade que é transmitida ou recebida. 5. LING a informação pode ser descrita em termos do seu objeto de referência, seu significado e estrutura. (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 201)

Tomando como base as definições citadas, podemos dizer que informação é uma parcela do conhecimento, cujo processo de transmissão se dá por meio da comunicação de símbolos entre dois ou mais organismos. Para serem considerados informação, estes símbolos (ou dados, segundo Sperber e Wilson) devem possuir um significado para o destinatário. Para

ser transmitida e retransmitida com um nível ótimo de exatidão, a informação precisa ser registrada em um suporte físico, tornando-se “informação como coisa”, ou seja, um documento.

Na literatura arquivística, Rousseau e Couture tratam a informação como um recurso, num contexto administrativo e organizacional, fundamental para a sobrevivência da organização. “[...] [I]nformação constitui uma mercadoria tão vital para a empresa como os recursos humanos, materiais ou financeiros[...]” (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 63). Os autores categorizam a informação de uma organização como: 1) verbal ou registrada em um suporte (papel, vidro, disco óptico, fita magnética, etc.); e 2) orgânica, elaborada, enviada ou recebida na consecução da missão da organização, ou inorgânica, ou seja, produzida fora da organização (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 63-64). A informação é aqui considerada, predominantemente, segundo a classificação de Menou (1995), como um produto, um objeto e um recurso, pertencente ao Mundo 3 de Karl Popper (apud BROOKES, 1980, p. 127) no qual são agrupados os produtos da mente humana, registrados com o uso da linguagem em artefatos.

Dentre todos os organismos que produzem, acumulam, utilizam e disseminam informação, estamos particularmente interessados nos governos. A acepção moderna de governo abrange não apenas o conjunto de pessoas que exercem o poder político e determinam a orientação política da sociedade, mas também “o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder” (LEVI, 1999, p. 553). As pessoas que fazem parte dos governos e da Administração Pública²⁷ produzem, coletam, tratam, utilizam, acumulam e disseminam informação, a esta informação chamamos “informação governamental” (Office of Management and Budget (OMB) apud MALIN, 2006, p. 21). O acesso à informação governamental é o que permite à sociedade tomar conhecimento sobre as decisões do governo e sobre a coisa pública (PIERINI; LORENCES, 1999, p. 20).

Sendo o governo composto por diversos órgãos, a informação governamental pode ser, segundo Rousseau e Couture (1998, p. 63-64), verbal ou registrada e orgânica ou inorgânica. Para os fins desta pesquisa, nos interessa especificamente a informação registrada e orgânica, ou seja, a informação governamental do tipo arquivístico. Aquela registrada em documentos de arquivo, que são produzidos, recebidos e acumulados durante o desenvolvimento de uma transação ou de um processo, constituindo evidência de como esta

²⁷ O termo Administração Pública designa o conjunto de órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas visando à satisfação dos interesses e das necessidades da coletividade (MEIRELLES, 1995, p. 60-61; GASPARINI, 1995, p. 30), preocupando-se com questões como equidade, representação, justiça, eficiência governamental e controle da discricionariedade administrativa (GRAHAM JR.; HAYS, 1994, p. 19).

transação ou processo foi executado e fonte de informação para o próprio governo e para a sociedade. O entendimento da informação orgânica registrada como sendo informação do tipo arquivístico é uma característica da Arquivística Integrada²⁸ e do *Records Management*²⁹. A Arquivística Tradicional³⁰ permanece voltada para os documentos de arquivo (LOPES, 2000, p. 102).

Luís Carlos Lopes identifica características da informação do tipo arquivístico:

1. A natureza das informações arquivísticas é específica, trata-se de informações registradas em suporte definido, acumuladas por um indivíduo ou por um organismo que é, ao mesmo tempo, produtor e receptor; 2. A primeira característica é sua natureza orgânica, isto é, sua relação umbilical com o produtor; 3. A segunda característica é a sua originalidade, logo, a sua unicidade; 4. A terceira característica é a sua capacidade de ser avaliada em termos de idade e de utilização. 5. A primeira particularidade da informação arquivística é a natureza limitada de seus suportes – convencionais ou eletrônicos. 6. A segunda particularidade refere-se à noção de acumulação das informações – produzidas ou recebidas – por um indivíduo ou um organismo, desde que sejam informações capazes de ter significação; 7. A terceira particularidade refere-se às atividades geradoras que podem ser administrativas, técnicas ou científicas. 8. A quarta particularidade refere-se ao fato da informação arquivística ser a primeira forma tomada por uma informação registrada, quando da sua criação. (LOPES, 2000, p. 103).

Para os fins desta pesquisa, consideraremos a informação governamental do tipo arquivístico aquela produzida, recebida e acumulada por um órgão do governo no desenvolvimento de uma transação ou processo, de natureza administrativa, técnica ou científica, registrada em suporte físico (papel, celulose, disco óptico ou magnético, etc.), original e única, passível de avaliação por sua idade e uso, e capaz de ter significado para seus produtores, governo e para a sociedade.

2.2 HISTÓRICO DA FUNÇÃO ARQUIVÍSTICA SOB A PERSPECTIVA DO ACESSO AOS DOCUMENTOS DE ARQUIVO E À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

[...] arquivistas devem sentir uma necessidade de explorar as origens de sua profissão, entender as circunstâncias e forças que determinaram sua evolução, e, com tal entendimento, antecipar e preparar para o futuro. (POSNER, 1972 apud GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 29. Tradução nossa)³¹

Julgamos ser necessário fazer um breve histórico da evolução dos arquivos e da função arquivística desde os seus primórdios, dando ênfase ao seu uso e às formas de acesso,

²⁸ Arquivística Integrada, de origem canadense, se preocupa com o ciclo completo da vida dos documentos. É uma “arquivística global” aberta à pesquisa, à redefinição de conceitos, e de metodologia (LOPES, 2000, p. 113-115).

²⁹ *Records Management*, de origem norte-americana, dá ênfase aos arquivos correntes e intermediários.

³⁰ Arquivística Tradicional, de origem sobretudo francesa, italiana e espanhola, se dedica principalmente aos arquivos permanentes.

³¹ “... archivists must feel a need to explore the origins of their profession, to understand the circumstances and forces that have determined its evolution, and, with such understanding, to anticipate and prepare for the future.” (POSNER, 1972 apud GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 29)

com o objetivo de entender o local que, tanto os arquivos quanto seus documentos, ocupam hoje na Administração Pública e no imaginário e na vida dos servidores públicos.

A origem dos arquivos está relacionada à invenção da escrita e à organização da sociedade em Estados desde o IV milênio a.C. (SILVA, 2009, p. 45). Desde então, os arquivos e os documentos são considerados evidências do exercício do poder, dos direitos individuais e coletivos, registrando a memória para uso futuro. Podemos identificar e acompanhar a evolução dos suportes utilizados no registro da informação, o tipo de informação registrada, os métodos de tratamento, assim como a evolução das funções de gestão desta informação (GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 29). Da mesma forma podemos acompanhar o desenvolvimento da noção de acesso aos documentos em todas estas sociedades. É natural concluirmos que se governos de sociedades tão diferentes como a Hitita e a Suméria da Alta Antiguidade, os Gregos e Romanos da Antiguidade Clássica, os reinos da Europa e a China medieval, assim como os governos democráticos e ditatoriais dos séculos XX e XXI mantiveram e mantêm ainda hoje os arquivos com registros de sua administração é porque houve, e ainda há, necessidade de recorrer a eles como fonte de informação ou como evidência dos fatos ocorridos. E, assim, deveriam estar disponíveis para o acesso. Mas para quem e em que condições?

Na Alta Antiguidade, tanto na civilização assíria quanto na egípcia, o exercício do poder estava ligado à vida religiosa, sendo o governante representante tanto da autoridade política quanto dos deuses. O exercício da administração era simplificado pela condição unificada do poder, e todos os funcionários trabalhavam para o rei, tendo como missão controlar “que tudo se faça segundo as regras da arte” (GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 30). Os governantes se serviam de textos e registros de diversas naturezas, acumulados e armazenados em locais específicos nos palácios e templos. Eram “missivas e assentos contabilísticos (...), textos literários, sob a forma de oráculos, hinos religiosos ou relatos históricos (...), tratados, contractos, e actos notariais, testamentos, promissórias, recibos e sentenças de tribunais.” (SILVA, 2009, p. 46). De acordo com Michel Duchein, o acesso a estes arquivos era estritamente limitado aos funcionários responsáveis por sua custódia ou às pessoas que obtinham permissão especial concedida pela “autoridade suprema” (DUCHEIN, 1983, p. 2). O acesso aos documentos e informações de um governo não era um direito, mas um privilégio estendido a poucos.

Em locais como o Egito, Mesopotâmia e China, a custódia dos arquivos tinha carácter religioso, uma vez que estas culturas entendiam o destino da humanidade como algo cíclico, um eterno retorno, e que o conhecimento sobre as coisas passadas era a única forma

de compreender o passado e dominar o destino (DUCHEIN, 1983, p. 2). Por isso, todo o cuidado dispendido em impedir o amplo acesso aos documentos armazenados. Este cuidado incluía deixar os documentos sob a proteção dos deuses como atesta a representação do arquivo e chancelaria do faraó Merenptah (XIX^a dinastia), onde o arquivo está guardado por duas imagens do deus Thot, patrono dos escribas e funcionários da administração (SILVA, 2009, p. 55).

Segundo Silva (2009, p. 48), os arquivos, na Alta Antiguidade, não eram meros depósitos de placas de argila. Faziam parte de um sistema de informação que contemplava os documentos propriamente ditos, cuja ordenação obedecia a um plano pré-estabelecido, baseado em uma estrutura funcional³², uma estrutura organizacional, um critério de seleção para preservação e um serviço de arquivo central e arquivo de uso corrente, como demonstrado por escavações arqueológicas nos palácios reais de Ebla e Ugari (Síria). Serviços de arquivos também foram encontrados em escavações no Egito (1184-1232 a.C), no reino Hitita, atual Turquia (Hatusa, sec. XIII a.C.), e no reino Hurrita, no extremo norte da Mesopotâmia. (SILVA, 2009, p. 49-54)

Na Antiguidade Clássica, os cidadãos das cidades estado gregas possuíam atividades independentes das atividades do governo (GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 30-31). Instituições políticas, educacionais e culturais produziram documentos que testemunham as atividades por elas desenvolvidas. Os gregos antigos, segundo Silva (2009, p. 58), somente muito tarde passaram a contar com serviços específicos destinados a organizar e armazenar os documentos oficiais dos governos das cidades-estado. Silva atribui a criação tardia dos arquivos à prática de dar publicidade às leis governamentais e aos registros de fatos públicos, por meio de placas de pedras ou bronze afixadas nos principais edifícios. Os primeiros arquivos de Atenas datam de cerca de 460 a.C e estavam localizados nas dependências do Senado, abrigando apenas a documentação reunida por este. Somente por volta do ano 350 a.C. os documentos oficiais passaram a ser armazenados no *Métroon* (templo de Cibele, santuário da mãe dos deuses) e serviam de prova em caso de litígio. “... qualquer cidadão tinha acesso aos arquivos do Estado e podia copiar documentos que, só pelo fato de se conservarem no *Métroon*, tinham um valor autêntico.” (FAVIER, 1975 apud GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 33). Esta noção de autenticidade ligada ao local de depósito é uma característica particular da civilização grega, que não se repete em nenhuma outra (GAGNON-ARGUIN, 1998, p. 40). No templo de *Métroon* eram guardadas as leis e decretos

³² A organização correspondia às atividades como criação de gado, registro de ovinos para o matadouro, registro de entrada de metais preciosos, administração dos terrenos agrícolas, etc. (SILVA, 2009, p. 53).

do governo, as atas de reuniões do Senado, os documentos judiciais e financeiros, os inventários, assim como os exemplares oficiais das tragédias e documentos particulares, como testamentos. Escavações na cidade de Dura-Europos, indicam o arquivamento dos rolos de papiro em alvéolos tendo a indicação de seu conteúdo funcional por um monograma e sua data. (SILVA, 2009, p. 58-59)

A criação do primeiro arquivo da Roma antiga é atribuída a Valérius Publicola, cônsul em 509 a.C. O arquivo era localizado no templo de Saturno, e integrava o seu tesouro. Neste arquivo eram armazenadas as listas de recenseamento, atas do Senado, registros financeiros, relatórios das províncias e os editos do Imperador. Em Roma, havia outros arquivos como o dos edis e tribunos do povo, localizado no templo de Ceres, e o dos censores, no templo das Ninfas, além dos arquivos de cada um dos corpos de magistrados, situados próximo ao local onde realizavam suas sessões e do arquivo do Imperador (*Tabularium Caesaris*). O arquivo dos edis e tribunos da plebe não se destacava por sua organização. Os responsáveis foram advertidos por sua negligência até que o Imperador Tibério extinguiu a arquivagem plebeia e nomeou uma comissão setorial para colocar a documentação em ordem. Neste período, o acesso público aos arquivos era controlado. Apesar de terem sido criados para o uso do governo, os cidadãos podiam requerer ao Imperador autorização para obterem comunicados ou cópias dos documentos ali armazenados. (SILVA, 2009, p. 61-63).

A administração dos arquivos romanos enfrentava problemas advindos da instabilidade política e da corrupção. Casos de roubo e falsificação de documentos foram relatados e imperadores como Nero e Valente buscaram obter maior segurança para os arquivos por meio da instituição de procedimentos formalizados para validação e comunicação de diplomas (SILVA, 2009, p. 68). Há, também, registro de eliminações formais de conjuntos documentais que não eram mais utilizados. Nas ruínas do *Forum* foi encontrado um baixo relevo representando a eliminação de registros decretada pelo Imperador Trajano. Tais registros diziam respeito a impostos sucessórios cuja cobrança foi anistiada. (SILVA, 2009, p. 69)

Durante o período medieval, a volatilidade política e social, que ocasionou instabilidade institucional, aliada à fragilidade dos suportes (papiros e pergaminhos) foram as principais causas da destruição e perda de parte substancial dos arquivos da época. No entanto, a prática arquivística foi mantida em importantes chancelarias, como a Cúria Romana e a Corte Merovíngia, enquanto os mosteiros das comunidades mais ativas conservaram seus *scriptoria*. (SILVA, 2009, p. 71) Vemos, então, que de forma similar ao período da Antiguidade Clássica, o armazenamento e tratamento da documentação está associado às

instituições da igreja e do Estado. Segundo Higgs (1996, p. 1), a condição da Igreja Católica Romana como única instituição europeia letrada e permanente e cuja atividade se estendeu e expandiu ao longo do 1º milênio d.C., foi responsável pelo acúmulo de documentos do período em seus arquivos. Somente no final do primeiro milênio, com a organização das primeiras monarquias europeias, observamos a criação e expansão de arquivos administrativos com objetivos legais e financeiros.

A instabilidade política e institucional do período medieval foi decisiva para que as monarquias e senhores feudais desenvolvessem um tipo de administração itinerante, o que teve como consequência a criação dos *scriptoria* e dos arquivos ambulantes. A vulnerabilidade de tal arranjo levou monarcas e patronos de mosteiros a depositarem seus documentos em cartórios eclesiásticos. O uso de arcas e cofres para armazenar documentos decorria da mobilidade dos arquivos e da prática de deixar registros sob a custódia alheia. Mesmo depois da criação de arquivos centrais na Idade Moderna, os cofres e as caixas ainda continuaram a servir como unidades de instalação ou referência para os arquivistas encarregados de organizar os documentos (SILVA, 2009, p. 72-73).

O acesso aos arquivos na Europa medieval era impossível para outros que não os seus próprios donos e os poucos a quem permitiam a consulta.

Os monges que redigiam os anais dos monastérios, os cronistas a quem os soberanos e príncipes encarregavam a tarefa de escrever sobre os fatos de seus reinados, podiam recorrer à documentação dos arquivos, mas eram casos excepcionais e de modo algum o exercício de um direito. Na realidade, o aproveitamento dos arquivos para preparar obras históricas apenas era um aspecto de seu emprego para fins utilitários: a história mesma se concebia como um meio auxiliar para governar corpos ou almas. (DUCHEIN, 1983, p. 2. Tradução nossa³³).

O interesse pelo direito romano e pelo mundo antigo aumentou a importância atribuída à escrita e, como consequência, os arquivos recuperaram o prestígio e a estabilidade das quais gozaram na Antiguidade. Este movimento coincidiu com a organização dos novos Estados europeus nos séculos X e XI, tais como os reinos de França, Inglaterra, Espanha, Hungria, Polônia, além da Cúria Romana (SILVA, 2009, p. 74-75). O século XIV foi marcado pela criação de arquivos centrais da administração, como o *Archivo de la Corona de Aragón* (1318) e a Torre do Tombo (aproximadamente 1325). O conceito de administração evoluiu para além da perspectiva jurídica e patrimonial, o que se reflete na ampliação da variedade da tipologia documental do período. As administrações guardavam em seus

³³ “Los monjes que redactaban los anales de los monastérios, los cronistas a quienes soberanos y príncipes encargaban la tarea de escribir los hechos de sus reinos, podían recurrir a la documentación de los archivos, pero eran casos excepcionales y de modo alguno el ejercicio de un derecho. En realidad, el aprovechamiento de los archivos pra preparar obras históricas apenas era un aspecto de su empleo con fines utilitários: la historia misma se concebia como un médio auxiliar para governar cuerpos o almas” (DUCHEIN, 1983, p. 2).

arquivos não só os instrumentos de confirmação de títulos, testamentos e contratos, mas também atas, minutas de correspondência, assentos contábeis, recibos, etc. (SILVA, 2009, p. 77). No entanto, estes arquivos administrativos constituíam propriedade exclusiva do monarca e eram organizados e mantidos exclusivamente para atender seus interesses. “Em uma concepção patrimonial do Estado como foi a medieval, a administração do reino se confunde com a do patrimônio real, entendendo o termo patrimônio em seu sentido mais amplo. O arquivo real é um arquivo *do rei*, não *do reino*” (CONDE; MOLINA apud SILVA, 2009, p. 78. Tradução nossa³⁴).

Na Inglaterra, o primeiro órgão estatal a ter uma sede fixa permanente foi o *Exchequer*, a tesouraria real, cujo prédio foi construído em Westminster, sendo o primeiro inventário de seus documentos realizado em 1323. Em Nápoles, foram elaborados o inventário e as normas para os arquivos dos Anjou em 1284. Em 1318, na França, a catalogação das arcas e registros do *Trésor des Chartes* foi iniciada. Neste período, em toda a Europa, os arquivos foram organizados e inventariados com fins administrativos. (HIGGS, 1996, p. 2). O uso dos documentos armazenados nos arquivos para fins administrativos implicava, necessariamente, organização e elaboração de instrumentos de recuperação da informação ali contida.

O século XV foi a época dos grandes cronistas oficiais e dos primeiros estudiosos da crítica filológica e textual, tipo de crítica literária ligada aos estudos linguísticos que se ocupa da análise dos aspectos formais dos registros escritos. Silva (2009, p.79) observa a tradição existente de nomear a mesma pessoa como arquivista (“guarda-mor”) e cronista oficial do rei, facilitando e incentivando a utilização dos documentos de arquivo como fonte de informação histórica, criando uma utilidade para estes documentos que ultrapassava as questões administrativas para as quais foram criados. A relação entre memória e arquivo foi fortalecida neste momento. O interesse dos historiadores europeus pelos documentos originais de arquivos pessoais e governamentais não mais se restringiam à leitura e cópia dos documentos, mas também à análise crítica dos mesmos, dando origem à disciplina Diplomática, cujas regras Jean Mabillon (1632-1707) consolidou, em 1681, no tratado *De re diplomática*. Em 1440, Lorenzo Valla (1407-1457) demonstrou a falsidade da *Doação de Constantino*, um pretense edito imperial romano em que o imperador Constantino I (306-337 d.C.) teria doado terras e prédios, dentro e fora da Itália, ao Papa Silvestre I (314-335 d.C.),

³⁴ “En una concepción patrimonial del estado como la fue la medieval, la administración del reino se confunde con la del patrimonio real, entendiendo el término patrimonio en su sentido más amplio. El archivo real es un archivo *del rey*, no *del reino*.” (CONDE; MOLINA apud SILVA, 2009, p. 78)

constituindo a base jurídica do poder temporal dos Papas. A partir deste fato, o acesso aos documentos privados por historiadores e eruditos tornou-se cada vez mais restrito e seus donos “cada vez mais reticentes à ideia de abandonar à curiosidade pública documentos que fundamentaram boa parte de tradições, direitos e privilégios legítimos ou usurpados” (DUCHEIN, 1983, p. 3. Tradução nossa³⁵).

Nesta mesma época, com a criação e fortalecimento dos Estados Nacionais, o aprofundamento das competências do Estado, o reforço do poder central e o aumento do serviço burocrático (SILVA, 2009, p. 80), houve um movimento de centralização dos arquivos governamentais de forma sistemática. O arquivo da República de Gênova foi criado em 1466 e durante o século XVI, a Áustria (1509), o reino de Nápoles (1540-1545), Espanha (Simancas-1542), as repúblicas de Florença (1569) e de Parma (1592), e a Inglaterra (Londres-1578) constituíram seus arquivos centrais. Os depósitos de documentos eram verdadeiras caixas fortes instalados em antigas fortalezas (Torre do Tombo, em Portugal; fortaleza de Simancas, na Espanha; e o Castelo de Sant’ Angelo, no Vaticano) (SILVA, 2009, p. 95).

Durante todo o período do Antigo Regime, a utilização dos arquivos era essencialmente administrativa. “[E]ram custodiados e utilizados pelos funcionários reais na gestão de seus assuntos. De forma parecida, atuavam as igrejas e as empresas comerciais da época” (HIGGS, 1996, p. 2. Tradução nossa³⁶). Apesar dos documentos estarem reunidos e organizados e do seu uso pela comunidade como prova de algum direito remontar à Idade Média, os governantes restringiram o acesso aos arquivos, condicionando-o à sua aprovação.

[...]a permissão para examiná-los, ainda que outorgada por vezes a certos historiadores, seguia sendo um privilégio que os príncipes concediam ou recusavam segundo sua vontade, sem justificação nenhuma; além disso, os beneficiários destas autorizações só podiam publicar o resultado de sua investigação com a aprovação de tais autoridades. (DUCHEIN, 1983, p. 3. Tradução nossa³⁷).

Quanto à administração dos acervos arquivísticos, a centralização, iniciada no século XV, deu origem à normatização de procedimentos de transferência e eliminação no século XVIII. Em 1720, o governo russo definiu a incorporação dos acervos de repartições administrativas aos arquivos centrais a cada três anos. Em 1731, o governo da Sardenha

³⁵ “cada vez más reticentes a la idea de abandonar a la curiosidad pública documentos que fundamentaron buena parte de tradiciones, derechos y privilegios, legítimos o usurpados”. (DUCHEIN, 1983, p. 3)

³⁶ “[E]ran custodiados y utilizados por los funcionarios reales en la gestión de sus asuntos. De forma parecida actuaban las iglesias y las empresas comerciales de la época” (HIGGS, 1996, p. 2).

³⁷ “el permiso para examinarlos, aunque se otorgaba a veces a ciertos historiadores, seguía siendo un privilegio que los príncipes acordaban o rehusaban según su voluntad, sin justificación alguna; por lo demás, los beneficiarios de esas autorizaciones únicamente podían publicar el resultado de su investigación con el visto bueno de las autoridades.” (DUCHEIN, 1983, p. 3).

determinou a eliminação de documentos “inúteis” (SILVA, 2009, p. 99) e fixou procedimentos para tanto. Os Estados do Vivarais, em 1777, definiram o uso de amostragem para preservação de parcela do acervo (SILVA, 2009, p. 96, 99). Estes procedimentos indicam a constituição de um serviço de arquivos especializado, concebido no estrito interesse da administração do Estado.

A ideia do arquivo como propriedade exclusiva do governante, acumulado e armazenado para servir à administração do Estado foi abalada ao longo do século XVIII, e culminou com a Revolução Francesa, em 1789. Pensadores como Jean Jacques Rousseau (1712-1778) retomaram a ideia de democracia, segundo a qual o povo, por meio do Contrato Social, delegou a missão de governar ao soberano, preservando, no entanto, o direito de controlar suas ações. Voltaire (1694-1778) demandou, em nome da liberdade natural, o direito à crítica e ao conhecimento. É também deste período a ideia de que a justiça deve ser transparente e de que o acusado deve ter acesso ao testemunho de seus acusadores, como defendia Cesare Beccaria (1738-1794) em *Dei deliti e dela pena* de 1764 (DUCHEIN, 1983, p. 3). Uma das consequências da Revolução de 1789 foi a criação dos *Archives Nationales*, em 1790 (Lei 12 de setembro) e a determinação da reunião dos acervos em depósito central de toda a República (Lei 7 de Messidor, Ano II – Lei de 25 de junho de 1794), franqueando o seu acesso a todos os cidadãos. A generalização do acesso é um dos aspectos inovadores da Lei de 7 de Messidor, pois a partir daí o caráter público dos documentos passou a fazer parte do conceito moderno e liberal de “arquivo”. “O próprio arquivo central do Estado deixou de constituir um privilégio dos órgãos do poder e passou, precisamente, a ser entendido como o Arquivo da Nação (*Archives Nationales*)” (SILVA, 2009, p. 102). Ainda assim, os Arquivos Nacionais só foram efetivamente abertos ao público em meados do século XIX, a partir da criação das salas de consulta e da elaboração dos instrumentos de pesquisa (índices, repertórios e inventários) (SILVA, 2009, p. 111-112).

Segundo Silva, na passagem do século XIX para o século XX, observamos a consolidação do modelo arquivístico³⁸ originário da Revolução Francesa, sob a perspectiva historicista e positivista que marcou aquela época. O modelo arquivístico em questão é fundado na “criação e desenvolvimento de arquivos com uma finalidade que podemos considerar exógena, relativamente aos fins específicos que determinam a própria formação dos arquivos” (SILVA, 2009, p. 115). Enquanto a Idade Média foi marcada pela centralização e incorporação de arquivos visando à atender as necessidades administrativas e jurídicas dos

³⁸ O modelo arquivístico da Revolução Francesa baseia-se em normas jurídicas, ou seja, em uma legislação que criou uma autoridade arquivística central responsável pela coordenação da prática arquivística.

nascentes governos absolutistas, o século XIX se caracterizou pela criação dos chamados “arquivos históricos”, constituídos para reunir os documentos de “interesse histórico”, que absolutamente “não nascem de uma forma natural” (SILVA, 2009, p. 116), e proporcionar o seu acesso a pesquisadores ou a qualquer um que busque informações. Higgs (1996, p. 3) observa que os arquivistas se voltaram para organização da documentação do passado, sem se preocupar com o seu uso para fins administrativos do momento. Nos incipientes arquivos públicos, a equipe de arquivistas era formada predominantemente por historiadores que utilizavam estes documentos.

O movimento romântico e o nacionalismo marcaram o século XIX, incrementando a busca pelo acesso aos documentos governamentais na procura de informações que avaliassem as origens comuns dos povos que buscavam o reconhecimento de uma identidade nacional. Nos países europeus e de cultura europeia, os depósitos dos arquivos governamentais foram gradualmente abertos ao acesso público, “não sem exceções, reticências e demoras, de acordo com o país e segundo o grau de liberalismo reinante” (DUCHEIN, 1983, p. 4. Tradução nossa³⁹). Muitos arquivos continuavam fechados ao público, ou por serem considerados propriedades particulares (arquivos eclesiásticos) ou por sua documentação ser considerada de natureza sigilosa por razões políticas ou jurídicas (arquivos judiciais, diplomáticos e militares). Para estes últimos, foram fixados prazos extensos para o fim da restrição de acesso: 50, 60 anos ou até mais. Enquanto em países pouco liberais, como a Rússia czarista e a Turquia otomana, o acesso aos arquivos continuava vinculado a uma permissão individual. (DUCHEIN, 1983, p. 4)

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) chegou ao fim com a queda dos impérios russo, austro-húngaro e otomano, facilitando o acesso aos arquivos destes países. A ideia de acesso aos documentos e às informações produzidas e acumuladas pelos governos se difundiu e às vésperas da Segunda Grande Guerra (1939-1945) eram raros “pelo menos, em teoria, - os países onde não se admitia o princípio de acessibilidade de seus arquivos para os pesquisadores” (DUCHEIN, 1983, p. 4. Tradução nossa⁴⁰).

Apesar da existência de leis e regulamentos garantindo o acesso aos documentos, em muitos países a prática era a restrição, com a adoção de trâmites administrativos complexos e múltiplas restrições.

³⁹ “no sin excepciones, reticencias y demoras, de acuerdo con el país y según el grado de liberalismo reinante.” (DUCHEIN, 1983, p. 4.)

⁴⁰ “almenos, en teoria – los países donde non se admitía el principio de accesibilidad de sus archivos para los investigadores” (DUCHEIN, 1983, p. 4).

[...] muitos governos ou diretores de serviços arquivísticos praticavam, na realidade, uma política restritiva, multiplicavam as exceções ao direito de acessar os documentos, exigiam justificativas sobre a utilização que os pesquisadores fariam da documentação recolhida por eles, controlavam com particular cuidado a identidade e as motivações de cada pesquisador. Em quase todas as partes, o direito de acesso aos arquivos estava reservado aos cidadãos do país, os pesquisadores estrangeiros deviam munir-se de autorizações excepcionais. (DUCHEIN, 1983, p. 4-5. Tradução nossa⁴¹).

O início do século XX trouxe novas mudanças. A associação entre Arquivos e História entra em crise a partir de uma nova percepção dos estudos históricos que vão buscar em outras disciplinas como a sociologia, a economia, a estatística uma nova forma de se fazer história. A Escola dos *Annales*, liderada por Marc Bloch e Lucien Fèbvre, propõe a utilização de outras fontes, afora os documentos oficiais, além de deixar de encará-los como registros imparciais. Neste contexto, a Arquivística/Arquivologia, que desde o século XIX deu início à sua afirmação como uma disciplina autônoma, retoma com ênfase o seu próprio caminho (SILVA, 2009, p. 123-124). São deste período uma série de manuais que discutem as questões arquivísticas de forma independente. Em 1922, o arquivista britânico Hilary Jenkinson publicou *A manual of archive administration*, onde afirma a independência dos arquivos em relação à história, devendo o arquivista servir primeiramente aos arquivos e depois ao público estudioso.

[...] os arquivos não se formam no interesse ou para a informação da posteridade, mas sim porque têm duas qualidades importantes – imparcialidade e autenticidade – as quais levam ao conhecimento da verdade, desde que seja entendido o seu contexto administrativo. Para Jenkinson, a verdade arquivística⁴² é distinta da verdade histórica [...] (SILVA, 2009, p. 126)

Ao considerar que os documentos são um subproduto espontâneo da administração, consistindo em um testemunho “puro” dos atos e das ações dos administradores, Jenkinson defendia que a interferência do arquivista após a produção dos documentos, alterando a sua organização inicial, comprometeria sua natureza de prova imparcial dos fatos. Da mesma forma, a avaliação e a eliminação dos documentos de acordo com o juízo pessoal do arquivista ou quaisquer outros critérios visando satisfazer as necessidades presentes ou futuras dos pesquisadores (COOK, 1996, p. 4). Jenkinson entendia o arquivo histórico apartado do

⁴¹ “muchos gobiernos o diretores de servicios archivísticos practicaban, en realidad, una política restrictiva, multiplicaban las excepciones al derecho de acceder a los documentos, exigían justificativas de la utilización que los investigadores hacían de la documentación recogida por ellos, controlaban con particular minucia la identidad y las motivaciones de cada investigador. En casi todas las partes, el derecho de acceso a los archivos estaba reservado a los ciudadanos del país; los investigadores extranjeros debían munirse de autorizaciones excepcionales” (DUCHEIN, 1983, p. 4-5).

⁴² A noção de que a “verdade” estava disponível nos documentos e que os arquivistas eram apenas guardiões neutros e imparciais reflete o positivismo da historiografia do final do século XIX e início do século XX (COOK, 1996, p. 5).

arquivo administrativo, e o trabalho do arquivista restrito apenas ao arquivo histórico sem intervir na produção e organização dos documentos ainda nos órgãos públicos.

O *Controller Registry* não é um arquivista [...]. Embora parte de seu trabalho seja a conservação, ele está realmente produzindo; enquanto o arquivista só preserva, e não se importa minimamente com os arquivos disponíveis ... O arquivista, é claro, pode aliviar o seu trabalho futuro persuadindo o *Registry* à adotar determinados métodos de numeração e de ordenação física dos documentos que mais tarde chegarão ao seu arquivo, mas isso vai ser a única preocupação pessoal com os arquivos, até que finalmente sejam transferido para sua custódia. (JENKINSON apud HIGGS, 1996, p. 4-5. Tradução nossa⁴³)

Em 1928, Eugenio Casanova demonstrou uma visão sistêmica dos arquivos, incorporando os arquivos administrativos ao arquivo histórico, considerando que o último é originário dos primeiros (SILVA, 2009, p. 126-127). A abordagem integradora e sistêmica também pode ser percebida no trabalho dos “arquivistas missionários” franceses (1936), que intervieram junto à administração pública uniformizando o tratamento dos documentos, no período compreendido entre sua produção e utilização (SILVA, 2009, p. 129). O objetivo era facilitar o trabalho de organização dos documentos a serem recolhidos à instituição arquivística. Também na Alemanha, neste mesmo período, observamos uma reforma nos processos de organização, classificação e conservação dos documentos, com a simplificação dos procedimentos administrativos, descentralização dos registros e introdução de planos prévios de classificação, os *aktenplan* (SILVA, 2009, p. 129).

Estas questões acerca da intervenção dos arquivistas na produção, controle, classificação e avaliação dos documentos ainda sob a guarda da Administração Pública levaram à uma nova evolução da disciplina arquivística, a gestão de documentos. A aplicação do saber e da prática arquivística aos arquivos administrativos iria propiciar, não só o “alívio” do trabalho do arquivista dos arquivos permanentes, como salientou Jenkinson, mas principalmente, o controle e a recuperação da informação, e não só dos documentos, pela Administração Pública. A recuperação da informação do tipo arquivístico é uma das condições fundamentais para o acesso à informação governamental, tanto pela própria Administração que os produziu, quanto pelos cidadãos, e que, só é possível a partir do tratamento desta informação no momento de sua produção, como veremos no próximo capítulo.

⁴³ “*El Controller of Registry no es un archivero (...). Aunque parte de su trabajo es conservar, él está realmente produciendo; en tanto que el archivero sólo conserva, y no le preocupa lo más mínimo con qué están hechos los archivos... El archivero, por supuesto, puede aligerar sus futuros trabajos persuadiendo al Registry para que adopte determinados métodos de numeración y ordenación y física de los documentos que más tarde llegarán a su archivo, pero ésta constituirá su única preocupación personal con respecto a ellos hasta el momento en que, finalmente, se an transferidos a su cargo.*” (JENKINSON apud HIGGS, 1996, p. 4-5)

No período entre guerras, além da questão da intervenção dos arquivistas na organização dos documentos ainda durante o seu uso pela Administração Pública, ou somente quando recolhidos à instituição arquivística, surgiu o problema da avaliação e eliminação dos documentos públicos. A tradição inglesa apoiava a destruição dos documentos que não possuísem interesse legal, histórico, estatístico, econômico ou para qualquer fim oficial. Tal destruição abrangia, inclusive, documentos posteriores a 1660 já recolhidos ao *Public Record Departament*. Hilary Jenkinson defendia que a destruição dos documentos ocorresse enquanto estivessem sob a custódia da Administração Pública e que a eliminação não deveria sofrer intervenção dos arquivistas⁴⁴. Esta posição foi adotada pela arquivística inglesa. (SILVA, 2009, p. 129-130).

Já na Alemanha, a posição defendida por Karl Otto Müller era justamente oposta a de Jenkinson. Müller considerava a avaliação como matéria crucial para a arquivologia e que a Administração Pública não deveria ser a única a avaliar e selecionar os documentos, sendo os arquivistas interessados no processo. Os alemães definiram três regras para a avaliação, ratificadas em 1937, que estabeleciam como parâmetros a idade, o conteúdo e a posição hierárquica do órgão produtor dos documentos na administração (SILVA, 2009, p. 130). Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, estas regras foram adotadas pela Alemanha Oriental e disseminadas por outros países socialistas, como URSS e Bulgária, acrescidas de uma carga ideológica, a qual Ole Kolsrud (apud SILVA, 2009, p. 130) denomina “teoria marxista-leninista do valor”. Os documentos eram avaliados e selecionados segundo o valor que possuíam para a sociedade socialista “no seu objetivo primordial de levar a cabo a missão histórica da classe operária” (SILVA, 2009, p. 130).

Nos Estados Unidos, os arquivistas desenvolveram a abordagem de gestão de documentos em sua etapa administrativa. Segundo Higgs (1996, p. 5), esta abordagem pode se dever à criação tardia do *National Archives and Records Administration* (NARA), em 1934, em um momento em que o problema da considerável produção documental já criava dificuldades para a Administração Pública e para a recente instituição arquivística. No momento da criação do NARA, este herdou uma massa acumulada de cerca de 1 milhão de metros lineares e que cresceria a um ritmo de 60 mil metros lineares por ano (COOK, 1996, p. 5). Os arquivistas recém nomeados tiveram que lidar com a necessidade urgente de controlar a produção documental. O resultado foi a criação de uma nova profissão, o gestor de

⁴⁴ O arquivista norte-americano F. Gerald Ham observa que ao delegar ao produtor a avaliação dos documentos, o problema da complexidade, temporalidade e volume da documentação é resolvido limitando-se a ignorá-lo. Terry Cook adverte que, se levado a extremos, o enfoque de Jenkinson permitiria que o Estado impusesse a ideologia “oficial” na formação do patrimônio arquivístico. (COOK, 1996, p. 4)

documentos (*record manager*), encarregado de ajudar a Administração Pública a enfrentar a “avalanche de papel” (COOK, 1996, p. 5).

Margareth Cross Norton, arquivista chefe do Estado de Illinois, afirmava, em 1944, ser impossível manter toda a documentação produzida pela Administração Pública. Em divergência frontal de Jenkinson, declarou que o foco do trabalho arquivístico foi transferido da conservação dos documentos para a avaliação e seleção daqueles a serem preservados (COOK, 1996, p. 6). O primeiro arquivista do NARA, o historiador R. D. W. Connor, criou um grupo de examinadores delegados (*Deputy Examiners*) para vistoriar os documentos da Administração Pública federal norte-americana com o objetivo de identificar aqueles que deveriam ser preservados (HIGGS, 1996, p. 5). Os arquivistas norte-americanos adotaram a tradição inglesa em grande parte e delegaram à administração a decisão sobre a avaliação e seleção dos documentos. No entanto, os arquivistas Philip C. Brooks e Theodore R. Schellenberg desenvolveram uma teorização sobre os valores dos documentos (SILVA, 2009, p. 130). Em 1940, Brooks publicou um artigo na *The American Archivist*, com o título *What records shall we preserve?* no qual argumentava que os arquivistas tinham interesse legítimo na produção e gestão dos documentos da Administração Pública (HIGGS, 1996, p. 5). Brooks foi muito explícito em suas críticas à Hilary Jenkinson, dizendo que o afastamento dos arquivistas da gestão de documentos pela Administração Pública resultaria em que “muitos documentos receberiam tratamento incorreto, ou se perderiam, antes que os arquivistas se encaregassem de sua custódia” (BROOKS apud COOK, 1996, p. 6. Tradução nossa⁴⁵). Neste mesmo artigo introduz o conceito de “ciclo de vida” dos documentos e identifica três categorias de valor para os documentos de arquivo: a) o valor para a instituição de origem; b) o valor para o estudo da história administrativa do órgão produtor; e c) o valor para a história em geral. Em 1956, Schellenberg resumiu as posições inglesa e alemã, com o objetivo de conservar o máximo de informação possível a partir do mínimo de documentos preservados (SILVA, 2009, p. 131). Schellenberg identificou dois tipos de valores: o valor primário ou administrativo e o valor secundário, que se divide em valor probatório e valor informativo.

O conceito do ciclo de vida dos documentos desenvolvido por Philip C. Brooks consiste na divisão da “vida” dos documentos em três idades ou fases de acordo com a predominância do valor do documento e a frequência de uso pela Administração Pública. A primeira idade ou fase corrente é caracterizada pela predominância dos valores administrativo, fiscal e/ou legal e a alta frequência de uso, o que determina o armazenamento

⁴⁵ “demasiados documentos recibirían un tratamiento incorrecto, o incluso se perderían, antes de que los archiveros se hiciesen cargo de su custodia” (BROOKS apud COOK, 1996, p. 6)

dos documentos próximo a seus produtores. Na segunda idade ou fase intermediária, ainda predominam os valores administrativo, legal e/ou fiscal, mas a frequência de uso reduz a um nível que permite que os documentos sejam armazenados em depósitos distantes dos órgãos produtores, reduzindo o custo de manutenção dos mesmos. A terceira idade ou fase permanente é caracterizada pelo encerramento dos valores administrativo, legal e/ou fiscal e pela predominância dos valores informativo e/ou probatório que são identificados em uma pequena parcela dos documentos produzidos e acumulados. A grande maioria da documentação arquivística é eliminada com o fim dos valores administrativo, legal e fiscal. A pequena parcela dos documentos que possuem valor informativo e probatório é recolhida à instituição arquivística responsável, onde será tratada e disponibilizada para a consulta pública. Nas fases corrente e intermediária os documentos estão sob a custódia do órgão produtor e seu acesso é restrito aos responsáveis pelas atividades que lhes deram origem. Já na fase permanente os documentos passam para a custódia da instituição arquivística, que proporciona o acesso público a eles. Este conceito foi desenvolvido por Solon J. Buck (segundo arquivista do NARA) e implementado na Administração Pública norte-americana sob a forma da gestão de documentos durante a Segunda Guerra Mundial (HIGGS, 1996, p. 5).

No que diz respeito ao acesso à informação arquivística, Duchein (1983, p. 5-6) acredita que a partir da Segunda Guerra Mundial muito se avançou. Do ponto de vista legal, atualmente são poucos os países que não admitem o direito de acesso aos documentos e informações governamentais. Em alguns países ainda persistem obstáculos legais ou jurídicos e até constitucionais, que devem, ainda, ser superados. No entanto, no tocante ao aspecto material do acesso, que diz respeito à conservação física do documento, à existência de instrumentos que possibilitem a busca e recuperação da informação e à infraestrutura de acesso (presencial ou remoto), estes são de natureza muito distinta de país para país, dificultando ou impossibilitando o acesso, independentemente do direito assegurado pela norma jurídica vigente.

Dentro da perspectiva da Arquivística Integrada, a Gestão de Documentos “prepara” a documentação para a fase permanente, onde os documentos recolhidos à instituição arquivística receberão o tratamento específico para serem abertos ao público em geral, ao mesmo tempo que proporciona a identificação e o controle destes documentos, ainda sob a guarda da Administração Pública, facilitando a sua recuperação e acesso. O papel da Gestão de Documentos nos arquivos corrente e intermediário é de controlar a produção e a tramitação dos documentos, impor uma organização física e intelectual padronizada,

respeitando as características e peculiaridades da instituição produtora, e promover a avaliação da documentação de acordo com as necessidades de informação e de evidências, definindo prazos de guarda e destinação final para os dossiês e processos. É importante enfatizar que, no caso dos arquivos governamentais, o acesso ao documento original é promovido pela instituição arquivística pública, quando aquele atinge a fase permanente e é recolhido. A Administração Pública, produtora e responsável pela custódia dos documentos em suas fases corrente e intermediária, é responsável pelo acesso à informação contida nos documentos e pelo fornecimento de cópias ou certidões. Para o acesso da informação arquivística e atendimento às demandas internas e externas é necessário: 1) conhecer as atividades desempenhadas pelo órgão e a produção documental delas derivada; 2) ser capaz de localizar os documentos que contém a informação desejada, independentemente da data em que foi produzida. Isto implica procedimentos de tratamento, uso e distribuição, avaliação e destinação da informação, como veremos no próximo capítulo.

3 A GESTÃO DE DOCUMENTOS: RECUPERAÇÃO E AVALIAÇÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO.

Toda organização, independentemente de ser pública ou privada, de sua dimensão e alcance ou da amplitude das funções que executa, precisa de recursos para existir e se desenvolver adequadamente. Estes recursos são de natureza financeira, material, humana e informacional. Como qualquer outro recurso, a informação deve ser gerida para que se tenha o máximo aproveitamento. (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 63)

Os modelos de gestão da informação, sejam elas arquivísticas ou de qualquer outra espécie, são baseados em fluxos informacionais, ou seja, em como a informação “caminha” dentro de uma organização. Em 2010, Vital, Floriani e Varvakis analisaram cinco modelos de gestão da informação: Lesca e Almeida – 1994, McGee e Prusak – 1994, Davenport – 1998, Smit e Barreto – 2002 e Beal – 2004. Cada um destes modelos possui características próprias, mas todos trabalham, nesta ordem, com as etapas de Obtenção, Organização/Tratamento e Uso/Distribuição de informação, e somente o modelo de Beal incluiu o descarte da informação (VITAL; FLORIANI; VARVAKIS, 2010, p. 87-92). Observamos, inicialmente, a necessidade de tratamento e organização da informação. Não há como usar e distribuir uma informação que não foi tratada, identificada, registrada e organizada. A recuperação da informação sem o prévio tratamento e organização pode eventualmente acontecer, dependendo do volume e da variedade de assuntos, mas esta recuperação não é eficiente⁴⁶ ou eficaz⁴⁷. Ou seja, dispenderá de maiores recursos (tempo, pessoas envolvidas na busca, e eventuais gastos em caso de armazenamento terceirizado), não trará a informação armazenada completa, pois sempre há a possibilidade de algum documento ter ficado fora do escopo da busca, além da informação não ser recuperada a tempo de satisfazer a necessidade do usuário, já que esta é evolutiva e extensiva “muda com o tempo sob o efeito da exposição às diferentes informações iniciais e é produzida dinamicamente gerando novas necessidades” (LE COADIC apud CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 259). Quanto à necessidade de descarte da informação, se trabalharmos com critérios de atualidade⁴⁸, acurácia⁴⁹ e relevância⁵⁰, percebemos que, em algum momento, a maior parte

⁴⁶ Eficiência: Segundo Fernando Motta e Bresser Pereira, a eficiência é uma forma de racionalidade, “... a qual a coerência dos meios em relação aos fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforço (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)” (MOTTA; PEREIRA, 1980, p. 48).

⁴⁷ Eficácia: significa “... fazer o que necessita ser feito para alcançar um determinado objetivo” (SANDRONI, 1996, p. 136). Neste conceito o importante é o alcance do resultado final da ação, independentemente dos custos envolvidos.

⁴⁸ Informação atualizada é aquela cujo conteúdo é recente (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 202).

das informações obtidas e mantidas em um sistema de informação será descartada por não mais atender aos critérios citados. É desta forma que está estruturado o sistema de gestão de documentos e informações do tipo arquivístico.

Na literatura arquivística, encontramos dois modelos de programas de gestão de documentos e informações do tipo arquivístico. O primeiro, de 1989, apresentado pelo arquivista norte-americano James Berton Rhoads, e o segundo, de 1994, proposto pelos arquivistas canadenses Jean-Yves Rousseau e Carol Couture. Há mais semelhanças do que diferenças nestes dois modelos, mas a principal é que enquanto Rhoads propõe um modelo para gestão de documentos (*records management*), Rousseau e Couture, no escopo da arquivística integrada, abordam a gestão da informação orgânica registrada, ou seja, a informação registrada em documentos. Em ambos os programas temos três etapas: a primeira relativa a Criação do documento, na qual Rousseau e Couture incluem a difusão e acesso; a segunda etapa de Recuperação da Informação, na qual Rhoads introduz a gestão dos arquivos e meios de comunicação; e a terceira etapa em que Rhoads propõe a Destinação, enquanto Rousseau e Couture indicam a Proteção e Conservação dos documentos e informações. Apesar do agrupamento de atividades diferirem de um modelo para o outro, elas são essencialmente as mesmas. Apresentamos, a seguir, quadro comparativo dos dois programas de gestão de documentos e informações (Figura 1) no qual buscamos enfatizar as atividades compreendidas na gestão documental, desde o planejamento para a produção da informação do tipo arquivístico até o controle de sua destinação final.

⁴⁹ Acurácia da informação é a proximidade entre o valor obtido experimentalmente e o valor verdadeiro na medição de uma grandeza, portanto, a acuracidade da informação é o seu nível de exatidão, de precisão. (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 5).

⁵⁰ Informação relevante é aquela recuperada de forma correta, ou seja, informação que se refere ao assunto solicitado ou à necessidade do usuário (CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 204).

Figura 1: Quadro de comparação entre os modelos de programa de gestão de documentos e informações do tipo arquivístico de Rhoads e Rousseau & Couture.

RHOADS (1989, p. 4-5)	Atividades	ROUSSEAU & COUTURE (1998, p. 67-79)
Fase 1: Produção	Planejamento (definição de requisitos de arquivamento);	Fase 1: Criação, difusão e acesso.
	Gestão de formulários e modelos de documentos;	
	Gestão de correspondência;	
	Gestão de relatórios e diretivas;	
	Desenvolvimento de sistema de gestão da informação;	
	Aplicação das TICs.	
Fase 2: Uso e manutenção	Gestão de correio e comunicação;	Fase 2: Classificação e recuperação da informação
	Desenvolvimento de sistema de recuperação de informação;	
	Desenvolvimento de plano de classificação;	
	Desenvolvimento de sistema de arquivamento;	Fase 3: Proteção e conservação.
	Gestão dos arquivos corrente e intermediário;	
	Desenvolvimento de Programas de documentos vitais ⁵¹ ;	
	Desenvolvimento de Planos de contingência ⁵² .	
Fase 3: Destinação	Identificação e descrição dos conjuntos documentais;	As atividades de avaliação e destinação de documentos estão presentes em todas as fases, desde a criação.
	Desenvolvimento de Tabelas de temporalidade e destinação de documentos ⁵³ ;	
	Implementação de rotinas de avaliação e destinação de documentos;	
	Controle e registro dos documentos eliminados e recolhidos ao arquivo permanente.	

Fonte: Elaborado pela autora com base em RHOADS (1989) e ROUSSEAU; COUTURE (1998).

É importante ressaltar o planejamento para a produção documental. Como vimos anteriormente, o documento de arquivo é o registro das ações no momento em que elas ocorrem e, portanto, são consideradas evidências de como estas ações foram realizadas. O documento de arquivo pode ser usado como prova ou para referenciar novas ações e deve ser produzido de forma a garantir estes usos. Daí a importância de formatos padrão em que se

⁵¹ *Vital records management/Plan de sécurité*: aplicação de princípios e técnicas da gestão de documentos para assegurar a preservação dos documentos vitais à continuidade das atividades em casos de emergência ou depois de desastres, frequentemente por meio do uso da microfilmagem de segurança. (DICTIONARY, 1988, p. 165).

⁵² *Disaster control plan/Plan d'urgence*: políticas, procedimentos e disposições para serem colocados em ação por uma instituição, organização ou instituição arquivística no caso de desastres naturais ou provocados pelo homem (DICTIONARY, 1988, p. 54-55).

⁵³ *Records Schedule/Tableau de Tri*: Documento que descreve os documentos de uma agência, instituição ou unidade administrativa, especificando aqueles a serem preservados como possuidores de valor arquivístico e autorizando, depois de um período de retenção ou da ocorrência de eventos específicos, a eliminação dos demais documentos. (DICTIONARY, 1988, p. 131)

conste todos os dados circunstanciais da produção do documento como data, assinatura, timbre do órgão, etc. No que diz respeito aos documentos digitais, é no *design* do sistema que os requisitos de autenticidade, segurança, acesso, recuperação, preservação, etc. são definidos. Um sistema sem os requisitos básicos, irá gerar registros pouco confiáveis e impossíveis de serem preservados pelo tempo necessário ao órgão produtor, podendo nunca chegarem a ser recolhidos à instituição arquivística.

Outro ponto a ser destacado, é que para o desenvolvimento de todas as atividades de gestão de documentos e da informação do tipo arquivístico é necessário conhecimento do contexto organizacional da instituição em questão. São importantes informações sobre: 1) contexto organizacional e administrativo – se é um órgão público ou privado, se tem autonomia orçamentária, a história da instituição e das funções que ela executa, estrutura organizacional e as funções, atividades e transações conduzidas por cada unidade, vinculação com outros órgãos, etc.; 2) estrutura legal e de regulamentação – levantamento de toda a legislação que afeta a execução das atividades meio e finalísticas; 3) missão e função – identificação das funções, atividades e transações/processos executados pela instituição, envolvimento em litígio, *stakeholders*⁵⁴; 4) cultura corporativa – foco estratégico, auditorias internas e externas, programas de conformidade⁵⁵, planos de gestão de risco⁵⁶, diagnóstico da gestão de documentos na instituição (o que faz, como faz, quem faz, qualidade, alcance, consciência arquivística do *staff*) e uso das TICs na produção e gestão de documentos (AUSTRÁLIA, 2001, apêndice 5). A partir do entendimento das funções da instituição e da forma como ela as executa, do contexto da produção documental e das necessidades de informação de seus usuários é que se planeja e implementa os sistemas de gestão de informação, documentos e arquivos.

A avaliação e a destinação, que Rhoads destacou como a etapa final e Rousseau & Couture entendem como atividades que perpassam todo o processo de gestão de documentos e

⁵⁴ Em Português, “parte interessada ou interveniente”, refere-se a todos os envolvidos em um processo, por exemplo, clientes, colaboradores, investidores, fornecedores, comunidade, etc. O processo em questão pode ser de caráter temporário (como um projeto) ou duradouro (como o negócio de uma empresa ou a missão de uma instituição sem fins lucrativos). O sucesso de qualquer empreendimento depende da participação de suas partes interessadas e por isso é necessário assegurar que suas expectativas e necessidades sejam conhecidas e consideradas pelos gestores. De modo geral, essas expectativas envolvem satisfação de necessidades, compensação financeira e comportamento ético. Cada interveniente ou grupo de intervenientes apresenta/representa um determinado tipo de interesse no processo. O termo “*stakeholders*” designa todas as pessoas, instituições ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma instituição.

⁵⁵ Garantia de que requisitos legais, regimentais e padrões organizacionais sejam cumpridos.

⁵⁶ Plano de Gestão de Risco (PGR): A Gestão de Risco possui uma norma específica, a ISO Guide 73, que diz: “O risco pode ser definido como a combinação de probabilidade de um acontecimento e das suas consequências”. É importante observar que o risco possui característica tanto negativa quanto positiva. Portanto, cabem avaliações de risco diferentes em relação ao modo pelo qual afetarão os negócios das organizações. A perspectiva adotada possui grande influência na aceitação, repúdio e transferência do risco.

informações arquivísticas, têm como objetivo descartar documentos e informações que não sejam mais relevantes para a instituição produtora. Para tanto, procedemos à avaliação dos documentos levando em conta os seus valores para a instituição (valores primários) e os valores para a pesquisa científica e para a sociedade como um todo (valores secundários). A partir desta avaliação os documentos serão destinados ao recolhimento na instituição arquivística, onde serão preservados permanentemente, ou serão eliminados, por não serem mais relevantes.

Segundo Michel Duchein, o acesso à informação produzida pelos governos e armazenadas nos arquivos, sejam eles correntes, intermediários ou permanentes, é assegurado pela combinação de dois fatores, o legal e o material (DUCHEIN, 1983, p. 7-8). O fator legal diz respeito ao conjunto normativo positivado capaz de sustentar o direito de acesso à informação sem ferir o direito do cidadão à proteção de sua intimidade, a segurança do Estado e de seus cidadãos e o direito à propriedade intelectual. Trataremos deste aspecto de forma detalhada no próximo capítulo.

O fator material é composto: 1) pela capacidade de conservação física dos suportes (analógicos ou digitais) nos quais a informação arquivística está registrada; 2) pela existência de instrumentos descritivos e de recuperação da informação que proporcionem ao público o conhecimento de sua existência e de seu conteúdo; e 3) pelo fornecimento de infraestrutura de acesso, que pode ocorrer presencialmente ou remotamente. A infraestrutura de acesso físico implica na existência de local adequado e funcionários para o acompanhamento, orientação de consulta, fornecimento de cópias e certidões. O acesso remoto é viabilizado por meio de infraestrutura tecnológica adequada (*hardware, software e rede*) para disponibilizar documentos digitais (ou cópias digitalizadas de documentos em suporte analógico), acesso a bancos de dados e a serviços *online* de atendimento ao cidadão. A adoção e implementação de programas de gestão de documentos e informações do tipo arquivístico, como os vistos anteriormente, permitem que as condições materiais de acesso sejam cumpridas para que tanto o cidadão, quanto os funcionários da Administração Pública, tenham suas necessidades de informação satisfeitas.

3.1 CLASSIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO: IMPLICAÇÕES SOBRE O ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO

Acervos guardados sem qualquer classificação estão no limbo do universo do conhecimento, porque não é possível acessar o conteúdo informacional existente. (LOPES, 2000, p. 267).

Como vimos anteriormente, faz parte das condições materiais de acesso a preservação do suporte físico onde as informações governamentais estão registradas e a existência de instrumentos de recuperação da informação. A classificação e a avaliação são atividades que propiciam o alcance destas condições. Vejamos como isso se dá.

3.1.1 Classificação:

Lopes (2000, p. 247) identifica a classificação, a avaliação e a descrição como as principais atividades da disciplina arquivística. A manutenção dos documentos nos arquivos correntes e intermediários dos órgãos públicos visa atender às necessidades de informação e proporcionar evidências de como as atividades de governo foram executadas. Para atender a estas demandas, os documentos e as informações devem estar acessíveis por meio da ordenação física e intelectual. A classificação é a “ordenação intelectual e física de acervos, baseada em uma proposta de hierarquização das informações referentes aos mesmos [...] a classificação consiste em uma tentativa de representação ideológica das informações contidas nos documentos” (LOPES, 2000, p. 251), ou seja, é uma construção humana, com um propósito específico de ressaltar determinados aspectos da informação contida nos documentos, de forma a serem recuperadas e utilizadas posteriormente.

A classificação é a base para a execução de todas as atividades de gestão da informação. A partir da classificação dos documentos no momento de sua produção somos capazes, não só de recuperar a informação do tipo arquivístico de forma eficiente, mas também de avalia-la, atribuindo prazos de guarda nas fases corrente e intermediária e destinando à guarda permanente ou à eliminação, de definir prioridades para procedimentos de preservação e conservação, assim como conferir acessibilidade e graus de sigilo.

Segundo Schellenberg (2002, p. 84), há três aspectos a serem considerados na classificação dos documentos públicos: 1) a ação que os documentos registram; 2) a estrutura organizacional da instituição produtora dos documentos; e 3) o assunto dos documentos. O primeiro elemento se refere ao motivo pelo qual os documentos foram produzidos: são registros da execução de uma ação. As ações podem ser tratadas em termos de funções, atividades e transações/processos. A função diz respeito a “todas as responsabilidades atribuídas a um órgão a fim de atingir os amplos objetivos para os quais foi criado” (SCHELLENBERG, 2002, p. 84), e é definida na legislação que cria o órgão e regulamenta suas atribuições. As funções são compostas por atividades, e as atividades por transações/processos por meio dos quais as funções são efetivamente executadas. As

atividades podem ser divididas em dois tipos: as mantenedoras, ou atividades meio, e as substantivas, ou atividades fim ou finalísticas. As atividades meio são aquelas relacionadas a gestão interna e são comuns a todos os órgãos, ex: administração de pessoal, gestão financeira e de patrimônio, gestão da informação, das tecnologias de informação e comunicação e dos documentos, entre outras. As atividades finalísticas dizem respeito ao trabalho técnico do órgão, relativo às suas funções específicas. O segundo elemento da classificação é a estrutura organizacional⁵⁷, que reflete os objetivos e funções da instituição e, por isso, é muitas vezes utilizada como espelho para a organização dos documentos de arquivo (SCHELLENBERG, 2002, p. 86). O terceiro elemento é o assunto dos documentos: Schellenberg (2002, p. 92-93) especifica certos tipos de documentos que não são derivados diretamente das ações de governo, como documentos de referência e informações utilizados para subsidiar atividades altamente especializadas. Estes registros se prestariam a uma classificação por assunto.

Schellenberg, portanto, indica três métodos básicos de classificação para os documentos públicos: o funcional, o organizacional e o por assunto. A classificação funcional agrupa os documentos de arquivo segundo a função na qual foi originado, criando unidades de arquivamento para cada transação/processo, que podem ser agrupadas em unidades maiores de acordo com a atividade a que estão vinculadas e as atividades, mais uma vez, agrupadas de acordo com a função de que deriva. No método de classificação organizacional, a estrutura da instituição fornece a base para o agrupamento dos documentos. No entanto, este tipo de classificação só é aconselhável para governos cuja estrutura administrativa seja estável e cujas funções, transações/processos estejam bem definidos (SCHELLENBERG, 2002, p. 91).

Planos de classificação são construções humanas, não são naturais ou óbvios. Ao estruturarmos um plano de classificação, temos dois objetivos em mente: facilitar a avaliação e viabilizar a recuperação da informação e dos documentos arquivados. Para facilitar a avaliação, trabalhamos com a formação de dossiês, onde os itens documentais de uma mesma transação ou processo estão interligados, proporcionando significado ao conjunto. Para que haja uma recuperação eficiente da informação e dos documentos arquivísticos, temos de levar em conta não só a “imagem” da instituição e de seus processos que os profissionais de arquivo concebem, mas as diversas “imagens” que os usuários elaboraram sobre a instituição e, principalmente, a necessidade de informação deste usuário. O plano de classificação deve refletir as imagens e necessidades de informação para fazer sentido para o usuário, pois

⁵⁷ Estrutura organizacional: representação gráfica e descritiva “que divide o trabalho da empresa em tarefas especializadas, designa essas tarefas a pessoas e departamentos, bem como coordena definindo laços formais entre pessoas e departamentos, pelo estabelecimento de linhas de autoridade e comunicação” (TARAPANOFF apud CUNHA; CAVALCANTI, 2008, p. 158).

somente a partir deste sentido ele será capaz de utilizar o sistema de classificação corretamente, e as informações e documentos serão classificados, recuperados e avaliados de forma satisfatória.

Um documento classificado de acordo com um sistema de classificação de documentos obscuro e profissionalizado, no entanto, pode deixar de ser encontrado pelo suposto usuário, já que sua identificação e localização é parcialmente ou inteiramente determinada pela sua classificação. Assim, um sistema de arquivo organizado de acordo com um sistema de classificação obscuro pode resultar em documentos que não são detectáveis pelos usuários do sistema. O resultado é o fracasso do sistema de arquivo. (BAK, 2012, p. 290. Tradução nossa⁵⁸).

Há uma preferência generalizada entre os arquivistas em relação à classificação funcional, baseada na sistematização das funções, atividades, transações/processos. Mas as classificações por assunto e por estrutura organizacional ainda são muito utilizadas. No Brasil, domina a organização dos arquivos administrativos pelo tipo documental, em ordem cronológica, o que implica na fragmentação dos dossiês. Foscarini observa que “uma série de sistemas de classificação que afirmam ser baseados nas funções, em um exame mais profundo resultam apenas em um espelho da estrutura interna da agência” (apud BAK, 2012, p. 291. Tradução nossa⁵⁹). Isso ocorre pela estrutura organizacional refletir as funções da instituição, mas é importante ressaltar que o objetivo de organizar um órgão em setores e departamentos é a racionalização e viabilização da realização das atividades de forma mais eficiente. Isto pode implicar na especialização de setores e departamentos e na segmentação da execução de transações e processos. Ao utilizar a estrutura organizacional como base para um sistema de classificação há que se atentar para a manutenção da integridade dos dossiês e processos, mesmo quando produzidos por vários setores e departamentos. Há, também, sistemas de classificação híbridos que misturam a estrutura organizacional, a tipologia documental, assuntos e funções.

A preferência em relação à classificação funcional se dá, acreditamos, pela necessidade de se integrar a classificação à avaliação. A organização dos dossiês por função/atividade/transação desde a sua produção, tramitação e arquivamento facilita os procedimentos de avaliação, que por si só já são complexos. Não há como avaliar o que não se conhece. O plano de classificação funcional adequadamente realizado auxilia nesta tomada de conhecimento.

⁵⁸ “A record classified according to an arcane and professionalized records classification system, however, may cease to be discoverable by the would-be records user, since its discoverability is partly or entirely determined by its classification. Thus, a recordkeeping system that is organized according to an arcane classification system may result in records that are not discoverable by users of the system. The result is failure of the recordkeeping system.” (BAK, 2012, p. 290).

⁵⁹ “a number of classification systems that claim to be function-based, at a deeper glance turn out to be just a mirror of the agency’s internal structure” (FOSCARINE apud BAK, 2012, p. 291).

3.1.2 Avaliação:

A avaliação é uma função arquivística fundamental por meio da qual se determina a destinação final dos documentos a partir da atribuição de valores arquivísticos⁶⁰ (administrativo, fiscal, legal, probatório e/ou informativo). A avaliação é o controle intelectual sobre os documentos a serem preservados de acordo com as funções e necessidades do órgão produtor.

Um governo não pode manter a totalidade de documentos por ele recebidos, produzidos e acumulados em decorrência da execução de suas atividades. O custo do armazenamento, tanto físico quanto digital, a alocação de recursos (financeiro, pessoas e TI) para tratamento e recuperação da informação e documentos arquivísticos inviabiliza a acumulação mesmo para a nação mais rica. A estimativa usual é de que apenas 1 a 5% do total produzido pelo setor público seja preservado permanentemente, já no setor privado a parcela é ainda menor (COOK, 2011, p. 174). Por outro lado, quantidade não é sinônimo de qualidade, e a abundância de informação do tipo arquivístico pode desorientar os pesquisadores. “Mesmo os mais ardorosos defensores da conservação no interesse da história [...] começaram a temer que o *historiador do futuro, ao tratar do nosso próprio período* possa submergir *na abundância de provas escritas*” (Grã-Bretanha, Public Record Office **apud** SCHELLENBERG, 2002, p. 179). Esta fala data de meados do século XX, mas continua atual se pensarmos no crescente volume de documentos digitais produzidos nas últimas décadas.

Como não podemos preservar permanentemente tudo o que produzimos, a solução é eliminarmos parte dos documentos. A eliminação ocorre após a avaliação dos documentos, para que sejam preservados somente aqueles que possuem valor para a instituição produtora, para a pesquisa e para a sociedade. A avaliação é um processo de análise complexo, que dever ser realizado de forma cuidadosa em que vários fatores são considerados por uma equipe interdisciplinar. Não é um processo rápido, nem fácil, nem, muito menos, barato, principalmente se o acervo não se encontra organizado.

Não há possibilidade de serem inventadas técnicas que reduzam o trabalho de decidir sobre os valores dos documentos a uma operação mecânica. Não há, tampouco, um processo barato e fácil para se descartar documentos a não ser que se decida pela destruição de tudo que haja sido criado, jogando-se, por assim dizer, tudo fora. [...] As dificuldades na avaliação de documentos recentes são tão grandes que não admira que alguns arquivistas, em dado momento, tendessem a fechar os olhos e nada fazer. (SCHELLENBERG, 2002, p. 180).

⁶⁰ Chamamos atenção para distinção entre valores arquivísticos e valores culturais e humanos, os quais trataremos em um próximo capítulo. Valores arquivísticos são os valores administrativo, fiscal, legal, probatório e/ou informativo, os quais justificam a retenção temporária ou permanente dos documentos nos arquivos administrativos ou na instituição arquivística (DICTIONARY, 1988, p. 19).

Avaliar documentos de arquivo é atribuir a eles valores arquivísticos, que Schellenberg dividiu em duas categorias: valores primários e valores secundários. Os valores primários, presentes em todos documentos e informações do tipo arquivístico dizem respeito à utilização imediata pelo próprio órgão produtor dos documentos, ou seja, às razões para as quais foi criado (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 117). Todos os documentos são produzidos com o objetivo de registrar atividades de natureza administrativa, legal e/ou fiscal e tornam-se evidência destas atividades. O valor primário justifica a permanência dos documentos nas fases corrente e intermediária para atender às necessidades administrativas de informação e como evidência para a instituição que os produziu. Os prazos de guarda nas fases corrente e intermediária variam de acordo com a frequência de uso (fase corrente) e com a necessidade de informação ou evidência (fase intermediária), que é apurada por meio de pesquisa do uso e da legislação reguladora dos prazos legais de prescrição. É importante ressaltar a fluidez do ciclo de vida documental. Os períodos definidos para o fim das fases corrente e intermediária não são o resultado de um cálculo exato em que todas as variáveis são conhecidas, mas, sim, o resultado de projeções e estimativas dos dados conhecidos. (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 116-117)

Alguns documentos são destinados para a guarda permanente por possuírem informações de valor secundário, ou seja, informações cujo valor é reconhecido por outros, que não seus produtores, e utilizações científicas imediatas, ou não (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 181-182). Schellenberg divide os valores secundários em valor probatório e valor informativo (SCHELLENBERG, 2002, p. 181-182). O valor probatório não se refere ao valor dos documentos como prova em juízo, este é o valor legal (que é um valor primário). O valor probatório está presente em documentos que registram a origem, o desenvolvimento e o funcionamento de um órgão, “seu modo de ação, sua política em relação a todos os assuntos, seus métodos e seu conjunto de atividades” (SCHELLENBERG, 2002, p. 183). O valor informativo é encontrado em documentos que possuem informações sobre “pessoas, entidades, coisas, problemas, condições, etc. com que o órgão governamental haja tratado” (SCHELLENBERG, 2002, p. 181). São informações, não sobre o governo propriamente dito, mas sobre assuntos que a Administração Pública trata, constituindo fonte de informação para pesquisa em diversas áreas do conhecimento. A existência do valor probatório não exclui o valor informativo, e vice versa.

A partir da identificação, ou não, dos valores secundários podemos fazer a destinação dos documentos. Se os documentos possuem valor probatório e/ou informativo serão recolhidos à instituição arquivística para serem disponibilizados para a consulta pública.

Se não, serão eliminados. Em ambos os casos, a informação do tipo arquivístico é retirada do sistema de informação do órgão produtor. Devemos ressaltar que, tanto o recolhimento quanto a eliminação de documentos e informações do tipo arquivístico, analógicos ou digitais, devem ser registrados e o registro mantido no órgão produtor para controle do acervo.

Vemos, portanto, que a classificação e a avaliação visam ao controle dos acervos. Conhecendo-os, mantendo-os organizados e ordenados, intelectual e fisicamente, impedindo que documentos e informações sem valor sejam armazenados além do tempo necessário e que documentos e informações de valor permanente sejam destruídos.

3.2 A GESTÃO DE DOCUMENTOS NO BRASIL DO PONTO DE VISTA DA CLASSIFICAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DOS DOCUMENTOS PELOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

No Brasil, o aspecto legal do acesso está assegurado por um conjunto normativo já positivado no nível federal, como veremos no próximo capítulo. No entanto, o aspecto material do acesso à informação governamental encontra dificuldade em ser efetivado. Dos três elementos que compõem o fator material do acesso (preservação/conservação, instrumentos descritivos e infraestrutura), nos ateremos aos instrumentos descritivos e aos procedimentos técnicos que lhes dão origem (organização, tratamento e classificação), pois sem a classificação e a organização dos documentos, tanto o acesso, quanto a preservação dos mesmos ficam comprometidos.

Faz parte da gestão de documentos, como vimos anteriormente, procedimentos de organização e classificação de documentos ainda nos arquivos correntes, no momento de sua produção ou recebimento. Enquanto nos arquivos permanentes⁶¹ temos profissionais especializados no tratamento, organização, classificação e descrição de documentos, nos arquivos correntes a classificação dos mesmos fica ao encargo dos servidores produtores e recebedores de documentos que não possuem, *a priori*, nenhuma formação específica para o tratamento da informação e do documento. Acreditamos que, dado o volume de registros produzido diariamente em qualquer instituição, pública ou privada, é inviável que a classificação seja realizada somente por um profissional especializado. A tarefa de classificar e organizar os documentos nos arquivos correntes, assim como proporcionar o acesso aos

⁶¹ *Archives*: Instituição responsável pela aquisição, preservação e disseminação dos conjuntos documentais preservados em função do seu valor arquivístico. (DICTIONARY, 1988, p. 22)

documentos públicos e à informação neles contida é acrescida às atribuições da função que os servidores ocupam na Administração Pública.

Indolfo (2013), em sua tese de doutoramento, traça o perfil dos servidores públicos do Poder Executivo Federal que utilizam o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA)⁶² da Administração Pública federal e que, portanto, desenvolvem atividades de gestão de documentos nos órgãos e entidades federais. Para tanto, Indolfo utilizou o Cadastro Nacional dos Integrantes do SIGA, o qual possui 1.256 (mil duzentos e cinquenta e seis) registros referentes a 27 (vinte sete) Ministérios e órgãos equivalentes (INDOLFO, 2013, p. 177). Verificamos que a maior parte dos servidores cadastrados no sistema desenvolve atividades de gestão nas áreas de Protocolo e Arquivo Geral/Central (33,5 % e 20%, respectivamente), estando os demais servidores atuando nos arquivos setoriais (24,5%) ou em outras áreas (16%) (INDOLFO, 2013, p. 179). Utilizando o “Quadro de Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA” (Figura 2, abaixo), elaborado por Indolfo, identificamos quais as atividades de gestão documental são mais executadas pelos usuários do SIGA.

Figura 2: Quadro “Atividades desenvolvidas na área de gestão de documentos pelos integrantes do SIGA”

Identificação das atividades	Nº de servidores que assinalaram essa opção	Percentual sobre o total de registros
controle da tramitação	718	57%
consulta/acesso	691	55%
arquivamento	675	54%
registro	585	47%
classificação	470	37%
outras	433	34%
avaliação	406	32%
produção	371	29,5%
empréstimo	351	28%
transferência	332	26%
eliminação	306	24%
seleção	298	24%
recolhimento	273	22%

Fonte: INDOLFO (2013, p. 178).

As atividades de controle de tramitação e consulta e acesso (em negrito) foram as mais assinaladas pelos integrantes do SIGA, já as atividades de registro e classificação,

⁶² O Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – **SIGA**, da Administração Pública Federal, tem por finalidade: garantir a todos os cidadãos e aos órgãos e entidades do Poder Executivo o acesso aos documentos de arquivo e às informações neles contidas, resguardadas as restrições administrativas ou legais; integrar e coordenar as atividades de gestão de documentos de arquivo desenvolvidas pelos órgãos setoriais e seccionais que o integram; disseminar normas relativas à gestão de documentos de arquivo; racionalizar a produção e armazenagem da documentação arquivística pública; preservar o patrimônio documental arquivístico da administração pública federal e articular-se com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal. (Disponível em: <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em: 12 de jul. 2014).

imprescindíveis para recuperação e acesso à informação, ficaram em 4º e 5º lugares respectivamente. As atividades de empréstimo, transferência, eliminação, seleção e recolhimento (marcadas em azul), preponderantemente realizadas nos arquivos setoriais e geral/central, são progressivamente menos indicadas. Já as atividades de produção e classificação, realizadas a princípio por todos os servidores, foram indicadas por menos de 40% dos servidores cadastrados no SIGA. Sendo uma das finalidades do SIGA a disseminação de normas relativas à gestão de documentos (BRASIL, 2003, art. 2º, inc. III), verificamos que um pequeno grupo de servidores tem acesso contínuo às informações necessárias à implementação das atividades de gestão de documentos.

O resultado esperado de um programa de gestão de documentos é o fluxo contínuo de destinação dos documentos na Administração Pública, por meio da eliminação⁶³ ou do recolhimento para a guarda permanente na instituição arquivística pública. De acordo com os dados levantados no SIGA, sobre eliminação, e nos relatórios do Arquivo Nacional, sobre recolhimento, percebemos que, apesar da legislação vigente, os órgãos públicos federais não possuem uma rotina contínua de destinação. Dos 270 (duzentos e setenta) órgãos do Poder Executivo Federal listados no site do governo eletrônico⁶⁴, apenas 53 (19,6%) publicaram editais de eliminação de documentos de arquivo desde 1996 (Ver Anexo A). Somente dois órgãos (0,74%), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior mantiveram a constância do registro de eliminações neste período. Nos cinco anos entre 2009-2014⁶⁵, oito órgãos (2,96%) mantiveram uma constância no registro e autorização das eliminações de documentos (Figura 3).

⁶³ Eliminação de documentos que não possuem valor probatório das ações do governo, nem informações significativas para pesquisa científica.

⁶⁴ Disponível em: www.governoeletronico.gov.br/sics-do-governo-federal. Acesso em: 12 jul. 2014.

⁶⁵ Os editais de eliminação de 2014 foram publicados no início do mês de janeiro.

Figura 3: Quadro dos Órgãos do Poder Executivo que mantiveram constância no registro e autorização para eliminação de documentos entre 2009 e 2014.

Órgão	No. de anos com publicação de editais de eliminação	No. de Editais
Agência Nacional de Águas – ANA	3	3
Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	5	18
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	4	10
Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ	4	7
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	4	5
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN	4	6
Ministério das Cidades	3	3
Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	4	4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do SIGA⁶⁶.

Segundo os relatórios de atividades e relatórios de gestão do Arquivo Nacional, no período de oito anos, entre 2005-2013, a instituição arquivística registrou 73 recolhimentos de documentos provenientes da Administração Pública Federal. Estes recolhimentos foram realizados por 47 órgãos. De 2010 a 2012 não foram registrados recolhimentos nos relatórios. (Figura 4)

Figura 4: Quadro de recolhimentos realizados pelo Arquivo Nacional entre 2005 e 2014.

Ano	No. de Recolhimentos	Quantificação de documentos recolhidos
2005	9	475,29 m. l.; 54 documentos filmográficos
2006	8	171,574 m. l.; 675 documentos cartográficos
2007	17	271,80 m. l.; 54334 folhas; 1 processo; 184 fitas U-matic; 13 fitas SP; 2 CDs
2008	25 ⁶⁷	710,80 m. l.; 7126 folhas; 4 documentos iconográficos
2009	13	174,95 m. l.; 1661 folhas; 308 documentos filmográficos; 2046 documentos iconográficos; 16 rolos de microfilme; 5 caixas de arquivo; 1 CD; 184 documentos sonoros
2013	1	Não informado

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Relatórios de Atividades do Arquivo Nacional⁶⁸.

Podemos verificar que nenhum dos 47 órgãos possui uma rotina constante de recolhimento (ver Anexo B). Vemos, portanto, que a Administração Pública do Poder Executivo Federal não possui uma efetiva gestão de seus documentos públicos.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

⁶⁷ Destes 25 recolhimentos, nove são provenientes das Assessorias de Segurança e Informação e Divisões de Informação ou Inteligência, abrangendo o período de 1969-2002, e dez são do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, de documentos oriundos de órgãos extintos.

⁶⁸ Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=28>. Acesso em: 12 jul. 2014.

Diante da nova lei de acesso à informação (Lei Federal 12.527), promulgada em novembro de 2011, a Controladoria Geral da União (CGU) promoveu, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pesquisa sobre os valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. A pesquisa, orientada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior e servidores de variados escalões hierárquicos de diversos órgãos federais, revelou que apesar de existir uma percepção generalizada quanto à legitimidade do direito de acesso à informação governamental, os servidores relutam em atender aos pedidos, procedendo a uma avaliação acerca da pertinência e da relevância dos mesmos (BRASIL, 2011, p. 8).

Os entrevistados apontam como fator de atraso ou dificuldade no atendimento das solicitações de informação a insuficiência de infraestrutura ou recursos humanos, além de colocarem a prestação de informações em nível inferior de importância em relação às suas atribuições específicas. “...foi apontado que esta atividade de prestação de informações poderá comprometer a capacidade dos órgãos de bem desempenhar as atribuições que lhe são próprias e precípuas” (BRASIL, 2011, p. 9).

No que diz respeito à gestão de documentos nos órgãos da Administração Pública Federal, o relatório da CGU indica que 66,5% dos servidores apontaram a existência de sistema eletrônico de protocolo e tramitação de documentos nas áreas de trabalho (BRASIL, 2011, p. 13), o que evidencia o uso da Tecnologia da Informação para o controle do fluxo dos documentos, inerente à Gestão de Documentos. No entanto, perguntados sobre a frequência de treinamentos e cursos de gestão de documentos e segurança da informação, 61,5% responderam que ocorrem “raramente” ou “nunca” (BRASIL, 2011, p. 15). Percebemos que os servidores públicos consideram que estão recebendo informações insuficientes sobre Gestão de Documentos e sobre os fundamentos e propósitos destas práticas.

O direito de acesso à informação governamental está intimamente ligado à implementação de práticas de Gestão de Documentos. Não só o acesso a longo prazo, por meio do recolhimento e da preservação dos documentos nas instituições arquivísticas públicas, mas o acesso imediato aos documentos públicos nos próprios órgãos produtores, com a adoção de procedimentos de classificação, controle de tramitação, organização e arquivamento desses registros. O relatório da CGU indica a divergência entre a gestão da informação e dos documentos “em abstrato” e a prática vivenciada cotidianamente pelos servidores públicos. Apesar de alguns órgãos já possuírem a infraestrutura para a gestão de documentos (sistemas de gestão de documentos, gestão informatizada de processos), em

outros órgãos não há controle sobre a apropriação e o destino de informações públicas por servidores (BRASIL, 2011, p. 12-13). Foi identificada, também, uma “tendência” em que os órgãos cujos dirigentes se mostram “alheios, distantes e desfamiliarizados” com as atividades de gestão da informação e de documentos, os servidores tendem a ser “resistentes e reativos” à política de acesso à informação pública (BRASIL, 2011, p. 13). Como explicar a existência do direito e das técnicas, métodos e instrumentos de gestão de documentos e a ausência de sua efetivação na Administração Pública Federal?

Desde meados do século XX, a arquivologia tem-se detido na gestão dos documentos junto à Administração Pública, não só como forma de garantir a avaliação e o recolhimento dos documentos de guarda permanente, mas também, como método de recuperação da informação governamental, por meio de sua classificação e controle. Desde então, tem-se desenvolvido técnicas, metodologias, procedimentos e instrumentos que venham a facilitar o tratamento da informação governamental do tipo arquivístico pelos próprios servidores públicos, no âmbito da Administração Pública, sob orientação e coordenação dos arquivistas e gestores de documentos.

É também de meados do século XX, a preocupação dos governos com a regulamentação do direito de acesso à informação governamental, por intermédio do direito positivado, ou seja, das constituições, leis e decretos. Não é mera coincidência, uma vez que a gestão documental está intimamente relacionada às condições de exercício do direito de acesso à informação produzida e acumulada pelos governos. No próximo capítulo trataremos da evolução desta pretensão até a sua constituição como direito de acesso à informação governamental e como, na legislação brasileira, o acesso está ligado à gestão documental.

4 DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

Como vimos anteriormente, desde os primórdios os governos produzem e recebem informações para o exercício de suas atividades. Parte destas informações era, e continua sendo, registrada em suportes físicos (placas de argila, pedras, papiros, pergaminhos, papel, mídias magnéticas ou ópticas, etc.) que são organizados e acumulados formando os arquivos destes governos. Durante toda Antiguidade, Idade Média e Idade Moderna, estas informações registradas foram consideradas propriedades dos governantes e o acesso a elas pelos governados era um privilégio concedido. As ideias iluministas, desenvolvidas a partir do século XVI, que promoveram o uso da razão para conduzir o desenvolvimento humano em todos os seus aspectos, criticavam a autoridade e a tradição cultural e institucional e tinham como objetivo combater qualquer forma de tirania, fosse ela intelectual, moral ou religiosa (BINETTI, 1999, p. 605-606). Na França, o movimento filosófico iluminista se concentrou nas questões políticas e sociais em virtude das especificidades do governo absolutista francês. Apesar de não possuir características revolucionárias (já que os iluministas acreditavam na mudança pela educação do governante), as ideias iluministas prepararam o ambiente para a Revolução Francesa de 1789, que estabeleceu uma nova ordem.

[...] da mera restauração de uma ordem perturbada pelas autoridades, se passa à fé na possibilidade da criação de uma ordem nova; da busca pela liberdade nas velhas instituições, se passa à criação de novos instrumentos de liberdade; enfim, é a razão que se ergue contra a tradição de legislar uma constituição que assegurasse não só a liberdade, mas trouxesse também a felicidade ao povo. (PASQUINO, 1999, p. 1123).

É no escopo desta nova ordem, uma ordem burguesa, que o regime absolutista e a noção de poderes ilimitados dos governantes chegaram ao fim. Em meio a uma série de mudanças políticas e sociais trazidas pela Revolução Francesa está a ideia de acesso público aos documentos produzidos, recebidos e acumulados pelos governos, prevista por lei com a criação dos *Archives Nationales*, em 1790, e com a generalização do acesso por todos os cidadãos, em 1794⁶⁹. A partir da criação do arquivo nacional francês, outros países, por influência, criaram seus arquivos nacionais públicos ao longo dos séculos XIX e XX – Argentina (1821), México (1823), Brasil (1838), Inglaterra (1838), Espanha (1866), Índia (1891), Canadá (1912), Alemanha (1919), Austrália (1920), Chile (1927), Estados Unidos da

⁶⁹ A importância da legislação francesa para a Arquivologia está na criação de um arquivo público e não no ineditismo da permissão do acesso, já que a Constituição do Reino da Suécia, em 1766, já previa o acesso aos documentos pelos cidadãos “Para favorecer o intercâmbio de opiniões e a informação do público, todo cidadão sueco terá livre acesso aos documentos oficiais” (DUCHEIN, 1983, p. 11).

América (1934), mas foi somente após a 2ª. Guerra Mundial que o acesso às informações governamentais passou a ser considerado como um direito do cidadão.

Neste capítulo tratamos do direito de acesso à informação governamental, não como uma expectativa ou um ideal do que deveria ser, mas como um direito positivado por meio da legislação promulgada pelos governos. Examinamos sua evolução no contexto mundial e, em seguida, nos atemos ao direito de acesso à informação governamental no Brasil, de forma contextualizada, desde a configuração do Brasil como uma nação independente até os nossos dias. Observamos que o direito de acesso à informação governamental já estava presente, de forma muito incipiente, na Constituição de 1824 e foi evoluindo até a Constituição de 1988, onde alcançou a sua forma mais completa e abrangente. Da mesma forma, vemos que a Lei n. 12.527/2011 é a consolidação de diversas leis e decretos, promulgadas e editados após a Constituição de 1988, mais uma vez reforçando as expectativas da população em relação à conduta dos governos e do Estado brasileiro.

4.1 COMO ENTENDEMOS O TERMO “DIREITO”

Em primeiro lugar, o que é “direito”?

Para Norberto Bobbio, o direito é um conjunto de normas de conduta e de organização, que tem como objetivo regular as relações de um grupo social propiciando sua convivência e sobrevivência. Estas normas regulam tanto as relações familiares, econômicas, políticas, quanto as formas de reação à violação destas normas e a institucionalização das sanções. Bobbio considera o direito como principal instrumento de dominação, por meio do qual as forças políticas que exercem o poder legitimam o uso da coação física. (BOBBIO, 1999, p. 349).

Para Niklas Luhmann, o direito é uma estrutura cujos limites e formas de seleção são definidos pelo sistema social. O direito não é a única estrutura social, além dele temos as estruturas cognitivas, os meios de comunicação e a institucionalização dos esquemas de diferenciação de sistemas na sociedade. No entanto, o direito é fundamental pois,

[...] sem a generalização congruente de expectativas comportamentais normativas os homens não podem orientar-se entre si, não podem esperar suas expectativas. E essa estrutura tem que ser institucionalizada ao nível da própria sociedade, pois só aqui podem ser criadas aquelas instâncias que domesticam o ambiente para outros sistemas sociais. (LUHMANN, 1983, p. 170)

Ferraz Jr. aponta esta característica dicotômica do direito que promove tanto a ordem quanto a revolução e a desordem; a obediência e a revolta; a aceitação do *status quo* e a sustentação moral da indignação e da rebelião; dá oportunidades iguais e ampara os

desfavorecidos; mas também é um instrumento manipulável, acessível aos especialistas e que permite o controle e a dominação. (FERRAZ JR., 2010, p. 9-10).

Podemos dizer, então, que o direito é o conjunto de normas de conduta que rege as relações familiares, sociais e econômicas. Estas normas são institucionalizadas pelo Estado, ou seja, são positivadas na forma da Constituição, leis e decretos e, a partir desta institucionalização, os membros desta sociedade passam a ter uma expectativa em relação às ações dos demais e às suas próprias. Entretanto, o direito está sempre em evolução e por vezes se adianta ao comportamento médio da sociedade, propondo novas formas de conduta que propiciem uma melhor vivência e convivência. Por outro lado, o direito também é uma forma de coação e instrumento de dominação das forças políticas que detêm o poder de legislar.

Para falarmos sobre direito de acesso à informação governamental no Brasil, precisamos entender como é constituído o ordenamento jurídico neste país, e como se dá sua aplicação no âmbito da Administração Pública, que, por meio de seus servidores, produz, trata, usa e disponibiliza as informações as quais chamamos informações governamentais.

No Brasil, o direito obedece a um ordenamento hierarquicamente escalonado de normas jurídicas. As normas constitucionais estão no nível mais alto, sendo seguidas pelas normas legais (leis e medidas provisórias) e por último estão os atos administrativos, as decisões judiciais e os negócios jurídicos. Assim posto, as normas jurídicas devem ser produzidas em conformidade com as normas superiores, ou seja, os atos administrativos, decisões judiciais e negócios jurídicos devem estar em conformidade com as leis e medidas provisórias, e estas com a Constituição. (AMARAL, 2010, p. 1)

Uma constituição é um sistema aberto de princípios e regras. As regras são descrições objetivas de determinadas condutas e são aplicáveis a um conjunto determinado de situações. Ou seja, quando os fatos se enquadram na previsão abstrata da regra, ela é aplicada, produzindo uma conclusão sobre os fatos. Os princípios são relatos com maior grau de abstração, não determinam uma conduta específica e são aplicáveis a um conjunto amplo e indeterminado de situações (BARROSO, 2003, p. 33-34). Os princípios orientam para um estado de coisas ideais, cuja consecução deve ser buscada e alcançada, muitas vezes, por meio da mudança ou incorporação de comportamentos. Podendo-se afirmar que “... os princípios instituem o dever de efetivação de um estado de coisas mediante adoção de comportamentos a ele necessários” (BINENBOJM, 2009, p. 6). Desta forma, vemos que a Constituição e a legislação que dela decorre são garantias formais de um direito, de uma expectativa. A consecução deste direito somente será alcançada com a mudança de comportamento da

sociedade, de forma geral, e principalmente de grupos sociais envolvidos diretamente em sua aplicação.

4.2 O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

O direito de acesso à informação pública, segundo Lavallo Cobo, consiste na possibilidade das pessoas físicas ou jurídicas de solicitar, consultar, tomar conhecimento e obter cópias de documentação oficial ou informações que se encontrem em poder do Estado (LAVALLO COBO, 2000, p. 33). Este é um direito que está intimamente ligado ao exercício da democracia e ao controle dos representantes eleitos pela sociedade. Para Pierini e Lorences, o direito de acesso à informação é um reconhecimento formal da capacidade de toda pessoa buscar, requerer e receber

[...] informação pública correta sobre uma variada classe de questões que se encontram em todo tipo de arquivo governamental, e que se referem à atividade funcional dos distintos poderes do Estado e/ou daqueles entes públicos, privados ou mistos onde existam interesses públicos comprometidos; tudo isso em conformidade com a publicidade dos atos de governo. (PIERINI; LORENCES, 1999, p. 21. Tradução nossa⁷⁰).

Martínez Becerril (2009, p. 39) chama a atenção de que o princípio que sustenta o direito de acesso à informação é que a informação sob a guarda de órgãos públicos é um bem público e, portanto, pertence à sociedade e não somente aos dirigentes e funcionários destes órgãos. Para Marco Cepik, o direito à informação abrange

[...] um leque relativamente amplo de princípios legais que visam assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma, que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem como o acesso a qualquer informação sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei. (apud LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014, p. 52).

Podemos analisar estas definições por dois aspectos:

- 1) Direito de obter informação, que inclui o acesso aos arquivos, registros e documentos independentemente da mídia em que foram produzidos;
- 2) Direito de ser informado, que inclui a capacidade de receber informações objetivas, oportunas e completas.

No primeiro aspecto, o direito de acesso às informações governamentais é o reconhecimento formal da capacidade das pessoas físicas ou jurídicas para solicitar, consultar, conhecer e obter cópias de documentos oficiais ou de informação sob a guarda de instituições públicas

⁷⁰ “información pública certera sobre una muy variada clase de cuestiones que se encuentran en todo tipo de archivos gubernamentales, y que se refieren a la actividad funcional de los distintos poderes del Estado y/o de aquellos entes públicos, privados o mixtos donde existan intereses públicos comprometidos; todo ello de conformidad a la publicidad de los actos de gobierno.” (PIERINI; LORENCES, 1999, p. 21).

armazenadas em seus arquivos ou banco de dados e que se referem às suas atividades. Os autores incluem como tipo de informação governamental aquelas provenientes dos documentos e dos arquivos. No segundo aspecto, é a obrigação dos órgãos públicos de informar a população, divulgando e dando publicidade às informações sobre suas atividades, missão, dirigentes, gestão fiscal, etc. utilizando os meios de comunicação. Na legislação brasileira, chamamos isso de princípio constitucional da publicidade da administração pública: uma publicidade por requerimento e uma publicidade de ofício, sobre as quais tratamos mais à frente neste capítulo.

O exercício da democracia nos dias de hoje não se restringe à participação nas eleições por meio do voto naqueles que serão os seus representantes tanto no Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo. Várias outras possibilidades de participação estão previstas pela legislação nos âmbitos federal, estadual ou municipal, tais como audiências públicas⁷¹, plebiscitos e referendos⁷², apresentação de projetos de lei por iniciativa popular⁷³, entre outras formas. Para que esta participação ocorra de forma consciente e efetiva, é necessário que a população possa tomar conhecimento dos detalhes que envolvem a administração do país, do estado e do município, relacionados às políticas implementadas, recursos humanos (quantitativo, qualificação, disponibilidade, alocação, etc), recursos financeiros (gestão financeira – receita/despesa), recursos materiais, recursos tecnológicos e recursos informacionais. As propostas e intervenções populares que estiverem em harmonia com os recursos disponíveis para sua execução, o que somente ocorrerá se as informações governamentais forem acessíveis para a sociedade, terão mais chance de serem implementadas. Lembrando que a acessibilidade da informação governamental implica previsão e regulamentação legal e em sua organização física e intelectual propiciando a recuperação, quando e onde for necessária.

[...] sem acesso à informação, a participação cidadã nas questões públicas se tornaria de cumprimento impossível ou enganoso, dado que apresenta importância

⁷¹ A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que versam sobre meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras. Constitui, ainda, instrumento de realização da missão institucional do Ministério Público e subsídio para o processo legislativo e para o processo judicial nas ações de controle concentrado da constitucionalidade das normas. (Fonte: Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3145/audiencia-publica-no-processo-administrativo#ixzz3UYFbh1Ct>. Acesso em: 10 abr. 2015)

⁷² 1963 – Plebiscito sobre sistema de governo parlamentarista ou presidencialista; 1993 – novo plebiscito sobre sistema de governo parlamentarista, presidencialista ou monarquista; 2005 – referendo sobre a proibição de comercialização de armas de fogo e munição; 2010 – somente no Estado do Acre, referendo sobre o horário no Estado; 2011 – somente no Estado do Pará, plebiscito pela divisão do Estado em dois; 2014 – somente na cidade de Campinas, plebiscito para criação de dois distritos.

⁷³ Lei 8.930, de 7 de setembro de 1994, tipificando novos crimes hediondos; Lei Complementar nº. 135 de 2010 (Lei da ficha limpa) entre outras.

significativa para fomentar um voto responsável, maior compromisso com os assuntos públicos e melhor qualidade de gestão estatal. (LAVALLE COBO, 2000, p. 35. Tradução nossa⁷⁴).

Esta é outra finalidade de acesso à informação, o acesso para participação e controle da sociedade sobre o governo. O incentivo à participação popular e o direito de acesso à informação que facilite esta participação também está previsto na Constituição e legislação brasileiras, como veremos a seguir.

4.2.1 Origem:

Como já dissemos anteriormente, a noção de acesso às informações de governo é, relativamente à história dos governos, bem recente. O controle da informação acumulada pelos governos por meio dos censos, dos questionários, dos trabalhos encomendados aos cartógrafos, naturalistas, geógrafos, sem contar os relatórios enviados por informantes, não era uma tarefa fácil. Mesmo com a centralização dos arquivos, da codificação de mensagens sigilosas e da censura às publicações, informações eram repassadas ao público oficialmente ou extraoficialmente, e alguns governos eram particularmente mais abertos neste sentido, como a República Holandesa (1579-1795), a Inglaterra durante a Guerra Civil (1642-1649) e depois de 1688, e a Suécia entre os anos de 1766 e 1772. Os governos precisavam divulgar algumas informações, como a proclamação em voz alta das leis e decretos e fixação de suas cópias em locais públicos. No entanto, consideravam que informação demais poderia incentivar a população a se manifestar sobre questões de Estado, o que não era desejável. A manutenção do equilíbrio entre informação ostensiva e informação secreta era difícil de manter. (BURKE, 2003, p. 132-133).

Poderíamos escolher o final do século XVIII, a partir da Revolução Francesa, para começarmos a discorrer sobre o acesso à informação governamental, mas Rodolfo Iribarne (apud PIERINI; LORENCES, 1999, p. 22) nos lembra de nossa origem e da cultura de sigilo em que os países da América Latina foram forjados por 400 anos. Segundo Iribarne, a descoberta e conquista do Novo mundo no século XVI se deram no momento em que o autoritarismo e o absolutismo monárquico já se estabeleciam na França e na Espanha. Na Espanha, o pensamento absolutista e militar travou uma luta, no plano intelectual, contra a Escola de Salamanca, composta por professores universitários espanhóis e portugueses,

⁷⁴ “... sin acceso a la información, la participación ciudadana en las cuestiones públicas se tornaría de cumplimiento imposible o falaz, dado que presenta significativa importancia para fomentar un voto responsable, mayor compromiso con los asuntos públicos y una mejor calidad de la gestión estatal” (LAVALLE COBO, 2000, p. 35).

especialmente por teólogos, e responsável pelo renascimento do pensamento em diversas áreas, marcadamente a teologia, a política, o direito e a economia (ALVES; MOREIRA, 2009, p. 1-4). O principal pensador desta escola, Frei Francisco de Vitória (1492-1546), ao desenvolver estudos sobre o direito natural do homem, já pensava sobre o *jus communicationis*, o direito de busca, acesso e difusão da informação, tão importante no contexto iluminista, para a produção, desenvolvimento e divulgação do conhecimento científico. Ali começou o embate que opôs o poder absoluto dos reis à noção de República, que tem como característica a publicidade e transparência dos atos de governo (IRIBARNE apud PIERINI; LORENCES, 1999, p. 22). No entanto, o fortalecimento do poder monárquico e dos Estados absolutistas sufocou as ideias iluministas, que ficaram restritas à pequenos grupos de intelectuais por mais de duzentos anos.

No Brasil, para além das questões acerca do poder absoluto dos monarcas e da noção do país e seus habitantes como propriedades reais, ainda havia os aspectos da colonização e exploração das riquezas do recém descoberto Novo Mundo que eram tratados como segredo. Toda informação sobre a flora, a fauna, minérios e, principalmente, sobre localização e rotas de transporte eram rigidamente controladas por Portugal para evitar a “cobiça” de outras nações. “Quando recomendada a Gomes Freire, 1751, as maiores cautelas contra a cobiça das potências, o resguardo dos sertões, ‘**cujo segredo**, e não a força, teve o Brasil em segurança há mais de dois séculos’, apenas repete a cediça orientação da metrópole” (CUNHA, 2003, p. 51. **Grifo nosso**). São vários casos em que os monarcas proibiam a circulação de publicações e documentos com informações consideradas confidenciais⁷⁵. Esta cultura do segredo aliada à noção de propriedade real fez parte da administração da colônia e constitui parte do caldo cultural que ainda encontramos na administração pública atual. Por outro lado, uma das condições para o acesso à informação é a inteligibilidade do seu registro, o que, neste período, estava comprometida pelo analfabetismo. A maior parte da população não sabia ler, o que tornava inútil as vistas ou a obtenção de cópias dos documentos dos governos (LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014, p. 53).

Segundo Lavallo Cobo (2000, p. 36-37), as primeiras normas relativas ao acesso à informação governamental surgiram em países em que a racionalização burocrática já estava

⁷⁵ Em 1504, Dom Manuel proibiu os cartógrafos de representar a costa africana para além do Congo e determinou que os mapas existentes fossem submetidos à censura; a obra “Sumário do Oriente”, do boticário português Tomé Pires, foi mantida em segredo por ter informações sobre especiarias e em 1550 a sua tradução italiana apareceu sem o capítulo que tratava deste assunto; em 1711, a obra de Antonil, “Cultura e Opulência do Brasil”, foi censurada por temor de que os estrangeiros pudessem tomar conhecimento das rotas para as minas de ouro (BURKE, 2003, p. 132).

consolidada e o conceito de serviço público absorvido e internalizado, além da pressão da imprensa e dos meios de comunicação preocupados em obter um canal formal de consulta à informação oficial. A burocracia, como Weber a definia, era “o exercício do controle com base no conhecimento” (WEBER apud BURKE, 2003, p. 111) e cujo poder estava no governo impessoal fundado nos regulamentos formais e comunicações escritas, utilizando canais pré-definidos. Segundo Peter Burke, no início da era moderna, os Estados europeus acompanharam o crescimento e o fortalecimento da burocracia, assinalados pelo aumento no número de funcionários e no surgimento de prédios específicos para a administração (BURKE, 2003, p. 111-112). O estado moderno se preocupava com a acumulação de informações com o objetivo de controlar a população, tanto para alimentá-la em períodos de escassez ou recrutá-la para a guerra, quanto para aumentar os impostos. Como consequência, o volume de documentos sobre o reino, seus súditos, arrecadação, etc. aumentou consideravelmente, o que levou, também, à criação de diversos depósitos de arquivos como vimos no capítulo 2. Os países nórdicos e anglo-saxões foram os primeiros a assegurar legalmente o acesso à informação por meio da definição de regras e procedimentos que permitiam ao público o conhecimento dos assuntos oficiais. A Suécia foi um dos países ocidentais pioneiros na regulamentação do direito de acesso à informação, no âmbito de uma reforma constitucional que extinguiu o poder absoluto do soberano. Em 1766, foi promulgada a “Lei para liberdade e imprensa e de direito de acesso às atas públicas”, com a intensão de criar um instrumento que possibilitasse não só a vigilância do governo e de seus funcionários, mas também o combate à inaptidão, à deficiência e à corrupção destes (MARTINÉZ BECERRIL, 2009, p. 20-21). Lavalle Cobo (2000, p. 37) enfatiza que tal legislação só foi aprovada após árduos e dificultosos debates parlamentares acerca da pertinência deste direito e de suas consequências para o Estado.

No entanto, é a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 26 de agosto de 1789, que é considerada o marco legal fundador do direito à informação governamental. Os revolucionários franceses determinaram, no artigo 15, que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (apud LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014, p. 54). Os ideais revolucionários franceses foram levados à Europa pelas conquistas de Napoleão Bonaparte (1803-1815), que alteraram as fronteiras, as leis, as instituições e a atmosfera política.

[...] as instituições da Revolução Francesa e do império napoleônico foram automaticamente aplicadas ou então funcionavam como modelos óbvios para a administração local [...]. Essas mudanças provaram ser bem menos reversíveis do que a mudança de fronteiras. Assim, o Código Civil de Napoleão continuou sendo, ou tornou-se novamente, a base do direito local na Bélgica, na Renânia (mesmo

depois de sua reintegração à Prússia) e na Itália. [...] Os soldados franceses que guerrearam de Andaluzia a Moscou, do Báltico a Síria [...] estenderam a universalidade de sua revolução mais eficazmente do que qualquer outra coisa. E as doutrinas e instituições que levaram consigo, mesmo sob o comando de Napoleão, desde a Espanha até a Ilíria, eram doutrinas universais, como governos sabiam e como os próprios povos logo viriam a saber. (HOBSBAWN, 2012, p. 152, 154)

Ainda no século XIX, governos de países como Bélgica, França, Inglaterra, Itália e Países Baixos admitiram o livre acesso aos documentos governamentais, sob determinadas condições e dentro de limites estipulados (DUCHEIN, 1983, p. 4). Na América Latina, em 1888, o governo da Colômbia permitiu que as pessoas solicitassem documentos em poder da administração pública e dos arquivos governamentais, por meio do Código Político e Municipal (MARTÍNEZ BECERRIL, 2009, p. 21).

Segundo Michel Duchein, é somente após a 2ª. Guerra Mundial que o direito de acesso à informação foi explicitamente formulado no artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos aprovada pelas Nações Unidas em 1948: “direito a... pesquisar e receber informações e opiniões e de difundi-las, sem limitação de fronteiras...” (apud DUCHEIN, 1983, p. 11. Tradução nossa⁷⁶). A partir desta diretriz, muitos países incorporaram este direito às suas constituições e legislação. Em 1949, numa Alemanha ainda ocupada pelos norte-americanos, os Estados da Baviera e de Hesse promulgaram leis de imprensa que reconheciam o direito dos meios de comunicação de exigir das autoridades informações governamentais e o dever destas de fornecê-las. Estas leis separavam o “direito de informar” e o “direito de se informar”. Como resultado, a República Federal da Alemanha incluiu na sua constituição, promulgada em 1949, o direito de se informar: “Todos têm o direito de expressar e divulgar livremente o seu pensamento por meio da palavra, por escrito e pela imagem, bem como de se informar, sem impedimentos, em fontes de acesso geral” (Constituição da República Federal da Alemanha, art. 5º, inc. I, apud LIMA; CORDEIRO; GOMES, 2014, p. 56-57). Também em 1949, a Costa Rica incluiu o artigo 19 em sua Constituição “É garantido o acesso gratuito ao serviço administrativo para fins de informação em matérias de interesse público. Permanecem excluídos os segredos de Estado” (apud DUCHEIN, 1983, p. 12. Tradução nossa⁷⁷). Em 1951, a Finlândia promulgou uma lei específica para garantir a publicidade dos documentos de caráter geral, mas definindo situações em que o governo pode excluir, por decreto, conjuntos documentais desta livre consulta (*Act on the Openness of Government Activities*). Em 1966, os Estados Unidos da América promulgaram o *Freedom of*

⁷⁶ “derecho a... investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras...” (apud DUCHEIN, 1983, p. 11).

⁷⁷ “Se garantiza el libre acceso a los departamento administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado” (apud DUCHEIN, 1983, p. 12. Tradução nossa)

Information Act, definindo os documentos que podiam ser solicitados por uma pessoa, aqueles que o *Federal Register* tem obrigação de publicar e enumerando detalhadamente os documentos que terão seu acesso restrito. A lei também regulamenta os procedimentos para solicitar acesso às informações, para a negativa, por parte da administração pública, e para os recursos à tal negativa. Na sequência, outros países garantiram formalmente o direito à informação em suas constituições e leis, como a Noruega (1967, 1970), Dinamarca (1970), Portugal (1976), França (1978), Austrália e Canadá (1982), Itália (1990, 1992), e Espanha (1992) (DUCHEIN, 1983, p. 12-13; MARTÍNEZ BECERRIL, 2009, p. 21-37).

4.2.2 Evolução do direito de acesso à informação governamental no Brasil:

Observamos no Brasil, nos períodos da colônia, império e república, as mesmas influências que as ideias absolutistas, iluministas e republicanas exerceram nos países e governos europeus. Estas ideias estão refletidas na formação das instituições e do direito nas diversas etapas históricas pelas quais o Brasil passou. Tratamos, a seguir, da legislação promulgada e outorgada no Brasil concernente ao trato das informações e dos arquivos governamentais, passando rapidamente pelo Brasil colônia (somente a partir da chegada de D. Maria I e do príncipe regente D. João – 1808-1822), Brasil império (1822-1889) e Brasil república (1889-), detendo com mais detalhes na legislação vigente.

4.2.2.1 Brasil Colônia – 1808-1822⁷⁸.

A exploração das colônias na América pelos países europeus só foi possível pela combinação de um Estado absolutista e centralizado e da formação de uma forte classe de mercadores e armadores nestes países. Foi a aliança entre os monarcas e esta burguesia comercial que criou as condições econômicas, dentro de uma política mercantilista, para que a colonização fosse efetivada. De um lado, os mercadores e banqueiros forneciam recursos materiais, enquanto a Coroa portuguesa assegurava o controle dos mercados, essencial para a acumulação de capital (COSTA, 2010, p. 21-22).

O monopólio tinha como objetivo impedir que outras nações europeias concorressem com os comerciantes portugueses, e era exercido opressivamente. Portugal

⁷⁸ Para os fins deste trabalho, levaremos em conta apenas o período compreendido entre a chegada da corte portuguesa ao Brasil, em fuga da invasão francesa à Portugal, até a independência do Brasil, momento que se tornou sede do governo português. As leis, alvarás, decretos e cartas régias deste período são conhecidas como “Código Brasileiro”, impresso no Rio de Janeiro entre 1808 e 1820, pela Imprensa Régia (ALMEIDA, 2003, p. 56).

estendeu à colônia o seu aparato burocrático e profissional para a administração dos interesses metropolitanos, independentemente dos desejos e das necessidades da população local. “A ordem jurídica vigente, no domínio privado ou público, marchará decisivamente no sentido de preeminência do poder público sobre as comunidades, solidificando uma estrutura com tendência à perpetuação das situações de domínio estatal” (MENDES apud WOLKMER, 2010, p. 52).

Nos primeiros séculos da colonização do Brasil, a monarquia portuguesa se caracterizava pelo absolutismo e pela centralização, iniciados pela dinastia de Avis, já em 1383. Segundo os princípios absolutistas, que justificavam teoricamente o processo político de transição das concepções medievais para as modernas ideias de Estado, todos os poderes, por vontade divina, se concentravam nas mãos do monarca que tinha liberdade de tomar todas as medidas necessárias para garantir a realização do bem estar coletivo (CAMPOS, 2003, p. 22). Para tanto, os monarcas portugueses lançaram mão da lei como instrumento para dar cumprimento à sua missão. E é deste período a revisão e ordenação da legislação existente em Portugal que, à época de sua conclusão no reinado de D. Afonso V, em 1446, ficou conhecida como Ordenações Afonsinas. Em 1514, foram publicadas as Ordenações Manuelinas, que pouco alteraram as ordenações anteriores, e em 1603, as Ordenações Filipinas, que resultam da legislação esparsa chamada “Leis Extravagantes” e das Ordenações Afonsinas e Manuelinas. Tais ordenações, juntamente com a legislação de circunstância e a legislação local regiam a vida dos direitos no Brasil colônia (ALMEIDA, 2003, p. 55-56).

No período colonial Brasileiro, eram fortes as ideias e valores da Contra Reforma, apegados à tradição, às crenças religiosas pautadas na renúncia, no servilismo e na disciplina. Portugal se afastou da Europa renascentista, dos estudos científicos e das ideias iluministas. Somente com o reinado de Dom José I e da indicação do Marques de Pombal como primeiro ministro (1750-1777), deu-se início a uma série de reformas que abrangeram as relações com a Igreja Católica, a economia, a educação e a administração da colônia. As inovações pombalinas abriram espaço para os avanços científicos e culturais, para a reformulação do ensino e do modelo universitário e da reestruturação da máquina administrativa sem, no entanto, abrir mão do absolutismo, que se fortalecia na roupagem de um absolutismo esclarecido. O direito existia para proteger os interesses do governo e não para garantir as expectativas da população. (WOLKMER, 2010, p. 53-58)

É neste contexto que Dona Maria I⁷⁹, rainha de Portugal e Dom João, príncipe regente de Portugal, aportam no Rio de Janeiro em 1808, fugindo das tropas de Napoleão Bonaparte que invadiram Portugal. O governo português que se instalou no Brasil, para daqui continuar a governar as demais colônias, com o apoio e interesse da Inglaterra, criou todo o aparato institucional necessário e eliminou as restrições do vínculo colonial. Tal como vimos no primeiro capítulo, D. João, como soberano absolutista, via como sua propriedade todo o reino e suas instituições. Ao criar a Academia Real Militar, em 1810, D. João se refere ao Arquivo militar como sua propriedade: “... o Official Engenheiro que for Director do **meu** Real Archivo Militar...” (BRASIL, 1891, p. 233. Grifo nosso).

A Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815, que eleva o Estado do Brasil à graduação e categoria de Reino, determina a divulgação da carta aos conselheiros, governadores e ministros para que todos tomem conhecimento de seu conteúdo, mas que o original seja arquivado no arquivo real. “... registrando-se em todos os logares, onde se costumam registrar semelhantes Cartas; e guardando-se o original no Real Archivo, onde guardam as **minhas** leis, alvarás, regimentos, cartas e ordens deste Reino do Brazil” (BRASIL, 1890, p. 63. Grifo nosso). Em Alvará de 30 de março de 1818, que proíbe as sociedades secretas, o rei determina a divulgação da norma e seu arquivamento.

[...] mando que o façam publicar e passar pela Chacellaria, e enviem os exemplares debaixo do meu sello e seu signal a todas as Estações, aonde se costumam remetter semelhantes Alvarás; registrando-se na forma do estylo, e mandando-se o original para o **meu** Real Archivo da Torre do Tombo. (BRASIL, 1889, p. 28. Grifo nosso).

Em ambos os casos a informação a ser divulgada é a norma jurídica, que deve ser observada e cumprida pelos súditos. Neste período, como nos alertou Burke (2003, p. 133), o governo precisava divulgar a legislação e para tanto produzia cópias que eram distribuídas às autoridades e afixadas em locais públicos de grande circulação para que todos tomassem conhecimento.

Por outro lado, o governo português no Brasil coletava e acumulava informações para auxiliar na administração das colônias. Para tanto, logo que o Príncipe Regente chegou ao Rio de Janeiro, criou o Real Arquivo Militar pelo Decreto de 7 de abril de 1808.

Sendo-me presente a grande vantagem, de que será ao meu real serviço, e até a necessidade absoluta que já existe, de haver um Archivo central onde se reúnam e conservem todos os mapas e cartas tanto das costas, como do interior do Brazil, e também de todos os meus Domínios Ultramarinos, e igualmente onde as mesmas cartas hajam de copiar-se quando seja necessário e se examinem quanto a exactidão com que forem feitas, para que possam depois servir de base, seja a rectificação de fronteiras, seja a planos de fortalezas e de campanha, seja a projectos para novas

⁷⁹ D. Maria I subiu ao trono em 1777 com seu marido Pedro III, reinando juntos até a morte deste em 1786. Em 1782, por sua instabilidade mental, foi obrigada a aceitar a regência de seu filho, D. João. Após a morte de D. Maria I, em 1816, D. João foi coroado rei de Portugal, tornando-se D. João VI.

estradas e comunicações, seja ao melhoramento e novo estabelecimento de portos marítimos: hei por bem crear um Archivo Militar que ficará annexo à Repartição de Guerra, mas que será também dependente das outras Repartições do Brazil, Fazenda e Marinha, a fim que todos os meus Ministros de Estado possam alli mandar buscar, ou copiar os planos, de que necessitarem para o meu real serviço... (BRASIL, 1891, p. 12-13).

Apesar de aberto aos Ministros de Estado, o arquivo era fechado à população e os funcionários deveriam manter o sigilo sobre os documentos armazenados. “O Director e mais Engenheiros empregados no Archivo, ficarão ligados ao maior segredo em tudo o que de sua natureza assim o exigir; e ficarão sujeitos à maior responsabilidade em tal matéria” (BRASIL, 1891, p. 14). Além de armazenar os documentos, os funcionários do arquivo deveriam analisar os mapas e cartas, mantendo aqueles que considerassem corretos e informando sobre aqueles que merecessem ser refeitos. Eram responsáveis, também, pelo inventário dos documentos, que era feito em três vias e atualizado anualmente, indicando a preocupação com o controle do acervo sob a guarda do arquivo.

Observamos que D. João não prestava informações, mas sim as colhia para formar seu juízo e tomar decisões.

Eu, o Príncipe Regente faço saber aos que este alvará virem, que sendo-me presente em conta que deu o Ouvidor da Comarca de Pernambuco, e **informação que sobre ella mandei tomar** pelo Governador e Capitão General da mesma Capitania, quando convinha ao meu serviço e ao bem dos povos... (BRASIL, 1890, p. 82. Grifo nosso).

Também determinava que estudos fossem realizados baseados em informações oficiais para que pudesse tomar sua decisão, como faz no Decreto de 2 de junho de 1816, ao convocar conferências para discutirem as relações comerciais entre a monarquia e outras nações. “E outrossim ordeno que das Secretarias de Estado, ou de quaisquer Archivos se forneçam memórias, planos, contas ou documentos, e todos aquellos papeis que puderem contribuir para a elucidação das matérias que se forem discutindo...” (BRASIL, 1890, p. 58).

Vemos, portanto, que neste período, somente o rei, sua administração e seus funcionários poderiam colher e ter acesso às informações. À população nem se cogitava a possibilidade de tomar conhecimento dos negócios do governo. A ela eram informados apenas os seus deveres e obrigações, restrições e proibições institucionalizados nas normas jurídicas.

4.2.2.2 Brasil Império – 1822-1889.

Em 1821, D. João VI retorna a Portugal deixando seu filho mais velho, D. Pedro, como regente do Brasil. Em 1822, apoiado pelas elites brasileiras que, após usufruírem de mais de uma década de liberdade comercial e institucional, se viam ameaçadas pelo retorno do Brasil à condição de colônia, D. Pedro proclamou a independência do país, rompendo

definitivamente os vínculos coloniais. Ao contrário das demais colônias da América Latina, a independência do Brasil foi feita pelo próprio representante da Metrópole e pela elite imperial e sem a participação da população. “O horror às multidões e o receio de um levante de negros levariam essas elites a repelir as formas mais democráticas de governo e a temer qualquer mobilização de massa, encarando com simpatia a ideia de conquistar a Independência com a ajuda do príncipe regente” (COSTA, 2010, p. 33)

Apesar de alguma influência do liberalismo democrático adotado como proposta de progresso para o Brasil após a fase como colônia, perdurou fortemente a herança patrimonialista, elitista, autoritária e antidemocrática. O projeto liberal adotado estava apartado das práticas democráticas, excluía os setores populares, tanto urbanos quanto rurais, e fundava-se em procedimentos burocráticos e centralizadores, utilizando-se das normas jurídicas positivas.

Trata-se da complexa e ambígua conciliação entre patrimonialismo e liberalismo, resultando numa estratégia liberal-conservadora que, de um lado, permitia o ‘favor’, o clientelismo e a cooptação; de outro, introduzia uma cultura jurídico-institucional marcadamente formalista, retórica e ornamental. (WOLKMER, 2010, p. 100-101).

Neste contexto, o principal documento normativo do período pós independência foi a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada pelo imperador em 25 de março de 1824, após a dissolução da Assembleia Constituinte. A Constituição de 1824 possui forte influência das ideias e instituições liberais, oriundas da Revolução Francesa e das doutrinas do constitucionalismo francês, que se fizeram presentes no trato da informação governamental. Foi influenciada, também, pelo liberalismo inglês, principalmente em relação à organização de um Estado parlamentar, unitário e centralizado. À divisão clássica dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, foi acrescido o poder Moderador, atribuído ao Imperador. O poder Executivo era presidido pelo Imperador e exercido por um Conselho de Ministros, enquanto o Legislativo era dividido entre uma Câmara temporária e um Senado vitalício. O poder político era exercido por grupos hegemônicos e a grande maioria da população ficava desvinculada do processo político. A ideia de cidadania era uma noção vaga e distante. (WOLKMER, 2010, p. 137-138)

Na Constituição de 1824, a transparência administrativa aparece timidamente no artigo 15, que trata das atribuições da Assembleia Geral do Poder Legislativo, onde vemos no inciso XI a atribuição de “Fixar anualmente, sobre informação do Governo, as forças de mar, e terra ordinárias e extraordinárias” (BRASIL, 1824). O governo tinha aqui a obrigação de informar ao Poder Legislativo sobre suas ações, assim como apresentar anualmente à Câmara de Deputados o Balanço Geral da receita e da despesa do Tesouro nacional, o orçamento geral

das despesas futuras e o valor das contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824, art. 172). Tornaram-se públicas as sessões das Câmaras, salvo as exceções em que “o bem do Estado” exigissem que fossem secretas (BRASIL, 1824, art. 24) e os atos de processos judiciais (BRASIL, 1824, art. 159). No entanto, segundo Fábio Lucas, um exame mais próximo indica que a Constituição de 1824 representava os interesses do absolutismo real e “... dos grandes proprietários de terras, dos senhores de engenho e dos latifundiários, que receberam o novo Direito como uma dádiva, sem qualquer sacrifício de sua parte para conquistá-lo” (LUCAS apud WOLKMER, 2010, p. 137).

Apesar de ser mencionado na Constituição do Império como local de guarda das Leis do Império (BRASIL, 1824, art. 70), o Arquivo Público só foi oficialmente criado em 1838, no período da regência de Pedro de Araújo Lima, quando da menoridade do futuro D. Pedro II. O Arquivo Público estava subordinado à Secretaria de Estado dos Negócios do Império e era dividido em três seções: Legislativa, Administrativa e Histórica. Apesar do nome “Archivo Público”, o acesso aos documentos só ocorriam com a permissão do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império (BRASIL, 1838, art. 10). As certidões eram pagas e também passavam pela análise do Ministro que poderia também recusar sua emissão “em razão de grave inconveniente” (BRASIL, 1838, art. 11). Os documentos recolhidos e armazenados no Arquivo Público deveriam ser arranjados de acordo com plano estabelecido pelo Diretor do Arquivo (BRASIL, 1838, art. 9º). Enquanto foram definidas no Regulamento, as condições de acesso, mesmo que dependendo da subjetividade do Ministro de Estado, o local de armazenamento (parte das Casas da Secretaria de Estado dos Negócios do Império) como o mobiliário para a guarda e acondicionamento (armários e gavetas), e a organização física e intelectual dos documentos, não se fez menção à uma infraestrutura de acesso com salas de consulta ou funcionários responsáveis pela atividade.

Em 1860, o Imperador D. Pedro II reorganizou o Arquivo Público por meio do Decreto 2.541, de 3 de março. Esta norma detalhou o tipo de documentação a ser recolhida ao Arquivo, proveniente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como das Províncias (artigos 3º a 6º); aumentou o número de funcionários para sete, além do Diretor (art. 8º); determinou que os documentos fossem recebidos e conservados sob classificação sistemática (artigo 1º) e a impressão de registros, repertórios e inventários dos documentos (artigo 17). Quanto ao acesso, o artigo 18 definiu:

[...] he permitido a qualquer pessoa **conhecida, e de confiança** consultar dentro da Repartição, e em sala apropriada, em dias que serão marcados, os documentos depositados no Archivo Público, observando-se quanto fôr possível a regra de não consultar mais do que hum documento de cada vez e, verificando-se o seu estado perante o consultante tanto na ocasião da entrega, como na do recebimento do

documento. Exceptuam-se papeis, que por sua natureza, ou por circunstancias transitórias forem reservados, os quaes só poderão ser consultados por autorização expressa e especial do Ministro do Império. (BRASIL, 1860, p. 62-63. Grifo nosso).

Vemos aqui uma evolução em relação à situação anterior. O aumento do número dos funcionários para lidar com a documentação recebida pode ser significativa de grande volume de documentos recebidos e de solicitações de acesso. Quanto à recuperação da informação, vemos não só a preocupação da organização por uma “classificação sistemática”, como da elaboração dos instrumentos de pesquisa do acervo (repertórios e inventários). Do ponto de vista operacional, há uma sala de consultas e rotinas de proteção ao acervo, tais como a consulta de um documento por vez e a verificação das condições físicas do mesmo, antes e depois da consulta. Em relação ao direito de acesso aos documentos governamentais, ainda vemos a restrição à “pessoa conhecida e de confiança”, ou seja, não é acessível à qualquer pessoa ou cidadão, mas somente àqueles que são familiares ao serviço público, do que podemos inferir que são servidores públicos, dirigentes do serviço público e a nobreza próxima à corte do Imperador. Mesmo para este grupo restrito ainda existem documentos cujo acesso é dado por “autorização expressa e especial” do Ministro dos Negócios. Temos que observar que, mesmo prevista, não há uma descrição da natureza dos assuntos ou atividades que estes documentos reservados tratam, novamente dependendo da discricionariedade do funcionário.

Em 1876, o Archivo Público do Império foi novamente reorganizado (BRASIL, 1876, p. 423-437). No escopo deste trabalho, é importante destacarmos a obrigatoriedade das Secretarias de Estado de enviarem ao Arquivo Público os originais das leis, no prazo de até 6 meses após sua publicação, e os documentos oficiais, no prazo de até 5 anos após a finalização das atividades de que tratam (art. 11). Os documentos relativos ao descobrimento de riquezas naturais e ao desenvolvimento das ciências, letras, artes, agricultura, comércio, indústria e navegação, documentos, planos e desenhos que serviram de base para concessão de privilégios ou prêmios em matéria industrial, assim como aqueles considerados reservados, deveriam ser recolhidos ao Arquivo, identificados como tal, após 15 anos (art. 12). Era responsabilidade do Diretor do Arquivo Público do Império reclamar oficialmente pela remessa dos documentos, por si próprio ou por meio do Ministro dos Negócios do Imperador (art. 33, inc. II). Todos os documentos deveriam ser registrados ao darem entrada no Arquivo (art. 19) e em seguida classificados, numerados e marcados (art. 20). A classificação foi definida tendo em vista os períodos históricos pelos quais o país tinha passado (Brasil colônia, Brasil Reino Unido e Brasil Império) e a ordem cronológica (art. 21 e 22). Os instrumentos de pesquisa continuavam a ser elaborados, como os catálogos e índices alfabéticos e

cronológicos (art. 21). O plano geral de classificação dos documentos era elaborado pelo Diretor e submetido à aprovação do Ministro do Império (art. 50). Vemos aqui, a preocupação com a formação do acervo, por meio do recolhimento dos documentos da administração pública⁸⁰ e a obrigatoriedade da remessa ao Arquivo, definindo prazos de guarda nos órgãos públicos. Mas nada se falava da organização destes documentos enquanto estavam sob a guarda da administração. Quanto ao acesso, apesar do Arquivo estar aberto em todos os dias úteis das 09:00h. às 15:00 h. (art. 47), exclusivamente em dias designados estava franqueado para consulta. Somente as pessoas que previamente obtiveram licença do Diretor poderiam consultar os documentos, e unicamente aqueles de posse de autorização do Ministro poderiam consultar os documentos reservados (art. 24). A cópia dos documentos era proibida e apenas com autorização do Diretor se poderia copiar trechos (art. 25). O compartilhamento dos documentos com os Institutos Históricos das Províncias era realizado de acordo com a conveniência e interesse do Diretor do Arquivo (art. 48). Vemos, portanto, o controle da informação, tanto no aspecto intelectual, por meio do registro e dos instrumentos de pesquisa, como no aspecto do acesso, seja por meio da consulta, ou pela divulgação. Em todos os casos, o controle está restrito ao Diretor do Arquivo, com a aprovação do Ministro do Império.

Neste período, portanto, observamos o início do direito positivado de acesso às informações governamentais do tipo arquivístico, por grande influência dos ideais revolucionários franceses manifestos na criação do “Archivo Público”. O acesso aos documentos na instituição arquivística, ainda que submetidos à discricionariedade do Diretor do Arquivo ou do Ministro dos Negócios do Império, sem que nenhum critério tivesse sido estabelecido, estava formalmente reconhecido pela legislação. Porém, não se mencionava a possibilidade de acesso aos documentos ou informações nas repartições públicas. O Poder Executivo deveria informar ao Poder Legislativo sobre suas ações, mas as seções do Legislativo ainda poderiam ser secretas, se assim exigisse “o bem do Estado”. Vemos que o direito de acesso às informações existia, porém não estava devidamente regulado e dependia do entendimento e da vontade dos dirigentes. Quanto à organização e tratamento da informação governamental do tipo arquivístico, ela era prevista somente no âmbito do Arquivo Público, não se fazendo referência a esta atividade nos órgãos da Administração Pública. Naturalmente, algum tipo de organização era dada aos arquivos, mas não havia a preocupação de explicitar a obrigatoriedade desta atividade na legislação.

⁸⁰ Outras formas de aquisição como compra e requisição também poderiam ser efetuadas (BRASIL, 1876, art. 15 a 17).

4.2.2.3 Primeira República – 1889-1930.

Assim como se deu o processo de independência do Brasil, a República foi proclamada em um movimento que partiu das elites econômicas e políticas, sem que houvesse a participação popular. O texto constitucional, promulgado em 1897, expressava valores republicanos e positivistas e interesses econômicos baseados no liberalismo individualista. Apesar de ter surgido de um discurso que enfatizava o poder político nas mãos do “povo”, a Constituição de 1897 beneficiava as oligarquias cafeeiras, do eixo Rio-Minas-São Paulo, sob a proteção do Estado. E, assim, como a Constituição de 1824, a primeira Constituição da República expressava “formas de governabilidade e de representação sem nenhum vínculo como a vontade e com a participação popular, descartando-se, assim, das regras do jogo, as massas rurais e urbanas” (WOLKMER, 2010, p. 141).

Com o fim do Império e o início do período republicano, houve um movimento de reorganização das instituições e renomeação das mesmas para marcar o fim do período monárquico no Brasil. Neste espírito, logo em 21 de novembro de 1889, o Decreto n. 10 do governo republicano alterou a denominação do Archivo Público do Império para Archivo Público Nacional, e em 31 de outubro de 1893 o reorganizou por meio do Decreto n. 1.580. Ao contrário da noção contemporânea sobre a divisão e independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e dos entes da federação que se estende à instituição arquivística, naquele momento do início do regime republicano ainda persistiu a visão centralista do período imperial e o Arquivo Público Nacional foi considerado como um arquivo da nação, acima das divisões dos três poderes. O Arquivo Público Nacional era responsável pelo recolhimento e guarda dos documentos produzidos pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelas cópias autenticadas provenientes das Províncias e municípios (art. 2º e 3º). Percebemos ao longo da trajetória do Arquivo Público Nacional, da sua criação em 1838 até 1893, o aumento da lista de documentos a serem recolhidos a instituição no intuito de serem preservados permanentemente, pressupomos que o restante, não incluso na listagem dos decretos, seriam passíveis de destruição quando não fossem mais úteis aos respectivos órgãos produtores. Quanto ao acesso, pela primeira vez desde sua criação, não há restrição ou qualificação para que os consulentes consultem a documentação.

Em sala apropriada e nos dias designados, será franqueada **às pessoas**, que o tiverem solicitado com razoável antecedência, o exame ou leitura dos documentos, livros, mapas e catálogos do Archivo, à exceção dos que tiverem a nota de – reservados –, que só poderão ser consulados mediante autorização expressa do ministro. (BRASIL, 1894, art. 24, p. 742. Grifo nosso).

Os documentos reservados continuavam sem uma definição que deixasse claro que tipo de atividade ou assunto abordavam, e continuavam, também, a depender do arbítrio e da discricionariedade do ministro para serem consultados, sem regras explícitas para fundamentar este julgamento. As cópias e a disseminação do conteúdo dos documentos permaneciam proibidas (art. 25), mas as certidões passaram a ser fornecidas “a quem as pedir”, sem restrições (art. 26). A definição do plano geral de classificação dos documentos era obrigação do Diretor do Arquivo (art. 62), assim como a promoção do recolhimento dos documentos produzidos pelos órgãos públicos (art. 38, inc. II).

No período que abrange a República Velha (1889-1930), excetuando o Arquivo Público Nacional, não houve previsão na legislação do acesso às informações governamentais por parte do público, cidadãos ou não. À exceção da obrigatoriedade de se fornecer certidões “quando entender que não há inconveniente” (BRASIL, 1911, art. 15, inc. XI), a informação governamental somente era prestada dentro do próprio governo (BRASIL, 1911, art. 15, inc. XII e XIV). Por outro lado, houve determinação legal para organização dos registros produzidos e para a manutenção dos arquivos das repartições, assim como da transferência anual dos papéis findos ao arquivo da instituição (art. 33 § 10), do registro e distribuição dos documentos recebidos (art. 33 § 1º).

A cada um dos directores de secção, exclusivamente responsáveis, perante o respectivos directores geraes, pelo serviço da mesma secção, compete: [...]§ 4º Ter em dia os registros de suas secções e a classificação das minutas, dos avisos e officios das mesmas secções; [...]§ 11. Remetter os papeis findos ao archivo da Secretaria, depois de feitas as necessarias annotações no respectivo protocollo, fazendo-os acompanhar de uma relação de todos os mesmos papeis que o archivista-bibliothecario assignará e restituirá ao director da secção. (BRASIL, 1911, art. 16),

Tais determinações demonstram, neste momento, a preocupação do governo federal em regulamentar, pela legislação, a organização, o controle e a recuperação da informação governamental do tipo arquivístico, ainda que para uso exclusivo da administração pública.

4.2.2.4 Governo Provisório e Estado Novo – 1930-1945.

A crise da economia, o fracasso das instituições da República Velha e a incapacidade de articulação dos antigos atores políticos abriu espaço para que o Estado se fortalecesse e se tornasse “o ‘único sujeito político’ apto a unificar, nacionalmente, a sociedade burguesa e de fomentar o moderno arranque do desenvolvimento industrial” (WOLKMER, 2010, p. 143). A Constituição, de 16 de julho de 1934, constituiu um “compromisso estratégico” para imposição de um Estado oligárquico e patrimonialista, mas

com ares de modernidade. De forma pioneira, no Brasil, instituiu-se direitos econômicos e sociais, com o intuito de minimizar os conflitos sociais de forma paternalística.

No contexto dos direitos econômicos e sociais, vemos que o capítulo dos Direitos e das Garantias Individuais da Constituição de 1934 aborda pela primeira vez, no Brasil, o direito de ser informado e de se informar, ainda que a efetividade deste direito fosse condicionada à lei, como era comum na teoria jurídica da época.

A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: (...) 35. A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, **a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas** para a defesa dos direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva. (BRASIL, 1934, art. 113, inc. 35. Grifo nosso)

O Estado Novo, regime de exceção, que se seguiu ao governo da Revolução de 1930, decretou nova constituição em 1937, que nada falava sobre o direito individual da população se informar sobre os negócios do governo (BRASIL, 1937). A Constituição de 1937, de inspiração fascista europeia, implantou a ditadura do Poder Executivo, que concentrava o poder de legislar, a direção da economia, a intervenção nas organizações sociais, partidárias e representativas, e, ainda, restringia os direitos dos cidadãos (WOLKMER, 2010, p. 147).

Foi neste contexto, que o governo do Estado Novo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, com o objetivo de modernizar e profissionalizar o serviço público (BRASIL, 1938). Entre as muitas inovações do DASP está a criação do Serviço de Documentação (SD) em julho de 1942 (BRASIL, 1942a), composta pela Seção de Documentação, Biblioteca, Revista do Serviço Público e Seção de Estatística, responsáveis por, então, reunir, tratar e disseminar informações sobre os diversos aspectos da administração. Sob a guarda do Serviço de Documentação encontrava a informação governamental não orgânica (dados, estatísticas, etc.) e informação não governamental, colhida em diversas fontes como a academia e outros governos. Todo o material da Biblioteca do DASP estava franqueado ao público (BRASIL, 1942 a, art. 51). Já as informações governamentais orgânicas, ou seja, as informações governamentais do tipo arquivístico, estavam sob a guarda do Serviço de Administração (SA), na Seção de Comunicações (SC), composta pela Turma de Entrada, Turma de Movimento e Informações, Turma de Saída e Expedição e a Turma de Arquivo. A Seção de Comunicação era responsável por “receber, registrar, distribuir e guardar a correspondência oficial e papéis relativos às atividades do

DASP” (BRASIL, 1942 b, art. 60, inc. I), ou seja, exercia o controle rígido⁸¹ e o armazenamento dos documentos de arquivo do DASP. Outro aspecto importante é que, apesar da Constituição de 1937 não abordar o direito de acesso à informação governamental, nem mesmo na forma incipiente da Constituição de 1934, o DASP, uma das principais instituições criadas pelo governo Vargas, cuja estrutura e competências eram replicadas em todas as instituições do Poder Executivo Federal, previa como competência da Seção de Comunicação “atender ao público em seus pedidos de informação, bem como orientá-lo no modo de apresentar suas solicitações, sugestões ou reclamações” (BRASIL, 1942 b, art. 60, inc. II). Estas atividades e competências foram mantidas após o fim do Estado Novo (BRASIL, 1946, art. 45 a 61), dando a capacidade de efetivação do direito de acesso à informação governamental, que não era mencionado pela Constituição.

4.2.2.5 Governo Democrático – 1945-1964.

Com o final da 2ª. Guerra Mundial chegou também o fim do Estado Novo e um novo presidente foi eleito, assim como uma Assembleia Constituinte que elaborou a nova constituição, em um retorno ao regime democrático. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, trazia novamente no Capítulo dos Direitos e das Garantias Individuais o direito de acesso à informação governamental nos seguintes termos:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]§ 36 A lei assegurará: I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas; II - **a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram**; III - **a expedição das certidões requeridas** para defesa de direito; IV - a expedição das certidões requeridas para **esclarecimento de negócios administrativos**, salvo se o interesse público impuser sigilo. (BRASIL, 1946, art. 141, § 36, inc. I a IV. Grifo nosso).

Ainda que nenhuma lei específica houvesse regulado a matéria, a efetividade do direito estava garantida pelas normas jurídicas que organizavam o serviço público. Em 1957, o DASP sofreu nova reformulação, mas tanto o Serviço de Documentação, quanto a Seção de Comunicações, subordinada ao Serviço de Administração, mantiveram suas atividades no que diz respeito à divulgação das atividades do Departamento Administrativo do Serviço Público, e do registro, tramitação e arquivamento dos seus documentos arquivísticos, assim como da prestação de informações ao público e orientações para formulação da solicitação das mesmas

⁸¹ Nenhum papel oficial poderia tramitar no DASP sem o registro prévio da Seção de Comunicação, exceto as inscrições de concursos, provas de habilitação e cursos controlados pela Divisão de Seleção e pela Divisão de Aperfeiçoamento. (BRASIL, 1942b, art. 62, § único).

(BRASIL, 1957, art. 57 a 64). As novidades foram: 1) a criação, em todos os Serviços e Divisões, de Turmas de Administração responsáveis pelas atividades de suporte, nas quais se incluíam “controlar a movimentação de papéis dentro da Divisão ou Serviço, de acordo com as instruções baixadas pelo respectivo Diretor” (BRASIL, 1957, art. 72, inc. III), descentralizando a atividade de controle dos documentos arquivísticos; e 2) a supressão na estrutura organizacional das Turmas de Entrada, Movimento e Informações, Saída e Expedição, e Arquivo, anteriormente subordinadas à Seção de Comunicação.

Em 1961, o DASP passou por outra reorganização, reduzindo-se ainda mais as atividades arquivísticas, que foram limitadas ao registro e controle da tramitação da documentação e sua guarda. As informações sobre o Departamento passam a ser prestadas pelo Serviço de Documentação, na Turma de Orientação e Reclamações, e pelo Serviço de Administração, na Seção de Comunicação e na Portaria (BRASIL, 1961, art. 70, inc. I; art. 75, inc. II; e art. 81, § único, item (a), inc. I). Vemos, portanto, a redução e a fragmentação das atividades arquivísticas, assim como a ausência, na estrutura organizacional, de setores responsáveis por sua execução, o que dispersou recursos e reduziu a possibilidade de controle e cobrança de sua consecução.

4.2.2.6 Governo Militar – 1964-1985.

A Constituição do Regime Militar (1964-1985), promulgada em 24 de janeiro de 1967, restringiu o direito de obter informações do governo. No Capítulo “Dos Direitos e Garantias Individuais”, diz:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]§ 34. A lei assegurará a expedição de **certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações**. (BRASIL, 1967, art. 150, §34⁸²).

O texto da constituição de 1967 reduziu claramente as situações em que informações seriam prestadas ao público/cidadão. Ao designar que “a lei” asseguraria a expedição de certidões requeridas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, a Constituição, que, na interpretação jurídica da época não garantia direitos subjetivos diretamente a partir do seu texto, mas sim configurava um planejamento, deixava para a lei a concretização do direito. Entre os anos de 1967 e 1985 não foi promulgada nenhuma lei que tratasse do direito de acesso à informação governamental, o que realmente o deixou no âmbito da simples “promessa” constitucional.

⁸² Mantido pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, como artigo 153, § 35.

Por outro lado, o governo militar intensificou a coleta de informações sobre indivíduos que considerava potencialmente perigosos, formando vários bancos de dados, sem considerar a fidedignidade das fontes ou a acurácia da informação, ferindo os direitos à liberdade destas pessoas. Ou seja, praticamente há o retorno à concepção absolutista de que a informação pertence ao governo e somente existe para o seu uso e para os seus fins.

O governo militar, regime de exceção, representou retrocesso no exercício do direito de acesso à informação governamental. Segundo Silva (2014, p. 85), em regimes autoritários a regra é o sigilo das ações do governo, justamente para impedir que a população tome conhecimento e exerça o controle sobre os atos do governo.

4.2.2.7 Governo Democrático – 1985-.

A abertura política foi iniciada pela eleição colegiada da chapa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Tancredo Neves e José Sarney, em 1985, e a eleição da Assembleia Constituinte em 1986. Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição Brasileira, vigente até o momento. No Capítulo dos “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, o acesso à informação governamental é tratado nos seguintes termos:

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: [...]X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...]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; XXXIV - **são a todos assegurados**, independentemente do pagamento de taxas: [...] b) a **obtenção de certidões em repartições públicas**, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; [...]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. (BRASIL, 1988, art. 5º, inc. X, XXXIII, XXXIV, LXXII. Grifo nosso).

O inciso X, o direito à inviolabilidade da intimidade e da vida privada, no que diz respeito ao acesso à informação governamental, trata do controle do cidadão sobre a divulgação de informações pessoais sob a guarda e responsabilidade do Estado. “Diz-se assim, que o direito à intimidade concede um poder ao indivíduo para controlar a circulação de informações a seu respeito. As informações que se encontram protegidas são aquelas de caráter ‘privado’, ‘particular’ ou ‘pessoal’.” (CANOTILHO et al., 2013, p. 282).

O inciso XXXIII, que particularmente nos interessa neste trabalho, garante ampla liberdade de informação quando assegura a “todos” o direito de receber informações dos órgãos públicos no seu interesse particular ou coletivo. Apesar de não estar explicitado no texto da Constituição, Canotilho (2013, p. 350) observa que seria torná-la letra morta se as informações não forem de qualidade, ou seja, completas, atuais e confiáveis. Ao Estado não é permitido informar contrariamente a seus registros (documentos de arquivo ou qualquer outro tipo de informação gravada sob suporte) ou ocultar dados dos quais dispõe. Quanto ao sigilo previsto no texto da Constituição, é aquele “necessário ao bom desempenho da atividade pública, ou à manutenção do Estado em uma posição não fragilizada em relação aos demais Estados ou alguma específica organização” (CANOTILHO et al., 2013, p. 350). Ou seja, o sigilo é uma situação excepcional e não a regra, de forma a contribuir para a transparência da Administração Pública. Não há nenhuma categoria de informação cujo sigilo tenha sido considerado permanente na Constituição de 1988 ou em suas Emendas, mais uma vez demonstrando a excepcionalidade e a transitoriedade das situações que o tornam necessário.

Quanto ao inciso XXXIV, alínea (b), o direito de obter certidões em repartições públicas, também compõe o direito de acesso à informação governamental. A certidão de que trata o texto constitucional é um documento emitido por órgão da Administração Pública, indicando a existência ou não de um ato ou fato, objeto da certidão, e a forma exata como consta dos registros públicos. O objetivo da certidão não é informar ao solicitante sobre o conteúdo do registro público, mas sim de atestar, com fé pública, a existência de um ato ou fato jurídico (CANOTILHO et al., 2013, p. 355).

Por fim, o inciso LXXII do artigo 5º trata do *habeas data* que tem o objetivo de resguardar o direito à informação e à transmissão de dados. O *habeas data* é considerado “... uma garantia, um remédio constitucional à disposição do cidadão para que eles possam implementar direitos subjetivos que estão sendo obstaculados, assegurando o liame entre a normatividade e a normalidade” (CANOTILHO et al., 2013, p. 486). Ou seja, é um instrumento que permite ao cidadão conhecer e agir sobre a informação acerca de si próprio que foi colhida e armazenada pelos órgãos públicos. Segundo Canotilho, a motivação da inclusão deste procedimento na constituição brasileira foi inicialmente dar acesso às informações obtidas pelo Serviço Nacional de Informações (SNI) durante o período de ditadura militar no Brasil (1964-1985). O SNI, durante sua existência, colheu informações de cidadãos, sem observar suas individualidades, a acuidade das informações ou a fidedignidade das fontes, e produzindo, portanto, registros públicos com informações, por vezes inverídicas, que ferem o direito à privacidade, à honra e à imagem das pessoas. Como dito anteriormente,

inicialmente o objetivo foi de dar conhecimento aos envolvidos sobre a informação de caráter pessoal contida dos arquivos e bancos de dados, para que pudessem contestá-las e retificá-las. Atualmente, o objetivo passou a ser “preservar a privacidade e os dados sensíveis da coletividade, pois com o desenvolvimento de modernos aparelhos tecnológicos e a disseminação da internet abrem-se múltiplas possibilidades de ocorrência de abusos” (CANOTILHO et al., 2013, p. 486).

No capítulo que trata da Administração Pública, no artigo 37, a Constituição Brasileira determina que

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: [...] § 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. (BRASIL, 1998, art. 37, § 3º, inc. II. Grifo nosso).

A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, introduziu mudanças importantes no direito administrativo, sendo uma delas o direito de exercício do controle social. A posterior criação do setor regulador (agências reguladoras) estabeleceu mecanismos de participação dos usuários, não apenas de natureza fiscalizadora, mas também, em alguns casos, de cunho decisório (CANOTILHO et al., 2013, p. 890-891). Esta participação, como dito no início deste capítulo, somente poderá ocorrer de forma efetiva e eficaz a partir do acesso às informações dos órgãos prestadores de serviço à população.

Finalmente, no capítulo que trata “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, no artigo 216, a Constituição Brasileira define como 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: [...]IV - as obras, objetos, **documentos**, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; [...] § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 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, art. 216, inc. IV, §§ 1º e 2º. Grifo nosso).

Em primeiro lugar, é interessante notar em que grupo o legislador inseriu a gestão de documentos para a Administração Pública. No Título III, Da Organização do Estado, o Capítulo VII é inteiramente voltado para a Administração Pública, especificamente o artigo 37, que trata do provimento de cargos públicos por concurso, obrigatoriedade da licitação para contratação de obras e serviços, acumulação de cargos públicos por servidores e outros assuntos próprios do serviço público, e, ainda, como vimos anteriormente, do direito de

participação e de controle do cidadão na prestação de serviços públicos e do direito de acesso às informações governamentais para que possa se informar (BRASIL, 1998, art. 37, § 3º, inc. II). No entanto, o legislador preferiu inserir obrigatoriedade da gestão documental arquivística no capítulo “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, na Seção II, que trata da Cultura. Os parágrafos 1º a 5º do artigo 216 abordam as modalidades pelas quais o poder público deve promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. E é neste contexto que a gestão dos documentos governamentais e, conseqüentemente, a gestão da informação governamental do tipo arquivístico foram incluídas. Não como requisito da boa administração, mas como forma de proteção ao patrimônio cultural, retomando uma visão do século XIX dos documentos de arquivo como fonte da história, com o foco em sua fase permanente, e ignorando a função informativa e probatória destes mesmos documentos em suas fases corrente e intermediária para a Administração Pública e para a população em geral.

Para regulamentar os dispositivos constitucionais acima citados, foi promulgada a Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. O projeto de lei (PL n.4.895/1984) que lhe deu origem não tinha este objetivo, já que foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em dezembro de 1984, ou seja, antes mesmo da redemocratização e da eleição da Assembleia Constituinte. O Projeto de Lei 4.895/1984 inicialmente estabelecia como “administração dos arquivos” apenas a avaliação dos documentos, sua transferência do arquivo corrente para o arquivo intermediário e o recolhimento posterior para o arquivo permanente. Quanto ao acesso à informação, assegurava a livre consulta dos documentos do arquivo permanente, salvo àqueles considerados sigilosos “por sua natureza e condições” (BRASIL, 1984, p.3, art. 8º, § único). Ao longo dos seis anos seguintes, o projeto de lei recebeu várias emendas por parte dos parlamentares, sendo algumas delas por solicitação da Diretora do Arquivo Nacional, Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco (BRASIL, 1984, p. 28, 35, 45). Em 1989, o deputado Horácio Ferraz, relator do projeto de lei 4895/1984, apresentou projeto substitutivo em função da Constituição promulgada em 1985, citando o artigo 5º e o direito irrestrito à informação governamental, o *habeas data* e o artigo 216, §2º sobre a gestão governamental. O objetivo do relator era propor uma versão mais moderna e atualizada da norma em consonância “com a metodologia consagrada pela UNESCO, Conselho Internacional de Arquivos e pela Associação Brasileira de Normas Técnicas” (BRASIL, 1984, p. 58), introduzindo o conceito de gestão de documentos, assim como do livre acesso à informação governamental. No entanto, aqui a gestão documental é apenas um meio para o recolhimento dos documentos à instituição arquivística pública (BRASIL, 1984, p. 61, art. 3º). Quanto aos documentos sigilosos, estipulava que decreto fixaria as categorias de sigilo,

mas que o prazo máximo não deveria ultrapassar trinta anos, prorrogável por mais 30 (BRASIL, 1984, p. 65-66, art. 24). Todas estas alterações foram mantidas no texto provado da Lei 8.159/1991, acrescidos do prazo de restrição de acesso de 100 anos para os documentos que possuísem informações referentes à honra e à imagem das pessoas.

Desde 1991, o Congresso Nacional promulgou três leis (8.159/1991, 11.111/2005 e 12.527/2011) e o governo federal as regulamentou pela edição de sete decretos (2.134/1997, 2.910/1998, 4.497/2002, 4.553/2002, 5.301/2004, 7.224/2012 e 7.845/2012) que tratam especificamente do acesso e do sigilo dos documentos públicos. Isso demonstra a constante preocupação do Poder Executivo, responsável pelo encaminhamento do projeto de lei, que deu origem à Lei 8.159/1991, e pela Medida Provisória 228/2004, que deu origem à Lei 11.111/2005, e do Poder Legislativo, responsável pela Lei 12.527/2011 (Projeto de Lei 219/2003). Ao examinarmos estas normas jurídicas percebemos avanços e retrocessos neste curto intervalo de tempo, como por exemplo, o Decreto Federal n. 4.553/2002, que aumentou os prazos de sigilo e possibilitava a renovação indefinida da classificação dos documentos ultra secretos, criando, de forma implícita, uma categoria de sigilo permanente. Neste mesmo período foram promulgadas uma lei (8.159/1991) e editados três decretos (2.942/1999, 4.073/2002 e 4.915/2003) que tratam da gestão documental na Administração Pública federal⁸³.

Em abril de 1999, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de Lei Complementar 18/1999, que se tornaria a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como “Lei da Responsabilidade Fiscal”. Nesta lei, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, temos regulado uma das formas de participação popular e controle social referidas no artigo 37, §3º, inc. II da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 19/1998. O artigo 48 determina a ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico, de documentos governamentais referentes à gestão fiscal, tais como planos, orçamentos e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prestações de contas, relatórios de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal, assim como versões simplificadas dos mesmos. Além da divulgação dos documentos, os órgãos públicos devem incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração do orçamento (BRASIL, 2000, art. 48, § único). Em 2009, a

⁸³ Há outras normas que tratam de procedimentos específicos da Gestão de Documentos como: Lei n. 12.682/2012 (regula o uso da digitalização na reprodução de documentos públicos); Medida Provisória n. 2.200-2/2001 (regula o uso da criptografia assimétrica de chave dupla em documentos oficiais eletrônicos); Decreto n. 1.799/1996 (regula o uso da microfilmagem na reprodução de documentos públicos); Decreto n. 3.714/2001 (regula a remessa de documentos por meio eletrônico); Decreto n. 3.996/2001 (regula o uso da certificação digital na Administração Pública federal); e Decreto 8.539/2015 (regula o processo administrativo eletrônico).

Lei Complementar 131, ampliou os mecanismos de transparência com a determinação da liberação de informações descritas em detalhes sobre a execução orçamentária e financeira, em tempo real por intermédio dos meios eletrônicos de acesso público e da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle, ou seja, de um sistema de informação eletrônico (BRASIL, 2009, art. 1º). No artigo 2º, reforçou o direito de acesso à informação, acrescentando o artigo 48-A à Lei Complementar 101/2000 “... os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa; [...] II – quanto à receita” (BRASIL 2009, art. 2º).

Vemos, então, que o direito à informação governamental, inexistente no período colonial, foi sendo aos poucos incorporado e ampliado ao longo do período imperial e republicano, chegando à sua forma mais abrangente com a Constituição Federal de 1988, e sua regulamentação posterior. A Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011, é o resultado do aprimoramento das normas anteriores. Além de ser originada no Poder Legislativo (PL 219, de 26 de fevereiro de 2003), a LAI tem como mérito a reunião, de maneira sistemática, dos regulamentos esparsos em outras normas.

4.2.3 A Lei de Acesso à Informação (LAI) e sua regulamentação:

Os princípios constitucionais da Administração Pública brasileira, que constam do artigo 37 da Constituição de 1988, são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O exercício da administração pública tem como objetivo o atendimento do “interesse coletivo primário”⁸⁴, ou seja, o interesse da sociedade que se sobrepõe ao interesse da Administração e ao interesse privado (AMARAL, 2003, p. 3).

Lembrando que a consecução de um princípio constitucional deve implicar na mudança ou na incorporação de comportamentos, podemos dizer que o princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, determinou que os agentes públicos adotassem comportamentos que, de forma crescente e progressiva, tornassem possível a difusão e conhecimento dos atos e informações originados do poder público, por parte da população. Segundo Binenbojm (2009, p. 6), para atender o princípio da publicidade não é suficiente a exteriorização dos atos administrativos. É necessário otimizar o grau de concretização deste princípio por meio de medidas voltadas ao melhor alcance de seus

⁸⁴ Noção desenvolvida pela doutrina jurídica italiana e incorporada à doutrina brasileira por Celso Antônio Bandeira de Mello (AMARAL, 2003, p. 3).

fins. Ou seja, medidas que garantam que os atos e informações do poder público sejam levados de forma clara, precisa e acessível aos interessados diretos e potenciais.

A Lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regula o acesso à informação governamental previsto no texto constitucional (art. 5º, inc. XXXIII, art. 37, § 3º, inc. II e art. 216, §2º), no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público; dos órgãos da administração pública direta e indireta, assim como das organizações não governamentais, que recebam recursos públicos. Esta lei é derivada do Princípio Constitucional da Publicidade na Administração Pública.

Como já dissemos anteriormente, a publicidade na Administração Pública pode ocorrer de duas formas: de ofício ou por requerimento. A publicidade de ofício ocorre a partir da publicação dos atos administrativos nos Diários Oficiais, nos sites dos órgãos públicos, ou mesmo, pela afixação em suas portarias ou áreas externas, expostos ao olhar do público. A publicidade por requerimento é provocada por solicitação de uma pessoa, de um grupo de pessoas ou de uma instituição, para conhecer sobre determinado ato. A LAI prevê estas duas formas, além de tratar das exceções em que o sigilo prevalece, do acesso para controle social, do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para viabilização do acesso e do tratamento da informação, necessário para sua organização, recuperação, avaliação e descarte.

No artigo 3º da LAI, são definidas cinco diretrizes que irão guiar a aplicação da lei, respeitando-se os princípios constitucionais da Administração Pública. O princípio da publicidade, que está ligado à noção de transparência e que “deixa transparecer aos olhos de todos a sua lógica interna de organização e de funcionamento, uma verdadeira ‘casa de vidro’” (ANTUNES apud AMARAL, 2003, p. 5), está presente em quatro destas diretrizes:

“I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; [...] IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” (BRASIL, 2011, art. 3º, inc. I, II, IV e V).

O Princípio Constitucional da Eficiência⁸⁵ orienta a diretriz que propõe a utilização de meios de comunicação viabilizados pela Tecnologia da Informação (TI), como forma de aumentar o alcance da disseminação da informação governamental (BRASIL, 2011, art. 3º, inc. III). A utilização das TICs é explicitada no art. 8º, § 2º, onde se obriga o uso dos sites oficiais na

⁸⁵ “A ideia de eficiência na ciência da Administração tem sua ênfase na racionalização dos custos para geração de lucro financeiro. No campo do direito administrativo, prioriza-se a eficiência na prestação de atividades e de serviço público adequados, de qualidade, universalizados e com modicidade de tarifas” (MUNIZ, 2007, p. 98)

internet para divulgação de informações sobre os órgãos e entidades públicas, de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, e § 3º, no qual está listada uma série de requisitos para que os sites garantam amplo acesso, autenticidade, integridade e atualidade da informação governamental. Além da divulgação, os sites devem ser utilizados para o encaminhamento dos pedidos de acesso às informações (BRASIL, 2011, art. 10, § 2º).

No que diz respeito à publicidade de ofício, a Lei 12.527/2011 obriga a divulgação independentemente de requerimentos no art. 8º, §1º, de informações sobre o órgão ou entidade público⁸⁶; no artigo 30, sobre desclassificação de informações e documentos, pedidos de acesso à informação (estatística de pedidos recebidos, atendidos e indeferidos e perfil dos solicitantes); e no artigo 41 pelo monitoramento das atividades previstas no artigo 30 (inc. III) e pelo encaminhamento de relatório ao Congresso Nacional com informações sobre a implementação da LAI (inc. IV).

Já a publicidade por requerimento abrange a maior parte dos artigos dedicados ao acesso às informações ostensivas. O artigo 7º, incisos I a VII, trata dos direitos de se obter orientação sobre como acessar a informação governamental, os tipos de informação cujo acesso é garantido (orgânicas/arquivísticas e não orgânicas), qualidade da informação (primária, íntegra, autêntica e atualizada). O artigo 9º trata da viabilização do acesso por meio da criação de um serviço de informações ao cidadão, responsável pela orientação (direito garantido pelo artigo 7º, inc. I), pela informação sobre a tramitação dos documentos no órgão público e pelo protocolo de documentos e requerimentos de acesso às informações. O artigo 10, § 1º e 3º impedem que os órgãos públicos inviabilizem o requerimento das informações exigindo informações detalhadas sobre o solicitante, sobre as informações requeridas ou sobre a motivação, protegendo o direito de petição. Os artigos 11 a 13 detalham prazos e procedimentos para o atendimento das solicitações, cobrança de taxas, obtenção de cópias e certidões dos documentos. O artigo 21 e parágrafo único tratam de informações que não podem ser negadas (referentes a direitos fundamentais violados). O artigo 31, §3º e 4º especificam quais informações pessoais poderão ser acessadas independentemente do prazo de restrição de acesso ou autorização da pessoa a que elas se referem. Os artigos 32 e 33 tratam das sanções ao agente público e as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que porventura ajam contra as determinações da LAI.

A situação de sigilo da informação governamental, exceção na Administração Pública, é detalhadamente tratada na Lei 12.527/2011, justamente para dar transparência às

⁸⁶ A publicação de informações sobre a gestão fiscal já era prevista pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), nos artigos 48, § único, inc. II; 48-A; e 55, §2º.

ocasiões em que o sigredo se faz necessário, dos procedimentos de classificação e gestão da informação sigilosa, dos procedimentos, recursos e obtenção de acesso. No artigo 7º, os parágrafos 1º a 4º definem algumas informações (referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico) cujo sigilo é imprescindível “à segurança da sociedade e do Estado”, prevendo acesso parcial e procedimentos para negativa de acesso. Os artigos 15 a 19 dizem respeito aos procedimentos para os recursos administrativos no caso de indeferimento do pedido de acesso à informação. Os artigos 23, 24, 27, 28, 29 e 31, §1 e inc. I especificam o tipo de informação que pode ser classificada como sigilosa, os critérios para classificação, as autoridades com competência para classificação no âmbito da Administração Pública federal e os prazos de sigilo de acordo com o grau de classificação. O artigo 35 cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações com o objetivo de “administrar” o sigilo, questionando, revendo, prorrogando ou extinguindo a classificação atribuída à informação governamental pelas autoridades da Administração Pública federal. O artigo 39 prevê a reavaliação das informações classificadas como secretas e ultra secretas antes da publicação da LAI no prazo de dois anos, após os quais serão automaticamente desclassificadas e tornadas ostensivas.

A Lei 12.527/2011, em sua ementa, faz referência à regulação do disposto no artigo 37, § 3º, inc. II, que aborda o direito de acesso à informação governamental para exercer o controle social. Neste sentido, a LAI indica como uma de suas diretrizes (art. 3º, inc. V) o desenvolvimento do controle social da Administração Pública e em uma das formas em que o acesso à informação pública é assegurado (art. 9º, inc. II) por meio de audiências públicas e do incentivo à participação popular.

A LAI também faz referência em sua ementa ao parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal, que diz respeito à obrigatoriedade da gestão de documentos na Administração Pública. No entanto, substituiu o termo “gestão de documentos” por “tratamento da informação”, o que engloba não só a informação do tipo arquivístico, mas também a informação não orgânica sob a custódia dos órgãos públicos. O artigo 4º, inc. V, dá a definição de tratamento da informação, que abrange todo o ciclo da gestão da informação, passando por sua produção, tramitação e utilização, avaliação e destinação. No que tange à informação ostensiva e seus suportes, incluída a informação governamental do tipo arquivístico, o art. 6º, inc. I garante a “gestão permanente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação” (BRASIL, 2011, art. 6º, inc. I), mas não especifica como a responsabilidade e a forma de execução dar-se-ão, ao contrário do que vemos em relação ao

uso da TI como ferramenta de divulgação da informação (BRASIL, 2011, art. 8º)⁸⁷. Já o tratamento da informação sigilosa, caso de exceção na Administração Pública, é definida nos artigos 25, §1º e 3º, 26, 31 e 36 a responsabilidade e os procedimentos para sua execução, detalhados no Decreto Federal n. 7.845, de 14 de novembro de 2012⁸⁸.

Para regulamentar a Lei n. 12.527/2011 no âmbito do Poder Executivo Federal foram editados dois decretos: o Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, que segue a mesma estrutura da LAI, inclusive repetindo artigos e detalhando procedimentos para garantia de acesso e criando estrutura organizacional para sua execução; e o Decreto n. 7.845, de 14 de novembro de 2012, que especifica procedimentos relativos ao credenciamento de segurança e tratamento da informação governamental classificada como sigilosa.

Podemos verificar por toda legislação listada neste capítulo que o acesso à informação governamental não esteve, desde a independência do Brasil e outorga da primeira constituição, completamente ao largo do direito. Pelo contrário, esteve presente em todas as constituições, com exceção daquela de 1891 e do período de ditadura militar, entre 1967 e 1985, em variados graus de abrangência e na legislação ordinária.

A presença do direito de acesso à informação governamental nas Constituições lhe garantia a validade, o reconhecimento de sua existência. No entanto, conforme a teoria jurídica da época, predominante até muito recentemente, apenas as leis e decretos poderiam dar sua efetividade, sua aplicação e cumprimento.

Neste aspecto, somente após a Proclamação da República, por meio do Arquivo Público Nacional, o direito de acesso à informação governamental foi passível de ser exercido de fato por toda a população, ainda que faltasse regulamentação ou especificação quanto às situações em que o sigilo se fazia necessário. As informações governamentais presentes no Arquivo Nacional, registradas nos documentos recolhidos da Administração Pública, diziam respeito aos negócios findos, e o acesso às informações governamentais relativas aos negócios vigentes só foi alcançada com a criação do DASP e da regulamentação da competência de atender ao público em seus pedidos de informação.

Historicamente podemos apontar que a estruturação do direito de acesso à informação governamental é iniciada em um governo ditatorial civil (1937-1945), cuja uma

⁸⁷ Nos sites de legislação compilada da Presidência da República e da Câmara dos Deputados Federais não há link para o Decreto Federal n. 4.915, de 12 de dezembro de 2003, que trata do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, nem para o artigo 18 do Decreto Federal n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei federal n. 8.159/1991 e dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

⁸⁸ Na cópia da lei disponibilizada no site da Presidência da República, há no artigo 25 da LAI um link para o Decreto 7.845/2012, orientando a consulta da legislação.

das marcas foi a profissionalização do serviço público e a adoção do modelo racional burocrático weberiano. Depois do Estado Novo, a importância deste direito decaiu até chegar à sua desconstrução completa no período da ditadura militar (1964-1985), em que a informação passou a ser um privilégio do governo.

A reconstrução do direito de acesso à informação começou com a redemocratização do país, com a Constituição de 1988 e a Lei federal 8.159/1991 e avançou com as leis de Responsabilidade Fiscal e com a Lei de Acesso à Informação, abrangendo o direito de ser informado, de se informar e de usar estas informações para exercer o controle social sobre o governo. Vemos, portanto, que o requisito legal para o acesso à informação governamental já se cumpriu há décadas no Brasil, mas este não é o único requisito.

Segundo Binenbojm (2009, p. 6.), para atender ao princípio da publicidade é necessário aprimorar o seu grau de concretização por meio de medidas que garantam que os atos e informações do governo cheguem à população. A regulamentação das categorias de sigilo, prazos de restrição de acesso, autoridades competentes para a classificação, categorias de informação passíveis de restrição de acesso, e procedimentos para solicitação de informações ostensivas e sigilosas dá transparência às ações do governo e evita, como vimos nos períodos do Brasil Império e República, que o acesso à informação governamental seja dado ou negado segundo a subjetividade de um dirigente ou agente público. Aí reside a importância da LAI. No entanto, como vimos também, a normatização do acesso não é o único requisito para garantia do mesmo. São necessárias medidas de tratamento da informação, indispensáveis para que a informação governamental requisitada seja localizada e apresentada de forma clara, precisa e completa, atendendo os prazos dados na legislação. A regulamentação destas medidas também já está presente na LAI (2011), na Lei de Arquivos (1991) e em outras normas jurídicas do governo federal, mas ainda não propiciaram uma mudança de conduta dos servidores públicos, como vimos no capítulo anterior, imprescindível para o alcance do objetivo de proporcionar o acesso às informações do governo.

Para Lavalle Cobo (2000), na América Latina, não é uma Administração Pública transparente e eficiente que busca regular as condições de acesso às informações de governo. Ao contrário, há uma expectativa da sociedade que o acesso público às informações governamentais transforme a Administração Pública em um serviço eficiente, racional, transparente e com menores níveis de corrupção. Tal expectativa possui dois aspectos frágeis. O primeiro diz respeito à mudança cultural da sociedade, uma vez que somente a existência de uma lei não é capaz de fazê-lo. Temos que lembrar que o funcionário público, o dirigente e

as pessoas que compõem o governo fazem parte da sociedade e compartilham os mesmos valores, e abonam e condenam as mesmas condutas. “O Estado que cada país constroí reflete condutas que pertencem à sociedade a que administra, enquanto existe uma íntima conexão entre ambos e seus dirigentes pertencem a ela.” (LAVALLE COBO, 2000, p. 37. Tradução nossa⁸⁹).

O segundo aspecto se refere à divulgação da lei ao cidadão, assim como da formação técnica e ética dos funcionários públicos, todos responsáveis por sua aplicação, se entendermos que todos produzem, tramitam e armazenam informações e documentos no desenvolvimento de suas atividades. Lavalle Cobo (2000, p. 38), aponta que, em alguns países, há uma crença em que a responsabilidade por uma melhor gestão pública está nas mãos dos cidadãos que deveriam ou executá-la ou exigí-la, e não na própria Administração Pública como consequência de uma decisão institucional e própria de se converter em servidores públicos melhores.

⁸⁹ “El Estado que cada país construye refleja conductas que pertenecen a la sociedad a la que administra, en cuanto existe una íntima conexión entre ambos y sus dirigentes pertenecen a ella.” (LAVALLE COBO, 2000, p. 37)

5 O DIREITO POSITIVADO QUE NÃO SE CUMPRE: UMA QUESTÃO DE VALORES

Então, por que atribuir aos servidores públicos a responsabilidade de se converterem em servidores públicos melhores? Por que atribuir aos servidores públicos a responsabilidade pelo cumprimento do direito de acesso à informação governamental e da adoção das técnicas, procedimentos e instrumentos da gestão documental na Administração Pública?

Propomos, aqui, uma nova abordagem do problema, dirigindo a luz para os atores considerados, ou desconsiderados, como coadjuvantes e que são diretamente e intimamente responsáveis pela consecução das atividades cotidianas na Administração Pública. Segundo Joseph Gusfield (2014, p. 80-81), há dois tipos de responsabilidade quando tratamos de problemas públicos: 1) a responsabilidade causal, que aponta a causa do problema; e 2) a responsabilidade política, que aponta quem ou que órgão é incumbido de resolver o problema ou controlar uma situação – este é quem receberá a atribuição de resolução do problema e quem será recompensado, ou punido se fracassar em sua tentativa. Eles, os servidores públicos, não são responsáveis pelo problema existir, mas são responsáveis por sua solução.

O problema público aqui em questão é a ausência de gestão documental nos órgãos da Administração Pública Federal, no Brasil, que implica ausência de tratamento da informação governamental do tipo arquivístico, impossibilitando a recuperação da mesma e o exercício pleno do direito de acesso à informação. Levando-se em conta que os órgãos responsáveis (Conselho Nacional de Arquivos, Conselho Nacional da Justiça, Conselho da Justiça Federal, órgãos de administração do Senado e da Câmara dos Deputados) têm se mobilizado para fornecer instrumentos de gestão documental (Ver ANEXO C), os outros responsáveis são os próprios servidores públicos que produzem, tramitam e armazenam a informação governamental do tipo arquivístico.

Tentamos, neste trabalho, entender porque uma Administração Pública, que tem como um dos seus princípios constitucionais a legalidade⁹⁰ e com uma ampla legislação sobre o direito de acesso à informação governamental e obrigatoriedade da gestão de documentos,

⁹⁰ O princípio da legalidade diz respeito à submissão do administrador público aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, não podendo deles se afastar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal (MEIRELLES, 1995, p. 82). É o que diferencia a Administração Pública da Administração Privada: enquanto a última pode fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. Este princípio está ligado à concepção burocrática weberiana de Administração, onde a explicitação e o conhecimento das normas e regulamentos coibiriam qualquer desvio da missão dos órgãos públicos.

vigente desde o início dos anos 1990, ainda não foi capaz de implementar tais políticas. Muito se fala, entre arquivistas, nos órgãos públicos, nas instituições arquivísticas e na academia sobre a ausência de “vontade política” por parte dos dirigentes e gestores públicos: o alto escalão da Administração Pública não teria vontade de fazer, de realizar, de agir sobre a gestão documental. A par disso, a ausência de cidadania, por parte da sociedade, que desconheceria ou não pressionaria os governos por acesso às informações governamentais. No entanto, a despeito da falta de “vontade política” do alto escalão da Administração Pública e da falta de interesse e conhecimento dos cidadãos possuímos, no Brasil, uma legislação que garante o direito de acesso à informação governamental e obriga a implementação da gestão dos documentos públicos. Isto nos parece uma contradição. Se não houvesse vontade, se não houvesse mobilização, de onde teriam vindo as normas jurídicas que resguardam o acesso e a gestão da informação governamental do tipo arquivístico?

Vimos, no capítulo anterior, que o direito positivado na legislação é o conjunto institucionalizado de normas de conduta que rege as relações sociais, políticas e econômicas e que cria, para os membros desta comunidade do direito⁹¹, expectativas em relação às ações dos demais e às suas próprias. O direito é a ferramenta de mediação de conflitos entre pessoas que fazem parte de uma mesma sociedade. São

[...] as normas desse direito [que] possibilitam comunidades extremamente artificiais, mais precisamente, associações de membros livres e iguais cuja coesão resulta simultaneamente de ameaça de sanções externas e da suposição de um acordo racionalmente motivado. (HABERMAS, 2003, p. 25)

Habermas encara o direito como uma ferramenta que viabiliza a integração social, dentro da perspectiva da Teoria do Agir Comunicativo. Cabe aqui destacar o conceito de mundo da vida, em uma perspectiva sociológica, pois é nele que se dá a integração social. Segundo Habermas (2003, p. 42), o mundo da vida é composto pela cultura, pela sociedade e pela personalidade do indivíduo. A cultura compreende todo o cabedal de saber ao qual os atores/agentes recorrem como fonte de interpretação da realidade. A sociedade é entendida como um conjunto de ordens legítimas e a partir das quais se constroem as relações de solidariedade. E, por fim, a personalidade do indivíduo, constituída pelo conjunto de habilidades adquiridas nos processos de aprendizagem e que possibilitam a formação da identidade individual nos processos de interação com outros indivíduos. Estes componentes do mundo da vida são utilizados como recursos para a realização dos processos comunicativos cotidianos e, por meio destes mesmos processos comunicativos o mundo da vida é modificado com a incorporação de mudanças e novidades.

⁹¹ Uma comunidade do direito é constituída pelos diversos grupos sociais que se organizam conforme o direito.

Para Habermas, a sociedade tende à instabilidade causada pela disparidade dos planos de ação dos vários atores/agentes que a compõem; cada grupo tem suas necessidades e seus interesses. A integração social se dá pela coordenação destes diversos planos de ação por meio da Ação Comunicativa, na qual os atores lançam mão de mecanismos de entendimento, no caso a linguagem, tendo como pano de fundo consensual, o mundo da vida⁹² (HABERMAS, 2003, p. 39-40). Sociedades primitivas eram mais homogêneas. Os desejos e necessidades de seus integrantes eram mais simples e as crenças e as tradições eram suficientes para solucionar os conflitos. Nestas sociedades, as pessoas compartilhavam as mesmas formas de vida, e isso implicava maior facilidade de entendimento, tanto para a solução de conflitos, quanto para a organização de ações.

Quanto mais complexa a sociedade, mais amplas e mais diversificadas serão as formas de vida e a individualização das histórias de vida. Tal condição implica zonas de convergência ou sobreposição restritas baseadas no mundo da vida partilhado, que não é mais suficiente para minimizar e apaziguar conflitos recorrendo às crenças sacralizadas e à tradição, à medida que estas vão perdendo o seu poder. Este processo influi na organização e estruturação dos componentes do mundo da vida (HABERMAS, 2003, p. 44). A cultura entra em um estado de revisão contínuo das tradições, que perderam a sua condição de “natural” para a sociedade. Esta passa a depender dos procedimentos formais para definir normas de conduta, já que não pode mais se apoiar nos costumes, que não são mais comuns a todas as formas de vida. Já no que diz respeito à personalidade individual, esta se descola da cultura e da sociedade e passa a buscar a efetivação de projetos de autorealização pessoal e não mais projetos de interesse da coletividade, surgindo, então, a necessidade de autoregulação.

Assim, a integração social, no decorrer da evolução social, foi transferida progressivamente para as realizações de entendimento entre os atores, por meio do Agir Comunicativo, ou seja, do acordo firmado entre os atores, obtido por meio do uso da linguagem, em um mundo da vida estruturado simbolicamente.

O excesso de realizações comunicativas feitas no contexto de mundos da vida completamente racionalizados e desencantados gera conflitos de diversas naturezas surgidos de disputas entre formas de vida plurais. A solução, segundo Habermas, foi o direito moderno, como “regulamentação normativa de interações estratégicas, sobre as quais os

⁹² O mundo da vida é composto por “convicções subjacentes mais ou menos difusas e sempre isenta de problemas [...] ele é o contrapeso conservador que se opõe ao risco de dissenso, que surge como todo o processo atual de entendimento” (HABERMAS, 2012, p. 138-139). O mundo da vida surge como um “reservatório de autoevidências e convicções inabaláveis” (HABERMAS, 2012, p. 228) utilizado pelos participantes da comunicação em um processo cooperativo de interpretação.

atores se entendem” (HABERMAS, 2003, p. 46), que reduziu a realização fática dos processos de coordenação da ação. No entanto, este direito precisa ser validado e legitimado

Habermas recupera o conceito de legalidade de Immanuel Kant, no qual estão ligadas, na forma jurídica, a imposição do direito por parte do Estado, e a validade do direito, legitimada pelos procedimentos de positivação. A imposição da lei pelo Estado é a porção coercitiva do direito, enquanto a legitimação, conferida pelo processo legislativo, é a porção que assegura a liberdade dos membros da comunidade. Desta forma, a validade do direito se divide entre validade social ou fática, determinada pela intensidade que consegue se impôr no círculo dos membros do direito, configurando a porção coercitiva do mesmo; e a legitimidade, medida pela pretensão de validade normativa, oriunda de um processo legislativo racional ou da sua justificativa em termos pragmáticos, éticos e morais, e que é a porção de liberdade do direito. Uma norma é considerada legítima independentemente do fato de conseguir impor-se ou não. Por outro lado, a validade social ou fática, ou seja, a obediência à norma, varia de acordo com a confiança da comunidade de direito na legitimidade da norma (HABERMAS, 2003, p. 50).

A legitimidade da norma está vinculada ao reconhecimento, pela comunidade, de liberdades iguais, de forma que “a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos” (HABERMAS, 2003, p. 52). No direito positivado, este requisito precisa ser cumprido pelo legislador político, por meio do processo legislativo, no qual participantes orientados para o entendimento se comprometem em uma prática intersubjetiva de entendimento.

Para Habermas, o direito positivado possibilita a integração social por meio do Agir Comunicativo e do discurso racional, nos quais argumentos contrários em relação à determinada questão são expostos, de forma equânime, havendo, então, o reconhecimento das pretensões de validade enunciadas que expressam tais argumentos. A norma pode, então, ser aceita racionalmente pelos envolvidos e reconhecida como válida: cada cidadão deve ser capaz de avaliar se a norma pode, ou não, ser aceita por todos, se é válida, ou não. “Os membros do direito têm que poder supor que eles mesmos, numa formação livre de opinião e da vontade política, autorizariam as regras às quais eles estão submetidos como destinatários” (HABERMAS, 2003, p. 59-60).

Apesar dos indivíduos reconhecerem a norma como válida e legítima, ou seja, reconhecerem a racionalidade dos argumentos apresentados pelos envolvidos e a retidão do procedimento legislativo, a diversidade e a complexidade dos mundos da vida existentes em uma mesma comunidade do direito e o consequente conflito entre valores não compartilhados

enfraquecem a motivação para o cumprimento da norma. A obediência à norma ocorre pela avaliação, reconhecimento e aceitação da norma, ou pela aplicação do poder de coerção do Estado. É desta validação fática, ou social, que tratamos neste trabalho.

Se não há aceitação da norma e o Estado não usa do poder de coerção, a norma não é obedecida e cumprida. A motivação pela possibilidade de coerção vai ser fortalecida ou enfraquecida pela efetivação, ou não, da punição prevista na norma legal. Por outro lado, a motivação de obediência da norma pelo compartilhamento de valores passa pela internalização intersubjetiva dos mesmos. Se os valores não estão internalizados, a motivação para obediência à norma é fraca. Assim, poderíamos dizer que o direito possui uma porção coercitiva, por meio da qual a lei impõe obediência, e uma porção de liberdade, em que os destinatários da norma legal podem, ou não, reconhecer a sua validade e se sentirem motivados, ou não, para cumpri-la.

No caso sob exame, teríamos dois tipos de coerção: a coerção externa e a coerção interna. Na Administração Pública Federal, a coerção externa se daria pelo Ministério Público Federal (MPF), encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos constitucionais pelos poderes públicos (BRASIL, 1988, art. 129, inc. II), e do Poder Judiciário, que acolheria, ou não, as denúncias do MPF e julgaria as responsabilidades administrativas, penais e cíveis, atribuindo as penalidades de acordo com a legislação vigente. A coerção interna se daria pela cobrança do cumprimento das normas e a aplicação de sanções administrativas por parte dos dirigentes e gestores dos diversos órgãos da Administração Pública.

A ausência de coerção interna, a nosso ver, estaria ligada, assim como a ausência de motivação dos servidores para o cumprimento da lei, aos valores culturais não compartilhados, o que contemplamos em nossa pesquisa. Já a ausência de coerção externa, ou seja, a motivação que leva o Ministério Público Federal e, conseqüentemente, o Poder Judiciário a não cobrarem o cumprimento da Constituição e da legislação vigente no que diz respeito à gestão dos documentos públicos, mereceria um estudo a parte.

Apesar de os valores culturais não estarem vinculados à pretensão normativa de validade de uma norma, eles podem justificar as necessidades (carências) de um indivíduo para os demais indivíduos situados em uma mesma tradição.

Carências interpretadas de maneira elucidativa, contudo, só se transformam em motivos legítimos de ação na regulamentação de determinadas situações problemáticas, quando os valores correspondentes se tornam normativamente obrigatórios para um círculo de atingidos. Nesse caso, os envolvidos podem esperar uns dos outros que cada um deles, em situações correspondentes, oriente seu agir segundo valores preceituados de maneira normativa para todos os atingidos. (HABERMAS, 2012, p. 171-172).

Neste modelo, quando a comunidade de direito reconhece nas normas os valores internalizados pelos quais se interpretam as necessidades dos destinatários, estas normas passam a ser força motivadora de ação. A motivação para o cumprimento das normas surge ao mesmo tempo em que ocorrem o aprendizado e a internalização das mesmas. Vemos, então, que um dos fatores responsáveis para a motivação para o cumprimento das normas do direito são os valores compartilhados pelos indivíduos pertencentes aos diversos grupos sociais, de uma mesma comunidade do direito.

5.1 VALORES E MOTIVAÇÃO PARA AGIR.

Segundo Almeida (2007, p. 127), os valores humanos são um produto de preferências individuais em sua origem. Ao serem partilhadas e reproduzidas por uma comunidade, estas preferências tornam-se valores coletivos. Os valores coletivos tornam-se valores culturais quando o grupo os sanciona e os relaciona em um sistema de referências capaz de caracterizar esta comunidade e distingui-la de outras. Os valores, portanto, se organizam em um sistema de referências originário de um processo interativo, constitutivo de um “ser-em-comum”. Este “ser-em-comum” é a base da cultura de um grupo, que determina seus modos de ser e agir.

A motivação dos atores para agirem, ou não agirem, para cumprirem, ou não cumprirem as normas que foram consideradas válidas e legítimas não é construída individualmente. Esta motivação está alicerçada no mundo da vida de cada grupo social, constituído por valores e convicções básicas. As convicções básicas, ou crenças, são ideias de como a realidade de fato é ou foi, enquanto os valores dizem respeito a como a realidade deveria ser ou ter sido.

Na literatura das diversas áreas do conhecimento temos várias categorias de valores: valores financeiros, valores morais, valores arquivísticos⁹³ e valores de pessoas e de grupos de pessoas. Os valores podem ser básicos/gerais ou específicos e podem ser analisados nos níveis individual, coletivo, organizacional, institucional ou cultural. Neste trabalho nos ativemos aos valores individuais ou valores humanos.

A investigação sobre os valores no início do século XX foi iniciada por com W. M. Urban⁹⁴, em 1907, H. Münsterberg⁹⁵, em 1908 e 1909, E. Spranger⁹⁶, em 1925, G. W.

⁹³ Os valores arquivísticos foram abordados no capítulo 3 no contexto da Arquivologia e não possuem relação com os valores individuais que trataremos neste capítulo.

⁹⁴ Wilbur Marshall Urban (1873-1952) filósofo da linguagem norte-americano, influenciado por Ernst Cassirer.

Allport⁹⁷ e P. E. Vernon⁹⁸, em 1931, C. W. Morris⁹⁹, em 1956, M. Rokeach¹⁰⁰, em 1973, H. Klages e P. Kmieciak, em 1979, e na década de 1990, Norman Feather, Geert Hofstede, Ronald Inglehart e Shalom Schwartz (BILSKY, 2009, p. 14-15). Os primeiros trabalhos focavam em uma discussão filosófica sobre os valores, mas a partir do trabalho de Allport e Vernon, *A study of values* de 1931, foi iniciada uma nova vertente que buscava o desenvolvimento de um instrumento capaz de medir preferências individuais relacionadas aos valores, partindo de uma divisão dos valores em “tipos básicos ideais” da individualidade (SPRANGER, 1925 apud BILSKY, 2009, p. 14).

Na filosofia, na antropologia e na sociologia, o estudo dos valores busca, respectivamente, a reflexão sobre o que é Bom e Belo, o entendimento da cultura e o entendimento do que fundamenta a sociedade e justifica suas ações. A psicologia, a partir deste escopo, se focou na perspectiva a partir do indivíduo e da relação entre os valores e a motivação para a ação. Pesquisadores da área consideram que há uma relação entre valores e comportamento, uma vez que os valores orientam as escolhas, as decisões e as ações das pessoas (TAMAYO, 2005, p. 8). Tal perspectiva se adequa à teoria de Habermas, exposta anteriormente, sobre a formação do direito positivado por meio do Agir Comunicativo e sua validação social, ou fática, a partir do reconhecimento, nas normas legais, de valores partilhados.

Desde a década de 1990, vários pesquisadores da área da Psicologia¹⁰¹ têm se debruçado sobre os valores culturais e sua influência no comportamento e na percepção da realidade que envolve os indivíduos, baseando-se em modelos que contrapõem as culturas individualistas e coletivistas¹⁰². Nestes trabalhos foram estudados aspectos da percepção do indivíduo em relação à coletividade a qual pertence no que diz respeito ao alcance de objetivos e metas individuais e de grupo; às características pessoais (o *self*) predominantes; à percepção do outro; à dependência, ou não, da opinião positiva do grupo. As preferências e prioridades marcadamente coletivistas ou individualistas de cada sociedade determina de forma expressiva o comportamento dos indivíduos que as compõe. Esta “determinação” vem

⁹⁵ Hugo Münsterberg (1863-1916) psicólogo germano-americano, estabeleceu as bases e justificativas da psicologia industrial na administração científica.

⁹⁶ Eduard Spranger (1882-1963) filósofo e psicólogo alemão.

⁹⁷ Gordon Willard Allport (1897-1967) psicólogo norte-americano.

⁹⁸ Philip Ewart Vernon (1905-1987), psicólogo britânico.

⁹⁹ Charles William Morris (1901-1979) semiólogo e filósofo norte-americano.

¹⁰⁰ Milton Rokeach (1918-1988) psicólogo social norte-americano de origem polonesa.

¹⁰¹ Pesquisadores como RASINSKY (1987), MARKUS; KITAYAMA (1991), MORRIS; PENG (1994), TRIANDIS (1994), YU; YANG (1994).

¹⁰² Os termos individualismo e coletivismo se referem às preferências/prioridades atribuídas a determinadas metas axiológicas pelos membros de uma mesma sociedade (TAMAYO, 2005, p. 9).

da construção intersubjetiva dos valores culturais e individuais. Ou seja, ao mesmo tempo em que os valores culturais do grupo são “transmitidos” desde a infância aos indivíduos, por meio da família, da escola e das organizações, este indivíduo internaliza, avalia, valida e retorna para a sociedade estes valores. Neste processo de internalização, avaliação, validação e retorno entram, também, o contexto social, econômico e político de cada grupo, o que faz com que os valores internalizados sejam um pouco diferentes daqueles que foram transmitidos. Isso é o que permite que os valores individuais e coletivos evoluam e permitam a evolução da sociedade. É importante salientar que o termo “evolução” está sendo utilizado aqui no sentido de movimento, se opondo à estagnação, e não no sentido de que os valores e a sociedade de hoje seja qualitativamente melhores ou mais aprimorados em relação aos valores e às sociedades de períodos históricos anteriores.

Segundo Parsons (apud SCHWARTZ, 2005a, p.66), os valores têm a função de motivar e controlar o comportamento dos indivíduos pertencentes a um mesmo grupo social. A partir de sua internalização pelos indivíduos do grupo, os valores são usados como guia nas relações sociais, reduzindo a necessidade de controle constante. Os valores também fundamentam as regras de convivência, a expectativa em relação às ações dos outros e as consequências de seus próprios atos. São estas regras e expectativas, segundo Habermas, que serão legitimadas e validadas pelo grupo, transformando-se em Direito e propiciando a integração social, minimizando conflitos e reduzindo as realizações comunicativas necessárias para manter a união deste grupo social. A perspectiva que nos interessa, portanto, é a de como os valores individuais, internalizados pelos membros do grupo, podem ser fontes de motivação para o cumprimento de uma norma legal legítima, validando-a faticamente.

Para investigarmos a motivação dos servidores públicos federais para o cumprimento da legislação referente ao direito e gestão das informações governamentais do tipo arquivístico, adotamos a teoria dos valores de Shalom H. Schwartz, operacionalizada por um instrumento de pesquisa que permite a mensuração do grau de importância dos valores humanos básicos em um grupo social, ou seja, as suas prioridades axiológicas. A escolha de Schwartz se deve a três fatores: primeiro, por sua Teoria dos Valores ser compatível com a Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas no que diz respeito aos valores serem fonte de motivação para a ação e serem construídos e compartilhados por grupos sociais; em segundo lugar, por Schwartz trabalhar com valores considerados universais, o que se distingue de grupo a grupo social é a importância dada a cada valor (escala axiológica de prioridades); e terceiro, é a possibilidade de se medir a importância atribuída a cada valor,

pelos grupos sociais pesquisados, a partir de um instrumento (questionário PVQ) já testado e adotado em várias pesquisas no Brasil¹⁰³ e no mundo¹⁰⁴.

Shalom Schwartz parte do conceito de valores como “crenças e metas conscientes que guiam a seleção e avaliação de ações, objetivos, pessoas e situações e ações específicas” (apud BILSKY, 2009, p. 15-16) e são ordenados, por cada sujeito/agente, por sua importância em relação aos demais valores. Defendendo, portanto, a existência de uma escala de valores individuais que os sujeitos utilizam ao avaliarem uma pessoa, incluindo a si próprio, uma ação, um objetivo ou uma situação, e a partir da qual tomam suas decisões, avaliam argumentos, propõem ações. Ou seja, é a partir dos valores individuais, utilizados como padrão ou critério, que as agentes/atores percebem a si mesmos e a realidade que os circunda, avaliam as pessoas e as situações e planejam as ações para interferir nesta realidade. E, segundo Schwartz (2005b, p. 23), dado o processo de internalização desses valores, a sua utilização pelo indivíduo na percepção, avaliação e planejamento de ações se dá de forma inconsciente. Somente quando nossos julgamentos e ações interpõem valores conflitantes, nos damos conta de sua aplicação.

A pretensão de universalidade dos valores e tipos motivacionais desenvolvidos por Schwartz funda-se na combinação de “três exigências e tarefas universais”, com as quais eles ajudam a lidar. O autor levanta três requisitos para o funcionamento social que podem explicar as diferenças de prioridades na hierarquia dos valores humanos. A primeira e, segundo Schwartz, a mais importante é a promoção e preservação das relações de cooperação e apoio entre os membros de um mesmo grupo. Esta é uma questão de sobrevivência, já que o homem é uma criatura fisicamente frágil e que teria grandes dificuldades em sobreviver sozinho na natureza. Assim, os valores transmitidos para assegurar a sua existência estão relacionados ao compromisso com relações positivas, identificação com o grupo (sentimento de pertencimento) e lealdade para com os demais membros. O segundo requisito se refere à articulação de ações coordenadas. Os indivíduos devem ser motivados a dispender esforços físicos e intelectuais, assim como tempo, para realizar trabalhos, solucionar problemas e desenvolver novas ideias e soluções técnicas que venham a facilitar a vida e reduzir o desgaste físico dos membros do grupo. O terceiro requisito tem a ver com o bem estar e a sobrevivência da coletividade e se dá pela legitimação e satisfação de necessidades e de

¹⁰³ Teses e dissertações: ALMEIDA (2007), LOMBARDI (2009), LEONARDO (2011). ARTIGOS: ALMEIDA; SOBRAL (2009), TAMAYO; PORTO (2009), REIS (2010), KAMIA; PORTO (2011), MAURINO; DOMENICO (2012), OLIVEIRA; MORIANO; SOARES (2012), SOBRAL; GIMBA (2012), OLIVERIA; LAHNA (2014).

¹⁰⁴ GRUNERT; JUHL (1995); OISHI, SCHIMMACK, DIENER; SUH (1998); SAROGLOU, DELPIERRE; DERNELLE (2003); SPINI (2003); BUBECK; BILSKY (2006), entre outros.

desejos pessoais, sempre considerando e preservando os objetivos do grupo. A ausência de gratificação implica em frustração do indivíduo e redução de sua motivação para a execução das atividades e de seu comprometimento para com o grupo (SCHWARTZ, 2005a, p. 66).

Para atender e lidar com essas exigências os indivíduos precisam acordar sobre objetivos específicos para resolverem problemas, se comunicarem, expondo suas razões e motivações, e conseguirem apoio e cooperação para o alcance das metas propostas. Assim como Habermas na Teoria do Agir Comunicativo, Schwartz coloca os valores como conceitos socialmente compartilhados que facilitam e dão sentido à comunicação entre os atores/agentes. Os valores fazem parte do mundo da vida compartilhado pelos indivíduos.

Enquanto alguns dos tipos motivacionais identificados por Schwartz se contrapõem, outros são compatíveis entre si. A estrutura de valores desenvolvida pelo autor reflete essas relações de oposição e harmonia entre os valores, como veremos a seguir. Para cada indivíduo ou grupo de indivíduos teremos uma atribuição específica de importância relativa aos valores. Ou seja, para cada grupo ou indivíduo os seus valores geram um sistema ordenado de prioridades axiológicas que os caracterizam como grupo e como pessoa (SCHWARTZ, 2005b, p. 22-23).

Schwartz (1992, p. 5-13) distingue dez tipos motivacionais de valores, incluindo cinquenta e sete valores específicos, utilizados para operacionalizar a medição de prioridade de cada tipo motivacional. Apresentamos os tipos motivacionais na ordem de importância, tendo em vista os requisitos de funcionamento social (SCHWARTZ, 2005a, p. 67-68):

- 1) Benevolência (*Benevolence*): Este é o valor mais próximo de um tipo de valor pro-social, considerado como a preocupação com a preservação e fortalecimento do bem estar das pessoas na interação cotidiana. A Benevolência está relacionada à necessidade das interações com o objetivo da promoção do grupo e da necessidade orgânica de afiliação (SCHWARTZ, 1992, p. 11). Os valores específicos da Benevolência estão vinculados à preocupação com a preservação e o aprimoramento do bem estar das pessoas com as quais o sujeito está em contato pessoal frequente, inicialmente no núcleo familiar e depois de forma expandida. São estes valores que vão construir uma base internalizada das relações familiares, por meio do reforço repetido, uma vez que são fundamentais para garantir determinados comportamentos independentemente de sanções ou ameaças (SCHWARTZ, 2005a, p. 67). São eles: proteção, lealdade, perdão, honestidade, responsabilidade, amizade verdadeira, amor maduro.
- 2) Universalismo (*Universalism*): A meta motivacional do universalismo é o entendimento, apreço, tolerância e proteção do bem estar de todas as pessoas e da

natureza e, assim, como a Benevolência, colaboram para a formação e manutenção de relações sociais positivas. Segundo Schwartz (1992, p. 12), estas metas podem resultar das necessidades de sobrevivência de grupos e indivíduos que se destacam quando pessoas se relacionam com outras fora de seu grupo primário estendido, tomando consciência da escassez dos recursos naturais. Isso ocorre não só em um nível mais amplo, quando pensamos em termos de países e culturas, mas também quando o indivíduo sai do ambiente familiar e precisa se relacionar com outros grupos com os quais não possui uma identificação imediata em ambientes como a escola e locais de trabalho, por exemplo. Os indivíduos podem perceber que a intolerância para com a diferença e a consequente injustiça levará a uma vida constantemente ameaçada pelo conflito, enquanto a ausência de proteção do meio ambiente levará à destruição dos recursos naturais dos quais a vida depende. Mesmo que estes valores possam estar ausentes em algumas culturas pequenas, isoladas e homogêneas, eles são virtualmente reconhecidos em algum grau em todas as outras.

Pesquisas sobre culturas coletivistas e individualistas demonstram a importância da distinção entre os tipos de preocupação pró-social do Universalismo e da Benevolência. Membros de culturas coletivistas tendem a mostrar grande preocupação pelo bem estar dos membros de seu próprio grupo, mas relativa indiferença às necessidades de pessoas estranhas (fora do grupo). Enquanto membros de grupos individualistas tendem a distinguir menos acentuadamente entre membros do grupo e outras pessoas ao responderem às suas necessidades. Segundo Schwartz (1992, p. 12), isto sugere um padrão de maior ênfase dos valores de Benevolência do que dos valores de Universalismo em culturas coletivistas e maior equidade na ênfase em ambos os tipos de valores em culturas individualistas (tolerância, justiça social, mundo em paz, mundo da beleza, unidade com a natureza, sabedoria, proteção ao meio ambiente).

- 3) Autodeterminação (*Self-direction*): a definição desta categoria de valor é o pensamento independente e ação (escolhas, criação e exploração). A autodeterminação deriva da necessidade orgânica de controle e domínio e de requisitos de interação de autonomia e independência. O autor relaciona a este grupo valores específicos como criatividade, liberdade, escolha das próprias metas, curiosidade e independência. Estes valores atendem ao segundo e ao terceiro requisito para o funcionamento social, não só incentivando à criatividade, que proporciona inovação, mas, também, por sugerirem comportamentos intrinsecamente motivados, que são essenciais para enfrentar, de forma positiva, momentos de crise.

- 4) *Segurança (Security)*: A meta motivacional desta categoria é segurança, harmonia e estabilidade da sociedade, dos relacionamentos e de si próprio. Deriva de requisitos básicos do indivíduo e do grupo. Pode-se propor a existência de um único tipo de valor de Segurança ou de dois tipos, individual ou de grupo. Isso depende de reconhecermos que os valores de Segurança servem primeiramente ao interesse individual (saúde, por exemplo) e outros servem principalmente a interesses coletivos (como segurança nacional), ou até mesmo que os valores que se referem à coletividade, em algum grau, objetivam a auto segurança. Os valores específicos do valor de Segurança são: ordem social, segurança familiar, segurança nacional, reciprocidade de proteção, limpeza, senso de pertencimento, saúde.
- 5) *Conformidade (Conformity)*: Este valor está relacionado ao comedimento de ações, inclinações e impulsos suscetíveis de perturbar ou prejudicar os outros e de violar normas ou expectativas sociais. É derivado do requisito em que os indivíduos reprimem inclinações que podem ser socialmente perturbadoras (e/ou desagregadoras) e impedir que a interatividade e a dinâmica do grupo aconteçam de forma harmoniosa. Os valores de Conformidade destacam a autorestrição nas interações cotidianas com sujeitos próximos. São valores específicos: a obediência, a autodisciplina, a polidez, o respeito aos pais e aos mais velhos, lealdade e responsabilidade.

Os valores de Benevolência e de Conformidade são próximos por promoverem relações sociais baseadas na cooperação e no amparo. Se diferem quanto à motivação para esse comportamento na medida em que o valor de benevolência baseia-se em uma motivação interiorizada pelo indivíduo e o valor de Conformidade promove a cooperação como forma de evitar conflitos e resultados negativos para o indivíduo (SCHWARTZ, 2005b, p. 27).

Os valores de Segurança e Conformidade evitam os conflitos e transgressões das normas estabelecidas pelo grupo social. São valores que fazem com que os indivíduos evitem riscos e reprimam impulsos não aceitos socialmente. Ao enfatizar a manutenção do *status quo*, entram em conflito com o segundo requisito de funcionamento social que busca a inovação.

- 6) *Realização (Achievement)*: este tipo de valor está relacionado ao sucesso pessoal pela demonstração de competências e habilidades conforme padrões sociais. O desempenho competente é uma condição básica se os indivíduos pretendem obter recursos para subsistência ou para que grupos e instituições atinjam seus objetivos com sucesso. O valor de Realização enfatiza a demonstração de competência em termos de padrões

culturais comuns, relacionados à obtenção de aprovação social. Os valores específicos ligados à Realização são inteligência, o autorespeito e o reconhecimento social.

- 7) Hedonismo (*Hedonism*): este tipo de valor está ligado à necessidade orgânica de prazer associado à sua satisfação. A partir deste valor, Schwartz define valores específicos como prazer e autogratificação.
- 8) Estimulação (*Stimulation*): deriva da necessidade orgânica por variedade e por incitação com o objetivo de manter um nível de atividade ótimo e positivo, em vez de ameaçador. Schwartz acredita que esta necessidade está relacionada às necessidades subjacentes dos valores de autodeterminação (SCHWARTZ, 1992, p. 7). As variações baseadas biologicamente nas necessidades de estimulação, condicionadas pela experiência social, podem produzir diferenças individuais na importância dos valores de estimulação. Os valores específicos deste grupo de valores são a excitação, a novidade e o desafio.
- 9) Tradição (*Tradition*): Grupos sociais desenvolvem símbolos e práticas que representam suas experiências e destino compartilhados. Estes podem ser sancionados como tradições e costumes e são valorizados pelos membros do grupo. Modos de comportamento tradicionais tornam-se símbolos do vínculo recíproco do grupo, expressões de sua importância e garantia de sua sobrevivência. As tradições eventualmente tomam forma de ritos religiosos, crenças e normas de comportamento. Os valores específicos da Tradição estão relacionados ao respeito, ao compromisso e à aceitação dos costumes e ideias que uma cultura ou religião impõe ao indivíduo, como respeito pelas tradições, humildade, devoção, aceitação da própria posição na vida, moderação.

A Tradição e a Conformidade são valores muito próximos no que diz respeito à subordinação e à obediência em que implicam. No entanto, diferem em relação ao sujeito a quem essa obediência é dirigida: na Conformidade, o indivíduo se subordina a um grupo de pessoas próximas (pais, professores, chefes) que se põem em posição de autoridade; já na Tradição, a obediência advém de sujeitos abstratos, como costumes, ideias religiosas e ideias culturais. Enquanto na Conformidade as expectativas são mais próximas e atuais, sendo renovadas constantemente, na Tradição, elas foram formuladas no passado, permanecendo imutáveis e absolutas por um longo tempo, requerendo uma rejeição mais forte e evidente dos valores opostos (SCHWARTZ, 2005b, p. 26-27).

- 10) Poder (*Power*): de acordo com Schwartz (1992, p. 8) esta categoria é provavelmente fundada em mais de um tipo de requisito universal. O funcionamento de instituições sociais aparentemente requer algum grau de status de diferenciação, e uma dimensão de

dominação/submissão emerge na maioria das análises empíricas de relações interpessoais dentro de uma mesma cultura e entre culturas. Para justificar este fato da vida social, e motivar os membros do grupo a aceitá-la, os grupos tratam o Poder como um valor. Schwartz considera a meta central dos valores de Poder o alcance de um *status* social, prestígio, controle ou dominação sobre pessoas e recursos. São valores específicos desta categoria: autoridade, riqueza, poder social, preservação da própria imagem pública, reconhecimento social.

Para Schwartz (1992, p. 9), os valores de Poder e de Realização estão focados na estima/apreço social. No entanto, os valores de Realização (sucesso, ambição) ressaltam a demonstração de competência em uma interação concreta, enquanto os valores de Poder (autoridade, riqueza) enfatizam o alcance ou preservação de uma posição dominante dentro de um sistema social mais geral.

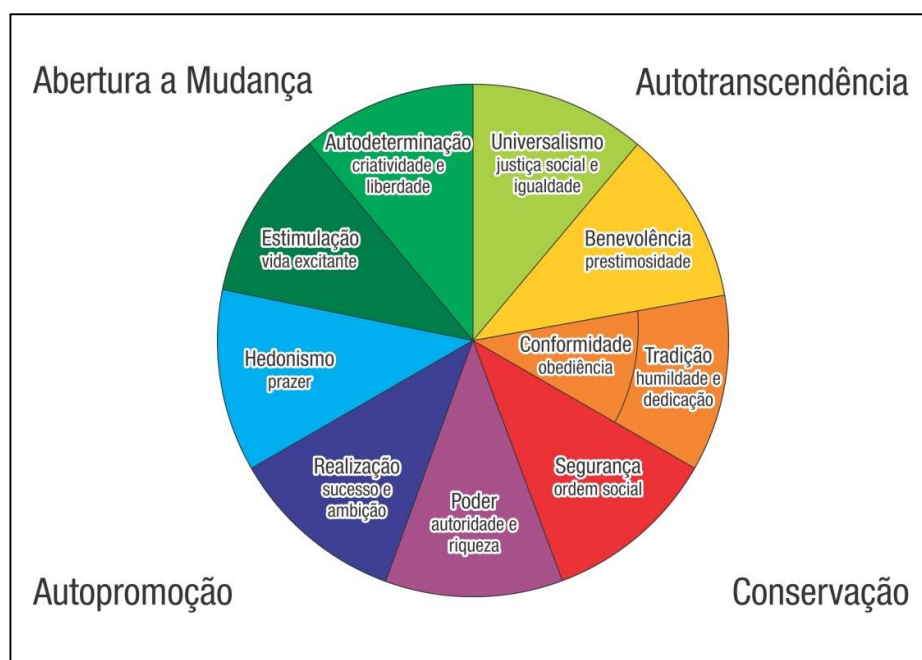
Schwartz considera os tipos motivacionais interdependentes, resultado das compatibilidades e incompatibilidades existentes entre eles. Tal relação é caracterizada por duas dimensões bipolares: a) Abertura a mudanças X Conservação; e b) Autotranscendência X Autopromoção (BILSKY, 2009, p. 17).

Na dimensão de Abertura à mudança X Conservação, os valores de Autodeterminação e Estimulação se opõem aos valores de Segurança, Conformidade e Tradição. Os dois primeiros enfatizam a ação, pensamento e sentimento independentes e a disponibilidade para novas experiências, enquanto os demais acentuam a autorestrição, a ordem e a resistência à mudança. Na dimensão de Autotranscendência X Autopromoção, os valores de Poder e Realização se opõem aos valores de Universalismo e Benevolência. O Poder e a Realização destacam a busca dos próprios interesses, enquanto o Universalismo e a Benevolência são caracterizados pela preocupação com o bem estar e os interesses das outras pessoas. O Hedonismo compartilha elementos tanto da Abertura à mudança quanto da Autopromoção. (SCHWARTZ, 2006, p. 3)

Segundo Schwartz, estes dez valores formam um conjunto contínuo de motivações relacionadas, que o autor demonstra ao adotar o diagrama circular (Figura 5). Por exemplo: Poder e Realização compartilham a ênfase motivacional da superioridade social e respeito; Realização e Hedonismo compartilham satisfação autocentrada; Hedonismo e Estimulação compartilham desejo por estimulação afetivamente prazerosa; Estimulação e Autodeterminação possuem interesse intrínseco por novidade e domínio; Autodeterminação e Universalismo se caracterizam pela confiança no próprio julgamento e conforto com a diversidade da existência; Universalismo e Benevolência compartilham o aprimoramento das

outras pessoas e a transcendência dos interesses egoístas; Benevolência e Tradição são caracterizadas pela devoção aos membros do grupo; Benevolência e Conformidade compartilham comportamento normativo que promove relacionamentos próximos; Conformidade e Tradição partilham a própria subordinação às expectativas socialmente impostas; Tradição e Segurança caracterizam-se pela preservação dos arranjos sociais existentes que dão segurança à vida; e, fechando o círculo, Segurança e Poder evitam ou superam as ameaças por meio do controle dos relacionamentos e recursos (SCHWARTZ, 2009, p. 7). A disposição dos valores no esquema representa suas afinidades e oposições pela proximidade e afastamento, e implica que todas os dez tipos motivacionais se relacionam de forma integrada.

Figura 5: Modelo teórico de Schwartz das relações entre 10 tipos motivacionais de valores.



Fonte: Elaborada pela autora com base em (SCHWARTZ, 2006).

Como falamos anteriormente, o uso dos valores individuais para se avaliar e julgar eventos e pessoas e planejar ações se dá, normalmente, de forma inconsciente devido à internalização desses valores. Assim, todas as ações praticadas pelas pessoas estão impregnadas pelos valores individuais e acabam por refleti-los. Na maior parte das vezes, este processo é inconsciente. No entanto, quando a ação coloca em disputa valores antagônicos, o indivíduo escolhe aqueles que são mais importantes naquela situação, naquele contexto, avaliando possíveis sanções e consequências práticas. Segundo Schwartz, quando as pessoas buscam valores antagônicos o fazem em atos separados, em momentos e contextos diferentes

(SCHWARTZ, 2005b, p. 29). E ao confrontarem valores opostos, os indivíduos escolhem com base na posição hierárquica que estes valores ocupam em seu próprio sistema ordenado de prioridades axiológicas.

5.2 COMO PRIORIDADES AXIOLÓGICAS INFLUENCIAM O COMPORTAMENTO DOS INDIVÍDUOS.

Quando um indivíduo se depara com uma pessoa, fato ou evento a partir do qual ele deve tomar uma decisão tem início um processo mental em que ele recupera valores internalizados para auxiliarem em sua avaliação da situação e decisão sobre a ação mais adequada no contexto. Quatro processos explicam como os valores individuais influenciam o comportamento do sujeito da ação: a) ativação de valores; b) valores como fonte de motivação; c) influência dos valores na atenção, percepção e interpretação de situações; e d) influência dos valores no planejamento das ações.

Para que um valor afete o comportamento de um sujeito é necessário que ele, o valor, seja ativado em uma determinada situação. Valores são mais ativados, quando estão mais acessíveis, e estão mais acessíveis aqueles que são mais lembrados/recordados com maior facilidade. Assim, os valores mais importantes, que são lembrados com maior facilidade, são os que são mais ativados e mais influenciam o comportamento das pessoas (VERPLANKEN; HOLLAND; BARDI apud SCHWARTZ, 2005a, p. 80).

O segundo processo, “valores como fonte de motivação”, se dá na medida em que ações favorecem, ou não, o alcance de objetivos valorizados. As ações serão mais valorizadas subjetivamente se tornarem possível a consecução dos objetivos e menos valorizadas subjetivamente se provocarem o afastamento desses mesmos objetivos. Se uma ação facilita o alcance de um objetivo, o indivíduo tem, automaticamente, uma reação positiva a ela, e uma reação negativa se o oposto ocorre. Esta reação, positiva ou negativa, pode ocorrer imediatamente à exposição do indivíduo à situação, sem que haja uma avaliação das alternativas e consequências. Ou seja, esta primeira reação é inconsciente e ocorre pela ativação dos valores individuais internalizados e mais facilmente acessíveis. Mas mesmo que o indivíduo se sinta positivamente atraído por uma ação, ele só vai procurar executá-la se estiver certo de sua capacidade de realiza-la e de que ela trará como consequência o alcance dos objetivos valorizados (FEATHER apud SCHWARTZ, 2005a, p. 81).

O terceiro processo diz respeito à “influência dos valores na atenção, percepção e interpretação de situações”. Segundo Schwartz (2005a, p. 82), os valores que estão no topo da

escala de prioridades axiológicas são “metas crônicas”, ou seja, à cada situação apresentada, o indivíduo irá avaliá-la de acordo com o valor mais importante para si próprio e reagirá à situação de forma positiva ou negativa. Se a situação envolve o grupo social ou outro indivíduo, somente com a explicitação da interpretação dos demais envolvidos e dos valores subjacentes a elas, cada um dos sujeitos pode entender que valores diferentes estão em risco naquela situação, e estes valores também serão considerados mais ou menos importantes de acordo com as prioridades axiológicas de cada indivíduo.

O quarto processo é a “influência dos valores no planejamento das ações”, isso quer dizer que um objetivo considerado importante para um indivíduo deve inspirar uma maior motivação para que ele, o sujeito, planeje cuidadosamente as ações que garantam a consecução deste objetivo. E este planejamento aumenta a ocorrência de comportamentos direcionados por objetivos das seguintes formas: foca o indivíduo nos aspectos positivos das ações desejadas; fortalece a convicção nas próprias habilidades, necessárias para alcançar o objetivo; aumenta a perseverança em face às dificuldades e a presteza na retomada das ações em caso de interrupção. São todos comportamentos que expressam valores como Autodeterminação, Realização e Estimulação.

Outros fatores influenciam o comportamento dos indivíduos, reduzindo a relação entre valores e comportamento. Segundo Bardi e Schwartz, estes fatores seriam principalmente a pressão normativa de grupos relevantes em um determinado domínio e a pouca importância que os valores pessoais têm para o grupo. No primeiro caso, os indivíduos cedem à pressão normativa, mesmo quando o comportamento exigido se opõe aos valores pessoais. No segundo caso, quando os valores individuais possuem pouca importância para o grupo em que os indivíduos estão inseridos, estes indivíduos sentem pouca pressão externa para que expressem seus valores por meio do seu comportamento. Dados empíricos da pesquisa realizada pelos autores reforçam a ideia de que valores influenciam comportamento, mas que pressões normativas possuem capacidade de alterar o comportamento, independentemente dos valores pessoais que venham a se opor (SCHWARTZ, 2005a, p. 84-85).

Quando o valor é expresso positivamente por um comportamento, este comportamento terá implicações negativas em relação a outros valores, vide esquema circular de tipos motivacionais de valores. Isso é possível pela diferença de importância que cada valor possui para cada indivíduo. Diante de uma situação, o indivíduo ativar valores mais importantes, comparará com seus objetivos e metas principais, avaliará as consequências para o grupo em que está inserido e que pode possuir uma percepção diferente da sua e tomará a

sua decisão. Inevitavelmente, algum valor ficará prejudicado nessa tomada de decisão e refletirá a pouca importância relativamente aos outros valores em jogo naquela situação.

É este sistema de prioridade de valores que pretendemos medir utilizando a Teoria dos Valores e o instrumento que a operacionaliza.

5.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DA TEORIA DOS VALORES DE SCHWARTZ: O PVQ-21.

Em 1992, Schwartz desenvolveu um questionário para medir os valores que ficou conhecido como *Schwartz Value Survey* (SVS). Este instrumento apresenta duas listas de itens de valor. A primeira lista contém trinta itens que descrevem estados finais potencialmente desejáveis em forma de substantivo; a segunda lista contém 26 ou 27 itens que descrevem formas de ação potencialmente desejáveis em forma de adjetivo. Cada item expressa um aspecto dos valores específicos de um valor. Uma frase explicativa entre parênteses aparece em seguida especificando seu significado (SCHWARTZ, 2009, p. 8).

Os respondentes devem classificar a importância de cada item de valor “como um princípio orientador em MINHA vida” em uma escala de 9, sendo 7 suprema importância, 6 muita importância, 3 importante, 0 não importante e -1 oposto aos meus valores (5, 4, 2 e 1 – não designados). As pessoas veem a maioria dos valores como variações do levemente importante ao muito importante. Esta escala não simétrica é expandida na extremidade superior e condensada na parte inferior com o objetivo de mapear a forma como as pessoas pensam sobre os valores. A escala também permite aos respondentes registrar objeções aos valores apresentados e que eles procuram evitar expressar ou promover. (SCHWARTZ, 2009, p. 8)

Schwartz propôs uma versão simplificada do SVS, o *Portrait Values Questionnaire* (PVQ) com o objetivo de medir os 10 valores básicos em amostras de crianças a partir dos 11 anos, idosos e pessoas com educação formal que não privilegiou a abstração e o livre pensamento. Apesar de ser dirigido a este público, tem-se usado amplamente o PVQ em pesquisas em instituições públicas e privadas, independentemente da idade ou da escolaridade do grupo pesquisado. O PVQ¹⁰⁵ inclui descrições verbais curtas de 40/21 pessoas diferentes, pareadas pelo gênero com o respondente. Cada descrição expõe as metas, aspirações ou desejos de uma pessoa que indicam implicitamente a importância de um valor. Para cada descrição os respondentes apontam o quanto se parecem com aquela pessoa com respostas

¹⁰⁵ Temos duas versões do PVQ, um mais extenso, o PVQ-40, e um mais resumido, o PVQ-21.

como “se parece muito comigo”, “se parece comigo”, “se parece mais ou menos comigo”, “se parece pouco comigo”, “não se parece comigo” e “não se parece nada comigo”. Os valores dos respondentes são inferidos a partir do reconhecimento de similaridades com as pessoas descritas implicitamente em termos de valores pessoais. Os respondentes são solicitados a comparar as descrições consigo próprios e não a se comparar com elas. A comparação de outros auto direciona a atenção somente para os aspectos dos outros que são retratados. As descrições expõem cada pessoa em termos do que é importante para ele ou ela. O PVQ não trabalha com posicionamento pessoal em relação aos valores, e sim prioriza o conhecimento da estrutura axiológica motivacional de cada indivíduo (ALMEIDA, 2007, p. 123). O PVQ questiona sobre similaridades com alguém com aspirações e objetivos específicos (valores) ao invés de perguntar sobre similaridades com alguém com características (exemplo: ambição, sabedoria, obediência). Entretanto, nem sempre uma pessoa que valoriza uma meta vai necessariamente exibir a característica correspondente, nem aqueles que exibem uma característica vão necessariamente valorizar aquela meta. (SCHWARTZ, 2009, p. 10)

Schwartz (2005b, p. 43) reconhece que, ao responderem ao instrumento de valores, as pessoas podem relatar tanto as suas prioridades pessoais verdadeiras, quanto ideias que consideram aprovadas e validadas como corretas por seu grupo ou cultura. Neste último caso, teríamos, então, a mensuração de valores que refletem as convenções culturais e socialmente aceitas e não expressões individuais de características psicológicas. E se os ideais culturais prevalecem sobre as expressões individuais, teríamos um consenso alto, no grupo estudado, sobre a importância de cada tipo motivacional. Schwartz afirma que isso não ocorre e que as respostas, para cada grupo estudado, variam significativamente. Outra possibilidade, e a que nos preocupa particularmente, é que as pessoas relatem valores pessoais que não estão de acordo com os objetivos que realmente as norteiam. Isso implicaria correspondência reduzida entre os valores auto relatados e medidas de comportamento. Pela experiência de Schwartz, isso também não ocorre. De forma que podemos considerar que as respostas dadas refletem principalmente as prioridades axiológicas pessoais verdadeiras.

O objetivo do uso do PQV-21 é medir como cada item se posiciona na escala de valores de cada indivíduo, como a importância relativa dos diferentes valores para cada sujeito, ou seja, a prioridade axiológica do grupo. Por exemplo, se dois indivíduos marcam o valor Tradição como “se parece pouco comigo” (posição 3 na nossa escala de medição) e um deles marca posições mais altas na escala (6, 5, 4) para os demais valores e o outro indivíduo marca posições mais baixas (2, 1). Apesar de terem dado a mesma resposta para o valor

Tradição, comparativamente ao restante das respostas, este valor é mais importante para um indivíduo que para o outro.

A média dos valores do grupo deve ser comparada com outras variáveis como gênero, idade e educação, além das características do ambiente de trabalho e ambiente social para entendermos e interpretarmos como os valores individuais estão relacionados às motivações para ação e ao comportamento dos agentes/atores como veremos no próximo capítulo.

O modelo dos Tipos Motivacionais de Schwartz foi validado em pesquisas em 67 países (KOZAN; ERGIN, 1999; KNAFO; SCHWARTZ, 2001; TAMAYO et al., 2001; ESPARZA; FERNÁNDEZ, 2002; SOUSA; BRADLEY, 2002; SPINI, 2003; TAMAYO; PORTO, 2009), em estudos interculturais e intraculturais, em pesquisas de natureza sociológica e sobre o comportamento de administradores no âmbito das empresas em que trabalham (apud ALMEIDA, 2007, p. 124). O modelo também foi escolhido pela Pesquisa Social Europeia (European Social Survey – ESS), que tem como objetivo compreender as transformações de valores, atitudes, atributos e perfis de comportamento da população europeia, por ser considerado um dos modelos mais completos e extensamente validado interculturalmente (KNOPPEN; SARIS apud ALMEIDA, 2013, p. 88).

A validação do modelo teórico de Schwartz foi realizada utilizando-se o SVS (*Schwartz Value Survey*) e o PVQ (*Portrait Value Questionnaire*). Já estes instrumentos, por sua vez, foram validados por uma série de pesquisas com diferentes objetivos e amostras variadas, tanto no Brasil, como em outros países. O PVQ em língua portuguesa foi validado no Brasil, por exemplo, por Pasquali e Alves (2004) e Tamayo e Porto (2009) e, em Portugal, por Schwartz (2009). (ALMEIDA, 2013, p. 179).

O *Portrait Value Questionnaire* tem sido usado no Brasil como instrumento de pesquisa em teses e dissertações da área de Administração como: Almeida (2007), que abordou a Responsabilidade Social das Empresas a partir dos fundamentos éticos dos gestores, ou seja, como o sistema pessoal de valores humanos e orientação ética dos gestores influenciam em sua atitude diante da Responsabilidade Social das Empresas; Batista (2012), que realizou investigação sobre o perfil motivacional de empregados de uma instituição financeira brasileira, com o objetivo de traçar um perfil motivacional para cada grupo demográfico baseado na faixa etária; Souza (2012), que estudou a relação entre o consumo sustentável e os valores pessoais em uma amostra da população da cidade de Porto Alegre; Beuron (2012), que investigou a relação entre valores organizacionais, valores pessoais e comportamento ecológicos individuais em uma empresa inserida no contexto de

sustentabilidade; e Almeida (2013), que abordou as relações entre valores, atitude em relação ao empreendedorismo e a intenção empreendedora em um estudo comparativo entre alunos de graduação de Administração, no Brasil e em Cabo Verde.

6 O MÉTODO

Neste capítulo apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa. Descrevemos, a seguir, o método, a questão de pesquisa, a hipótese, o desenho conceitual, o contexto e a população alvo, as formas de coleta de dados e, finalmente, a metodologia de tratamento dos dados.

6.1 MÉTODOS DE PESQUISA

Como já falamos anteriormente, a questão de pesquisa que nos propusemos foi: “Como o servidor público da Administração Pública Federal valida faticamente a legislação de acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico?”. A validação fática, como visto no capítulo anterior, passa pelo reconhecimento de valores culturais compartilhados pela comunidade do direito da qual os atores fazem parte, que é a motivação para a ação e consequente cumprimento da norma. A nossa hipótese é de que os servidores públicos não validam faticamente as normas legais sobre acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico, pois não reconhecem nelas valores que os motivem para ação.

Para verificarmos a validade desta hipótese é preciso que identifiquemos a compatibilidade entre os valores culturais reconhecidos na legislação e compartilhados pela comunidade do direito envolvida. A apuração desta compatibilidade envolve:

- a) identificar os valores de dois grupos de servidores públicos, em duas instituições da Administração Pública Federal, produzindo a sua escala axiológica de prioridades;
- b) identificar nos procedimentos de acesso e gestão da informação governamental de tipo arquivístico os valores individuais que motivariam sua execução;
- c) verificar a compatibilidade da escala axiológica de prioridades dos servidores com os valores motivadores de ação para o acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivísticos; e, por fim,
- d) comparar as ações efetivamente implementadas nas duas instituições com os resultados obtidos.

6.2 DESENHO DE PESQUISA

Optamos por desenvolver nosso estudo junto à Administração Pública Federal por termos uma legislação completa para esta esfera e pela abrangência nacional, o que reduziria

as influências culturais regionais. Escolhemos duas instituições federais por características que as distinguem e similaridades que propiciam a comparação. São elas a Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (SJMG-TRF1), localizado em Belo Horizonte (MG), e a Universidade Federal de Alfenas, situada na cidade de Alfenas (MG).

Ao escolhermos estas duas instituições levamos em conta alguns requisitos que as colocavam em condições similares para a pesquisa. Ambas as instituições passaram por uma expansão nos últimos dez anos. A SJMG-TRF1 com a interiorização das varas em, atualmente, vinte e seis cidades do interior do Estado de Minas Gerais. A UNIFAL, anteriormente chamada da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (EFOA), com a sua transformação em universidade, criação de novos cursos e de novos *campi* nas cidades de Varginha e Poços de Caldas, ambas no Estado de Minas Gerais. Esta expansão teve como consequências a ampliação do quadro de funcionários; a administração e coordenação de unidades remotas (as Subseções em vinte seis cidades e nos dois *campi*); e o aumento das comunicações remotas para tomada de decisão.

Outra condição foi a idade da instituição. A antiga EFOA, apesar de ter sido criada em 1914, só foi federalizada em 1960, pela Lei federal 3.854, de 18 de dezembro. A Seção Judiciária de Minas Gerais foi criada pela Lei federal 5.010, em 30 de maio de 1966, sendo efetivamente instalada em outubro de 1967. Assim, para efeitos de informação governamental e dos documentos de arquivo, as duas instituições possuem em torno de 50 anos de existência.

Consideramos, também, que as duas instituições possuem instrumentos de gestão documental aprovados e validados pelos órgãos responsáveis. Ambas possuem Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para as atividades meio e fim. Os instrumentos foram desenvolvidos para atender ao conjunto de instituições do qual fazem parte. Os instrumentos de gestão para as atividades finalísticas utilizados pela UNIFAL foram desenvolvidos, inicialmente, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e mais tarde discutidos e revisados por uma equipe formada por técnicos do Arquivo Nacional e representantes de quarenta e cinco das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e uma instituição de ensino superior estadual. Os instrumentos resultantes deste processo foram oficializados por meio da publicação da Portaria 092/2011 do Arquivo Nacional (BRASIL, 2011). O Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo para as atividades meio foram aprovados pelo Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) por meio da Resolução 14/2001 (BRASIL, 2001), alterada pela Resolução

35/2012. Já a Seção Minas Gerais do TRF1 deve utilizar os instrumentos aprovados pela Resolução 23 do Conselho de Justiça Federal (CJF) (BRASIL, 2008), conhecidos como PCTT (Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade) e a Tabela de Temporalidade Documental Unificada (TTDU) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (BRASIL, 2007).

Ambas as instituições possuem em sua estrutura organizacional setores responsáveis exclusivamente pelas atividades de protocolo e arquivo. Na UNIFAL, o Setor de Protocolo e Arquivo está subordinado à Pró-reitoria de Administração e Finanças. Já na SJMG do TRF1 as atividades estão divididas em quatro unidades administrativas: Seção de Protocolo e Seção de Depósito e Arquivo Judicial¹⁰⁶, subordinadas ao Núcleo Judiciário e responsáveis pelo controle e arquivamento dos processos judiciais; e os Setores de Protocolo Administrativo e de Arquivo Administrativo, subordinados à Seção de Comunicação e Arquivo Administrativo e ao Núcleo de Administração de Serviços Gerais, que são responsáveis pela documentação produzida em consequência da consecução das atividades meio.

A característica que as tornam diferentes está relacionada, principalmente, à autonomia administrativa. Enquanto a UNIFAL, como todas as Instituições Federais de Ensino Superior, possui autonomia administrativa, a Seção Judiciária de Minas Gerais está administrativamente subordinada ao Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. É importante destacar que o TRF1 possui a maior região dentre os cinco Tribunais Regionais Federais, em termos geográficos, compreendendo: na Região Norte, a Seção Judiciária do Acre, Seção Judiciária do Amapá, Seção Judiciária do Amazonas, Seção Judiciária do Pará, Seção Judiciária de Rondônia, Seção Judiciária de Roraima e Seção Judiciária do Tocantins; na Região Nordeste, a Seção Judiciária da Bahia, Seção Judiciária do Maranhão e Seção Judiciária do Piauí; na Região Centro-Oeste, a Seção Judiciária do Distrito Federal, Seção Judiciária de Goiás e Seção Judiciária do Mato Grosso; e, na Região Sudeste, a Seção Judiciária de Minas Gerais. São catorze Seções Judiciárias, em quatro das cinco regiões geográficas do Brasil, com grande diversidade cultural, demográfica, econômica e de infraestrutura. Na UNIFAL as diretrizes administrativas são estabelecidas pelo gestor, no caso o Reitor, levando em conta condições muito similares, já que as distâncias entre os *campi* não ultrapassam 200 km. Na SJMG, o Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, localizado em Brasília, tem que considerar realidades diversas para a definição de diretrizes que abrangem todas as catorze Seções Judiciárias.

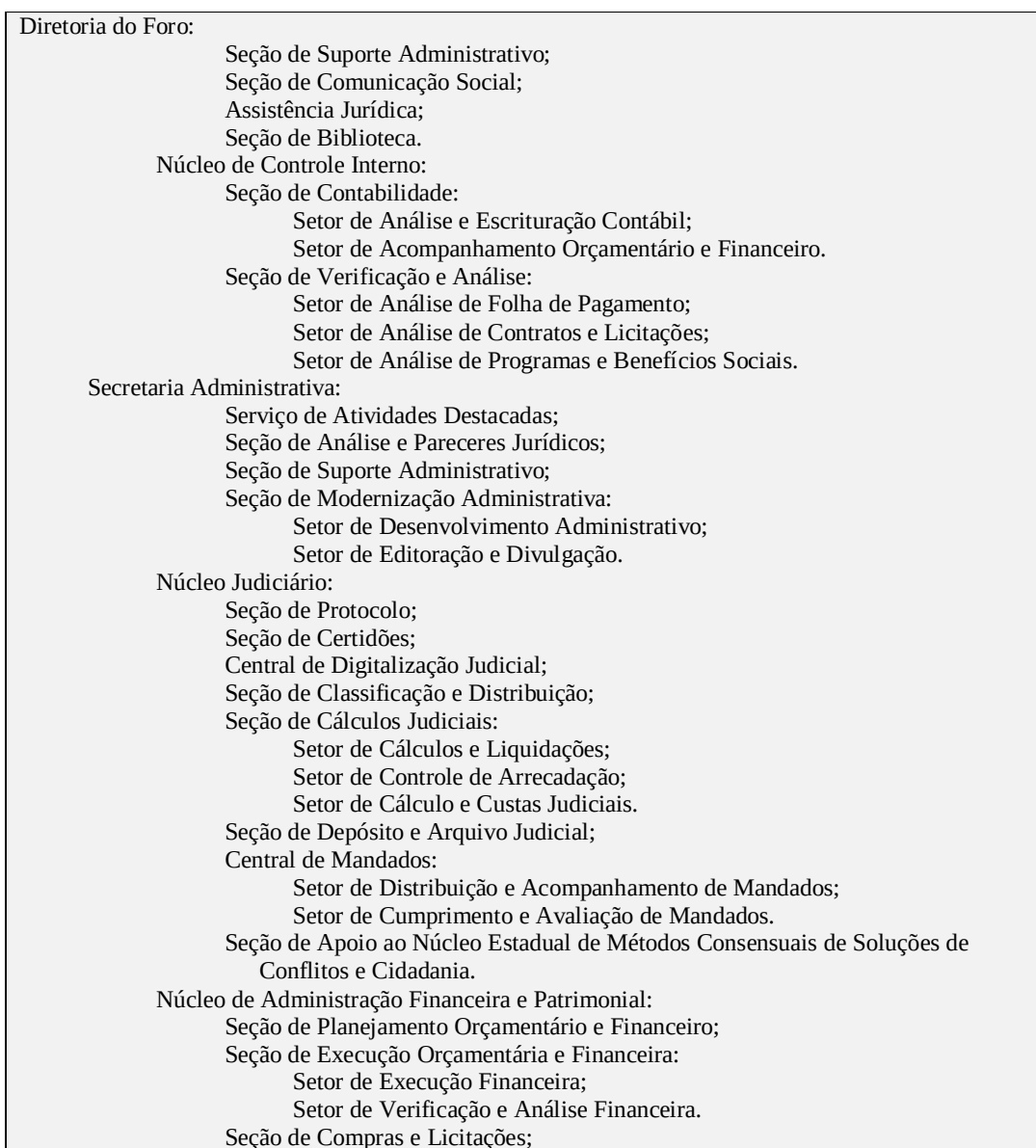
¹⁰⁶ Esta Seção acumula a atribuição de armazenar bens apreendidos pela Justiça Federal.

6.2.1 A população

A população pesquisada se compõe dos servidores públicos efetivos, ou seja, servidores concursados. Excluímos os servidores terceirizados, pois a sua permanência na instituição é transitória, dependendo das necessidades do órgão e da disponibilidade orçamentária.

Para esta pesquisa, selecionamos na estrutura organizacional de cada instituição, unidades administrativas de área meio, com atividades similares, e unidades administrativas de área fim, com atividades distintas. Assim temos as seguintes unidades (Figuras 6 e 7):

Figura 6: Estrutura organizacional da Seção Judiciária de Minas Gerais – Tribunal Regional Federal da 1ª Região, abrangida pela pesquisa.



Seção de Contratos;
 Seção de Administração de Materiais;
 Seção de Administração de Patrimônio;
 Seção de Pagamentos de Honorários de Assistência Médica.
 Núcleo de Administração de Serviços Gerais:
 Seção de Comunicação e Arquivo Administrativo:
 Setor de Protocolo Administrativo;
 Setor de Expediente e Publicação;
 Setor de Arquivo Administrativo.
 Seção de Serviços Gerais;
 Seção de Segurança, Vigilância e Transporte:
 Setor de Segurança, Vigilância e Portaria;
 Setor de Transporte;
 Setor de Manutenção e Conservação de Veículos.
 Núcleo de Tecnologia da Informação:
 Seção de Sistemas e Suporte Técnico:
 Setor de Sistemas;
 Setor de Suporte Técnico.
 Núcleo de Recursos Humanos:
 Seção de Cadastro de Pessoal;
 Seção de Pagamento de Pessoal;
 Seção de Legislação de Pessoal;
 Seção de Desenvolvimento e Avaliação de Recursos Humanos:
 Setor de Treinamento e Capacitação Profissional;
 Setor de Provimento, Avaliação e Acompanhamento Funcional.
 Seção de Bem Estar Social:
 Setor de Benefícios Sociais;
 Setor de Atendimento ao Beneficiário;
 Setor de Assistência Médica;
 Setor de Assistência Odontológica.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do organograma da SJMG/TRF1. Disponível em:
<http://portal.trf1.jus.br/data/files/56/E0/BD/68/D8FDA4108C6DE2A4F42809C2/Minas%20Gerais.pdf>. Acesso
 em: 11 set. 2015.

Figura 7: Estrutura organizacional da Universidade Federal de Alfenas, abrangida pela pesquisa.**Reitoria:****Gabinete:**

Seção de Expediente;
Seção de Passagens, Diárias e Hospedagem.

Secretaria Geral;

Assessoria de Comunicação Social;
Assessoria de Relações Interinstitucionais;
Assessoria Especial de Procedimentos Disciplinares e Investigatórios;
Assessoria de Assuntos de Informática;
Auditoria Interna;
Agência de Inovação e Empreendedorismo;
Departamento de Registros Gerais e Controle Acadêmico (DRGCA):
Colação de Grau;
Divisão de Expedição e Registro de Diploma.

Núcleo de Tecnologia da Informação:

Gerência de Desenvolvimento e Gestão de Informação;
Gerência de Redes e Infraestrutura;
Gerência de Segurança da Informação;
Gerência de Suporte Técnico ao Usuário.

Ouvidoria;**Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD):**

Secretaria da Pró-Reitoria de Graduação;
Seção de Estágio;
Departamento de Programas, Avaliação e Sistema Acadêmico:
Seção de Programas.
Departamento de Apoio Pedagógico;
Assessoria da Pró-Reitoria de Graduação.

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG):

Sector de Desenvolvimento Estratégico e Ações Transversais em Pesquisa e Pós-Graduação;
Coordenadoria de Pesquisa (Copesq):
Secretaria Geral da Coordenação de Pesquisa.
Coordenadoria de Pós-Graduação (COPG):
Secretaria da Pós-Graduação Lato Sensu;
Secretário da Pós-Graduação Stricto Sensu.

Pró-Reitoria de Extensão (PROEx):

Secretaria da Pró-Reitoria de Extensão;
Coordenadoria de Programas e Projetos;
Coordenadoria de Cursos, Eventos e Prestação de Serviços;
Coordenadoria de Cultura.

Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PRACE):

Coordenadoria de Assuntos Comunitários;
Coordenadoria de Assuntos Estudantis.

Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAF):

Almoxarifado;
Departamento de Contabilidade e Finanças:
Seção de Contabilidade;
Seção de Finanças.
Departamento de Serviços Gerais (DSG);
Divisão de Material e Patrimônio:
Seção de Legislações e Editais.
Seção de Manutenção;
Seção de Manutenção de Equipamentos Odontológicos;
Seção de Manutenção e Conservação de Energia;
Setor de Compras;
Setor de Contratos;
Setor de Patrimônio;
Setor de Protocolo e Arquivo;
Setor de Transportes.

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE):
 Centro Integrado de Assistência ao Servidor (CIAS);
 Seção de Cadastro:
 Setor de Admissão e Contratos.
 Seção de Legislação de Direitos e Deveres:
 Setor de Análises, Concessões, Aposentadorias e Pensões.
 Seção de Pagamento:
 Setor de Benefícios e Controle.
 Setor de Desenvolvimento e Capacitação.
 Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN):
 Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional:
 Gerência de Informação e Marketing Institucional;
 Gerência de Planejamento Estratégico.
 Coordenadoria de Orçamento:
 Gerência de Execução e Controle Orçamentário;
 Gerência de Planejamento Orçamentário.
 Coordenadoria de Projetos e Obras:
 Gerência de Arquitetura;
 Gerência de Engenharia.
 Procuradoria Jurídica (PROJUR).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações sobre a UNIFAL. Disponível em: http://www.unifal-mg.edu.br/institucional/orgaos_dirigentes. Acesso em: 30 nov. 2015.

Excluímos na UNIFAL as Unidades Acadêmicas e na SJMG, as varas judiciais, para reduzirmos a população a um grupo com atividades semelhantes, e passíveis de comparação, nas áreas administrativas (recursos humanos, finanças, patrimônio, informação, TI) e de planejamento e coordenação das ações finalísticas.

Para facilitar a análise de dados, optamos por agrupá-las por grandes atividades, independentemente da estrutura organizacional de origem. Ficamos então com os grandes grupos:

- a) Gabinete, incluindo as diversas assessorias, Auditoria/Controle Interno, Ouvidoria e Procuradoria Jurídica;
- b) Planejamento e Modernização;
- c) Recursos Humanos;
- d) Administração Financeira e Patrimonial, incluindo os Serviços Gerais;
- e) Tecnologia da Informação;
- f) Arquivos e Protocolos; e
- g) Setores finalísticos da SJMG e UNIFAL.

O nosso estudo não prevê amostragem, uma vez que esta população possui um número suficiente de indivíduos necessários aos métodos aplicados.

A coleta de dados em cada uma das instituições durou quatro dias, de terça a sexta-feira, em uma única semana. A população acessível compunha-se dos servidores presentes no local de trabalho, no horário de expediente. Ficaram excluídos aqueles em férias,

licença ou ausentes. A relação entre população e respondentes, pelos agrupamentos de setores está demonstrado abaixo (Figura 8):

Figura 8: Quadro da população e população acessível, por agrupamento das unidades administrativas.

Setor	SJMG/TRF1		UNIFAL	
	Quant. Real	Quest. Respon.	Quant. Real	Quest. Respon.
Gabinete	36	25	12	10
Planejamento e Modernização Administrativa	3	2	10	6
Recursos Humanos	36	31	21	15
Administração financeira, patrimonial e serviços gerais	50	25	41	24
Arquivo e Protocolo	11	11	3 ¹⁰⁷	0
Núcleo de Tecnologia da Informação	11	6	13	11
Setores finalísticos	37	17	38	23
TOTAL	184	117	135 ¹⁰⁸	89

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

6.2.2 Coleta de dados

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa, optamos por dois métodos de coleta de dados, o questionário e a entrevista. Durante a consecução da coleta de dados nos foi oferecido acesso a documentos como projetos, relatórios e manuais relativos às atividades de gestão de documentos, os quais usaremos para relatar as atividades de gestão documental nos órgãos.

Na abordagem das instituições, ao solicitarmos a autorização e marcação de data para a realização da pesquisa, encaminhamos resumo do projeto, com objetivos, justificativa, população e instrumentos de coleta de dados a serem utilizados. A pesquisa na SJMG ocorreu entre os dias 20 e 23 de outubro de 2015, e na UNIFAL, entre os dias 16 a 19 de fevereiro de 2016.

Com a autorização emitida e as datas marcadas, procedemos à comunicação, por e-mail, com os diversos setores, informando sobre a pesquisa e solicitando a cooperação para a sua realização. As entrevistas foram solicitadas previamente, de acordo com a disponibilidade dos gestores, enquanto os questionários foram aplicados seguindo a ordem de disposição dos prédios e das salas de trabalho.

¹⁰⁷ Os funcionários dos Arquivos (Pro-reitoria de Recursos Humanos e Pró-reitoria de Administração e Finanças) e Protocolo foram entrevistados e não responderam a questionários.

¹⁰⁸ Retirando os três funcionários dos Arquivos e Protocolo que foram entrevistados.

Em ambos os tipos de coleta de dados informamos aos respondentes sobre os objetivos da pesquisa e garantimos o anonimato. Foi assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Anexo D), onde os respondentes atestam terem sido informados sobre os objetivos e condições da pesquisa, sobre posterior divulgação dos dados, e que sua participação era facultativa.

6.2.2.1 O questionário:

O objetivo do questionário (Anexo E) é colher informações sobre a opinião dos servidores sobre aspectos do direito de acesso à informação governamental, sobre sua percepção e conhecimento da prática da gestão documental arquivística na instituição e sobre os valores culturais internalizados. O questionário foi dividido em três blocos.

O primeiro bloco, “Opiniões sobre direito de acesso à informação governamental e gestão de documentos públicos” conta com 21 questões, sendo oito sobre direito de acesso à informação e treze sobre as práticas de gestão de documentos. O objetivo deste primeiro bloco de questões é verificar o entendimento e opinião dos servidores sobre:

- a) o que é informação governamental, quem a produz e quem a utiliza;
- b) aspecto legal do acesso à informação governamental, abordando o conhecimento da legislação sobre o assunto e a percepção da importância atribuída a ele; e
- c) aspecto material do acesso à informação governamental, verificando o conhecimento dos respondentes sobre a gestão de documentos e tratamento da informação na instituição e a relação destes procedimentos com o acesso à informação no órgão.

No segundo bloco, “Identificação de valores”, adotamos o *Portrait Value Questionnaire – PVQ-21*, elaborado por Shalom Schwartz, que nos possibilitou identificar os dez tipos motivacionais previstos na teoria. O PVQ-21 é composto por 21 descrições de pessoas com as quais os respondentes devem se identificar em maior ou menor grau (Figura 9). Adaptamos o instrumento traduzido e validado para o português por Samiase Lombardi (2014).

Figura 9: Quadro dos tipos motivacionais e assertivas do PVQ-21.

Tipo motivacional	Assertiva
Poder	Ser rico(a) é importante. Quer ter muito dinheiro e possuir coisas caras.
	Considera importante ter o respeito dos outros. Deseja que as pessoas façam o que diz.
Realização	Considera muito importante demonstrar suas habilidades. Quer que as pessoas admirem o que faz.
	Ser muito bem sucedida é importante. Espera que as pessoas reconheçam suas realizações.
Hedonismo	Aproveitar os prazeres da vida é importante. Gosta de se mimar.
	Procura todas as oportunidades para se divertir. Considera importante fazer coisas que lhe tragam prazer.
Estimulação	Gosta de surpresas e está sempre procurando coisas novas para fazer. Acha ser importante fazer muitas coisas diferentes na vida.
	Procura por aventuras e gosta de correr riscos. Quer ter uma vida excitante.
Auto-determinação	Pensar em novas ideias e ser criativa é importante. Gosta de fazer as coisas de maneira própria e original.
	Considera importante tomar suas próprias decisões sobre o que faz. Gosta de ser livre e não depender dos outros.
Universalismo	Acredita que é importante que todas as pessoas do mundo sejam tratadas igualmente. Acredita que todos deveriam ter oportunidades iguais na vida.
	Considera importante ouvir as pessoas que são diferentes dela. Mesmo quando não concorda com elas, ainda quer entendê-las.
	Acredita firmemente que as pessoas deveriam preservar a natureza. Considera importante cuidar do meio ambiente.
Benevolência	Considera muito importante ajudar as pessoas ao seu redor. Quer cuidar do bem estar destas pessoas.
	Considera importante ser leal a seus amigos. Quer se dedicar às pessoas próximas de si.
Tradição	Considera importante ser humilde e modesta. Tenta não chamar atenção para si.
	Considera a tradição importante. Procura seguir os costumes transmitidos por sua religião ou por sua família.
Conformidade	Acredita que as pessoas deveriam fazer o que lhes é ordenado. Acredita que as pessoas deveriam sempre seguir as regras, mesmo quando ninguém está observando.
	Considera importante sempre se comportar de modo adequado. Quer evitar fazer qualquer coisa que as pessoas possam dizer que é errado.
Segurança	Considera importante viver em um ambiente seguro. Evita qualquer coisa que possa colocar sua segurança em perigo.
	Considera importante que o governo garanta sua segurança contra todas as ameaças. Deseja que o Estado seja forte para poder defender seus cidadãos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Sambiasi Lombardi (2014, p. 732).

O objetivo de aplicação do PVQ-21 é mapear os tipos motivacionais presentes em cada instituição e o grau em que aparecem. Isso nos ajuda a determinar, aplicando a metodologia de Schwartz, os valores mais fortes e os mais fracos e a disposição, de forma generalizada, dos servidores da instituição pesquisada em relação à Abertura para mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção.

O terceiro e último bloco visa criar o perfil dos servidores públicos em cada instituição, com informações sobre idade, sexo, escolaridade, tempo de serviço público, etc.

Os questionários foram impressos e distribuídos aos servidores. No momento da distribuição foram dadas informações sobre a pesquisa e seus objetivos e entregue, também, o TCLE. Os questionários e os TCLEs daqueles que optaram por participar da pesquisa foram recolhidos no dia seguinte à distribuição. Apesar do tempo estimado para preenchimento ser de 20 minutos, foi solicitado e previamente acordado, que os questionários fossem distribuídos e recolhidos no dia seguinte, para não interferir na dinâmica de trabalho dos setores.

6.2.2.2 Entrevistas:

As entrevistas foram direcionadas aos gestores: a) das áreas meio: Recursos Humanos e Administração Financeira e Patrimonial, que tradicionalmente possuem o maior volume de documentos tramitados e arquivados; b) da área de Tecnologia da Informação, responsável pelo desenvolvimento e acompanhamento dos sistemas de informação dos órgãos; e c) com as chefias das unidades de Protocolo e Arquivo. Na UNIFAL entrevistamos os gestores responsáveis pela Ouvidoria e pela implementação da Lei de Acesso à Informação. Na SJMG, estas atividades são centralizadas no TRF1, em Brasília, não havendo um setor responsável pela sua execução na instituição pesquisada.

Elaboramos roteiros específicos (Anexo F) para os gestores das áreas meio, para a área de Tecnologia da Informação, para o Arquivo e para o Protocolo, com o objetivo de identificar a percepção das chefias sobre o acesso à informação no órgão, para cumprimento da LAI, sobre a gestão dos documentos de arquivo na instituição, sobre a relação dos servidores com a informação e os documentos, sobre o uso da TI e produção de documentos digitais.

As entrevistas foram agendadas previamente, de acordo com a disponibilidade do gestor no período da pesquisa. Os entrevistados foram informados sobre a pesquisa e seus objetivos, preencheram e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e deram autorização para a gravação da entrevista. As transcrições das entrevistas foram enviadas, por e-mail, para os respectivos entrevistados para que incluíssem ou retificassem informações. A grande parte retornou com pequenas correções gramaticais ou de estruturação do texto, com poucas alterações significativas das respostas. No decorrer da entrevista, alguns entrevistados ofereceram, espontaneamente, cópias de documentos sobre os assuntos discutidos, os quais utilizamos para construir o cenário da gestão documental em cada instituição.

6.3 METODOLOGIA DE TRATAMENTO DOS DADOS

6.3.1 Questionário

As respostas dos questionários foram transferidas para uma matriz de dados, utilizando o programa Excel. Esta matriz foi migrada para o programa estatístico da *International Business Machines* (IBM), o *SPSS Statistics 24*, que possibilitou as operações estatísticas, cruzamento de dados, criação de tabelas e gráficos.

Para o tratamento dos dados do PVQ-21, utilizamos o roteiro desenvolvido por Schwartz para o *European Social Survey Education Net* no site do ESS (capítulos 4¹⁰⁹ e 5¹¹⁰). Em primeiro lugar, seguindo as orientações do roteiro de Schwartz, excluímos os questionários que não apresentaram respostas válidas para mais de 5 questões, e aqueles que indicaram a mesma resposta para mais de 16 questões. Em seguida recodificamos as questões com termos curtos que as caracterizavam, definidos por nós, de acordo com o quadro abaixo (Figura 10):

Figura 10: Quadro de recodificação das questões PVQ-21.

Variável recodificada	Assertiva
Criativa	Pensar em novas ideias e ser criativa é importante. Gosta de fazer as coisas de maneira própria e original.
Rico	Ser rico(a) é importante. Quer ter muito dinheiro e possuir coisas caras.
BemTratada	Acredita que é importante que todas as pessoas do mundo sejam tratadas igualmente. Acredita que todos deveriam ter oportunidades iguais na vida.
MostrarHabilidades	Considera muito importante demonstrar suas habilidades. Quer que as pessoas admirem o que faz.
Ambiente_Seguro	Considera importante viver em um ambiente seguro. Evita qualquer coisa que possa colocar sua segurança em perigo.
Surpresas	Gosta de surpresas e está sempre procurando coisas novas para fazer. Acha ser importante fazer muitas coisas diferentes na vida.
Regras	Acredita que as pessoas deveriam fazer o que lhes é ordenado. Acredita que as pessoas deveriam sempre seguir as regras, mesmo quando ninguém está observando.
Ouvir	Considera importante ouvir as pessoas que são diferentes dela. Mesmo quando não concorda com elas, ainda quer entendê-las.
Humilde	Considera importante ser humilde e modesta. Tenta não chamar atenção para si.
Prazeres	Aproveita os prazeres da vida é importante. Gosta de se mimar.
Livre	Considera importante tomar suas próprias decisões sobre o que faz. Gosta de ser livre e não depender dos outros.
Ajudar	Considera muito importante ajudar as pessoas ao seu redor. Quer cuidar do bem estar destas pessoas.
Bem_Sucedido	Ser muito bem sucedida é importante. Espera que as pessoas reconheçam suas realizações.

¹⁰⁹ Capítulo 4. Disponível em: <http://essedunet.nsd.uib.no/cms/topics/1/4/all.html>. Acesso em: 18 fev. 2016.

¹¹⁰ Capítulo 5. Disponível em: <http://essedunet.nsd.uib.no/cms/topics/1/5/all.html>. Acesso em: 18 fev. 2016.

Variável recodificada	Assertiva
Gov_Segurança	Considera importante que o governo garanta sua segurança contra todas as ameaças. Deseja que o Estado seja forte para poder defender seus cidadãos.
Riscos	Procura por aventuras e gosta de correr riscos. Quer ter uma vida excitante.
Bem_Comportado	Considera importante sempre se comportar de modo adequado. Quer evitar fazer qualquer coisa que as pessoas possam dizer que é errado.
Ser_Respeitado	Considera importante ter o respeito dos outros. Deseja que as pessoas façam o que diz.
Ser_Leal	Considera importante ser leal a seus amigos. Quer se dedicar às pessoas próximas de si.
Respeitar_Natureza	Acredita firmemente que as pessoas deveriam preservar a natureza. Considera importante cuidar do meio ambiente.
Tradição	Considera a tradição importante. Procura seguir os costumes transmitidos por sua religião ou por sua família.
Diversão	Procura todas as oportunidades para se divertir. Considera importante fazer coisas que lhe tragam prazer.

Agrupamos, depois, as assertivas por tipo motivacional (ver Figura 8) e calculamos a média do valor bruto para cada respondente:

Cálculo no SPSS

```

Compute Poder_A = MEAN (Rico, Ser_Respeitado).
Compute Realização_A = MEAN (MostrarHabilidades, Bem_Sucedido).
Compute Hedonismo_A = MEAN (Diversão, Prazeres).
Compute Estimulação_A = MEAN (Surpresas, Riscos).
Compute AutoDeterminação_A = MEAN (Criativa, Livre).
Compute Universalismo_A = MEAN (BemTratada, Ouvir, Respeitar_Natureza).
Compute Benevolência_A = MEAN (Ajudar, Ser_Leal).
Compute Tradição_A = MEAN (Humilde, Tradição).
Compute Conformismo_A = MEAN (Regras, Bem_Comportado).
Compute Segurança_A = MEAN (Ambiente_Seguro, Gov_Segurança).

```

Fizemos, depois o teste de confiabilidade calculando o *Alpha de Cronbach*¹¹¹ de cada valor de variável:

```

RELIABILITY
/VARIABLES= Rico Ser_Respeitado
/FORMAT=NOLABELS
/SCALE(ALPHA)=ALL/MODEL=ALPHA.

```

Gerando os seguintes resultados¹¹² (Tabela 1):

¹¹¹ O coeficiente alfa de Cronbach, apresentado por Lee J. Cronbach em 1951, é uma forma de estimar a confiabilidade de um questionário aplicado em uma pesquisa. O alfa mede a correlação entre respostas em um questionário através da análise das respostas dadas pelos respondentes, apresentando uma correlação média entre as perguntas. (HORA, MONTEIRO, ARICA, 2010, p. 89)

¹¹² Casos validos = 203. Exclusão por método *listwise* com base em todas as variáveis do procedimento.

Tabela 1: Teste de confiabilidade (*Alpha de Cronbach*) do PVQ-21

Tipo motivacional	Variáveis	Alpha de Cronbach
Poder	Rico	0,086
	Ser_Respeitado	
Realização	MostrarHabilidades	0,639
	Bem_Sucedido	
Hedonismo	Diversão	0,612
	Prazeres	
Estimulação	Riscos	0,532
	Surpresas	
AutoDeterminação	Criativa	0,449
	Livre	
Universalismo	BemTratada	0,316
	Ouvir	
	Respeitar_Natureza	
Benevolência	Ajudar	0,616
	Ser_Leal	
Tradição	Humilde	0,369
	Tradição	
Conformidade	Regras	0,376
	Bem_Comportado	
Segurança	Ambiente_Seguro	0,469
	Gov_Segurança	

Fonte: Dados da pesquisa.

Fizemos o cálculo do valor de média individual de cada indivíduo (MRAT)

```
COMPUTE MRAT = Mean (Rico, Ser_Respeitado, MostrarHabilidades, Bem_Sucedido, Diversão,
Prazeres, Surpresas, Riscos, Criativa, Livre, BemTratada, Ouvir, Respeitar_Natureza,
Ajudar, Ser_Leal, Humilde, Tradição, Regras, Bem_Comportado, Ambiente_Seguro,
Gov_Segurança).
```

```
VARIABLE LABELS MRAT 'Mean score on all answered value items'.
```

```
execute.
```

Com este resultado, calculamos o Valor Central de cada tipo motivacional dos questionários da Seção Judiciária Minas Gerais/TRF1 (Tabela 3):

```
Compute Poder_VCentral = Poder_A - MRAT
Compute Realização_VCentral = Realização_A - MRAT.
Compute Hedonismo_VCentral = Hedonismo_A - MRAT.
Compute Estimulação_VCentral = Estimulação_A - MRAT.
Compute AutoDeterminação_VCentral = AutoDeterminação_A - MRAT.
Compute Universalismo_VCentral = Universalismo_A - MRAT.
Compute Benevolência_VCentral = Benevolência_A - MRAT.
Compute Tradição_VCentral = Tradição_A - MRAT.
Compute Conservação_VCentral = Conservação_A - MRAT.
Compute Segurança_VCentral = Segurança_A - MRAT.
EXECUTE.
```

A partir destes dados, procedemos à correlação de proximidade (Tabela 2):

```
PROXIMITIES Poder_VCentral Realização_VCentral Hedonismo_VCentral Estimulação_VCentral
AutoDeterminação_VCentral Universalismo_VCentral Benevolência_VCentral
Tradição_VCentral
Segurança_VCentral Conformidade_VCentral
```

```

/PRINT NONE
/MATRIX OUT('C:\Users\pf\AppData\Local\Temp\spss1196\spssal.sc.tmp')
/MEASURE=EUCLID
/STANDARDIZE=NONE
/VIEW=VARIABLE.

```

Tabela 2: Correlação de proximidade PVQ-21 da SJMG/TRF1.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	,000									
2	13,285	,000								
3	14,221	15,042	,000							
4	13,574	16,530	14,335	,000						
5	17,521	14,491	13,720	18,648	,000					
6	21,159	16,996	16,486	21,778	9,654	,000				
7	19,969	16,696	15,492	20,335	9,605	7,424	,000			
8	14,603	14,569	13,601	17,903	11,927	12,554	12,629	,000		
9	17,103	14,748	15,484	20,911	12,748	12,504	12,540	12,520	,000	
10	15,411	14,748	14,239	17,979	13,323	12,866	13,048	9,937	11,832	,000

Fonte: Dados da pesquisa.

Iteration history for the 2 dimensional solution (in squared distances)

For matrix
Stress = ,07407 RSQ = ,97367

Tabela 3: Coordenadas dos valores centrais dos tipos motivacionais – SJMG/TRF1.

Número do Tipo motivacional	Nome do Tipo motivacional	Dimensão	
		1	2
1	Poder	1,7931	,4357
2	Realização	,7537	1,0876
3	Hedonismo	,7849	-,7305
4	Estimulação	2,2893	-,9302
5	AutoDeterminação	-,7681	-,2109
6	Universalismo	-1,7196	-,1249
7	Benevolência	-1,3802	-,4152
8	Tradição	-,2526	-,0910
9	Segurança	-,9481	,7611
10	Conformidade	-,5526	,2183

Fonte: Dados da pesquisa.

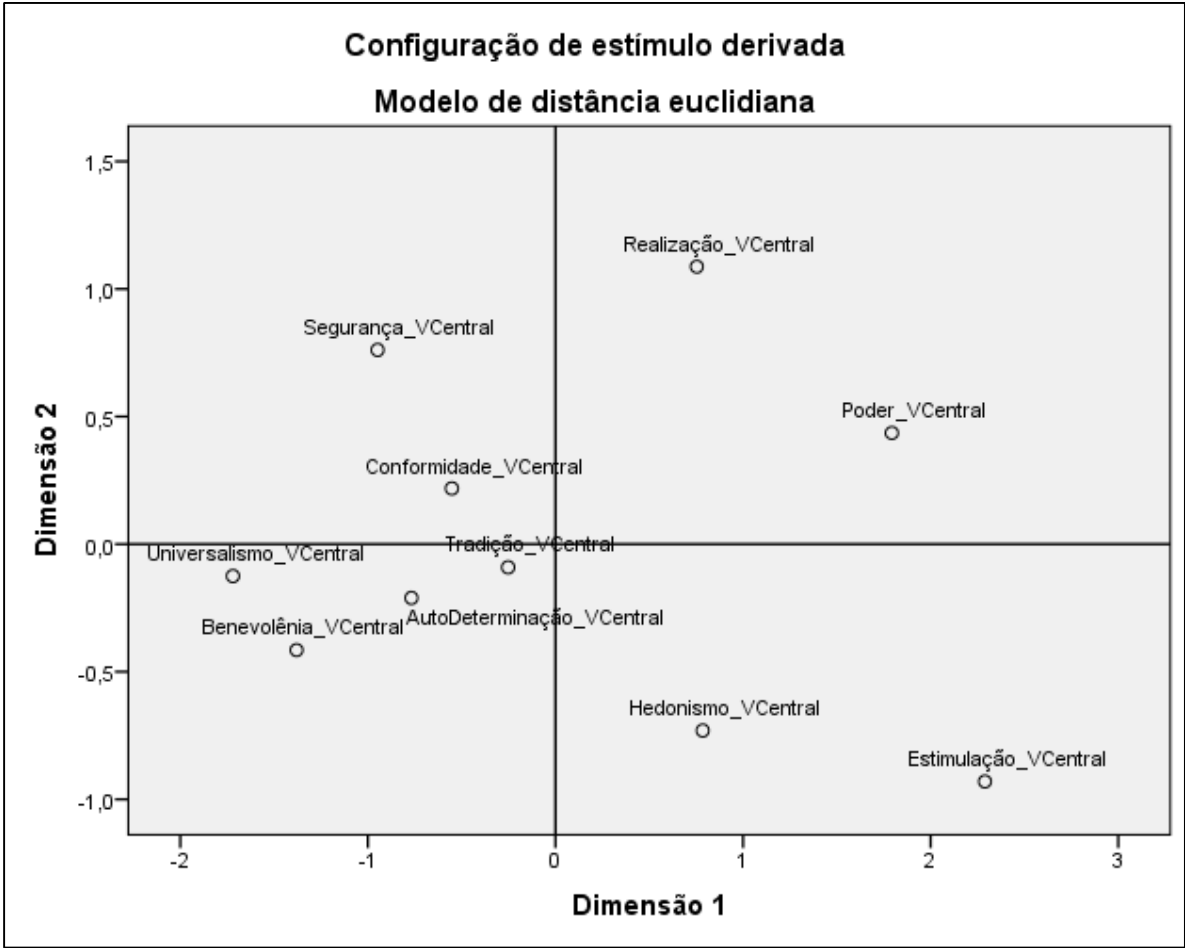
Tabela 4: Dados escalonados por tipos motivacionais – SJMG/TRF1.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	,000									
2	1,139	,000								
3	1,585	1,819	,000							
4	1,341	2,556	1,585	,000						
5	2,709	1,789	1,585	3,141	,000					
6	3,639	2,709	2,556	4,089	,676	,000				
7	3,285	2,610	2,278	3,639	,645	,447	,000			
8	1,819	1,789	1,341	2,709	,676	1,139	1,139	,000		
9	2,709	1,819	2,278	3,639	1,139	1,138	1,139	1,138	,000	
10	2,278	1,819	1,585	3,065	1,139	1,139	1,139	,676	,676	,000

Fonte: Dados da pesquisa.

Gerando o seguinte gráfico para a Seção Judiciária Minas Gerais/TRF1 (Figura 11):

Figura 11: Gráfico da configuração de estímulo derivada dos respondentes da SJMG/TRF1 (modelo de distância euclidiana).



Fonte: Dados da pesquisa.

Utilizando o mesmo roteiro obtivemos os dados para a Universidade Federal de Alfenas:

Tabela 5: Correlação de proximidade PVQ-21 da UNIFAL.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	,000									
2	12,010	,000								
3	11,683	12,480	,000							
4	12,796	14,748	13,124	,000						
5	17,051	14,265	14,874	17,916	,000					
6	20,764	17,542	16,385	20,637	10,184	,000				
7	21,331	17,868	17,819	21,800	9,836	7,174	,000			
8	16,163	16,093	15,354	19,170	13,435	12,691	12,237	,000		
9	17,393	14,009	14,680	18,500	10,571	8,840	9,592	11,456	,000	
10	14,722	13,285	15,124	18,466	12,942	13,542	12,639	11,136	10,642	,000

Fonte: Dados da pesquisa.

Iteration history for the 2 dimensional solution (in squared distances)

Stress and squared correlation (RSQ) in distances

For matrix

Stress = ,05729 RSQ = ,98336

Tabela 6: Coordenadas dos valores centrais dos tipos motivacionais – UNIFAL.

Nome do Tipo motivacional	Nome do Tipo motivacional	Dimension	
		1	2
1	Poder	1,7980	,5131
2	Realização	,9878	,5243
3	Hedonismo	1,0718	-,2036
4	Estimulação	2,0427	-1,0068
5	AutoDeterminação	-,7231	-,5743
6	Universalismo	-1,5092	-,6610
7	Benevolência	-1,6810	,0228
8	Tradição	-,8071	,6046
9	Segurança	-,8627	-,0074
10	Conformidade	-,3172	,7883

Fonte: Dados da pesquisa.

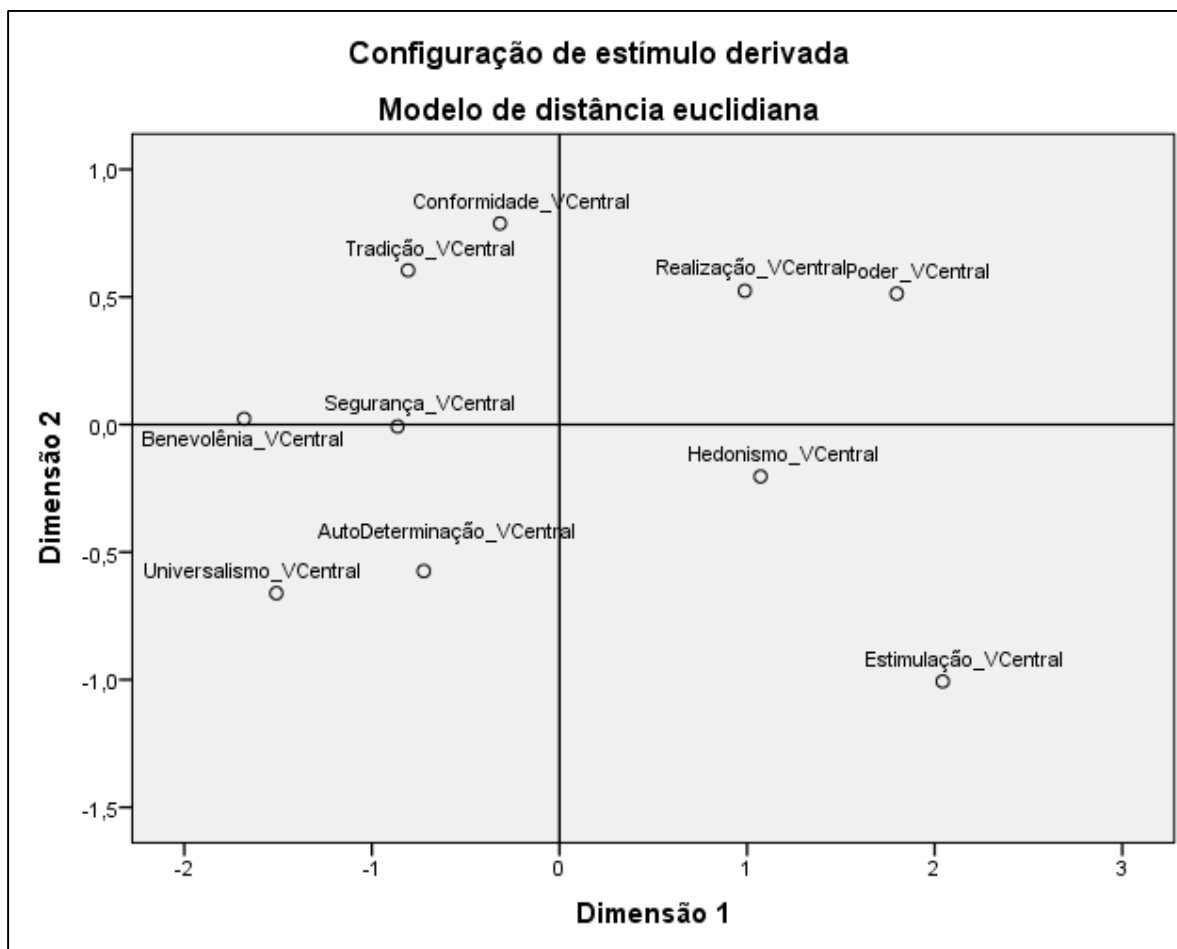
Tabela 7: Dados escalonados por tipos motivacionais – UNIFAL.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	,000									
2	,913	,000								
3	,913	,913	,000							
4	1,398	1,924	1,398	,000						
5	2,728	1,924	1,924	2,799	,000					
6	3,531	2,747	2,621	3,531	,817	,000				
7	3,531	2,747	2,747	3,863	,817	,705	,000			
8	2,607	1,925	1,925	3,274	1,398	1,398	,913	,000		
9	2,728	1,924	1,924	3,072	,817	,817	,817	,817	,000	
10	1,924	1,398	1,924	2,965	1,398	1,876	1,398	,817	,817	,000

Fonte: Dados da pesquisa.

De onde obtemos o gráfico (Figura 12) para a Universidade Federal de Alfenas:

Figura 12: Gráfico da configuração de estímulo derivada dos respondentes da UNIFAL (modelo de distância euclidiana).



Fonte: Dados da pesquisa.

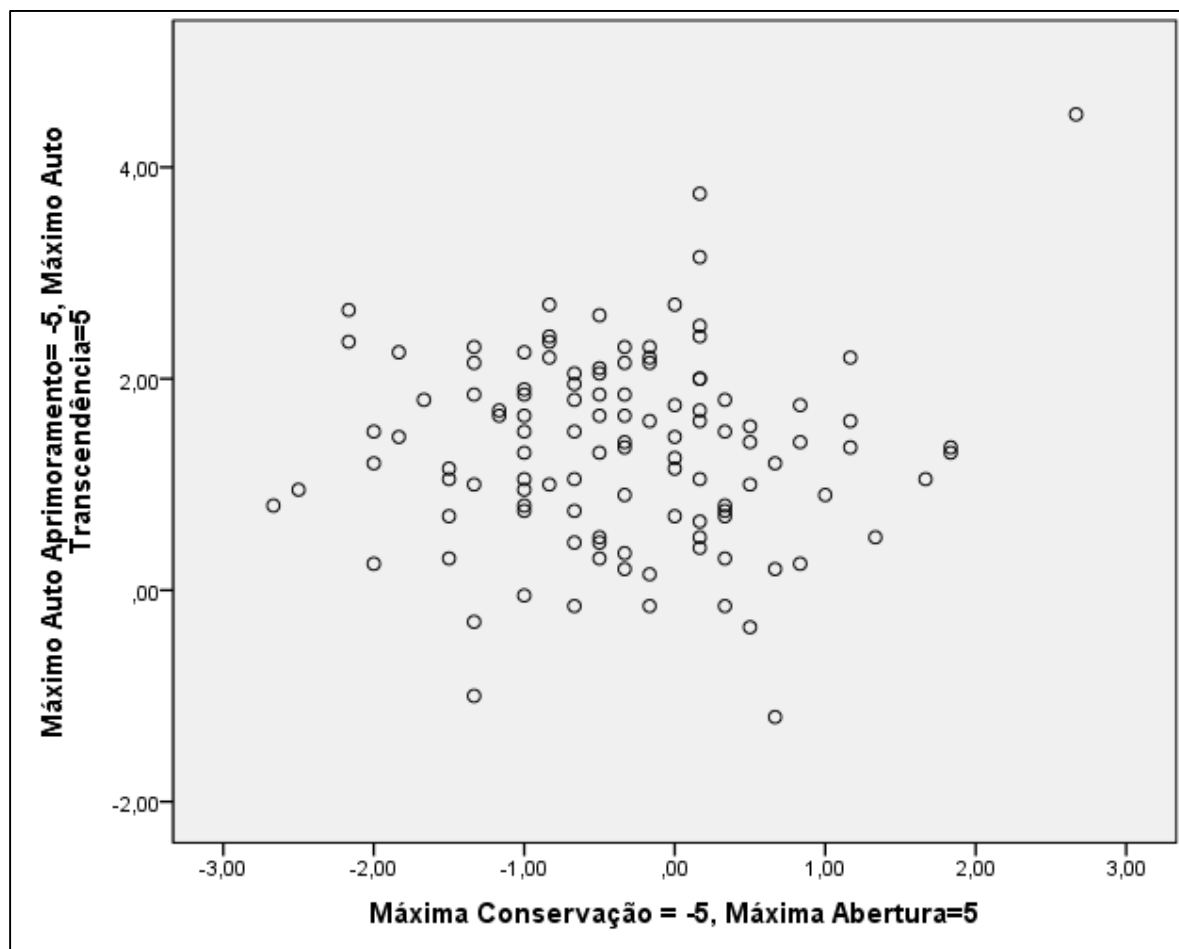
Para calcular as dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção procedemos aos seguintes procedimentos:

Para SJMG-TRF1

```
USE ALL.
COMPUTE filter_$=(Instituição = 1).
VARIABLE LABELS filter_$ 'Instituição = 1 (FILTER)'.
VALUE LABELS filter_$ 0 'Not Selected' 1 'Selected'.
FORMATS filter_$ (f1.0).
FILTER BY filter_$.
EXECUTE.
GRAPH
  /SCATTERPLOT(BIVAR)=DimAbertura WITH DimAuto
  /MISSING=LISTWISE.
```

Obtendo o gráfico (Figura 13):

Figura 13: Gráfico das dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção da SJMG/TRF1.



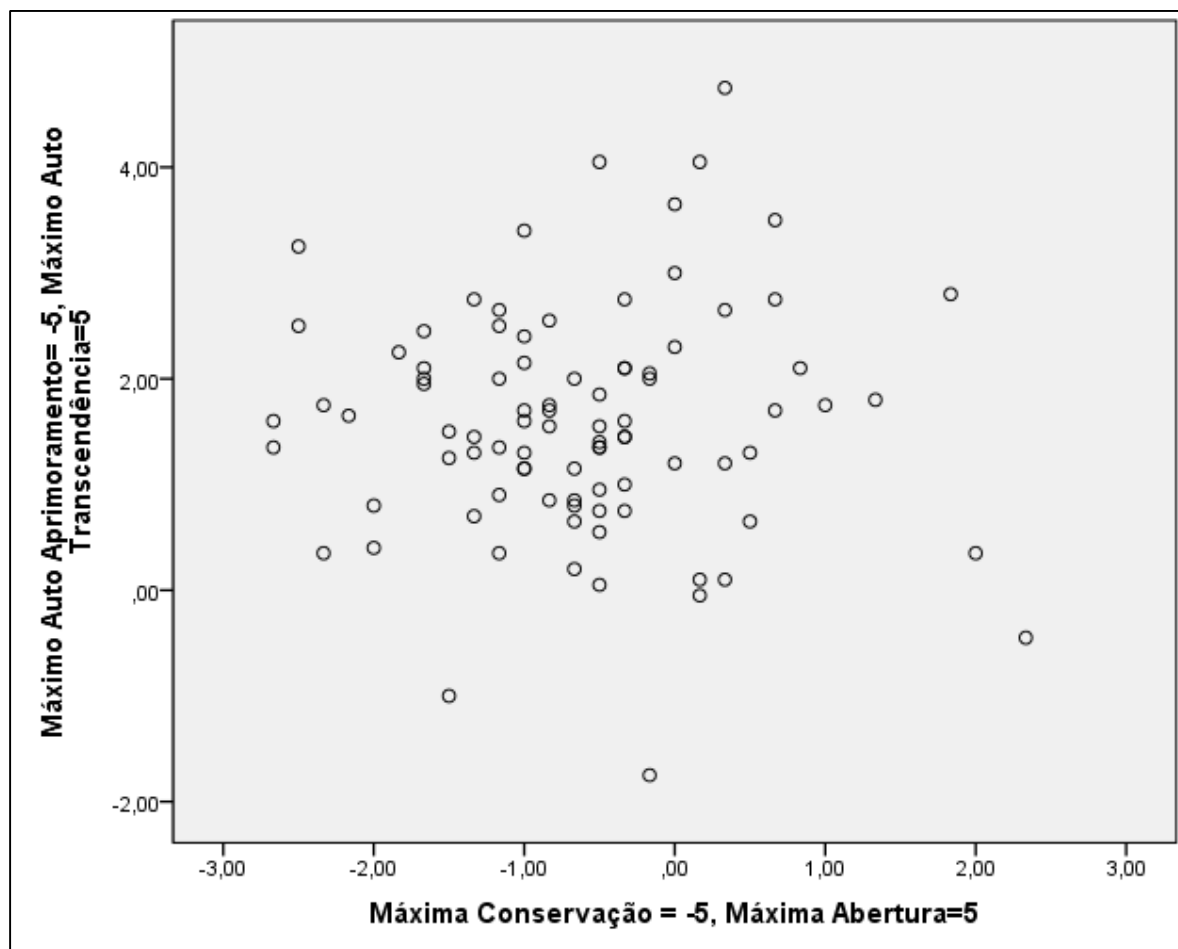
Fonte: Dados da pesquisa.

E para a UNIFAL:

```
USE ALL.
COMPUTE filter_$=(Instituição = 2).
VARIABLE LABELS filter_$ 'Instituição = 2 (FILTER)'.
VALUE LABELS filter_$ 0 'Not Selected' 1 'Selected'.
FORMATS filter_$ (f1.0).
FILTER BY filter_$.
EXECUTE.
GRAPH
  /SCATTERPLOT(BIVAR)=DimAbertura WITH DimAuto
  /MISSING=LISTWISE.
```

Obtendo o gráfico (Figura 14):

Figura 14: Gráfico das dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção da UNIFAL.



Fonte: Dados da pesquisa.

Trabalhando com as duas instituições:

Tabela 8: Dados das dimensões Abertura a Mudança X Conservação e Autotranscendência X Autopromoção.

Instituição		Relatório	
		Máxima Conservação = -5, Máxima Abertura=5	Máximo Autopromoção= -5, Máximo Auto Transcendência=5
SJMG/ TRF1	N	114	114
	Média	-,3640	1,3447
	Desvio Padrão	,94997	,90704
UNIFAL	N	89	89
	Média	-,6367	1,5904
	Desvio Padrão	,99416	1,08169
Total	N	203	203
	Média	-,4836	1,4525
	Desvio Padrão	,97663	,99242

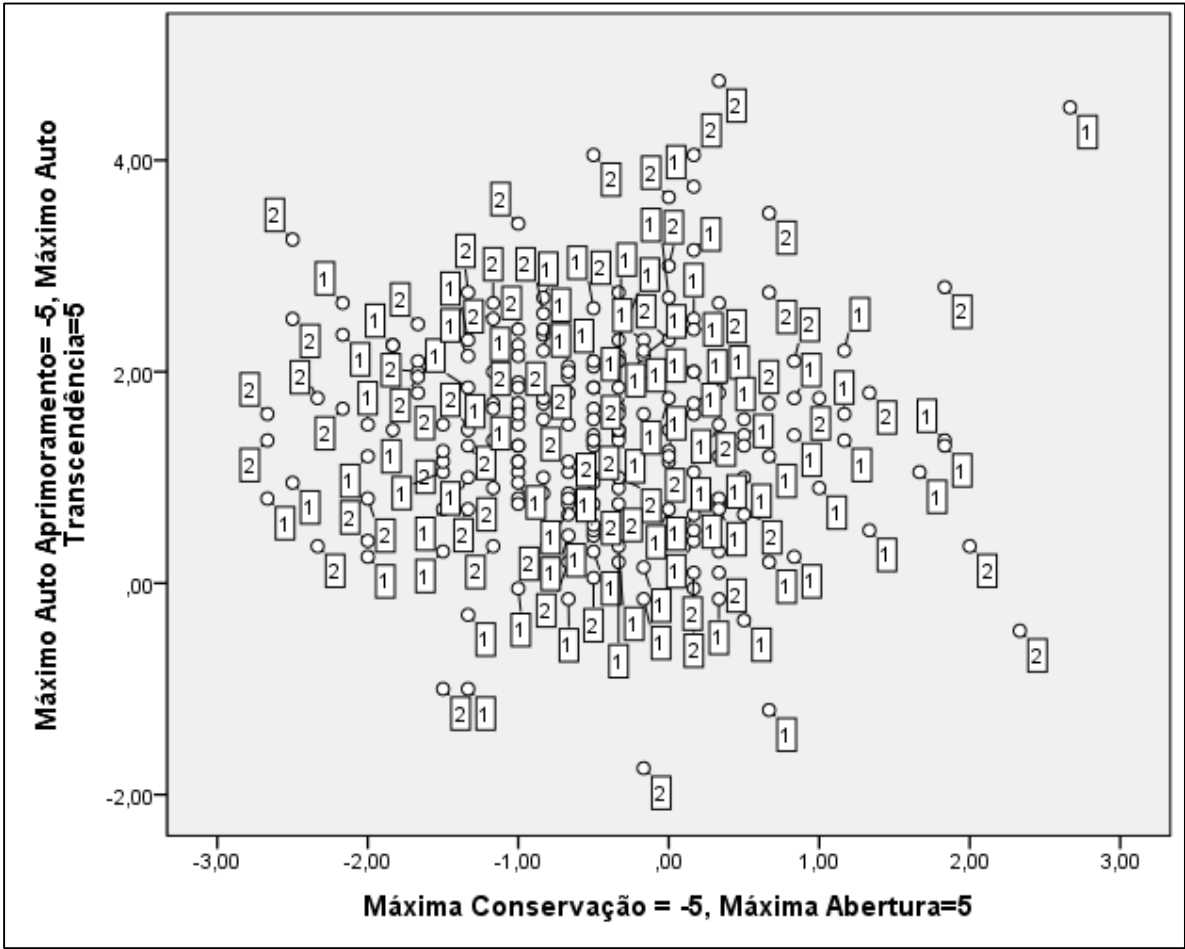
Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 9: Tabela método Anova entre as dimensões Abertura a Mudança X Conservação e Autotranscendência X Autopromoção.

			Soma dos Quadrados	gl	Quadrado Médio	F	Sig.
Máxima Conservação = -5, Máxima Abertura=5 * Instituição	Entre Grupos	(Combinado)	3,716	1	3,716	3,953	,048
	Nos grupos		188,952	201	,940		
	Total		192,667	202			
Máximo Auto Aprimoramento= -5, Máximo Auto Transcendência=5 * Instituição	Entre Grupos	(Combinado)	3,018	1	3,018	3,096	,080
	Nos grupos		195,931	201	,975		
	Total		198,949	202			

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 15: Gráfico das dimensões Abertura a mudança X Conformidade e Autotranscendência X Autopromoção das SJMG/TRF1 e UNIFAL.



Fonte: Dados da pesquisa.

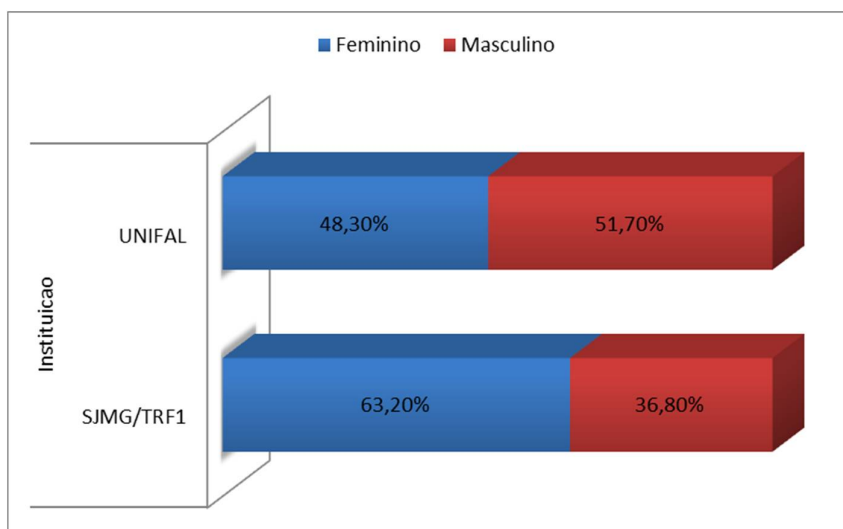
Sendo 1= Seção Judiciária Minas Gerais/TRF1 e 2= UNIFAL.

7 VALORES CULTURAIS, ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DO TIPO ARQUIVÍSTICO EM DUAS INSTITUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Neste capítulo nos propomos relacionar as condições da gestão de documentos arquivísticos aos valores culturais dos servidores de duas instituições da Administração Pública Federal, a Seção Judiciária de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (SJMG/TRF1) e a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Em primeiro lugar, descrevemos estes servidores em termos de idade, sexo, escolaridade e área de formação. Em seguida, verificamos qual é a percepção que possuem em relação à informação governamental, ao direito à informação governamental e às atividades de gestão de documentos praticadas em suas instituições, comparando-as com a percepção dos gestores e arquivistas e informações dos documentos destas mesmas instituições. Por fim, analisamos os tipos motivacionais predominantes em cada instituição e a sua relação com as práticas de tratamento da informação governamental de tipo arquivístico.

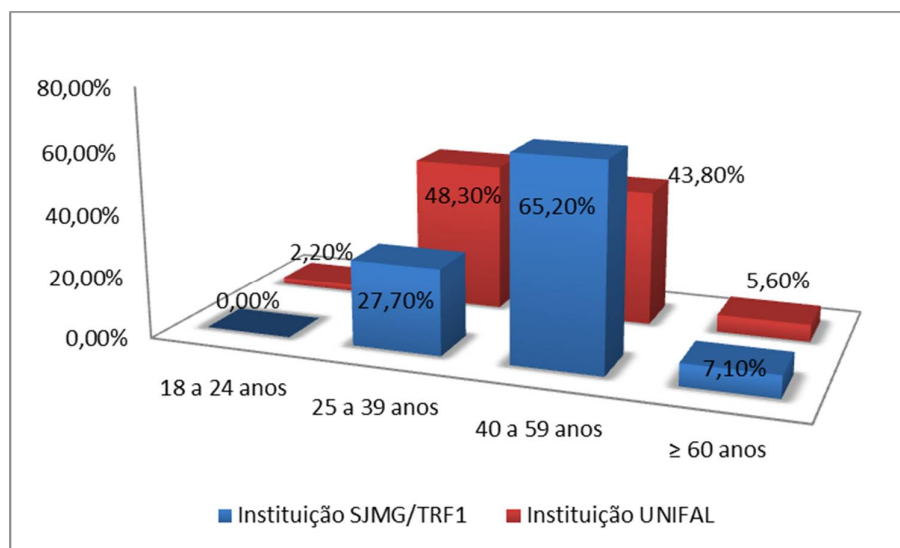
7.1 PERFIL DOS SERVIDORES

Tanto na SJMG/TRF1, quanto na UNIFAL, observamos a presença significativa das mulheres. No cômputo geral, elas são 56% do total de servidores. Na SJMG/TRF1, chegam a 63,2% e na UNIFAL, começam a se aproximar do número de homens, mas ainda são minoria (48,3%).

Figura 16: Gráfico de gênero da população pesquisada por instituição.

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à faixa etária, verificamos que a SJMG/TRF1 é uma instituição de servidores maduros (65,2% estão entre 40 e 59 anos), enquanto a UNIFAL é uma instituição de servidores mais jovens (50,5% possuem entre 18 e 30 anos). Ambas possuem uma pequena porcentagem de servidores com mais de 60 anos, 1,7% na SJMG/TRF1 e 5,6% na UNIFAL.

Figura 17: Gráfico das faixas etárias da população pesquisada por instituição.

Fonte: Dados da pesquisa.

Em ambas as instituições, os servidores tendem a manterem-se estudando formalmente, mesmo após sua posse nos cargos, atingindo níveis acadêmicos superiores ao exigido minimamente para eles. Há, portanto, um número expressivo de graduados e pós-

graduados¹¹³. Isso pode ser explicado pela política de pessoal que incentiva o aprimoramento concedendo o adicional de qualificação (BRASIL, 2007, art. 14; BRASIL, 2005, arts. 11 e 12).

Os cursos e áreas de pós-graduação de maior destaque são Direito (32,9%) e Administração (30,1%) na SJMG/TRF1, e Administração (40,5%), Educação (14,8%) e Ciências da Saúde (9,4%) na UNIFAL. Na SJMG/TRF1 podemos atribuir o equilíbrio entre Direito e Administração à natureza da instituição: em relação ao primeiro curso, trata-se de um órgão do Poder Judiciário, havendo uma grande valorização do curso de Direito; quanto ao segundo curso, do fato de a pesquisa focar, em grande parte, nas áreas meio (85,5% dos servidores), em que os cursos de gestão são considerados de maior valia para a execução das atividades dos setores.

Na UNIFAL, o curso predominante é Administração, o que pode ser explicado pelo mesmo motivo que citamos anteriormente: 74,2% dos respondentes dos questionários da pesquisa estão lotados na área meio. Os cursos da área de Ciências da Saúde se justificam por dois motivos: em primeiro lugar, a pesquisa contemplou o Centro Integrado de Assistência ao Servidor (CIAS), onde estão lotados os profissionais de saúde que atendem aos servidores; e segundo, porque a UNIFAL é sucessora da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (EFOA), e alguns dos professores destas unidades acadêmicas acumularem função administrativa de gerência na Reitoria e Prós-reitorias.

Observamos uma pequena presença de graduados e pós-graduados nos cursos de Ciência da Informação (Biblioteconomia e Arquivologia) na área administrativa. Na SJMG/TRF1 são dois bibliotecários, sendo um deles lotado na biblioteca. Não há nenhum arquivista na Seção Judiciária de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, apesar de possuírem duas unidades administrativa de arquivos, a Seção de Depósito e Arquivo Judicial (SEDAJ) e o Setor de Arquivo Administrativo (SETARQ). Na UNIFAL temos dois arquivistas¹¹⁴ lotados na Pro-reitoria de Administração e Finanças (PROAF) e na Pro-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE).

Resumindo: os servidores da SJMG/TRF1 são majoritariamente mulheres, a faixa etária predominante é de 40 a 59 anos, com alto nível de escolaridade e ênfase nas áreas de Direito e Administração; os servidores da UNIFAL estão equilibrados entre homens e mulheres, são mais jovens, com a maioria entre 18 e 39 anos, possuem alto nível de

¹¹³ SJMG/TRF1 com 30% de servidores com graduação e 59,8% com pós-graduação; UNIFAL com 13,5% de servidores com graduação e 83,1% com pós-graduação.

¹¹⁴ Os dois arquivistas foram entrevistados para pesquisa e não responderam ao questionário, por isso não aparecem no cômputo geral dos dados.

escolaridade, predominantemente na área de Administração. Em ambas as instituições, são poucos os profissionais da área de informação, apesar de possuírem unidades organizacionais específicas de tratamento de informação.

7.2 OPINIÕES E CONHECIMENTO SOBRE DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL E GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS

O primeiro ponto que abordamos é a noção que os servidores possuem sobre informação governamental. Nesta primeira parte da análise tratamos os dois órgãos pesquisados em conjunto, primeiro, porque não houve diferenças significativas nos resultados entre as instituições, segundo, porque é um conhecimento já presente entre os servidores públicos, como veremos a seguir. No Capítulo 2, observamos que informação governamental é produzida por um governo ou coletada por órgãos do governo podendo estar registrada sob a forma de um documento e de uma certidão, o que configuraria a informação governamental do tipo arquivístico. A maior parte dos respondentes reconheceu os três aspectos do conceito de informação governamental, como era esperado. Mas é interessante verificar a quantidade de servidores que não reconheceu (resposta “não”) ou não respondeu à questão. Na soma geral das duas instituições, como podemos verificar na Tabela 10, foram:

Tabela 10: Reconhecimento, por parte dos servidores públicos da SJMG/TRF1 e UNIFAL, sobre os aspectos da informação governamental.¹¹⁵

Conceito	Sim	Não	Não respondeu	Total (N=206)
Informação produzida por um governo.	80,1%	7,8%	12,1%	100%
Informação coletada por órgãos do governo.	57,8%	25,7%	16,5%	100%
Informação registrada em um documento ou certidão fornecidos por um órgão público.	75,7%	17%	7,3%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Quase 10% dos servidores não reconhece a informação governamental como informação produzida por um governo; quase 20% não a identifica em sua forma registrada; e mais de 25% não admite como informação governamental aquela coletada por órgãos do governo.

Em relação à produção da informação governamental há um sólido reconhecimento de que os servidores, gestores e governo são seus produtores. No entanto, mais de 25% e 20% dos servidores encaram o cidadão e as empresas privadas, respectivamente, como produtores de informação governamental.

¹¹⁵ Q1) O que é a informação governamental? (Anexo E)

No que diz respeito ao uso da informação governamental (Tabela 11), a maioria dos servidores se identifica como usuário. Também assim identificam ao governo, aos gestores, cidadãos e empresas privadas. É interessante observar que os cidadãos obtiveram um índice maior (90,3%) em relação aos gestores (84%) e estes, em relação aos governos e servidores (82,5%) e empresas privadas (76,7%). O direito à informação governamental é “muito importante” para a Administração Pública (85,9%), para o cidadão (82,5%) e para o servidor (75,2%).

Percebemos, com estes resultados (Tabelas 10 e 11), que, apesar de a maioria dos servidores estar familiarizada com o conceito de informação governamental, ainda há uma pequena, mas significativa, porção que não está. Não reconhece a informação governamental em sua forma registrada, ou seja, não reconhece a informação governamental do tipo arquivístico, e se coloca em terceiro lugar, junto com a abstrata noção de governo, como usuário. Considera, também, que o direito à informação possui maior importância para a Administração Pública do que para si próprios, como cidadãos e como servidores públicos.

Tabela 11: Percepção dos servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL em relação à importância do direito de acesso à informação governamental¹¹⁶.

Usuário	Sem importância	Pouco importante	Indiferente	Importante	Muito importante	Total (N=206)
Cidadão	0%	0,5%	1,0%	16,0%	82,5%	100%
Administração Pública	0%	0,5%	0,5%	13,1%	85,9%	100%
Servidor	0,5%	0,5%	0,5%	22,8%	75,2%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Dividimos o aspecto legal do acesso à informação governamental em cinco grupos. Como esperado, a grande maioria dos servidores identificou estes grupos como partes integrantes do direito de acesso à informação. Podemos ordená-los pelo índice de reconhecimento da seguinte forma:

- 1º Direito da coletividade para conhecimento e participação na Administração Pública (89,8%).
- 2º Possibilidade das pessoas e empresas de solicitar, consultar ou obter cópias de documentação que se encontre em poder do governo (85,9%).
- 3º Faz parte do Princípio Constitucional da Publicidade da Administração Pública (85,4%).
- 4º Direito do indivíduo para a defesa de seus direitos (84%).
- 5º Obrigação dos órgãos dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário de fornecer informação pública correta e completa sobre suas atividades (83,5%).

¹¹⁶ Q5, Q6 e Q7) Em sua avaliação, qual é a importância do direito de acesso à informação governamental na vida do cidadão/para a Administração Pública/para o servidor público? (Anexo E)

Embora as percentagens de reconhecimento dos aspectos do direito de acesso à informação governamental sejam altas e muito semelhantes (variam 83,5% a 89,8%), é interessante observar quais foram mais marcadas e verificar se há relação com a escala axiológica de prioridades dos servidores. As características mais marcadas se referem ao conceito básico do direito de acesso à informação governamental, à sua relação com a Administração Pública por meio do Princípio Constitucional da Publicidade e os propósitos de seu uso coletivo e individual. O aspecto menos marcado está ligado à qualidade da informação fornecida (correta e completa) e à vinculação dessas informações com as atividades dos órgãos da Administração Pública.

Abordamos, agora, a percepção dos servidores em relação à face material do acesso à informação governamental, especificamente, àquela de carácter arquivístico. Ao analisarmos a compreensão dos servidores acerca da gestão documental nestas instituições, confrontamos com as informações provenientes dos documentos públicos disponíveis. Comparamos os resultados das duas instituições pesquisadas, com o objetivo de verificar se as práticas da gestão de documentos arquivísticos possui relação com a escala axiológica de prioridades dos servidores públicos em cada órgão.

Vimos no Capítulo 3, que a gestão de documentos começa na produção, com a preparação para que os documentos criados sejam completos, íntegros e autênticos e que mantenham estas características ao longo do seu ciclo de vida. Prepara-se, também, as condições materiais para sua difusão e acesso e isso implica definição de um sistema de gestão de informação e do uso de Tecnologias de Informação (TIs). Em uma segunda etapa, cuida-se do uso destes documentos, de sua classificação e recuperação da informação neles contida, por meio do desenvolvimento de planos de classificação de documentos, sistemas de recuperação de informação, definição do sistema de arquivamento, gestão de arquivos corrente e intermediário. Por fim, a fase de avaliação e destinação é constituída pelo desenvolvimento de tabelas de temporalidade e destinação de documentos, implementação de rotinas de avaliação e destinação, e registro e controle dos documentos destinados.

Como falamos anteriormente, neste ponto do questionário verificamos como os servidores percebem e o que eles conhecem sobre a gestão de documentos arquivísticos em suas instituições. Dividimos as questões entre controle de documentos, uso de protocolo, utilização de plano de classificação (na classificação dos documentos e organização dos arquivos físicos e digitais), procedimentos de avaliação e destinação dos documentos, treinamentos de gestão e da avaliação da própria capacidade em localizar e fornecer informações sobre o setor em que trabalha.

Sobre quais documentos eram registrados no sistema de protocolo (manual ou eletrônico) obtivemos a seguinte resposta (Tabela 12):

Tabela 12: Indicação dos servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL sobre documentos registrados no sistema de protocolo¹¹⁷.

Documento registrado	SJMG/TRF1 (N=117)	UNIFAL (N=89)	Média
Nenhum	3,4%	1,1%	2,4%
Somente os importantes	22,2%	24,7%	23,4%
Todos	65%	67,4%	66%
Não sei responder	8,5%	6,7%	7,8%
Não respondeu	0,9%	0%	0,5%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Tanto a SJMG/TRF1, quanto a UNIFAL possuem um setor específico de protocolo (a SJMG/TRF1 separa, inclusive, o protocolo administrativo do protocolo dos processos judiciais) e sistema eletrônico de protocolo desenvolvido para este fim. Apesar da maioria dos servidores afirmar que todos os documentos devem ser registrados no sistema de protocolo, é significativo o número de pessoas que consideram que somente os mais importantes devem passar pelo registro, que nenhum precisa ser protocolado ou que não soube responder: somam 34,1% na SJMG/TRF1 e 32,5% na UNIFAL (Tabela 12). Ou seja, aproximadamente 1/3 dos servidores não possui entendimento claro sobre a necessidade do cadastro e registro dos documentos no sistema de protocolo, para que se possa localizá-los rapidamente quando necessário, para ter e dar acesso às informações que eles contêm. O resultado se torna mais curioso ao verificarmos que mais de 80% dos servidores declaram utilizar o sistema de protocolo para localizar os documentos em tramitação nas instituições (Tabela 13).

Tabela 13: Como os servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL localizam documentos em tramitação nas instituições¹¹⁸.

Instrumento de localização	SJMG/TRF1 (N=117)	UNIFAL (N=89)	Média
Sistema eletrônico de protocolo	83,8%	92,1%	87,4%
Livro de protocolo	1,7%	2,2%	1,9%
Não há como localizar o documento	0,9%	0	0,5%
Não sei responder	10,3%	5,6%	8,5%
Não respondeu	3,4%	0	1,7%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

¹¹⁷ Q9) Os documentos oficiais (físicos ou digitais) que são produzidos, recebidos e tramitados no seu setor são registrados em um sistema de protocolo (eletrônico ou manual)? (Anexo E).

¹¹⁸ Q12) Para localizar um documento que não está em seu setor, mas se encontra em tramitação na sua instituição, o que utiliza com mais frequência? (Anexo E).

Observamos nos resultados expostos na Tabela 13 que os pesquisados não fazem relação entre o registro dos documentos e a sua posterior utilização para localização destes mesmos documentos e recuperação da informação. O cadastro dos documentos no sistema eletrônico é fundamental para a pesquisa e localização posteriores. Um documento mal cadastrado só pode ser recuperado por seu número de registro, o que restringe a eficácia das buscas.

Ambas as instituições possuem, disponíveis, planos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, ainda que se possa questionar a adequação¹¹⁹ dos instrumentos. Os planos de classificação deveriam ser utilizados para classificar os documentos, desde a sua produção, constando dos registros/cadastramentos, realizados no setor de protocolo, e também sendo utilizados para orientar e padronizar a organização física dos documentos impressos (sejam textuais, cartográficos ou iconográficos). Perguntados sobre a utilização do plano de classificação para a organização dos documentos físicos e digitais dos setores em que trabalham, os servidores responderam (Tabela 14):

Tabela 14: Uso do plano de classificação na organização dos documentos, segundo servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL¹²⁰.

	SJMG/TRF1 (N=117)	UNIFAL (N=89)	Média
Sim	39,3%	15,7%	29,1%
Não	18,8%	39,3%	27,7%
Não se aplica (não há arquivos no setor)	16,2%	3,4%	10,7%
Não sei responder	25,6%	41,6%	32,5%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

A informação que se destaca nesta tabela é a incapacidade de responder à questão. Independentemente do uso, do não uso ou de não haver arquivos no setor, é interessante observar que mais de 25% dos servidores da SJMG/TRF1 e mais de 40% dos servidores da UNIFAL não sabem como estão organizados os seus arquivos. Quanto à frequência de uso do plano de classificação (Tabela 15), os que usam “nunca”, “poucas vezes” e “às vezes” somam na SJMG/TRF1 52,2% e na UNIFAL 70,8%, contra os que usam “sempre” e “na maioria das

¹¹⁹ O plano de classificação e tabela de temporalidade e destinação das IFES, como foi falado no capítulo anterior, foi elaborado tendo como objetivo atender a todas as Instituições Federais de Ensino Superior. Sem sombra de dúvida é uma iniciativa válida, mas devido a amplitude de seu escopo, pode se tornar de difícil aplicação se os usuários não reconhecerem neles suas atividades e produção documental. Na SJMG/TRF1, além deste mesmo problema, não há um plano de classificação, didaticamente formulado, com as explicações das funções, atividades e transações e exemplificação dos documentos dos dossiês. Na tabela de temporalidade da atividade finalística a situação é ainda pior, já que a codificação foi transplantada da Tabela Unificada de Assuntos, com códigos atribuídos pelo Conselho Nacional de Justiça para registro e distribuição dos processos judiciais e sem agrupamento sistematizado e explicações para facilitar o entendimento do usuário.

¹²⁰ Q14) O arquivo (físico e digital) do seu setor está organizado de acordo com o Plano de Classificação de Documentos? (Anexo E).

vezes”, 38% e 22,4% respectivamente. Isso indica a baixa utilização do plano de classificação para organizar a documentação. Dentre aqueles servidores que responderam que o arquivo do setor está organizado de acordo com o plano de classificação, a frequência de uso do instrumento é irregular.

Tabela 15: Frequência de uso de plano de classificação por servidores da SJMG/TRF1 e UNIFAL que afirmaram que o arquivo do setor está organizado de acordo com o plano de classificação¹²¹.

Frequência de uso	SJMG/TRF1(N=46)	UNIFAL (N=14)	Média
Poucas vezes	2,2%	7,1%	4,65%
Às vezes	17,4%	14,3%	15,85%
Muitas vezes	36,6%	50%	43,3%
Sempre	43,5%	28,6%	36,05%
Total	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Em dezembro de 2013, o Ministério da Educação (MEC) determinou, por meio da Portaria 1.261, o uso do plano de classificação e tabela de temporalidade para as áreas finalísticas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) aprovados pelo Arquivo Nacional (BRASIL, 2013, art. 1º). Após dois anos da publicação da portaria, vemos que os setores finalísticos da UNIFAL ainda não se adequaram à norma definida pelo MEC (Tabela 16). Este é um exemplo de como as normas relativas à gestão documental são cumpridas fracamente pelas instituições públicas.

Tabela 16: Uso do plano de classificação para organizar os arquivos dos setores finalísticos da UNIFAL, segundo os servidores¹²².

	UNIFAL
Sim	17,4%
Não	56,5%
Não se aplica, não há arquivos no setor.	4,3%
Não sei responder	21,7%
Total (N=23)	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Nas entrevistas, fica clara a falta de informação sobre o uso do plano de classificação.

- a) “Eles não têm noção disso [uso do plano de classificação] (...) Não conhecem.” (Respondente 9).
- b) “Para ser sincero, eu não conheço o Plano de Classificação. Eu sei que tem um trabalho, como eu te disse, nós não tínhamos arquivistas.” (Respondente 12).

A função do plano de classificação de documentos de arquivo não se restringe à organização física e intelectual da documentação arquivada. Ele também facilita

¹²¹ Q15) Com que frequência as pessoas em seu setor usam o Plano de Classificação de Documentos para classificar e organizar os documentos, físicos e digitais, produzidos e recebidos? (Anexo V)

¹²² Q14) O arquivo (físico e digital) do seu setor está organizado de acordo com o Plano de Classificação de Documentos? (Anexo V).

procedimentos de avaliação e destinação de documentos arquivísticos, já que as tabelas de temporalidade são elaboradas tendo como base os conjuntos documentais já explicitados e ordenados nos planos de classificação. Desta forma, quando os arquivos correntes estão organizados de acordo com os planos de classificação, as tarefas de avaliação e destinação se restringem a justamente o que deveriam ser, avaliação e destinação, e não à organização, classificação e descrição.

A SJMG/TRF1 adotou o Sistema Eletrônico de Informação (SEI)¹²³ em novembro de 2014 e a UNIFAL tinha a previsão de iniciar um teste piloto do sistema em março de 2016¹²⁴. O SEI prevê a utilização de planos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos e gestão dos documentos digitais produzidos neste ambiente. Nos procedimentos para criação de processo o campo “Classificação por Assunto” é preenchido automaticamente pelo sistema e o manual orienta para que esta classificação não seja alterada sem que se informe aos responsáveis pela gestão documental (BRASIL, 2015b, p. 12). A partir da conclusão dos processos nas unidades, o usuário deve informar esse *status* ao sistema que iniciará a contagem da temporalidade para encaminhamento à destinação final (BRASIL, 2015b, p. 147). Nem no manual do usuário, nem no manual de protocolo e arquivo (BRASIL, 2015) fica claro como e por quem (ou o quê) a avaliação e a destinação dos documentos serão conduzidas, nem como será realizado o armazenamento dos documentos nas fases corrente e intermediária. Estes procedimentos podem facilitar a gestão documental, ainda que seja questionável que a máquina classifique o documento, mas não contribuem para a conscientização dos servidores. Pelo contrário, eles são alienados do processo, uma vez que a tendência, já manifesta na SJMG/TRF1, é manter a classificação atribuída pelo sistema:

- a) “O sistema [SEI] te dá condições de fazer, de gerenciar isso [o uso do plano de classificação]. Eu não sei se a maioria faz, eu te confesso que eu não faço” (Respondente 1).
- b) “O SEI já coloca automaticamente [o código do plano de classificação]. Porém, se você quiser alterar, você pode. A maioria não deve alterar. A classificação que foi dada pelo sistema fica por isso mesmo.” (Respondente 2).

¹²³ O SEI é um sistema de gestão de processos e documentos arquivísticos desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª. Região (TRF4), com o objetivo de produzir e tramitar documentos arquivísticos em meio digital. É um dos produtos adotados pelo Processo Eletrônico Nacional (PEN). Esta iniciativa é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e envolve órgãos de diversas esferas da Administração Pública.

¹²⁴ A pesquisa foi realizada entre os dias 15 e 18 de fevereiro de 2016.

- c) “É meio que automático. Dependendo de como você classifica, o que você está pedindo, ele indica o código. Aí você ratifica ou retifica. Mas não treinaram muito isso, também, não. Eu acho que está precisando disso.” (Respondente 7).

Ao serem questionados sobre a ocorrência de procedimentos de avaliação/destinação e eliminação de documentos (físicos e digitais) arquivados no setor, os servidores responderam (Tabela 17):

Tabela 17: Realização de procedimentos de avaliação/destinação¹²⁵ e eliminação¹²⁶ de documentos de arquivo de acordo com servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL.

Frequência	SJMG/TRF1 (N=117)		UNIFAL (N=89)		Média	
	Avaliação e Destinação	Eliminação	Avaliação e Destinação	Eliminação	Avaliação e Destinação	Eliminação
Sim	50,4%	52,1%	29,2%	20,2%	39,8%	36,2%
Não	24,8%	25,6%	33,7%	34,9%	29,3%	30,2%
Não sei responder	23,9%	21,4%	37,1%	44,9%	30,5%	33,1%
Não respondeu	0,9%	0,9%	0%	0%	0,5%	0,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Desde 2007, a SJMG/TRF1 tem realizado procedimentos de avaliação e seleção com o objetivo de eliminar documentos de arquivo produzidos pelas áreas meio e finalística¹²⁷. Em outubro de 2015, a Comissão Permanente de Avaliação e Gestão Documental (CPAD) estava conduzindo dois procedimentos de avaliação para eliminação: um com processos administrativos e outro com processos judiciais (ANEXO G). São avaliados os documentos que se encontram na Seção de Comunicação e Arquivo Administrativo (SECAM) e na Seção de Depósito e Arquivo Judicial (SEDAJ), com participação de alguns servidores lotados nos setores aos quais a documentação pertence, especificamente designados para esta atividade. A CPAD não divulga para a instituição as atividades nas quais está trabalhando, talvez, por isso, e pela participação de poucos servidores na avaliação, não seja de conhecimento geral a avaliação e a eliminação dos documentos na SJMG/TRF1.

O primeiro descarte foi mais alardeado. Porque a administração queria, os dirigentes queriam [...]. Então, havia quase uma obrigatoriedade de divulgar. (...) Já o segundo e o terceiro descartes, não houve muita divulgação. Já não foi tão intenso. Não teve tanta divulgação. Eu acredito que alguns vão saber, poucos vão saber da existência da Comissão. Se você falar em gestão documental, eles não vão saber mesmo. Se

¹²⁵ Q17) No setor em que trabalha já houve avaliação e destinação dos documentos (físicos e digitais) arquivados? (Anexo V).

¹²⁶ Q18) No setor em que trabalha já houve eliminação dos documentos (físicos ou digitais) arquivados? (Anexo V).

¹²⁷ Ver publicações no site. Disponível em: <http://portal.trf1.jus.br/data/files/1A/E6/4D/F5/02C4B31059A794B3842809C2/Links%20Descarte.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015

you falar em descarte, talvez todo mundo saiba. O descarte, eles conhecem bem esta palavra. Gestão documental, não. (Respondente 3).

Na UNIFAL, segundo se pôde apurar nas entrevistas e na documentação, nunca houve avaliação e destinação dos documentos de arquivo, tanto da área fim, quanto da área meio. A Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) da UNIFAL se preparava, em fevereiro de 2016, para o primeiro pedido de autorização para eliminação de documentos ao Arquivo Nacional. Da listagem consta o total de 56,8 metros lineares de documentos, com datas de 1933 a 2011 (ANEXO H). Observamos aqui, para além da ausência de envolvimento dos servidores nos procedimentos de avaliação dos documentos produzidos em seus setores, também a falta de informação dos mesmos sobre a existência destes procedimentos. Em nenhuma das instituições há a preocupação de dividir com os servidores a responsabilidade por estes procedimentos, ficando apenas um grupo responsável por sua execução.

Pedimos aos respondentes que estimassem o tempo dedicado, em uma semana, à algumas atividades rotineiras e calculamos a média (Tabela 18).

Tabela 18: Média de tempo, estimado pelos servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL, dedicado à atividades rotineiras em uma semana¹²⁸.

Atividades	SJMG/TRF1 ¹²⁹		UNIFAL ¹³⁰	
	Tempo p/ semana	% em semana	Tempo p/ semana	% em semana
Atendimento às solicitações de informação de outros setores da instituição.	4h, 16min.	12,19%.	5h, 52min.	14,66%
Classificação dos documentos produzidos e recebidos pelo setor.	1h, 54min.	5,42%	1h, 49min.	4,54%
Registro, no sistema, dos documentos produzidos e recebidos pelo setor.	3h, 33min	10,14%	1h, 52min.	4,66%
Colocar em dia a correspondência do setor, respondendo aos e-mails, ofícios e memorandos.	3h, 33min.	10,14%	4h, 04min.	10,16%
Organização do arquivo (físico e digital).	1h, 33min.	4,42%	2h, 51min.	7,12%
Atendimento às demandas da chefia direta e dos colegas	8h, 05min.	23,09%	13h, 4min.	32,66%
Total	22h, 54min.	65,4%	29h, 32min.	73,8%

Fonte: Dados da pesquisa.

São quatro atividades ligadas à gestão de documentos (registro, classificação, organização dos arquivos e atendimento às solicitações de informação) e duas atividades de rotina administrativa (responder correspondências e atendimento às demandas da chefia e

¹²⁸ Q20) Em uma semana comum de trabalho, quanto tempo (horas/min) dedica aproximadamente às seguintes atividades? (Anexo E).

¹²⁹ A carga horária dos servidores da SJMG/TRF1 é de 35 horas semanais.

¹³⁰ A carga horária dos servidores da UNIFAL é de 40 horas semanais.

colegas). Nas duas instituições a maior quantidade de tempo, em média, foi dedicada, primeiramente, ao atendimento às demandas das chefias e colegas e, em segundo lugar distante, ao atendimento às solicitações de informações de outros setores. Uma das atividades que ocupa menor tempo, em média, é a de classificação (5,42% do tempo na SJMG/TRF1, e 4,54% do tempo, na UNIFAL). No entanto, é a atividade mais importante, no que diz respeito à recuperação e ao acesso à informação.

Se há pouca informação sobre os procedimentos de gestão de documentos (registro, classificação, avaliação e destinação e eliminação), por outro lado não há investimento da direção das instituições no treinamento dos servidores para as atividades de tratamento da informação governamental do tipo arquivístico. Perguntados sobre a participação em cursos, treinamentos, ou palestras (presenciais ou virtuais) relacionadas ao direito de acesso à informação e às atividades de gestão de documentos (físicos ou digitais), nos últimos 24 meses, somente 25,6% dos servidores responderam sim na SJMG/TRF1, e 6,7%, na UNIFAL. Importante destacar a recente criação de um grupo de trabalho na SJMG/TRF1 para criação de um Núcleo de Gestão Documental na estrutura da seção judiciária mineira. Uma das iniciativas do grupo foi a realização de palestra por vídeo conferência (Respondente n. 2). Isso poderia explicar a diferença das respostas entre a SJMG/TRF1 e a UNIFAL.

Perguntamos aos servidores se eles se sentiam preparados para registrar, classificar e avaliar documentos do setor, e separamos as respostas dos que participaram e dos que não participaram dos cursos, treinamento e palestras (Tabela 19):

Tabela 19: Auto avaliação quanto à preparação dos próprios servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL para executar atividades de gestão, entre aqueles que participaram e não participaram de cursos/treinamentos/palestras¹³¹.

Auto avaliação	SJMG/TRF1		UNIFAL	
	Participaram (N=30)	Não participaram (N=86)	Participaram (N=6)	Não participaram (N=83)
Nada preparado	0%	3,5%	0%	8,4%
Pouco preparado	6,7%	16,3%	0%	18,1%
Não sei	3,3%	11,6%	16,7%	8,4%
Preparado	63,3%	47,7%	66,7%	45,8%
Muito preparado	26,7%	19,8%	16,7%	19,3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Os que participaram de alguma atividade de instrução quanto ao direito de acesso à informação e à gestão de documentos arquivísticos se sentem, em sua grande maioria, mais

¹³¹ Q11) Sente-se preparado/a para registrar, classificar e avaliar os documentos do setor em que trabalha? (Anexo E).

“preparados” para registrar, classificar e avaliar documentos do que aqueles que não participaram, como era esperado. O que não é esperado é que aqueles que não participaram dos cursos, palestras e treinamentos se sintam igualmente, ou até mais, “muito preparados” em relação aos que participaram das atividades de capacitação. Acreditamos que tal resultado se deva à falta de informação sobre as atividades de gestão documental, e à crença de que são atividades que dispensam capacitação para sua execução.

À percepção de servidores e gestores em relação à organização da informação nos setores, obtivemos as seguintes respostas (Tabela 20):

Tabela 20: Percepção de servidores e chefias da SJMG/TRF1 e da UNIFAL em relação ao nível de organização da informação nas instituições¹³².

Percepção	SJMG/TRF1		UNIFAL	
	Gestores (N=28)	Servidores (N=89)	Gestores (N=37)	Servidores (N=51)
Péssimo	0	2,2%	2,7%	0%
Ruim	3,6%	5,6%	2,7%	2%
Razoável	28,6%	14,6%	43,2%	25,5%
Bom	60,7%	57,3%	43,2%	54,9%
Muito bom	7,1%	19,1%	8,1%	15,7%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Observamos que, tanto servidores, quanto as chefias, tendem a ter uma boa avaliação (“Bom” e “Muito bom”) em relação à organização da informação. As entrevistas corroboram esta percepção.

[...] vem tudo organizado [para o setor de arquivo]. [...] Passou a amostragem do TCU [Tribunal de Contas da União], que esse processo já pode ser arquivado, o [setor responsável pelo controle interno] me manda este processo, o lote de processos, em caixas de processos, caixas cinza, caixa box, com um ofício acompanhando, quais são os processos, tudo certinho. Então, eu recebo o ofício, com quais são os processos, em que caixas eles estão, tudo organizado. Eu recebo este processo no sistema, e depois arquivo. Por isso a gente recupera rapidinho, quando é pedido. Aqui a gente que melhorar muitas coisas, mas temos um nível bom. (Respondente 2)

Mesmo antes da posse dos arquivistas tinha listagem. A gente tem as listagens lá. Mas não tem isso de eu ter a listagem e ir lá e resgatar o documento. Índice topográfico, nem pensar. Não tem. Desde que os arquivistas chegaram nós fizemos um modelo e só recebemos se estiver classificado, ordenado e com listagem. O que já estava lá tem algumas listagens, mas estão dentro das caixas. Mas a princípio, vou dizer que não tem, senão vou me arriscar. Mas desde que os arquivistas chegaram só entra classificado e com listagem. (Respondente 11)

Vemos pelos dados coletados pelos questionários e pelas entrevistas que as duas instituições, apesar de possuírem planos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo, não utilizam estes instrumentos aproveitando ao máximo as suas vantagens. O plano de classificação não é encarado como um instrumento de

¹³² Q21) Em sua avaliação pessoal, qual é o grau de organização da informação em seu setor? (Anexo E).

padronização de arquivamento e de auxílio para recuperação da informação, que deve ser utilizado por todos os servidores para registrar e arquivar todos os documentos da instituição, independentemente de serem físicos ou digitais. Vemos que, nas duas instituições, os arquivos setoriais não são organizados de acordo com o plano de classificação. Na SJMG/TRF1, com a adoção do SEI, a classificação passou a ser feita pelo sistema sem que houvesse treinamento dos servidores para a tarefa de classificar e retificar, ou ratificar, o código atribuído pela máquina, alienando ainda mais os servidores da atividade de classificação. Os documentos, nos arquivos setoriais, são organizados de acordo com a lógica própria do grupo de servidores de cada setor ou de uma única pessoa encarregada do arquivamento e recuperação da informação. A classificação de acordo com o plano de classificação só ocorre para o envio dos documentos aos setores de arquivo. De um modo geral, a gestão de documentos não é vista como gestão de parte da informação governamental, mas como um procedimento que viabiliza a eliminação de documentos.

Na SJMG/TRF1, as eliminações ocorrem esporadicamente, desde 2007, como vimos anteriormente. Como não há integração dos procedimentos de gestão, desde a produção, classificação, registro e arquivamento, a avaliação é um processo trabalhoso e ineficaz. Na Seção de Depósito e Arquivo Judicial (SEDAJ), os processos são arquivados agrupados em maços pela ordem de entrada no arquivo, independentemente se esta entrada se deve ao arquivamento ou se ao retorno de um empréstimo para consulta, ou a natureza do processo. Este método é bem eficaz para a localização imediata dos processos, mas é necessário que o pesquisador saiba o número do processo em questão. Para a avaliação, que leva em conta a natureza do processo, o método de arquivamento não se mostra válido. Os processos de uma mesma natureza ficam espalhados nos sete andares ocupados pela Seção de Depósito e Arquivo Judicial e no galpão que a SEDAJ divide com a Seção de Comunicação e Arquivo Administrativo (SECAM), em outro bairro da cidade. Para iniciar a avaliação, a equipe precisa definir parâmetros de pesquisa para que a equipe de Tecnologia da Informação do Tribunal Federal da 1ª. Região, em Brasília, gere os relatórios identificando os processos passíveis de eliminação por seus números de registro. Com este relatório em mãos a equipe da SEDAJ percorre todo o arquivo (sete andares, mais galpão) identificando e retirando os processos dos maços onde estão arquivados. Estes processos são distribuídos para um grupo de servidores que se voluntariam para a atividade fora do horário de trabalho, pelo qual recebem o pagamento de horas-extras. Os servidores avaliam os processos um a um, destinando-os à guarda permanente ou à eliminação e retiram as peças documentais daqueles destinados à eliminação que, segundo a Resolução 318/2014 do Conselho da Justiça Federal

(BRASIL, 2014, art. 12, § 2º, alínea ‘d’ são de guarda permanente. Somente então, a listagem de eliminação é elaborada, o edital publicado e a documentação destruída. Segundo o cronograma do “Projeto: Descarte Judicial 2015-2016”, a avaliação e eliminação dos documentos leva em torno de 9 meses, ao custo de R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), para liberar 121,5 metros lineares para novos arquivamentos (ANEXO I). Na SJMG/TRF1 existe um problema de espaço significativo que não está sendo resolvido com as eliminações dos processos judiciais e administrativos.

Na UNIFAL a gestão documental também não é realizada, apesar de possuírem toda a estrutura para tanto: dois arquivistas graduados, um sistema de protocolo informatizado, arquivos setoriais e um arquivo central, plano de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo para as atividades meio e fim. A UNIFAL, foi recentemente organizada como universidade federal, e a maioria das unidades organizacionais é recém criada e a instituição possui poucos documentos acumulados e o espaço físico ainda não é um problema. Com os arquivos setoriais pequenos e equipes de trabalho também pequenas é possível organizar os documentos por critérios particulares e, ainda assim, recuperar a informação. É possível que os dois arquivistas façam grande parte do trabalho de classificação, organização, avaliação e destinação dos documentos nos setores em que estão lotados e ainda orientem os outros setores. No entanto, a UNIFAL está em processo de expansão e sua documentação, física e digital, vai aumentar com ela. Atualmente, a iniciativa da gestão documental arquivística demandaria organização do acervo, treinamento dos servidores e estabelecimento de rotinas, mas nada comparado ao trabalho que deverá ser realizado em uma instituição tão grande e antiga quanto a SJMG/TRF1.

7.3 VALORES E MOTIVAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DE TIPO ARQUIVÍSTICO

Como vimos no Capítulo 5, uma norma é o resultado de um compromisso firmado pelo legislador político, durante o processo legislativo. A norma é a expressão de necessidades (carências) de indivíduos ou grupos de indivíduos que, por meio da exposição de argumentos racionais em uma prática intersubjetiva de entendimento, foi reconhecida como válida. Quando a comunidade que se organiza conforme o direito identifica, nestes argumentos racionais, valores compartilhados entre seus integrantes, a norma passa a ser força motivadora de ação. Ou seja, quando a comunidade de direito reconhece na legislação valores

que justificam as necessidades ali expressas, esta comunidade se sente compelida a cumprir a norma. Habermas chama isso de validação fática ou validação social.

Os dados colhidos por questionários, entrevistas e documentos nas duas instituições pesquisadas nos mostram que o acesso e a gestão da informação governamental do tipo arquivístico, regulamentados pela legislação brasileira¹³³, ainda são realizados de forma precária, e que os servidores, responsáveis pelo seu cumprimento, não possuem conhecimento suficiente da legislação, dos procedimentos e da implementação da legislação na instituição em que trabalham.

Ao aplicarmos o *Portrait Value Questionnaire* (PVQ-21), o nosso objetivo era verificar quais os valores predominantes em cada instituição e se eles poderiam ser reconhecidos no conjunto normativo relativo ao acesso e gestão da informação governamental de tipo arquivístico. Após a validação dos resultados, demonstrada no capítulo anterior, procedemos a tabulação dos dados, levando em conta cada assertiva e agrupando-as pelos tipos motivacionais a elas relacionados (Tabela 21).

Tabela 21: Modas e médias dos tipos motivacionais de Schwartz aplicados aos servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL.

Tipo motivacional	Assertiva	SJMG/TRF1			UNIFAL		
		Moda	Média	DP	Moda	Média	DP
Poder	Ser rico(a) é importante. Quer ter muito dinheiro e possuir coisas caras.	3	3,60	0,92	1 e 2	3,45	0,99
	Considera importante ter o respeito dos outros. Deseja que as pessoas façam o que diz.	6			6		
Realização	Considera muito importante demonstrar suas habilidades. Quer que as pessoas admirem o que faz.	5	4,10	1,11	4	3,92	1,17
	Ser muito bem sucedida é importante. Espera que as pessoas reconheçam suas realizações.	5			4		
Hedonismo	Aproveitar os prazeres da vida é importante. Gosta de se mimar.	4	4,23	1,07	5	3,93	1,12
	Procura todas as oportunidades para se divertir. Considera importante fazer coisas que lhe tragam prazer.	5			4		
Estimulação	Gosta de surpresas e está sempre procurando coisas novas para fazer. Acha ser importante fazer muitas coisas diferentes na vida.	4	3,55	1,04	4	3,37	1,02
	Procura por aventuras e gosta de correr riscos. Quer ter uma vida excitante.	3			3		
Auto-determinação	Pensar em novas ideias e ser criativa é importante. Gosta de fazer as coisas de maneira própria e original.	5	4,9	0,71	5	4,80	0,95
	Considera importante tomar suas próprias decisões sobre o que faz. Gosta de ser livre e não depender dos outros.	6			6		

¹³³ Ver Capítulos 3 e 4.

Tipo motivacional	Assertiva	SJM/G/TRF1			UNIFAL		
		Moda	Média	DP	Moda	Média	DP
Universalismo	Acredita que é importante que todas as pessoas do mundo sejam tratadas igualmente. Acredita que todos deveriam ter oportunidades iguais na vida.	6	5,24	0,61	6	5,24	0,63
	Considera importante ouvir as pessoas que são diferentes dela. Mesmo quando não concorda com elas, ainda quer entendê-las.	5			5		
	Acredita firmemente que as pessoas deveriam preservar a natureza. Considera importante cuidar do meio ambiente.	6			6		
Benevolência	Considera muito importante ajudar as pessoas ao seu redor. Quer cuidar do bem estar destas pessoas.	5	5,17	0,66	5 e 6	5,33	0,71
	Considera importante ser leal a seus amigos. Quer se dedicar às pessoas próximas de si.	5			6		
Tradição	Considera importante ser humilde e modesta. Tenta não chamar atenção para si.	5	4,48	0,84	6	4,70	0,99
	Considera a tradição importante. Procura seguir os costumes transmitidos por sua religião ou por sua família.	4			4 e 5		
Conformidade	Acredita que as pessoas deveriam fazer o que lhes é ordenado. Acredita que as pessoas deveriam sempre seguir as regras, mesmo quando ninguém está observando.	5	4,46	0,93	5	4,48	1,01
	Considera importante sempre se comportar de modo adequado. Quer evitar fazer qualquer coisa que as pessoas possam dizer que é errado.	4			5		
Segurança	Considera importante viver em um ambiente seguro. Evita qualquer coisa que possa colocar sua segurança em perigo.	5	4,83	0,98	5	4,83	0,76
	Considera importante que o governo garanta sua segurança contra todas as ameaças. Deseja que o Estado seja forte para poder defender seus cidadãos.	6			5		

Fonte: Dados da pesquisa.

Lembramos que os valores marcados no questionário foram: 6 para “Se parece muito comigo”; 5 para “Se parece comigo”; 4 para “Se parece mais ou menos comigo”; 3 “Se parece pouco comigo”; 2 “Não se parece comigo”; e 1 “Não se parece nada comigo”. As marcações 4, 5 e 6 indicam o reconhecimento de semelhanças, enquanto as marcações 1, 2 e 3 indicam o estranhamento em relação às metas, aspirações ou desejos da pessoa que se descreve.

Vemos que ser rico e possuir coisas é um valor pouco reconhecido nas duas instituições, sendo mais marcado na UNIFAL como “Não se parece comigo” ou “Não se parece nada comigo”. Outro item marcado com estranhamento está relacionado ao gosto por aventuras, pelo risco e pela vida excitante. Nas duas instituições foi assinalado como “Se

parece pouco comigo”. As demais assertivas foram reconhecidas em maior ou menor grau. Foram marcadas, pela maior parte dos servidores, como “Se parece muito comigo”: “Considera importante ter o respeito dos outros. Deseja que as pessoas façam o que diz”, “Considera importante tomar suas próprias decisões sobre o que faz. Gosta de ser livre e não depender dos outros”, “Acredita que é importante que todas as pessoas do mundo sejam tratadas igualmente”, “Acredita que todos deveriam ter oportunidades iguais na vida” e “Acredita firmemente que as pessoas deveriam preservar a natureza. Considera importante cuidar do meio ambiente”. Essas assertivas compõem os tipos motivacionais de Poder, Autodeterminação e Universalismo.

No quadro seguinte (Figura 18), em que ranqueamos os tipos motivacionais pelas médias dos valores das assertivas, vemos que, enquanto Autodeterminação e Universalismo se encontram entre os quatro primeiros lugares, Poder está em penúltimo lugar devido ao forte estranhamento da afirmativa sobre a importância de ser rico e possuir coisas.

Figura 18: Quadro de ranqueamento dos tipos motivacionais por instituição.

SJMG/TRF1 (média individual = 4,5)	Classificação	UNIFAL (média individual = 4,44)
Universalismo (5,24)	1º.	Benevolência (5,33)
Benevolência (5,17)	2º.	Universalismo (5,24)
Autodeterminação (4,90)	3º.	Segurança (4,83)
Segurança (4,83)	4º.	Autodeterminação (4,80)
Tradição (4,48)	5º.	Tradição (4,70)
Conformidade (4,46)	6º.	Conformidade (4,48)
Hedonismo (4,23)	7º.	Hedonismo (3,93)
Realização (4,14)	8º.	Realização (3,92)
Poder (3,60)	9º.	Poder (3,45)
Estimulação (3,55)	10º.	Estimulação (3,37)

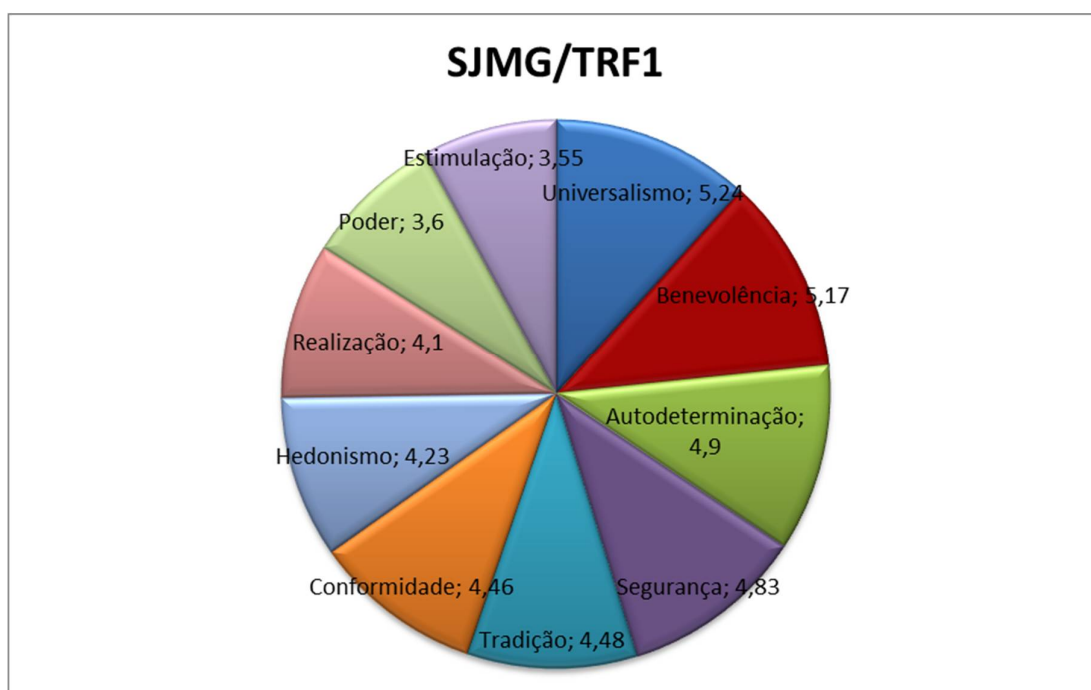
Fonte: Dados da pesquisa.

Nos valores de média, os tipos motivacionais pouco diferem de uma instituição para outra. No entanto, os quatro primeiros lugares ocupam posições invertidas: Universalismo e Benevolência, nos primeiro e segundo lugares, e Segurança e Autodeterminação, nos terceiro e quarto lugares. É interessante observar que enquanto os dois primeiros lugares são ocupados por dois tipos motivacionais próximos (Universalismo e Benevolência), o terceiro e quarto lugares são tipos motivacionais opostos (Autodeterminação e Segurança). (Ver Figura 5)

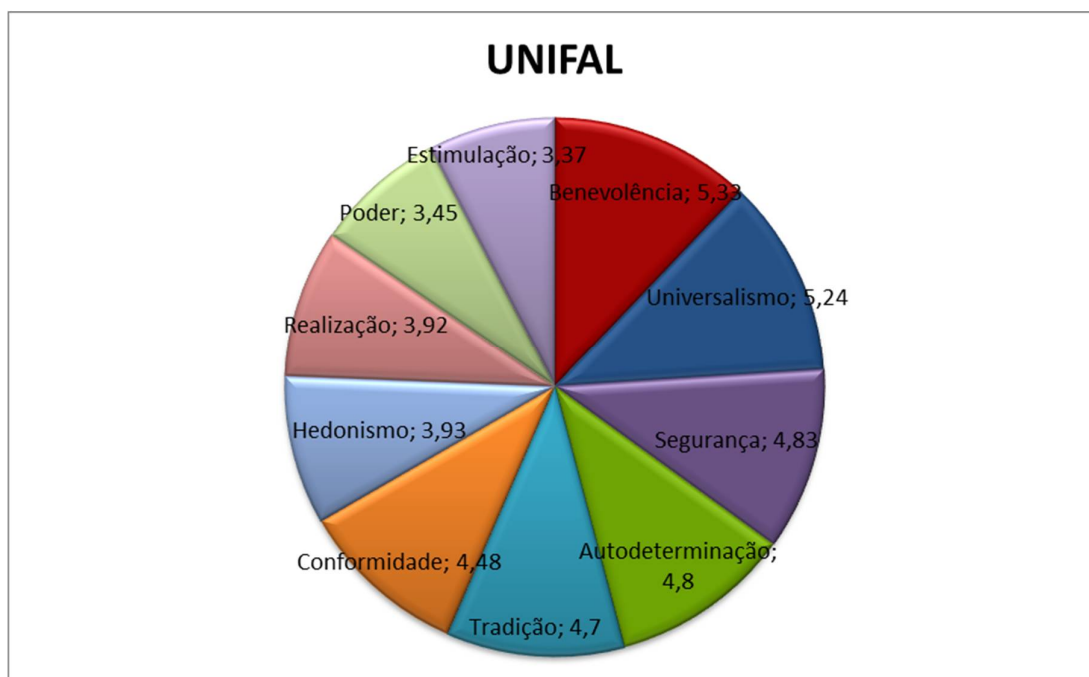
O valor da média individual, levando-se em conta todos os tipos motivacionais, na SJMG/TRF1 foi de 4,5 e na UNIFAL, de 4,44 (Figura 18). Ao usarmos esta média como parâmetro de corte, temos na SJMG/TRF1 os tipos motivacionais Universalismo, Benevolência, Autodeterminação e Segurança em posição acima da média. Os tipos motivacionais Tradição, Conformidade, Hedonismo, Realização, Poder e Estimulação, apesar

de estarem abaixo da média, estão próximos ao reconhecimento de similaridades de “Se parece mais ou menos comigo”. Ou seja, na SJMG/TRF1, os dez tipos motivacionais são reconhecidos pelos servidores por suas similaridades, maiores ou menores, mas similaridades. Na UNIFAL, os tipos motivacionais acima da média são a Benevolência, Universalismo, Segurança, Autodeterminação, Tradição e Conformidade. Apesar de estarem abaixo da média, Hedonismo e Realização estão mais próximos de “Se parece mais ou menos comigo” do que de “Se parece pouco comigo”. Já os tipos motivacionais Poder e Estimulação estão mais próximos de “Se parece pouco comigo”, indicando que os servidores não reconhecem semelhanças com as assertivas que os definem.

Figura 19: Gráfico da média dos tipos motivacionais na Seção Judiciária de Minas Gerais do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.



Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 20: Gráfico da média dos tipos motivacionais na Universidade Federal de Alfenas.

Fonte: Dados da pesquisa.

Schwartz considera que os tipos motivacionais são interdependentes e esta relação é exposta por duas dimensões bipolares: a) Abertura a mudança X Conservação: onde contrapomos os valores de Autodeterminação e Estimulação aos valores de Segurança, Conformidade e Tradição; e b) Autotranscendência X Autopromoção: onde os valores de Poder e Realização se opõem aos valores de Universalismo e Benevolência.

No ranqueamento das dimensões observamos (Figura 21):

Figura 21: Quadro de ranqueamento das dimensões, por instituição.

SJMG/TRF1 (média individual = 4,5)	Classificação	UNIFAL (média individual = 4,44)
Autotranscendência (5,21)	1º.	Autotranscendência (5,27)
Conservação (4,59)	2º.	Conservação (4,67)
Abertura a mudança (4,23)	3º.	Abertura a mudança (4,03)
Autopromoção (3,87)	4º.	Autopromoção (3,68)

Fonte: Dados da pesquisa.

Tanto na UNIFAL quanto na SJMG/TRF1, Autotranscendência e Conservação superam Autopromoção e Abertura à mudança. A diferença é a amplitude dos valores, ligeiramente maior na UNIFAL.

Mas qual é a relação destes valores com a prática do acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico? O direito de acesso à informação governamental e a gestão de documentos são duas faces de uma mesma moeda. São os aspectos legal e material do acesso à informação governamental. A informação produzida e

acumulada pelos governos é um bem público e pertence tanto à sociedade quanto aos gestores e servidores de órgãos públicos. O direito de acesso a estas informações, garantido pela legislação¹³⁴ brasileira, se estende a todos os cidadãos para que a informação seja usada para fins particulares ou coletivos, para controle e participação popular no governo. Ou seja, para o bem estar da sociedade. E este é um aspecto do tipo motivacional do Universalismo.

A gestão da informação governamental do tipo arquivístico, caracteriza-se por práticas e métodos que envolvem formas novas, mais eficazes e mais efetivas de lidar com a documentação. Aderir à novidade requer desprendimento de hábitos cristalizados, e disposição para o aprendizado, para a criação e para enfrentar as dificuldades inerentes a todas as mudanças. Mas gestão documental não é só uma questão de aceitação de novidades e desafios. Demanda também a adaptação de modelos à realidade das instituições, de acordo com a infraestrutura, recursos humanos e recursos financeiros disponíveis. Para tanto, é necessário que os servidores sejam capazes de criar soluções e ajustar os modelos para melhor atender às necessidades de informação, espaço físico, infraestrutura tecnológica e cultura organizacional.

O processo de adaptação dos modelos de gestão de documentos arquivísticos e sua implantação nas instituições requer que os servidores se envolvam e desempenhem da melhor forma possível as atividades, que vão desde a classificação dos documentos de acordo com um plano de classificação predefinido e seu cadastramento e registro no sistema de protocolo, até a avaliação e destinação dos mesmos para eliminação ou guarda permanente. Este desempenho competente é fundamental para que a instituição alcance seus objetivos com sucesso. Esta capacidade de mudar para enfrentar problemas que se apresentam; de desenvolver as atividades com competência; de se motivar com o novo e com o desafio, estão todas ligadas aos tipos motivacionais de Autodeterminação, Realização e Estimulação e se opõem à combinação de Conformidade e Segurança. Estes dois últimos tipos motivacionais, quando combinados, tendem a influenciar os indivíduos a evitar riscos, ao mesmo tempo em que acentuam a manutenção do *status quo*, o que entra em choque com a noção de inovação e de mudança. Por outro lado, o tipo motivacional Benevolência também entra em conflito com as mudanças de hábito resultantes e necessárias à implantação da gestão de documentos arquivísticos em um órgão público. A Benevolência está relacionada ao fundamento das relações sociais próximas, à preocupação com o bem estar das pessoas com quem o indivíduo mantém contato pessoal frequente, ou seja, seus colegas, chefias e subordinados. A mudança,

¹³⁴ Ver item 4.2 do Capítulo 4.

a novidade, a inovação, o trabalho extra, o desconforto e a dificuldade decorrentes são fontes de estresse, de conflito, de reclamações. Uma cultura que valoriza e privilegia as relações pessoais no ambiente de trabalho pode tornar difícil a tomada de decisões impopulares, resultando em uma implementação incompleta de uma nova diretriz ou política.

Do ponto de vista das dimensões bipolares, o acesso e a gestão da informação governamental do tipo arquivístico, ou de qualquer tipo, na Administração Pública, estão inseridos na Autotranscendência e na Abertura às mudanças, ou seja, a preocupação com o bem estar, interesses e necessidades do outro, e a disponibilidade para lidar com novas experiências.

Lembrando como as prioridades axiológicas influenciam o comportamento dos indivíduos, temos que levar em conta os quatro processos mentais, listados por Schwartz, por meio dos quais os indivíduos avaliam as situações e tomam as decisões mais adequadas: a) ativação de valores: os valores mais acessíveis são mais ativados e são mais acessíveis aqueles lembrados com mais facilidade; b) valores como fonte de motivação: ações que favorecem objetivos valorizados; c) influência dos valores na atenção, percepção e interpretações de situações: os valores do topo da escala de prioridades axiológicas são “metas crônicas” e sempre serão utilizados pelos indivíduos para avaliar uma situação e reagir a ela de forma positiva ou negativa; d) influência dos valores no planejamento de ações: um objetivo avaliado como importante inspira maior motivação para que o indivíduo o execute da melhor forma possível.

Os tipos motivacionais que estão no topo da escala de prioridades axiológicas da SJMG/TRF1 e da UNIFAL são o Universalismo e a Benevolência, em primeiro e segundo lugar, como vimos no Quadro 10. Estes tipos motivacionais são fontes de inspiração para o alcance dos objetivos que se harmonizem com eles. A partir da avaliação de que o direito de acesso à informação é importante para os cidadãos, para a Administração Pública e para o servidor (ver Tabela 11), poderíamos explicar a motivação para o cumprimento da Lei 12.527/2011, com a criação de infraestrutura tecnológica, o chamado Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC), na UNIFAL¹³⁵. A motivação para agir é anterior à publicação da norma, haja visto a criação da Ouvidoria, em 2010 na UNIFAL (BRASIL, 2010), e a preocupação dos servidores do Protocolo Judicial de atender, informar e orientar o público que se apresenta no balcão.

¹³⁵ A Seção Judiciária de Minas Gerais não tem gerência sobre esta atividade. Este serviço é centralizado pela Ouvidoria no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em Brasília. (ver <http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/lei-de-acesso-a-informacao.htm>)

Olha, a gente sente, não diretamente dos setores, mas posso dizer que indiretamente, uma situação constante de estar orientando as pessoas, de estar passando o que a gente faz, o que a gente aprende, para que a população, mesmo, tenha acesso a esse tipo de informação. A gente, como atende diretamente o público aqui, é uma preocupação constante a gente passar e externar para as pessoas que a gente atende no dia a dia todas as informações. Então, eu vou dizer que, não diretamente, mas indiretamente a gente acaba cumprindo o que está na lei, mais por este contato direto com o público. (Respondente 8).

Vimos, pelo resultado das Tabelas 12 e 13, que os servidores não relacionam o tratamento e registro da informação à sua recuperação de forma eficiente. Como eles não percebem o tratamento da informação como uma forma de se alcançar o objetivo de proporcionar o seu acesso, a motivação do Universalismo que atinge o direito de acesso à informação governamental não se estende à gestão documental.

O nosso entendimento é que há uma separação. O Núcleo tinha [...] a proposta de gerar informações para os gestores, como você colocou, mas também para o público externo. [...] Então, o Arquivo está relacionado às informações que precisam ser arquivadas e armazenadas, que não é necessariamente uma informação que a agente julga importante para o público ou para a própria gestão. (Respondente 12)

E se a gestão da informação governamental do tipo arquivístico não é identificada como condição para acesso e a informação do tipo arquivístico como informação governamental, elas acabam por cair na escala de importância das atividades a serem planejadas e executadas, uma vez que estão ligadas aos tipos motivacionais de Realização e Estimulação e não ao tipo motivacional Universalismo. Os servidores e gestores não percebem e não interpretam a situação como uma atividade a ser planejada:

Acredito que a partir do momento que aparecer o problema ‘o que vamos fazer com tanto papel aqui?’. Neste momento mandaríamos para o Arquivo e lá eles iam ver se estava na hora de eliminar, o que podia ser eliminado. Mas como não tem muito tempo aqui e tem muito espaço. [...]. Não tem tanto papel arquivado. (Respondente 10)

Encarada como uma atividade desconectada do direito de acesso à informação governamental, a gestão de documentos arquivísticos precisaria ativar valores que motivassem à ação. Vimos, anteriormente, que as características da implantação da gestão documental em uma instituição demandariam criatividade, apreço à novidade e ao desafio e desempenho competente das atividades, o que nos leva aos tipos motivacionais de Autodeterminação, Realização e Estimulação. Todos estes tipos motivacionais estão presentes na escala axiológica dos servidores da SJMG/TRF1 e da UNIFAL. No entanto, somente a Autodeterminação está acima da média, entre os quatro primeiros lugares. Realização e Estimulação ocupam, respectivamente, o 8º e 10º lugares.

Além desta configuração compartilhada com a SJMG/TRF1, os servidores da UNIFAL têm os tipos motivacionais de Segurança e Conformidade acima da média. Como vimos anteriormente, a combinação destes dois tipos motivacionais propicia um

comportamento de manutenção de *status quo*, o que pode explicar a dificuldade de implementação da gestão de documentos na instituição. Mesmo levando-se em conta as vantagens que a UNIFAL goza no momento: a) ter dois bacharéis em Arquivologia lotados na instituição; b) ter acesso aos instrumentos de gestão (plano de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos para as atividades meio e fim); c) contar com um acervo, físico e digital, em estágio inicial de formação; e d) contar com recursos e possuir controle sobre as políticas de Tecnologia de Informação (TI). Ou seja, a UNIFAL possui servidores habilitados para conduzir o processo, acesso e controle das ferramentas que possibilitam a sua execução, e ainda assim, a despeito da legislação vigente, os avanços na implementação da gestão documental são tímidos. A resistência à mudança explica a baixa utilização dos planos de classificação, a ausência de procedimentos registrados de avaliação e destinação de documentos dos arquivos na instituição, atividades que resultam em alteração da rotina e adaptação.

Na SJMG/TRF1, a Autodeterminação está à frente da Segurança e a Conformidade. E Realização e Estimulação estão abaixo da média individual dos servidores, ocupando os 6º, 8º e 10º lugares. Nesta instituição o uso do plano de classificação para organização dos arquivos também é baixo, apesar de o terem incorporado ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que faz uma primeira classificação automática. A iniciativa para avaliação dos documentos, mais especificamente dos processos judiciais, não partiu da própria instituição, foi uma determinação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e cumprida pela Seção Judiciária de Minas Gerais. A avaliação dos documentos não envolve todos os servidores dos setores que os produziram, mas equipes formadas especificamente para esta atividade. É interessante observar que as ações são planejadas para atender às determinações externas, mas sem que a instituição se comprometa como um todo. Os servidores não são responsáveis pela gestão dos documentos que produzem, sendo a equipe temporária ou o sistema, os responsáveis. As tarefas de gestão que proporcionariam melhor organização da informação e seu acesso posteriormente são executadas sem a preocupação de incorporá-las às rotinas dos servidores. Tudo muda, para continuar como está. Há, então, uma sobrecarga dos setores de Arquivo, da Comissão Permanente de Avaliação e Gestão Documental (CPAD) e das equipes de avaliação, com resultados insatisfatórios. Enquanto isso, os demais servidores permanecem alienados do problema, sem treinamento e sem informação.

Vemos assim que a escala de prioridades axiológica poderia explicar condições do acesso e da gestão da informação governamental do tipo arquivístico. Os servidores encaram o acesso à informação governamental como um direito dos cidadãos, da sociedade; o acesso à informação governamental é visto como meio para o alcance de direitos particulares, do indivíduo, e coletivos, da sociedade e é percebido, também, como forma de controle e avaliação dos governos. Diante destas características vemos que o acesso à informação governamental é percebido e interpretado por meio do tipo motivacional do Universalismo. Como nas duas instituições este é um dos tipos motivacionais que ocupam o topo da escala axiológica de prioridades dos servidores, as atividades relacionadas ao acesso à informação governamental são encaradas positivamente, criando-se motivação para o cumprimento da legislação.

A informação governamental do tipo arquivístico não é percebida pelos servidores das duas instituições públicas como parte integrante da informação governamental, cujo acesso também não é visto como resultado da gestão documental. Vemos, portanto, que esta desvinculação impede que sejam interpretadas (informação do tipo arquivístico e sua gestão) pelo tipo motivacional do Universalismo. O que ocorre é a interpretação pelos tipos motivacionais da Realização e da Estimulação, que ocupam as posições mais baixas na escala axiológica de prioridades.

O resultado desta percepção e interpretação é a preocupação manifesta e investimento de recursos para as atividades ligadas ao acesso à informação governamental, e a validação fática da Lei 12.527/2011. Enquanto a normatização da gestão da informação governamental do tipo arquivístico, que remonta à Constituição de 1988 e à Lei de Arquivos, de 1991, ainda possuem uma implementação tímida e intermitente, sem que possamos chamar a isso de validação fática ou social.

8 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de pesquisa que propusemos neste trabalho foi: “como o servidor e o gestor público da Administração Pública Federal validam faticamente a legislação referente ao acesso e à gestão da informação governamental do tipo arquivístico?”. A nossa hipótese era de que os servidores e gestores públicos não validam faticamente as normas legais sobre acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico, pois não reconheceriam nelas valores que os motivassem para ação.

Durante a análise dos dados percebemos que a verificação desta hipótese dar-se-ia em três etapas: na 1ª como os servidores e gestores públicos percebem a informação governamental do tipo arquivístico; na 2ª, se eles validam a legislação sobre acesso à informação governamental do tipo arquivístico; e na 3ª, se eles validam a legislação sobre gestão da informação governamental do tipo arquivístico.

Vimos no Capítulo 2 que a informação do tipo arquivístico é um dos tipos de informação que compõe a informação governamental. É uma informação registrada em um suporte por meio de uma linguagem, configurando um documento, não importando o suporte (papel, celulose, argila, pedra, madeira, metal, etc.) ou a linguagem utilizada (textual, imagem, imagem em movimento, *bytes*, etc.). Esta informação registrada em forma de documento é orgânica, ou seja, produzida, recebida ou enviada na consecução da missão da instituição, e assim, coloca em memória as atividades conduzidas pelo órgão em questão. A informação do tipo arquivístico pode ser produzida, recebida e mantida por uma pessoa física ou jurídica, por um órgão privado ou público. Sendo produzida por um órgão público, um órgão da Administração Pública, é uma informação governamental do tipo arquivístico.

Segundo os dados da pesquisa realizada para este trabalho, vemos que os servidores públicos das duas instituições reconhecem formalmente a importância do direito de acesso à informação governamental para a Administração Pública, para o cidadão e para o próprio servidor (Tabela 11). Em relação à prática do acesso à informação governamental, ambas as instituições cumprem os requisitos da legislação em relação à publicidade de ofício e à publicidade por requerimento, com a publicação de informações nos sites¹³⁶ e o desenvolvimento de mecanismos para atender às solicitações dos cidadãos virtualmente¹³⁷ ou

¹³⁶ Na SJMG/TRF1. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/portaltf1/transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/>>. Acesso em: 15 set. 2015. Na UNIFAL. Disponível em: <<http://www.unifal-mg.edu.br/acessoainformacao/>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

¹³⁷ Na SJMG/TRF1. Disponível em: <https://sei.trf1.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=ouvidoria&acao_origem=ouvidoria&id_orgao_acesso_

presencialmente. Por outro lado, os dados da pesquisa também indicam que somente 75,5% dos servidores e gestores reconhecem a informação registrada em documentos e certidões como informação governamental (Tabela 10). Circunstância que pode explicar a percepção dos gestores e servidores de que a organização da informação nas instituições pesquisadas é muito boa (Tabela 20). A exclusão dos documentos de arquivo do contexto da informação governamental pode ser considerada como indício de que o entendimento sobre a amplitude do conceito de informação governamental ainda não esteja devidamente apreendido entre os servidores e gestores públicos. Esta percepção sobre a informação governamental tem consequência na forma como eles lidam com os documentos de arquivo. E no momento em que a informação do tipo arquivístico é excluída do escopo da informação governamental, no entendimento destes servidores e gestores, sai do âmbito da Lei de Acesso a Informação. Ou seja, a LAI, neste entendimento, não se estende aos documentos de arquivo.

Tanto a LAI, quanto a legislação de arquivos preveem a gestão de documentos como condição de acesso. Na LAI o termo usado para esta atividade é “tratamento da informação”, pois abrange, também, as informações governamentais inorgânicas. Como especifica o artigo 4º, inciso V, da Lei federal n. 12.527/2011, gerir informação implica no seu tratamento, distribuição, acesso e, também, avaliação e descarte. Na média das duas instituições somente 29% dos servidores declaram o uso do plano de classificação para organização dos documentos, 66% registram todos os documentos no sistema de protocolo, 39,8% declaram ter havido procedimentos de avaliação e destinação de documentos arquivados e 36,2% declaram ter havido procedimentos de eliminação no acervo. Em termos práticos, tanto a SJMG/TRF1, quanto a UNIFAL possuem planos de classificação e tabelas de temporalidade e destinação de documentos de arquivo para as atividades meio e fim, possuem sistemas eletrônicos de protocolo, possuem unidades administrativas de arquivo e Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPADs) instaladas. A SJMG/TRF1 vem avaliando e eliminando documentos de arquivo desde 2007, enquanto a UNIFAL ainda está por finalizar o seu primeiro processo de eliminação de documentos. Ou seja, apesar de toda a infraestrutura necessária para a gestão da informação governamental do tipo arquivístico, verificamos que estas atividades são realizadas de forma incompleta e incipiente nos órgãos estudados.

A partir da comprovação deste fato, tentamos entender porque ele ocorre. Segundo Habermas, o cumprimento fraco de uma legislação é o resultado da ausência de

validação fática da comunidade concernida pela norma. Ou seja, o grupo social não reconhece na legislação valores compartilhados entre si e que motivem os indivíduos à ação. Em outros termos, os servidores públicos não reconhecem valores na legislação de gestão da informação governamental do tipo arquivístico. Deve-se notar, no entanto, que parecem reconhecer os valores na legislação de acesso à informação governamental, e se sentem motivados para o seu cumprimento, no limite do que entendem ser “acesso à informação governamental”, ou seja, que a informação governamental não abrange a informação do tipo arquivístico e que organização e tratamento da informação não são requisitos para acesso.

Utilizando a escala axiológica de prioridades obtida a partir da aplicação do PVQ-21 (Quadro 10), começamos a entender como se dá, ou não, a validação fática da legislação de acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico. Nas instituições pesquisadas os tipos motivacionais Universalismo e Benevolência ocupam o 1º e 2º lugares na escala axiológica de prioridades dos servidores. Segundo Schwartz, o Universalismo está ligado aos valores de igualdade, justiça e bem estar geral. O direito de acesso à informação governamental está impregnado destes valores, como podemos observar na literatura sobre o tema (ver item 4.2) que liga o acesso à informação governamental ao exercício da democracia, à igualdade dos cidadãos na condição de solicitante da informação e à informação como um bem público, pertencente a todas as pessoas. Inconscientemente, a partir da internalização destes valores (igualdade, justiça, bem estar), os servidores validam a legislação de acesso e são motivados a planejar ações para a sua execução. O que na prática significou a criação das Ouvidorias, o desenvolvimento e implementação dos Sistemas Eletrônicos de Informação ao Cidadão (e-SICs) e o sentimento de importância da atividade de atender às demandas informacionais dos cidadãos. No entanto, como não há reconhecimento generalizado de que a informação do tipo arquivístico é, também, informação governamental, estes valores não são estendidos a ela, o que pode explicar a ausência de validação do acesso à informação governamental do tipo arquivístico.

Se o tipo motivacional do Universalismo valida a legislação de acesso à informação governamental, incitando os servidores e gestores para a ação, a posição na escala de valores dos tipos motivacionais Benevolência, Segurança, Conformidade, Estimulação e Realização não faz o mesmo pela gestão da informação governamental do tipo arquivístico. A implementação da gestão de documentos arquivísticos, na atual configuração da Administração Pública Federal, implica mudanças de comportamento, de rotinas e de procedimentos. Toda mudança significa desconforto em um primeiro momento, principalmente se envolve novas tarefas a serem cumpridas e novas rotinas a serem

aprendidas. Desta forma, a gestão da informação governamental do tipo arquivístico carece da ativação dos tipos motivacionais Estimulação e Realização. O tipo motivacional Estimulação está relacionado à necessidade do indivíduo por novidades e desafio e a Realização à carência de reconhecimento social por meio da demonstração de habilidades e competências. Com estes tipos motivacionais ativados e em uma posição mais elevada na escala axiológica de prioridades dos servidores públicos, os profissionais responsáveis pela gestão da informação governamental do tipo arquivístico poderiam contar com uma reação mais positiva em relação às mudanças e ao alcance dos objetivos propostos.

Para reforçar a ausência de motivação para lidar com a novidade, temos, na escala de valores dos servidores pesquisados, a combinação dos tipos motivacionais de Segurança e Conformidade em posição mediana. A união destes dois tipos motivacionais indica que os indivíduos evitam conflitos, riscos e enfatizam a manutenção do *status quo*, barrando as propostas de inovação. Atribuímos à ativação destes valores a percepção e reação negativas às atividades de gestão documental.

O tipo motivacional Benevolência, que ocupa o 1º e 2º lugares na escala axiológica de prioridades dos servidores das instituições pesquisadas reforça a valorização de um ambiente sem conflito e do bem estar das pessoas mais próximas. O que pode ser traduzido em um ambiente pouco receptivo às mudanças e que adie ao máximo possível o incômodo a ser imposto ao grupo.

Estes tipos motivacionais são interdependentes e se agrupam de acordo com suas compatibilidades e diferenças em dois eixos: 1) Abertura a mudança X Conformidade; e 2) Autopromoção X Autotranscendência. Nas instituições pesquisadas Conservação e Autotranscendência possuem os valores mais altos. A implementação da gestão documental necessita de uma inversão nos valores de Conservação e Abertura a mudança para que possa ocorrer. Esta combinação de valores e sua posição na escala axiológica de prioridades dos servidores e gestores das instituições pesquisadas podem explicar a fraca implementação da legislação referente à gestão da informação governamental do tipo arquivístico, na medida em que verificamos que os valores que propiciariam a validação da legislação estão em uma posição baixa na escala de valores, e aqueles que a dificultam, em uma posição alta.

Diante dos resultados e interpretações expostos, podemos dizer que a hipótese foi verificada parcialmente. Se inicialmente pensávamos que os servidores e gestores não validavam faticamente a legislação relativa ao acesso e à gestão da informação governamental arquivística, encerrada a pesquisa, verificamos que:

- 1) Os servidores e gestores públicos da Administração Federal validam faticamente a legislação de acesso à informação governamental. Reconhecem valores na norma que são compartilhados pelo grupo em uma posição superior na escala axiológica de prioridades e que são usados, inconscientemente, para perceber a legislação sobre acesso à informação governamental de forma positiva, motivando-os a executar ações para sua implementação, da melhor forma possível;
- 2) O entendimento pleno do conceito de informação governamental não está devidamente fixado entre os servidores públicos. Parte da população pesquisada não considera a informação do tipo arquivístico como parte integrante da informação governamental. Desta forma, as ações implementadas para o acesso à informação governamental não alcançam os documentos de arquivo;
- 3) Os servidores e gestores públicos não validam faticamente a legislação referente à gestão da informação governamental do tipo arquivístico, por ela ativar valores que induzem a uma percepção e reação negativa à norma. Reconhecem valores na norma que são compartilhados pelo grupo, mas ocupam posições inferiores na escala axiológica de prioridades, que os fazem perceber a legislação e reagirem a ela de forma negativa, não sendo motivados para sua plena implementação.

A utilização da Teoria dos Valores de Schwartz para o entendimento de como se dá a validação fática de uma norma por um grupo social nos permite identificar os pontos fortes e fracos das estratégias utilizadas na implementação de uma legislação. No caso específico do acesso e gestão da informação governamental de tipo arquivístico entendemos porque o acesso é validado faticamente, enquanto a gestão não o é. Identificamos os tipos motivacionais que são ativados pela legislação e influenciam as reações positivas ou negativas dos indivíduos, diante das situações a que são expostos. A partir deste conhecimento, profissionais ligados à gestão da informação governamental poderiam propor e planejar estratégias que propiciem o entendimento entre os gestores de documentos e os servidores e gestores públicos na construção e consecução de um objetivo comum, levando-se em consideração as necessidades de cada um.

Embora não definidas formalmente como hipótese neste estudo, outros dados coletados e analisados durante a condução da pesquisa geraram resultados que merecem ser destacados.

Percebemos que há uma grande falta de entendimento e conhecimento em relação à gestão da informação governamental do tipo arquivístico. Além dos servidores e gestores

pesquisados não considerarem os documentos de arquivo como informação governamental, há outros entendimentos que merecem a atenção dos profissionais ligados à gestão da informação governamental nestas instituições, com o intuito de promover a instrução sobre o tema.

O primeiro ponto se refere à forma como os servidores desvinculam o tratamento da informação da possibilidade de acesso posterior. Vimos isso na forma como somente 66% dos servidores consideram que todos os documentos devam ser registrados no sistema de protocolo, mas 87,4% utilizam este mesmo sistema para localizar os documentos. Além de apenas 29,1% dos servidores declararem o uso do plano de classificação para organização dos arquivos. A ausência de entendimento da causa dos problemas implica desenvolvimento, planejamento e implementação de soluções que não são efetivas, nem eficazes. Entendemos que o conhecimento do ciclo de gestão da informação com a compreensão do significado e interdependência de cada etapa, atividade e tarefa poderia ser um caminho para melhor percepção dos problemas em cada instituição, formulação de propostas e realização de acordos para sua solução.

O segundo ponto está relacionado à compreensão da gestão de documentos como sinônimo de eliminação de documentos. Nas duas instituições percebemos fortemente esta ideia, ainda que com resultados diferentes. Enquanto a SJMG/TRF1, com espaço físico de arquivamento limitado, direciona esforços e recursos para avaliação e eliminação de documentos, e só para esta atividade, a UNIFAL, com um acervo documental pequeno e espaço físico liberado, não vê motivação para implementar qualquer prática de gestão documental arquivística. Nos dois casos, o entendimento parcial da gestão da informação leva os órgãos ao aproveitamento mínimo dos recursos disponíveis para atividade.

Vemos nas duas instituições, uma divulgação bastante tímida, por parte das Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos de Arquivo (CPADs) e equipes envolvidas, da gestão documental e sobre as atividades realizadas no órgão. A falta de informação sobre as atividades relacionadas à gestão da informação governamental do tipo arquivístico e sobre os fundamentos teóricos que as respaldam dificulta, inclusive, a avaliação da qualidade da informação nas instituições, como verificado na pesquisa (Tabela 20). A falta de conhecimento sobre a gestão da informação também terá consequências sobre a produção da documentação digital, em curso nas duas instituições, onde o treinamento para classificação dos documentos eletrônicos no sistema não foi realizado, e onde não há previsão de procedimentos de avaliação e destinação dos documentos arquivados nos *hardware* das instituições, muito menos um plano de preservação digital.

As pesquisas científicas são limitadas por seu escopo e pelos recursos humanos e financeiros que restringem a abrangência e representatividade da população pesquisada. Por isso não podemos chegar a conclusões generalizadas sobre a validação fática da legislação de acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico pelos gestores e servidores públicos no Brasil. Vimos que, em duas instituições da Administração Pública Federal em um mesmo Estado da Federação, chegamos a resultados ligeiramente diferentes em relação ao ranqueamento das prioridades axiológicas (Benevolência e Universalismo em posições invertidas), mas consistentes entre si, na medida em que os índices se mantêm proporcionais em cada uma das instituições.

A principal técnica de coleta de dados utilizada, a aplicação de questionários, possui limitações quanto à capacidade de expressão dos pesquisados, que devem escolher entre as opções indicadas pelo pesquisador, não tendo muito espaço para explicar suas respostas e fazer considerações. O questionário também limita o pesquisador que, de posse dos resultados parciais, não pode alterar o instrumento para inserir questionamentos surgidos durante a pesquisa. No entanto, pela amplitude da pesquisa, este instrumento foi alternativa viável e nos permitiu alcançar os objetivos delineados no início da pesquisa.

Acreditamos que a Teoria dos Valores e o PVQ-21 de Schwartz têm potencial para serem utilizados como ferramenta por profissionais ligados à gestão da informação governamental do tipo arquivístico, podendo contribuir com mais informações sobre os servidores/funcionários na fase de diagnóstico das instituições. A partir do entendimento da cultura e dos valores dos funcionários, as equipes de gestão da informação poderão desenvolver estratégias de trabalho que se adequem melhor à instituição, trabalhando a motivação daqueles que vão tomar as decisões e daqueles que vão executar as atividades, de forma a obter uma reação positiva à gestão da informação governamental de tipo arquivístico.

Não acreditamos que o cumprimento da legislação de acesso e gestão da informação governamental, arquivística ou não, deva ser uma exigência do cidadão e da sociedade, e sim a consequência de uma decisão institucional da Administração Pública e do próprio servidor público em se converter em servidores públicos melhores e prestar um serviço público melhor ao cidadão e à sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Mendes de. O direito português no Brasil. In: HOLANDA, Sergio Buarque de (Dir.). **História geral da civilização brasileira. Época colonial**: Administração, economia, sociedade. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. t. 1, v. 2, p. 55-57.

ALMEIDA, Filipe Jorge Ribeiro de. **Responsabilidade social das empresas e valores humanos**: um estudo sobre a atitude dos gestores brasileiros. Orientador: Paulo Roberto de Mendonça Motta. 2007. 466 f. Tese. (Doutorado em Administração) - Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

ALMEIDA, Gustavo de Oliveira. **Valores, atitudes e intenção empreendedora**: um estudo com universitários brasileiros e cabo-verdianos. Orientadora: Déborah Moraes Zovain. 2013. 400 f. Tese. (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

ALVES, Andre Azevedo; MOREIRA, José M. **The Salamanca School**. New York: Bloomsbury Publishing, 2009.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O principio da publicidade no direito administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 23, p. 1-8, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-23-JULHO-2010-ANTONIO-CARLOS-CINTRA.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

AUSTRALIA. National Archives of Australia. **Manual for designing and implementing recordkeeping systems (DIRKS Manual)**. Camberra, 2001. Disponível em: <http://www.naa.gov.au/records-management/publications/DIRKS-manual.aspx>. Acesso em: 31 mar. 2012.

BAK, Greg. Continuous classification: capturing dynamic relationships among information resources. **Arch Sci**. n. 12, p. 287-318, 2012.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos principios no direito brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 23-65, 2003. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf. Acesso em: 29 abr. 2015.

BATISTA, Luiz Cláudio. **Perfil motivacional da geração Y comparado ao de outros grupos etários**: investigação em uma instituição financeira nacional. Orientador: Hélio Arthur Reis Irigaray. 2012. 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

BELKIN, Nicholas J.; ROBERTSON, Stephen E. Information Science and the phenomenon of information. **Journal of American Society for Information Science**, v.???, n.???, p. 197-204, Jul/Aug. 1976.

BEURON, Thiago Antonio. **Valores organizacionais e pessoais e comportamentos ecológicos**: uma investigação no contexto da gestão socioambiental. Orientador: Vitor Francisco Schuch Junior. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

BILSKY, Wolfgang. A estrutura de valores: sua estabilidade para além de instrumentos, teorias, idade e culturas. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 12-33, maio/jun. 2009.

BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 19, p. 1-22, jul./set. 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-19-JULHO-2009-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf>. Acesso em: 4 maio 2015.

BINETTI, Saffo Testoni. Iluminismo. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 1, p. 605-611.

BOBBIO, Norberto. Direito. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 1, p. 349-353.

_____. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BONINI, Roberto. Polis. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2, p. 949-954.

BRAMAN, Sandra. Defining information: on approach for policymakers. **Telecommunications Policy**, v. 13, n. 1, p. 233-242, Sep. 1989.

BRASIL. Alvará de 27 de julho de 1811. Crêa em Villas as quatro povoações: do Cabo de Santo Agostinho, Santo Antônio, Pão de Alho e Limoeiro, da Capitania de Pernambuco. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis do Brasil de 1811**. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18323/collecao_leis_1811_parte1.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Alvará de 30 de março de 1818. Prohibe as sociedades secretas debaixo de qualquer denominação que seja. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis do Brasil de 1818**. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18332/collecao_leis_1818_parte1.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Carta de Lei de 4 de dezembro de 1810. Crea uma Academia Real Militar na Côrte e cidade do Rio de Janeiro. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis do Brasil de 1810**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18325/collecao_leis_1810_parte1.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815. Eleva o Estado do Brazil a graduação e categoria de reino. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis do Brazil de 1815**. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em:

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18329/collecao_leis_1815_parte1.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. De 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Decretada pelo Presidente da República em 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Constituição do Brasil de 1967**. Decretada e promulgada pelo Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Decretada pela Assembléia Constituinte em 18 set. 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. **Constituição política do imperio do Brazil**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 mar. 1824. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Decreto de 7 de abril de 1808. Crêa o Real Archivo Militar e dá-lhe regimento. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis do Brazil de 1808**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18319/collecao_leis_1808_parte1.pdf?sequence=4. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Decreto de 2 de junho de 1816. Manda convocar conferencias para nellas se discutirem os pontos mais interessantes ao bem e augmento das relações commerciaes da Monarchia. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis do Brazil de 1816**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1890. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18330/collecao_leis_1816_parte1.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Decreto n. 10, de 21 de novembro de 1889. Altera a denominação do Archivo Público do Império. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18665/collecao_leis_1889_parte2.pdf?sequence=2. Acesso em: 7 abr. 2015.

BRASIL. Decreto n. 2.541, de 3 de março de 1860. Reorganiza o Archivo Público. In: BRASIL. Typographia Nacional. **Collecção das leis do Império do Brazil de 1860**. Rio de Janeiro, 1860. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18474/collecao_leis_1860_parte2.pdf?sequence=2. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Decreto n. 4.915 - 12 de dez. 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA, da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4915.htm. Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. Decreto n. 6.164, de 24 de março de 1876. Reorganiza o Archivo Público do Império. In: BRASIL. Typographia Nacional. **Collecção das leis do Império do Brazil de 1876**. Rio de Janeiro, 1876. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18659/collecao_leis_1876_parte2.pdf?sequence=2. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Decreto n. 1.580, de 31 de outubro de 1893. Reforma o Archivo Público Nacional. In: BRASIL. Imprensa Nacional. **Collecção das leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1893**. Rio de Janeiro, 1894. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18720/collecao_leis_1893_parte2.pdf?sequence=2. Acesso em: 7 abr. 2015.

_____. Decreto n. 9.196, de 9 de Dezembro de 1911. Reorganiza a Secretaria de Estado da Justiça e Negócios Interiores. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p.15827, 12 dez. 1911. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9196-9-dezembro-1911-505421-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 7 abr. 2015.

_____. Decreto n. 11.101, de 12 de dezembro de 1942. Aprova o regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 18280, 17 dez. 1942. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-11101-12-dezembro-1942-467206-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2015. **(b)**

_____. Decreto n. 20.489, de 24 de janeiro de 1946. Dá novo regimento ao Departamento Administrativo do Serviço Público. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p. 1603, 1 fev. 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-20489-24-janeiro-1946-328812-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Decreto n. 41.955, de 3 de agosto de 1957. Arpova o regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p.19533, 12 ago. 1957. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-41955-3-agosto-1957-380851-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. Decreto n. 50.679, de 31 de maio de 1961. Aprova o regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.5065, 5 jun. 1961. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50679-31-maio-1961-390301-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1. 16 maio 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-publicacaooriginal-136107-pe.html>. Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. Decreto n. 7.845, de 14 de novembro de 2012. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1, 14 nov. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7845-14-novembro-2012-774625-publicacaooriginal-138151-pe.html>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. Decreto Lei n. 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p.15168, 30 jul. 1938. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Decreto Lei n. 4.506, de 22 de julho de 1942. Cria o Serviço de Documentação (S.D.) do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, p.11595, 24 jul. 1942. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4506-22-julho-1942-414504-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 abr. 2015. (a)

_____. **Emenda Constitucional n. 19**. De 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. Lei n. 3.854, de 18 de dezembro de 1960. Federaliza a Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.16179, 21 dez. 1960. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3854-18-dezembro-1960-354426-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 abr. 2016.

_____. Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.5851, 1 jun. 1966. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5010-30-maio-1966-346750-norma-pl.html>. Acesso em: 1 abr. 2016.

_____. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.455, 9 jan. 1991. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições

Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11091compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União; revoga as Leis nos 9.421, de 24 de dezembro de 1996, 10.475, de 27 de junho de 2002, 10.417, de 5 de abril de 2002, e 10.944, de 16 de setembro de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111416.htm. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>. Acesso em: 25 abr. 2015.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2009/leicomplementar-131-27-maio-2009-588491-publicacaooriginal-113073-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Regulamento n. 2, de 2 de janeiro de 1838. Dá instruções sobre o Archivo Público provisoriamente estabelecido na Secretaria d'Estado dos Negócios do Império. In: BRASIL. Typographia Nacional. **Collecção das leis do Brazil de 1838**. Rio de Janeiro, 1839. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18467/collecao_leis_1838_parte2.pdf?sequence=2. Acesso em: 31 mar. 2015.

BRASIL. Arquivo Nacional. **Dicionário de terminología arquivística**. Rio de Janeiro, 2005. (Publicações Técnicas, n. 51).

_____. Portaria n. 92, de 23 de setembro de 2011. Aprova o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Fim das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Diário Oficial da União**, Brasília, p.26, 26 set. 2011. Disponível em: <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/index.php/portarias/337-portaria-an-mj-n-92-de-23-de-setembro-de-2011>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.4.895, 12 de dezembro de 1984. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.** Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1F48B3E68F937518A11879D28512FD92.proposicoesWeb1?codteor=1163654&filename=Dossie+-PL+4895/1984. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Resolução n. 23, de 19 de setembro de 2008. Estabelece a Consolidação Normativa do Programa de Gestão Documental da Justiça Federal de 1º e 2º graus. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 set. 2008. p. 99. Disponível em: <http://www.jfsp.jus.br/assets/Uploads/administrativo/NUCE/resol02308.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2016.

_____. Resolução n. 318, de 04 de novembro de 2014. Dispõe sobre o Programa de Gestão Documental e Memória da Justiça Federal e de seus instrumentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 nov. 2014. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/48041/Res%20318-2014.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. Resolução n. 14, de 24 de outubro de 2001. Aprova a versão revisada e ampliada da Resolução nº 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos as Atividades-Meio da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.2, 8 fev. 2002. Disponível em: <http://www.conarq.gov.br/legislacao/resolucoes-do-conarq/256-resolucao-n-14,-de-24-de-outubro-de-2001.html>. Acesso em: 1 abr. 2016.

_____. Resolução n. 35, de 11 de dezembro de 2012. Atualiza o Código de Classificação de Documentos de Arquivo e Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos as Atividades-Meio da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: <http://www.conarq.gov.br/legislacao/resolucoes-do-conarq/277-resolucao-n-35,-de-11-de-dezembro-de-2012.html>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Tabelas processuais unificadas. Justiça Federal 1º. Grau. Versão 15/03/2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sgt/versoes.php>. Acesso em: 1 abr. 2016.

_____. Resolução n. 46, de 18 de dezembro de 2007. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, p.19, 21 dez. 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2615>. Acesso em: 1 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 1.261, de 23 de dezembro de 2013. Determina que o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades Fim das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, aprovado pela Portaria n. 92, de 23 de setembro de 2011, do Diretor-Geral do Arquivo Nacional, é de uso obrigatório nas IFES, ficando a cargo destas dar publicidade aos referidos instrumentos técnicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.11, 24 dez. 2013. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14909-portaria-1261-2013&Itemid=30192. Acesso em: 4 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **SEI: Manual de protocolo e arquivo**. Brasília, 2015[?]. Disponível em: https://processoeletronico.gov.br/projects/sei/wiki/Manual_de_Protocolo_e_Arquivo. Acesso em: 15 abr. 2016. **(a)**

_____. **SEI: Manual do usuário**. Brasília 2015[?]. Disponível em: https://processoeletronico.gov.br/projects/sei/wiki/Manual_do_Usu%C3%A1rio. Acesso em: 15 abr. 2016. **(b)**

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sumário executivo**. Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. dez. 2011. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf. Acesso em: 12 jul. 2014.

BRASIL. Universidade Federal de Alfenas. Conselho Superior da UNIFAL. Resolução n 004, de 9 de abril de 2010. Aprova o Regimento Geral da Universidade Federal de Alfenas. Disponível em: http://www.unifal-mg.edu.br/secretariageral/files/file/Consuni/2010/Resolucao_004-2010.pdf. Acesso em: 15 abr. 2016.

BROOKES, Bertram C. The foundations of Information Science. Part I: Philosophical aspects. **Journal of Information Science**, n. 2, p. 122-133, 1980.

BUCKLAND, Michael K. Information as thing. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1991.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento**: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2003.

CAMPOS, Pedro Moacyr. As instituições coloniais: os antecedentes portugueses. In: HOLANDA, Sergio Buarque de (Dir.). **História geral da civilização brasileira. Época colonial**: do descobrimento à expansão territorial. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. t. 1, v. 1, p. 21-32.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

CAPURRO, Rafael; HJÖRLAND, Birger. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.

COOK, Terry. "We are what we keep; we keep what we are": archival appraisal past, presente and future. **Journal of the Society of Archivists**, v. 32, n. 2, p. 173-189, Oct. 2011.

_____. Interacción entre la teoría y la práctica archivísticas desde la publicación del manual holandés em 1898. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS, 13., 1996, Beijing. **Anais...** Beijing: ICA, 1996. p. 1-21.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 9. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. **Dicionário de biblioteconomia e arquivologia**. Brasília: Briquet de Lemos/Livros, 2008.

CUNHA, Pedro Octávio Carneiro da. Política e administração de 1640 a 1763. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. (Org.). **História geral da civilização brasileira – A época colonial: administração, economia, sociedade**. 10.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. t. 1, v. 2, p. 15-54.

DICTIONARY of archival terminology. English and french, with equivalents in dutch, german, italian, russian and spanish. WALNE, Peter (Ed.). 2. rev. ed. München; New York; London; Paris: Saur, 1988. (ICA handbooks series, vol. 7).

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**. París: UNESCO/UNISIST, 1983. (PGI – 83/WS/20).

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como provas de ação. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

GAGNON-ARGUIN, Louise. Os arquivos, os arquivistas e a arquivística: considerações históricas. In: ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998. p. 29-60.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRAHAM JR, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

GUSFIELD, Joseph R. **La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedade inocente**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

_____. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. v. 2.

HEREDIA HERRERA, Antonia. **Archivística general. Teoría y práctica**. 5. ed. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1991. Disponível em: es.slideshare.net/mobile/eriza1032/archivistica-general-teoria-y-practica-antonia-heredia. Acesso em: 2 dez. 2014.

HIGGS, Edward. De la erudición medieval a la gestión de la información: la evolución de la profesión archivística. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS, 13., 1996, Beijing. **Anais...** Beijing: ICA, 1996. p. 1-8.

HOBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções, 1789-1848**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

HORA, Henrique Rego Monteiro da; MONTEIRO, Gina Torres Rego; ARICA, José. Confiabilidade em questionários para qualidade: um estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. **Protuto & Produção**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 85-103, jun. 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ProdutoProducao/article/viewFile/9321/8252>. Acesso em: 5 jul. 2016.

INDOLFO, Ana Celeste. **Dimensões político-arquivísticas da avaliação de documentos na Administração Pública Federal (2004-2012)**. Orientador: Ana Maria Barcelos Marin. 2013. 312 f. Tese. (Doutorado em Ciência da Informação). Instituto de Informação em Ciência e Tecnologia. Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

JARDIM, José Maria; FONSECA, Maria Odila. **A informação como campo disciplinar**. Disponível em: <http://www.voy.com/19210/3/242.html>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. Arquivos. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CALDEIRA, Paulo da Terra; MACEDO, Vera Amália Amarante (Org.). **Formas e expressões do conhecimento: introdução às fontes de informação**. Belo Horizonte: Escola de Biblioteconomia da UFMG, 1998. p. 369-389.

KELLY, John M. **Uma breve história do direito ocidental**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

LAVALLE COBO, Dolores. **Derecho de acceso a la información pública**. Buenos Aires: Astrea, 2000.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 5. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2010.

LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 553-555.

LIMA, Márcia H. T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

LOPES, Luís Carlos. **A nova arquivística e a modernização administrativa**. Rio de Janeiro: Papéis e Sistemas, 2000.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Gestão da informação governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. **DataGramaZero**, v. 7, n. 5, out. 2006. Disponível em: www.dgz.org.br/out06/Art_02.html. Acesso em: 12 maio 2013.

MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto. **El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación**. Toluca [México]: Instituto de Acceso a la Información del Estado de México, 2009.

MASTROPIERRO, María del Carmem. **Diccionario de archivística em español**. Buenos Aires: Alfagrama, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENOU, Michel J. The impact of information – II. Concepts of information and its value. **Information Processing & Management**, v. 31, n. 4, p. 479-490, 1995.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. O princípio da eficiência na administração pública. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 6, p. 85-100, 2007. Disponível em: http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/prisma_juridico/pjuridico_v6/prisma_v6_3d10.pdf. Acesso em: 5 maio 2015.

PASQUINO, Gianfranco. Revolução. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 2, p 1121-1131.

PIERINI, Alicia; LORENCES, Valentín. **Derecho de acceso a la información: por una democracia con efectivo control ciudadano**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999.

RHOADS, James B. **The role of archives and records management in national information systems: a RAMP study**. Paris: UNESCO/UNISIST, 1989. (PGI-89/WS/6).

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

RUIZ RODRÍGUEZ, Antonio Ángel. El archivo, la archivística y el documento. In: YEPES, José López (Coord.). **Manual de ciencias de la documentación**. 2. ed. Madrid: Ediciones Pirâmide, 2008. p. 137-158.

SAMBIASE-LOMBARDI, Marta Fabiana et al. Confrontando estruturas de valores: um estudo comparativo entre PVQ-40 e PVQ-21. **Psicologia Reflexão e Crítica**, v. 27, n. 4, p. 728-739, 2014.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia e administração**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SCHWARTZ, Shalom H. Basic human values. In: Cross-National Comparison Seminar on the Quality and Comparability of Measures for Constructs in Comparative Research: Methods and applications. **Paper**. Bolzano, Italy, june 10-13, 2009. Disponível em: ccrs.ac.uk/qmss/seminars/2009-06-10/documents/Shalom_Schwartz_1.pdf. Acesso em: 22 jul. 2014.

SCHWARTZ, Shalom H. Basic human values: an overview. 2006. Disponível em: www.seangallaghersite.com/yahoo_site_admin/assets/docs/schwartz2006to_page_12.4180215.pdf. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. Universals in the structure and content of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: ZANNA, M. (Ed.). **Advances in experimental social psychology**. Orlando: Academics Press, 1992. v.25, p. 1-65.

_____. Validade e aplicabilidade da teoria dos valores. In: TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros (Org.). **Valores e comportamentos nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 56-95. **(a)**

_____. Valores humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In: TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros (Org.). **Valores e comportamentos nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 21-55. **(b)**

SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda; RAMOS, Júlio; REAL, Manuel Luís. **Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação**. Porto: Edições Afrontamento, 2009. v. 1 (Biblioteca das Ciências do Homem/Plural/2).

SILVA, Shirlene Linny da. Transição política e construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão. In: MOURA, Maria Aparecida (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 85-103.

SOUZA, João Vicente Rosa. **Verificação da relação entre os valores pessoais e a predisposição ao consumo sustentável**. Orientador: Walter Meucci Nique. 2012. 84 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

TAMAYO, Álvaro. Prefácio. In: TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros (Org.). **Valores e comportamentos nas organizações**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 7-14.

TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros. Validação do questionário de perfis de valores (QPV) no Brasil. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 25, n. 3, p. 369-376, 2009.

VITAL, Luciane Paula; FLORIANI, Vivian Mengarda; VARVAKIS, Gregório. Gerenciamento do fluxo de informação como suporte ao processo de tomada de decisão. **Informação & Informação**, Londrina, v. 15, n. 1, p. 85-103, **jun./jul.** 2010.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ANEXO A: Quadro de publicação de editais de eliminação dos órgãos do Poder Executivo Federal (1996-2014)

Órgão	Número de editais																			
	2014 138	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Advocacia-Geral da União - AGU	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Agência Nacional de Águas - ANA	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Amazonas Distribuidora de Energia S.A. - ELETROBRAS Amazonas Energia.	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ANCINE	0	0	1	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
ANVISA	3	7	3	1	1	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20
Arquivo Nacional - AN		0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Boa Vista Energia S/A Eletrobras Distribuição Roraima	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Casa Civil da Presidência da República - SE	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	6
Casa da Moeda do Brasil - CMB	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CEASA-MG	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Centrais Elétricas de Rondônia - CERON/SA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Companhia Brasileira de Abastecimento - CONAB	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Companhia de Eletricidade do ACRE - ELETROACRE/ELETROBRAS	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - Chesf	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Controladoria-Geral da União – CGU	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CVM – Comissão de Valores Mobiliários	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Departamento de Polícia Federal	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
ELETROBRAS DISTRIBUIÇÃO ACRE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

¹³⁸ Janeiro de 2014

Órgão	Número de editais																			
	2014 139	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	TOTAL
EMBRAPA	1	2	1	3	3	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	12
Empresa Brasil de Comunicação - EBC	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOP ¹⁴⁰	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A - Trensurb	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
FIOCRUZ	1	1	2	1	2	0	1	0	2	1	3 ¹⁴¹	3 ¹⁴²	2 ¹⁴³	2 ¹⁴⁴	3 ¹⁴⁵	1 ¹⁴⁶	0	0	1	26
FNDE	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Fundação Universidade de Brasília - FUB	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Fundação Universidade Federal de São João Del Rei - FUNREI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
IBAMA	0	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
IBICT	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Imprensa Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
INEP	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
INMETRO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1 ¹⁴⁷	0	0	0	0	0	0	2
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - IFES	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Instituto Nacional de Cardiologia - INC	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
IPHAN	0	1	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7
Ministério da Ciência e Tecnologia - SE	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

¹³⁹ Janeiro de 2014

¹⁴⁰ Empresa extinta.

¹⁴¹ 3 Eliminações não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁴² 2 Eliminações não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁴³ 2 Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁴⁴ 2 Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁴⁵ 3 Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁴⁶ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁴⁷ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

Órgão	Número de editais																			
	2014 ¹⁴⁸	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Ministério da Defesa – Comando da Marinha	0	0	0	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Ministério da Defesa – Comando do Exército	0	0	0	0	0	0	0	0	1 ¹⁴⁹	1 ¹⁵⁰	2 ¹⁵¹	0	3 ¹⁵²	0	0	0	0	0	0	7
Ministério da Educação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 ¹⁵³	1 ¹⁵⁴	0	0	2
Ministério da Fazenda	0	0	0	0	0	1	0	4 ¹⁵⁵	1 ¹⁵⁶	2	2	1	0	0	0	0	1 ¹⁵⁷	0	0	12
Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT ¹⁵⁸	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Ministério da Integração Nacional - SE	0	0	0	1	0	0	0	1 ¹⁵⁹	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Ministério da Justiça	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Ministério da Justiça - Academia Nacional de Polícia	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Ministério da Previdência e Assistência Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	1 ¹⁶⁰	0	0	5
Ministério da Previdência Social - DATAPREV	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Ministério da Previdência Social - INSS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 ¹⁶¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Ministério da Previdência Social – SE	0	0	0	1	0 ¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Ministério da Saúde - Associação das Pioneiras Sociais ¹⁶²	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Ministério da Saúde – SAA e SE	1	2	1	0	0	0	0	1 ¹⁶³	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Ministérios das Cidades	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Ministério das Comunicações - CGRL	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

¹⁴⁸ Janeiro de 2014

¹⁴⁹ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵⁰ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵¹ 1 Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵² 3 Eliminações não autorizadas pelo Arquivo Nacional.

¹⁵³ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵⁴ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵⁵ 1 edital suspenso e 1 eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵⁶ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵⁷ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁵⁸ Órgão extinto.

¹⁵⁹ Edital suspenso pelo Arquivo Nacional.

¹⁶⁰ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁶¹ Eliminações não autorizadas pelo Arquivo Nacional.

¹⁶² Documentação da extinta Fundação das Pioneiras Sociais.

¹⁶³ Edital suspenso pelo Arquivo Nacional.

Órgão	Número de editais																			
	2014 ¹⁶⁴	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SE	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – SAA e SPOA	0	1	1	1	1	0	2	0	2	1	2	1	1	0	1	2	0	0	0	16
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SE	0	0	0	1	3	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	7
Ministério do Trabalho e Emprego	0	1	0	0	0	0	0	1 ¹⁶⁵	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Museu de Astronomia e Ciências Afins – Mast	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
UFCG	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
UFCSPA	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
UFG	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
UFMG	0	0	0	0	0	1 ¹⁶⁶	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
UFMS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
UFRGS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1 ¹⁶⁷	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
UFRJ	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
UFSJ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
UFSM	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
UNIRIO	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	6
TOTAL	18	31	26	23	22	13	13	8	11	14	13	12	13	6	5	9	5	1	1	244

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do SIGA¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Janeiro de 2014

¹⁶⁵ Edital suspenso pelo Arquivo Nacional.

¹⁶⁶ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁶⁷ Eliminação não autorizada pelo Arquivo Nacional.

¹⁶⁸ Disponíveis no endereço: <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>.

ANEXO B: Quadro de recolhimento de documentos públicos dos órgãos do Poder Executivo Federal ao Arquivo Nacional (2005-2013)

Órgão	2013	2009	2008	2007	2006	2005
Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) 1990 a 1999	ni					
Agência do Desenvolvimento do Nordeste – ADENE						5 rolos de filmes
Banco do Brasil (BB) Comissão Especial de Investigação do Banco do Brasil 1964-1965			66 folhas			
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Assessoria de Segurança e Informações 1979 a 1990			356 folhas			
Casa Civil Presidência da República 1964 -1990					0,14 cm (?)	
Casa Civil da Presidência da República 1979 - 2004		7,42 m				
Congresso Nacional – 2004-2005						0,20 m
Congresso Nacional 2006					0,20 m	
Congresso Nacional 2007				ni		
Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) 2001-2006				39 m		
Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) 2001 a 2006			2 m			
Comissão Geral de Investigações – CGI 1968 a 1979						263,64 m
Companhia Docas do Rio de Janeiro 1827-1968					675 itens de documentação cartográfica	
Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) 1969-1990				695 folhas		
Companhia Energética do Piauí (CEPISA), Assessoria de Segurança e Informações 1964-1985			5.000 folhas			
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) Assessoria de Segurança e Informações da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) 1983-2002			185 folhas			
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) Assessoria de Segurança e Informações da Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM) 1986-1987			102 folhas			
Conselho de Segurança Nacional – CSN 1964 a 1980						89,79 m
Conselho de Segurança Nacional – CSN: a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI) do Gabinete de Segurança Institucional – GSI 1935 -1988		1562 +99 folhas				
Conselho de Segurança Nacional Gabinete de Segurança Institucional (GSI) 1956 a 1990					17 m	
Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN) 1969 a 1990				92 folhas		

Órgão	2013	2009	2008	2007	2006	2005
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres 1974 -2006		27,69 de m 308 documentos filmográficos, 181 documentos sonoros 2.046 documentos iconográficos				
Departamento de Polícia Federal (DPF), Divisão de Inteligência 1964-1990.			2 m			
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT) 1969 a 2007			69,58 m			
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT 1971 - 2000		13,78 m				
Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos - EBTU 1977 - 1991		106,68 m				
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV 1979-1991		16 (dezesesseis) rolos de microfilmes				
Escola Paulista de Medicina Divisão de Segurança e Informações da Universidade Federal de São Paulo (DSI/USP) 1964.			6 folhas			
FIOCRUZ, Assessoria de Segurança e Informações		2 caixas de arquivo				
Fundação Nacional do Índio (FUNAI) Divisão de Segurança e Informacoes 1964-1990			17 m			
FURNAS Assessoria de Segurança e Informações		1 caixa de arquivo e 1 CD				
IBAMA 1964-1990				21.000 folhas		
Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) 1955-1965				6 m		
Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) 1978-1992				170 m		
Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) 1967-1981				20 m		
Ministério da Defesa/Comando da Aeronáutica - Objeto Voador Não Identificado – OVNI 1952- 2/8/1969		02 caixas				
Ministério da Fazenda 1932				1 processo ¹⁶⁹		
Ministério da Fazenda (MF) Divisão de Segurança e Informacoes 1965 a 1971			75 folhas			
Ministério da Integração Nacional (MI) 1962 a 1992						17,05 m
Ministério da Integração Nacional (MI) 1977 a 1994						18,76 m
Ministério da Justiça (MJ) 1964 -1990					2 m	
Ministério da Saúde Divisão de Segurança e Informações (DSI) 1964-1990				8,4 m		

¹⁶⁹ Processo nº 5378/67, formado pelo apensamento de diversos processos e de capas de processos, constituído a partir de requerimento de Henrique Lage, datado de 1932, solicitando a regularização de imóvel

Órgão	2013	2009	2008	2007	2006	2005
Ministério das Relações Exteriores (MRE) 1964 – 1986				21.000 folhas		
Ministério das Relações Exteriores (MRE) 1974 – 1997				184 fitas tipo U-matic e 13 fitas tipo SP		
Ministério das Relações Exteriores (MRE) Centro de Informações do Exterior (CIEEX) 1964 – 1986				11.327 folhas		
Ministério das Relações Exteriores (MRE) Divisão de Segurança e Informações-DSI 1964 - 1990					125 m	
Ministério das Relações Exteriores (MRE) Divisão de Segurança e Informações (DSI) 1964 – 1990				20 m		
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Ação Social (MAS) 1951 a 1998			230,35 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Habitação e Bem Estar Social (MBES) 1951 a 1999			223,96 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) 1981 a 1991			2,52 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Habitação Urbanismo (MHU) 1986 a 1993			2,38 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Desenvolvimento (SDR) 1985 a 1996			1,82 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério do Interior (MINTER) 1945 a 1999			46,99 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Integração Regional (MIR) 1968 a 1996			4,16 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Companhia Siderúrgica do Amazonas (SIDERAMA) 1961-1977			78,68 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Centrais de Abastecimento do Amazônia S.A. (CEASA/AM) 1973 a 2007			13,50 m			
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Associação Recreativa CEASA/AM (ARCEA) 1982 A 1986			980 folhas			
Polícia Federal (MJ) Diretoria de Inteligência / Divisão de Inteligência 1964 -1990					13,78 m	
Presidência da República Diretoria de Telecomunicações 1976 a 1979						49 filmes cinematográficos
Rádio MEC				2 CDs		
Rede Ferroviária Federal Setor de Segurança, Seção de Informação e Contra-Informação da 7ª Região da Estrada de Ferro Leopoldina 1964 a 1986				220 folhas		
Secretaria de Estado de Relações Exteriores 1947-1983		1,40 m 3 rolos de fitas				
Secretaria Especial de Direitos Humanos – PR Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos – CEMDP 1996 - 2009		15,6 m				
Serviço Nacional de Informações – SNI 1964 a 1990						81,29 m

Órgão	2013	2009	2008	2007	2006	2005
Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS)				8,4 m		
Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS)			8,40 m			
Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS) 1973 a 2004						4,56 m
Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRAS) 1973-2004					13,58 m	
Universidade de Brasília (UnB) Assessoria de Segurança e Informações 1964-1985			7,42 m			
Universidade Federal de Minas Gerais Assessoria de Segurança e Informações 1964-1982		2,24 m				
Universidade Federal de Ouro Preto Assessoria de Segurança e Informações 1964-1973		0,14 m				
Universidade Federal do Para - Assessoria de Segurança e Informações			4 itens de documentos iconográficos (fotografias) e 0,04 m			
Universidade Federal de Sergipe (UFS) Assessoria de Segurança e Informacoes 1969 a 1987			178 folhas			
TOTAL	ni	174,95 m. l. 1661 folhas 308 doc. Filmográficos 2046 doc. Iconográficos 16 rolos de microfilme 5 caixas de arquivo 1 CD 184 doc. sonoros	710,80 m. l. 7126 folhas 4 doc. iconográficos	271,80 m. l. 54334 folhas 1 processo 184 fitas U-matic 13 fitas SP 2 CDs	171,574 m. l 675 doc. cartográficos	475,29 m. l. 54 doc. filme gráficos

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos relatórios de atividades do Arquivo Nacional¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Disponíveis no endereço <<http://www.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=28>>.

ANEXO C: Normas e instrumentos de gestão de documentos, produzidos pelos órgãos responsáveis nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

NORMAS DO PODER LEGISLATIVO:

Câmara dos Deputados:

Ata da 3ª reunião da CEDOS, DE 2000 -...após o término dos trabalhos das CPI's, proceder a microfilmagem desses documentos e a imediata fragmentação dos mesmos antes da transferência à COARQ do acervo a ser custodiado.

Ato da mesa nº 15, de 18/05/1999 - Institui o Sistema de Arquivo da Câmara dos Deputados – SIARQ-CD.

Ato da mesa nº 62, de 29/05/1985 - Dispõe sobre os arquivos da Câmara dos Deputados, determina o levantamento e avaliação da produção documental de suas unidades organizacionais e dá outras providências.

Ato da mesa nº 147, de 02/12/2014 - Dispõe sobre o Sistema de Tramitação e Gestão de Processos Administrativos Digitais-eDoc.

Instrução normativa nº 1, de 02/12/1986 - Define os princípios e critérios gerais de avaliação de documentos de arquivo, na Câmara dos Deputados.

Ordem de serviço nº 10, de 13/12/2007 - Dispõe sobre a tramitação de processos no âmbito do Depol.

Portaria nº 39, de 08/03/1999 - Estabelece normas para a formação de processo administrativo e trâmite de documento no SIPRO.

Portaria nº 352, de 12/11/2014 - Define procedimentos para o tratamento arquivístico dos processos administrativos registrados no Sistema de Tramitação de Documentos – SIDOC.

Portaria nº 352, de 12/11/2014 - Define procedimentos para o tratamento arquivístico dos processos administrativos registrados no Sistema de Tramitação de Documentos – SIDOC.

Portaria nº 394, de 18/12/2014 - Dispõe sobre as unidades tramitadoras, no âmbito do Sistema de Tramitação e Gestão de Processos Administrativos Digitais – eDoc.

Plano de classificação: abril de 2012. (<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/arquivo/legislacao-arquivistica/arquivos-nao-pesquisaveis/plano-de-classificacao-funcional-da-cd-2012>)

Tabela de temporalidade: (<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/arquivo/tabtemp>)

Senado:

Ato da Comissão Diretora nº 5, de 14 de abril de 2000. Institui o Sistema de Arquivo e Controle de Documentos do Senado Federal e do Congresso Nacional – SIARQ-SF, integrante do Sistema de Arquivo do Poder Legislativo Federal e do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR. Disponível em (<https://www12.senado.gov.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/atc-05-2000>).

Ato do Diretor Geral nº 846, de 16 de agosto de 2000. Instituir a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos de Arquivo do Senado Federal com a finalidade de promover a avaliação, seleção e destinação final de documentos do Senado Federal e Congresso Nacional, segundo a ciência arquivística e de acordo com a legislação em vigor e recomendação do Conselho Nacional de Arquivos. Disponível em (<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada;jsessionid=0DDC4EA2F764032F26F5C671AE364820?0&idNorma=209772>)

Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo Administrativo: (<http://www12.senado.gov.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/manuais-tecnicos-do-arquivo>)

Manual de Consultoria Arquivística Ano/Edição 2013: (<http://www12.senado.gov.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/manual-de-consultoria>)

Plano de classificação: (<http://www12.senado.gov.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/plano-de-classificacao>)

Tabela de temporalidade: (<http://www12.senado.gov.br/institucional/arquivo/arquivos-pdf/tabela-de-temporalidade>)

NORMAS DO PODER EXECUTIVO – CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ): (<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=46>)

Resolução nº 1, de 18 de outubro de 1995. Dispõe sobre a necessidade da adoção de planos e ou códigos de classificação de documentos nos arquivos correntes, que considerem a natureza dos assuntos resultantes de suas atividades e funções.

Resolução nº 2, de 18 de outubro de 1995. Dispõe sobre as medidas a serem observadas na transferência ou no recolhimento de acervos documentais para instituições arquivísticas públicas.

Resolução nº 5, de 30 de setembro de 1996. Dispõe sobre a publicação de editais para Eliminação de Documentos nos Diários Oficiais da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Resolução nº 6, de 15 de maio de 1997. Dispõe sobre diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos.

Resolução nº 10, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a adoção de símbolos ISO nas sinaléticas a serem utilizadas no processo de microfilmagem de documentos arquivísticos.

Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001. Aprova a versão revisada e ampliada da Resolução nº 4, de 28 de março de 1996, que dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio, a ser adotado como modelo para os arquivos correntes dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública. (D.O.U, 08/02/2002).

Resolução nº 19, de 28 de outubro de 2003. Dispõe sobre os documentos públicos que integram o acervo das empresas em processo de desestatização e das pessoas jurídicas de direito privado sucessoras de empresas públicas.

Resolução nº 20, de 16 de julho de 2004. Dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos.

Resolução nº 21, de 4 de agosto de 2004. Dispõe sobre o uso da subclasse 080 - Pessoal Militar do Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades - Meio e da Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001, Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ.

Resolução nº 22, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a avaliação de documentos em instituições de saúde.

Resolução nº 23, de 16 de junho de 2006. Dispõe sobre a adoção do Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

Resolução nº 24, de 3 de agosto de 2006. Estabelece diretrizes para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas públicas.

Resolução nº 25, de 27 de abril de 2007. Dispõe sobre a adoção do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

Resolução nº. 26, de 06 de maio de 2008. Estabelece diretrizes básicas de gestão de documentos a serem adotadas nos arquivos do Poder Judiciário.

Resolução nº. 27, de 16 de junho de 2008. Dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas.

Resolução nº 28, de 17 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a adoção da Norma Brasileira de Descrição Arquivística - NOBRADE pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR, institui o Cadastro Nacional de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos e estabelece a obrigatoriedade da adoção do Código de Entidades Custodiadoras de Acervos Arquivísticos - CODEARQ.

Resolução nº 29, de 29 de maio de 2009. Dá nova redação ao Art. 2º e ao inciso I da Resolução nº. 27, de 16 de junho de 2008.

Resolução nº 30, de 23 de dezembro de 2009. Altera a Resolução nº 26 de 6 de maio de 2008, que estabelece diretrizes básicas de gestão de documentos a serem adotadas nos arquivos do Poder Judiciário.

Resolução nº 32, de 17 de maio de 2010. Dispõe sobre a inserção dos Metadados na Parte II do Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil.

Resolução nº 34, de 15 de maio de 2012. Dispõe sobre a adoção das Recomendações para o resgate de acervos arquivísticos danificados por água pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

Resolução nº 35, de 11 de dezembro de 2012. Altera o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio e na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública, aprovados pela Resolução nº 14, de 24 de outubro de 2001.

Resolução nº 36, de 19 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a adoção das Diretrizes para a Gestão arquivística do Correio Eletrônico Corporativo pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

Resolução nº 37, de 19 de dezembro de 2012. Aprova as Diretrizes para a Presunção de Autenticidade de Documentos Arquivísticos Digitais.

Resolução nº 38, de 9 de julho de 2013. Dispõe sobre a adoção das "Diretrizes do Produtor - A Elaboração e a Manutenção de Materiais Digitais: Diretrizes Para Indivíduos" e "Diretrizes do Preservador - A Preservação de Documentos Arquivísticos digitais: Diretrizes para Organizações".

Resolução nº 39, de 29 de abril de 2014. Estabelece diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

Resolução nº 40, de 9 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

Resolução nº 41, de 9 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a inserção dos documentos audiovisuais, iconográficos, sonoros e musicais em programas de gestão de documentos arquivísticos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR, visando a sua preservação e acesso.

Resolução nº 42, de 9 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a análise do papel reciclado fabricado no Brasil para produção de documentos arquivísticos.

Resolução nº 43, de 04 de setembro de 2015. Altera a redação da Resolução do CONARQ nº 39, de 29 de abril de 2014, que estabelece diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais para instituições arquivísticas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

NORMAS DO PODER JUDICIÁRIO – CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF) E CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ):

Conselho da Justiça Federal (CJF): (<https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/43150>)

Portaria Ministro Presidente nº 95 de 27/12/2011. Dispõe sobre a implantação do processo administrativo digital e do sistema de gestão eletrônica de documentos no Conselho da Justiça Federal.

Resolução nº 318 de 04/11/2014. Dispõe sobre o Programa de Gestão Documental e Memória da Justiça Federal e de seus instrumentos.

Resolução nº 161 de 08/11/2011. Dispõe sobre a utilização, no âmbito da Justiça Federal, das tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário, criadas pela Resolução CNJ n. 46/2007, e sobre a composição e funcionamento do Comitê Gestor das Tabelas Processuais da Justiça Federal - Cogetab.

Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade para Atividades Meio (PCTT): (<https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/48543>)

Conselho Nacional de Justiça (CNJ): (<https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/48123>)

Orientação PRONAME n. 03/2013. Processo físico com peticionamento eletrônico.

Orientação PRONAME n. 04/2013. Temporalidade e armazenamento de documentos encaminhados eletronicamente pelo STJ.

Orientação PRONAME n. 05/2013. Mídias externas (CD's, DVD's. Etc) com gravação de audiências.

Recomendação CNJ nº 37 de 15/08/2011. Recomenda aos Tribunais a observância das normas de funcionamento do Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname e de seus instrumentos.

Recomendação CNJ nº 46 de 17/12/2013. Altera a Recomendação n. 37, de 15 de agosto de 2011.

Tabela de Temporalidade da Área Meio: (<https://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/46332>)

ANEXO D: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: “*Direito de acesso à informação governamental de tipo arquivístico: aspectos técnicos e a visão de gestores e servidores de duas instituições governamentais*”. O projeto de pesquisa será conduzido por Emília Barroso Cruz, do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI – IBICT/UFRJ), orientada pela Profa. Dra. Gilda Olinto, pertencente ao quadro docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de tese de doutoramento, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. A pesquisa tem como objetivo identificar a percepção do servidor público sobre aspectos acerca do direito de acesso à informação e da gestão dos documentos de arquivo. Assim que a tese for defendida e aprovada pelo IBICT/UFRJ, enviaremos um exemplar impresso e outro digital para sua instituição.

Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes.

Alfenas, de fevereiro de 2016.

Pesquisador Responsável Emília Barroso Cruz E-mail: ebarroso.cruz@gmail.com	Assinatura do participante E-mail:
--	---

ANEXO E: Questionário.



Apresentação

Prezado Servidor(a),

O questionário a seguir faz parte da minha pesquisa de doutoramento em Ciência da Informação, “*Direito de acesso à informação governamental de tipo arquivístico: aspectos técnicos e a visão de gestores e servidores de duas instituições governamentais*”, no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Este questionário tem como objetivo coletar a sua opinião sobre aspectos do direito de acesso à informação produzida pelos governos e sobre a gestão dos documentos de arquivo. Desde já, gostaríamos de salientar que não existem respostas corretas ou erradas, apenas a SUA opinião sobre o assunto.

Toda informação aqui oferecida é confidencial e o relatório e resultados da pesquisa NÃO vão identificar pessoas individualmente, mas analisar tendências gerais. Informações sobre os respondentes só existirão para minha consulta e controle particular.

O questionário a seguir é dividido em três blocos.

O tempo estimado para o preenchimento é de 20 minutos.

Agradecemos sua colaboração, que é indispensável para o desenvolvimento desta minha pesquisa.

Número do Participante	
Horário de Início:	

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO:

- 1) Utilize lápis para o preenchimento;
- 2) Circule o número com a opção desejada;
- 3) Marque apenas uma opção em cada item.

Opiniões sobre direito de acesso à informação governamental e gestão de documentos públicos:

Q1) O que é a informação governamental?

Informação produzida por um governo.	1. Sim	2. Não
Informação coletada por órgãos do governo.	1. Sim	2. Não
Informação registrada em um documento ou certidão fornecidos por um órgão público.	1. Sim	2. Não

Q2) Em sua opinião, quem produz informação governamental?

Servidores públicos.	1. Sim	2. Não
Governantes.	1. Sim	2. Não
Gestores públicos.	1. Sim	2. Não
Cidadãos.	1. Sim	2. Não
Empresas privadas.	1. Sim	2. Não

Q3) Quais pessoas ou grupo de pessoas utilizam a informação governamental?

Servidores públicos.	1. Sim	2. Não
Governantes.	1. Sim	2. Não
Gestores públicos.	1. Sim	2. Não
Cidadãos.	1. Sim	2. Não
Empresas privadas.	1. Sim	2. Não

Q4) Em sua opinião, a informação governamental pode estar registrada em formato digital?

1. Sim 2. Não

Q5) Em sua avaliação, qual é a importância do direito de acesso à informação governamental na vida do cidadão?

Sem Importância	Pouco Importante	Indiferente	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

Por que?

Q6) Em sua avaliação, qual é a importância do direito de acesso à informação governamental para a Administração Pública?

Sem Importância	Pouco Importante	Indiferente	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

Q7) Em sua avaliação, qual é a importância do direito de acesso à informação governamental para o servidor público?

Sem Importância	Pouco Importante	Indiferente	Importante	Muito Importante
1	2	3	4	5

Q8) Podemos fazer as seguintes afirmativas sobre o direito de acesso à informação governamental?

Possibilidade de pessoas e empresas de solicitar, consultar ou obter cópias de documentação que se encontre em poder do governo.	1. Sim	2. Não
Obrigação dos órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de fornecer informação pública correta e completa sobre as suas atividades.	1. Sim	2. Não
Faz parte do Princípio Constitucional da Publicidade da Administração Pública.	1. Sim	2. Não
É um direito do indivíduo para defesa de seus direitos.	1. Sim	2. Não
É o direito da coletividade para conhecimento e participação na Administração Pública.	1. Sim	2. Não

Q9) Os documentos oficiais (físicos ou digitais) que são produzidos, recebidos e tramitados no seu setor são registrados em um sistema de protocolo (eletrônico ou manual)?

1. Não, nenhum.
2. Somente os mais importantes.
3. Sim, todos.
4. Não sei responder.

Q10) Que cargos ocupam as pessoas encarregadas do registro dos documentos oficiais produzidos, recebidos e tramitados no setor?

Q11) Sente-se preparado/a para registrar, classificar e avaliar os documentos do setor em que trabalha?

Nada preparado	Pouco preparado	Não sei	Preparado	Muito preparado
1	2	3	4	5

Q12) Para localizar um documento que não está em seu setor, mas se encontra em tramitação na sua instituição, o que utiliza com mais frequência?

1. O sistema eletrônico de protocolo.
2. Os livros de protocolo.
3. Não há como localizar o documento.
4. Não sei responder.

Q13) Sente-se capaz de fornecer informações atuais, corretas e acuradas sobre o setor em que trabalha?

Nada capaz	Pouco capaz	Não sei	Capaz	Muito capaz
1	2	3	4	5

Q14) O arquivo (físico e digital) do seu setor está organizado de acordo com o Plano de Classificação de Documentos?

1. Sim.
2. Não.
3. Não se aplica (Não há arquivos neste setor).
4. Não sei responder.

Q15) Com que frequência as pessoas em seu setor usam o Plano de Classificação de Documentos para classificar e organizar os documentos, físicos e digitais, produzidos e recebidos?

Nunca	Poucas vezes	Às vezes	A maioria das vezes	Sempre
1	2	3	4	5

Q16) Que cargos ocupam as pessoas encarregadas da organização dos documentos, físicos e digitais, no setor em que trabalha?

Q17) No setor em que trabalha já houve avaliação e destinação dos documentos (físicos e digitais) arquivados?

1. Sim.
2. Não.
3. Não sei responder.

Q18) No setor em que trabalha já houve eliminação dos documentos (físicos ou digitais) arquivados?

1. Sim.
2. Não.
3. Não sei responder.

Q19) Nos últimos 24 meses, participou de algum curso, treinamento ou palestra (presencial ou virtual) relacionado às atividades de acesso à informação ou gestão de documentos (físicos ou digitais)?

1. Sim. → Quantos? _____
2. Não.

Q20) Em uma semana comum de trabalho, quanto tempo (horas/min) dedica aproximadamente às seguintes atividades:

Atividade	Tempo (horas/min)
1. Atendimento às solicitações de informação de outros setores da instituição	____/____
2. Classificação os documentos produzidos e recebidos pelo setor.	____/____
3. Registro no sistema os documentos produzidos e recebidos pelo setor.	____/____
4. Colocar em dia a correspondência do setor, (respondendo aos e-mails, ofícios e memorandos).	____/____
5. Organização o arquivo (físico e/ou digital).	____/____
6. Atendimento às demandas da chefia direta e dos colegas.	____/____

Q21) Em sua avaliação pessoal, qual é o grau de organização da informação em seu setor?

Péssimo	Ruim	Razoável	Bom	Muito bom
1	2	3	4	5

Identificação de Valores:

Q22) No quadro abaixo nós descrevemos brevemente algumas pessoas. Por favor, leia cada descrição e reflita sobre o quanto cada pessoa é ou não é como você. Marque, na caixa à direita, que mostra o quanto a pessoa na descrição se parece com você.

O quanto esta pessoa se parece com você?	Se parece muito comigo	Se parece comigo	Se parece mais ou menos comigo	Se parece pouco comigo	Não se parece comigo	Não se parece nada comigo
Pensar em novas ideias e ser criativa é importante. Gosta de fazer as coisas de maneira própria e original.	6	5	4	3	2	1
Ser rico(a) é importante. Quer ter muito dinheiro e possuir coisas caras.	6	5	4	3	2	1
Acredita que é importante que todas as pessoas do mundo sejam tratadas igualmente. Acredita que todos deveriam ter oportunidades iguais na vida.	6	5	4	3	2	1
Considera muito importante demonstrar suas habilidades. Quer que as pessoas admirem o que faz.	6	5	4	3	2	1
Considera importante viver em um ambiente seguro. Evita qualquer coisa que possa colocar sua segurança em perigo.	6	5	4	3	2	1

O quanto esta pessoa se parece com você?	Se parece muito comigo	Se parece comigo	Se parece mais ou menos comigo	Se parece pouco comigo	Não se parece comigo	Não se parece nada comigo
Gosta de surpresas e está sempre procurando coisas novas para fazer. Acha ser importante fazer muitas coisas diferentes na vida.	6	5	4	3	2	1
Acredita que as pessoas deveriam fazer o que lhes é ordenado. Acredita que as pessoas deveriam sempre seguir as regras, mesmo quando ninguém está observando.	6	5	4	3	2	1
Considera importante ouvir as pessoas que são diferentes dela. Mesmo quando não concorda com elas, ainda quer entendê-las.	6	5	4	3	2	1
Considera importante ser humilde e modesta. Tenta não chamar atenção para si.	6	5	4	3	2	1
Aproveita os prazeres da vida é importante. Gosta de se mimar.	6	5	4	3	2	1
Considera importante tomar suas próprias decisões sobre o que faz. Gosta de ser livre e não depender dos outros.	6	5	4	3	2	1
Considera muito importante ajudar as pessoas ao seu redor. Quer cuidar do bem estar destas pessoas.	6	5	4	3	2	1
Ser muito bem sucedida é importante. Espera que as pessoas reconheçam suas realizações.	6	5	4	3	2	1
Considera importante que o governo garanta sua segurança contra todas as ameaças. Deseja que o Estado seja forte para poder defender seus cidadãos.	6	5	4	3	2	1
Procura por aventuras e gosta de correr riscos. Quer ter uma vida excitante.	6	5	4	3	2	1
Considera importante sempre se comportar de modo adequado. Quer evitar fazer qualquer coisa que as pessoas possam dizer que é errado.	6	5	4	3	2	1
Considera importante ter o respeito dos outros. Deseja que as pessoas façam o que diz.	6	5	4	3	2	1
Considera importante ser leal a seus amigos. Quer se dedicar às pessoas próximas de si.	6	5	4	3	2	1
Acredita firmemente que as pessoas deveriam preservar a natureza. Considera importante cuidar do meio ambiente.	6	5	4	3	2	1
Considera a tradição importante. Procura seguir os costumes transmitidos por sua religião ou por sua família.	6	5	4	3	2	1
Procura todas as oportunidades para se divertir. Considera importante fazer coisas que lhe tragam prazer.	6	5	4	3	2	1

Dados Pessoais:

Q23) Há quanto tempo trabalha na Administração Pública Federal?

Q24) Há quanto tempo trabalha nesta instituição?

Q25) Qual é a sua idade? _____

Q26) Qual é o seu sexo?

1. Feminino

2. Masculino

Q27) Qual é o setor em que trabalha?

Q28) Quais são as suas principais atividades?

Q29) Ocupa cargo de chefia?

1. Sim.  Quantas pessoas lhe estão subordinadas? _____

2. Não.

Q30) Qual é a sua escolaridade?

1. Ensino Fundamental

2. Ensino Médio

3. Ensino Superior  Curso: _____

4. Pós-graduação  Área: _____

Agradecemos os comentários que puder e desejar fazer sobre a pesquisa e sobre o questionário aplicado.

Horário de Término:

--	--

ANEXO F: Roteiros de Entrevista.

Gestores dos setores de atividade fim (Núcleo judiciário). Gestores das áreas meio (Administração Financeira e Patrimonial, Recursos Humanos, Planejamento e Desenvolvimento)

Quais os setores responsáveis pela implementação da LAI na instituição?	Lei de Acesso à Informação
Estes setores buscam informação no seu setor para responder aos questionamentos recebidos?	
No setor, quem responde aos questionamentos recebidos?	
Onde este servidor busca informação para responder aos questionamentos?	
Vocês sempre conseguem responder com agilidade e com a informação completa?	
O(A) Sr(a). pode me dizer se e como a LAI mudou os procedimentos de gestão da informação na instituição?	
Há um programa de gestão de documentos na instituição?	Gestão de Documentos
Na instituição existe um sistema de protocolo (manual ou digital)? Todos os documentos passam por este sistema, inclusive os internos?	
No seu setor, os servidores utilizam o Plano de Classificação para organizar os documentos nos arquivos? Utilizam a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para fazer a avaliação dos documentos?	
Você pode me falar sobre como é feita a avaliação e destinação dos documentos em seu setor?	
E quanto aos documentos a serem eliminados? É feito um registro deles? E os destinados à guarda permanente? Onde ficam armazenados?	
Você pode me falar como você percebe o trabalho da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos na instituição?	
Vocês utilizam o e-mail para comunicação oficial, com outros setores ou fora da instituição? Como vocês organizam, armazenam, avaliam e destinam os e-mails?	
Na instituição existe sistema eletrônico de gestão de documentos?	Percepção do gestor em relação ao servidor
A instituição oferece cursos de gestão da informação ou gestão de documentos?	
A instituição ofereceu treinamento ou palestras para a implementação da LAI?	
Há interesse dos servidores para a inscrição nos cursos/palestras de gestão de documentos?	
Os cursos/palestras motivam os servidores? Eles buscam modificar a forma como tratam os documentos e a informação?	
Os servidores se sentem responsáveis pela documentação do setor? Preocupam-se com sua organização, avaliação e destinação?	
Nome:	Dados Pessoais
Idade:	
Setor:	
Tempo de serviço como servidor público:	
Tempo de serviço como servidor público na UFMG/JF:	
Escolaridade:	Dados Pessoais
Área de formação:	

Gestores da área de Tecnologia da Informação

Quais os setores responsáveis pela implementação da LAI na instituição?	Lei de Acesso à Informação
Estes setores buscam informação no seu setor para responder aos questionamentos recebidos?	
No setor, quem responde aos questionamentos recebidos?	
Onde este servidor busca informação para responder aos questionamentos?	
Vocês sempre conseguem responder com agilidade e com a informação completa?	
O(A) Sr(a). pode me dizer se e como a LAI mudou os procedimentos de gestão da informação na instituição?	Gestão de Documentos
Há um programa de gestão de documentos na instituição?	
Na instituição existe um sistema de protocolo (manual ou digital)? Todos os documentos passam por este sistema, inclusive os internos?	
A instituição produz documentos digitais oficiais? Como vocês organizam, armazenam, avaliam e destinam estes documentos? Quem é responsável pela orientação da gestão destes documentos?	
No seu setor, os servidores utilizam o Plano de Classificação para organizar os documentos nos arquivos? Utilizam a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para fazer a avaliação dos documentos?	
Há um programa de preservação digital? Vocês utilizam os requisitos do e-Arq na concepção e/ou compra dos sistemas?	
Você pode me falar sobre como é feita a avaliação e destinação dos documentos em seu setor?	
E quanto aos documentos a serem eliminados? É feito um registro deles? E os destinados à guarda permanente? Onde ficam armazenados?	
Há a preocupação de que os documentos digitais sejam preservados acessíveis pelo prazo estipulado na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos?	
Você pode me falar como você percebe o trabalho da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos na instituição?	
Na instituição existe sistema eletrônico de gestão de documentos? Se sim, qual? É obrigatório ou facultativo? Todos os servidores tem acesso à ele? Qual é o índice de adesão?	Percepção do gestor em relação ao servidor
A instituição oferece cursos de gestão da informação ou gestão de documentos?	
A instituição ofereceu treinamento ou palestras para a implementação da LAI?	
Há interesse dos servidores para a inscrição nos cursos/palestras de gestão de documentos?	
Os cursos/palestras motivam os servidores? Eles buscam modificar a forma como tratam os documentos e a informação?	
Os servidores se sentem responsáveis pela documentação do setor? Preocupam-se com sua organização, avaliação e destinação?	Dados Pessoais
Nome:	
Idade:	
Setor:	
Tempo de serviço como servidor público:	
Tempo de serviço como servidor público na UFMG/JF:	
Escolaridade:	
Área de formação:	

Gestores das áreas de Arquivo

Quais os setores responsáveis pela implementação da LAI na instituição?	Lei de Acesso à Informação
Estes setores buscam informação no seu setor para responder aos questionamentos recebidos?	
No setor, quem responde aos questionamentos recebidos?	
Onde este servidor busca informação para responder aos questionamentos?	
Vocês sempre conseguem responder com agilidade e com a informação completa?	
O(A) Sr(a). pode me dizer se e como a LAI mudou os procedimentos de gestão da informação na instituição?	Gestão de Documentos
Há um programa de gestão de documentos na instituição?	
Na instituição existe um sistema de protocolo (manual ou digital)? Todos os documentos passam por este sistema, inclusive os internos?	
No seu setor, os servidores utilizam o Plano de Classificação para organizar os documentos nos arquivos? Utilizam a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos para fazer a avaliação dos documentos?(Como é feita a avaliação dos processos judiciais?)	
Você pode me falar sobre como é feita a avaliação e destinação dos documentos em seu setor?	
E quanto aos documentos a serem eliminados? É feito um registro deles? E os destinados à guarda permanente? Onde ficam armazenados?	
Você pode me falar como você percebe o trabalho da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos na instituição?	
Como a documentação chega ao arquivo? Está listada, organizada, avaliada e destinada?	
Vocês utilizam o e-mail para comunicação oficial, com outros setores ou fora da instituição? Como vocês organizam, armazenam, avaliam e destinam os e-mails?	Percepção do gestor em relação ao servidor
A instituição oferece cursos de gestão da informação ou gestão de documentos?	
A instituição ofereceu treinamento ou palestras para a implementação da LAI?	
Há interesse dos servidores para a inscrição nos cursos/palestras de gestão de documentos?	
Os cursos/palestras motivam os servidores? Eles buscam modificar a forma como tratam os documentos e a informação?	
Os servidores se sentem responsáveis pela documentação do setor? Preocupam-se com sua organização, avaliação e destinação?	
Os servidores buscam orientação de como organizar e acondicionar os documentos?	
Nome:	
Idade:	Dados Pessoais
Setor:	
Tempo de serviço como servidor público:	
Tempo de serviço como servidor público na UFMG/JF:	
Escolaridade:	
Área de formação:	

Gestores das áreas de registro, protocolo e controle

Quais os setores responsáveis pela implementação da LAI na instituição?	Lei de Acesso à Informação
Estes setores buscam informação no seu setor para responder aos questionamentos recebidos?	
No setor, quem responde aos questionamentos recebidos?	
Onde este servidor busca informação para responder aos questionamentos?	
Vocês sempre conseguem responder com agilidade e com a informação completa?	
O(A) Sr(a). pode me dizer se e como a LAI mudou os procedimentos de gestão da informação na instituição?	Gestão de Documentos
Há um programa de gestão de documentos na instituição?	
Na instituição existe um sistema de protocolo (manual ou digital)? Todos os documentos passam por este sistema, inclusive os internos?	
O sistema utiliza o Plano de classificação como uma das informações de registro dos documentos?	
As categorias de processos, quais são? E a temporalidade?	
Na instituição existe sistema eletrônico de gestão de documentos? Se sim, qual? É obrigatório ou facultativo? Todos os servidores tem acesso à ele? Qual é o índice de adesão?	Percepção do gestor em relação ao servidor
A instituição oferece cursos de gestão da informação ou gestão de documentos?	
A instituição ofereceu treinamento ou palestras para a implementação da LAI?	
Há interesse dos servidores para a inscrição nos cursos/palestras de gestão de documentos?	
Os cursos/palestras motivam os servidores? Eles buscam modificar a forma como tratam os documentos e a informação?	
Os servidores se sentem responsáveis pela documentação do setor? Preocupam-se com sua organização, avaliação e destinação?	Dados Pessoais
Nome:	
Idade:	
Setor:	
Tempo de serviço como servidor público:	
Tempo de serviço como servidor público na UFMG/JF:	
Escolaridade:	
Área de formação:	

ANEXO G: Memória de Reunião da CPAD-SJMG/TRF1, em 9 set. 2015 (cópia de documento).

1



Memória da Reunião		
Identificação da Reunião		
3ª Reunião da Comissão Permanente de Avaliação e Gestão Documental - CPAD		
Portaria DIREF N.007 DE 13 DE JANEIRO DE 2015		
	Horário	Local
9.9.2015	16:30h	Sala de Reuniões da DIREF

Participantes		
Nome	Órgão/Tel	Rubrica
Miguel Ângelo de Alvarenga Lopes – Diretor do Foro	DIREF – 3501 1352	
Evaldo de Oliveira Fernandes, filho - Presidente	14ª Vara	
Lúcio de Souza Barros	NUCIU	
João Nogueira de Freitas Neto	SEDAJ	
Márcia Regina dos Santos	SEBIB	
Marcos Alves Arruda	SECAM	
Cristiano Amaro	SEVEA/NUCOI	

Assuntos Tratados / Deliberações
1. Resultado dos trabalhos do descarte do acervo de processos administrativos. (PA SEI 0004377-56) O Servidor Marcos da SECAM passou os resultados do descarte administrativo, informando que foram analisados aproximadamente 13.000 processos dos quais 9.009 encontram-se prontos para o descarte. O edital de descarte do material será objeto de análise da assessoria jurídica.
2. Programação do descarte judicial contemplando atividades em 2015 e 2016 (PA SEI 0009463-08) A servidora Márcia, da SEBIB, informou que o tribunal enviou a listagem dos processos passíveis de descarte, a qual apontou aproximadamente 35.000 processos. Foi informado que as pessoas que irão compor o grupo de trabalho já foram indicadas e contatadas. Foi questionado o problema da greve a influenciar no início dos trabalhos, previsto para o mês de outubro/2015. O diretor do foro determinou que, se necessário, as pessoas previamente indicadas, que ainda estiverem em greve no dia 1º/10/2015, sejam substituídas por outros servidores que não estão nessa condição, dada a impossibilidade de pagamento de horas extras a servidor em greve.
3. Cadastramento dos processos antigos (PA SEI 0004393-10) O supervisor da SEDAJ informou que foram cadastrados aproximadamente 91.000 processos desde 2006, faltando a inclusão de 8.000 processos, que já se encontram classificados. As execuções fiscais (31.481) não serão cadastradas. Foi lembrado pelo supervisor da SEDAJ o problema com o programa gerador de código de barras, o qual já foi encaminhado via e-sosti à informática do tribunal, que ainda não deu solução. Se até 30/set/2015 não chegar uma solução, deverá ser enviado memorando ao diretor do foro, para encaminhar a questão ao tribunal.

1



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Minas Gerais

4. Treinamento na área de gestão documental de documentos da atividade forense e de autos judiciais findos. (PA SEI 0004325-60) Continua sendo aguardada a montagem do treinamento da gestão documentos nas varas. (Márcia)
5. Criação de um fórum permanente de perguntas e respostas para os servidores envolvidos com a gestão documental Este tema será trabalhado após o treinamento de gestão documental nas varas. (item 4 acima)
6. Estruturação administrativa da Gestão Documental – proposta a ser apresentada (PA SEI 0004395-77) O diretor do foro comunicou a edição da resolução nº 24 do tribunal, que deu autonomia às seccionais para alterarem a estrutura administrativa. Ele comunicou que está sendo elaborado um estudo para possibilitar a criação/estruturação do Núcleo de Gestão Documental. O diretor do foro solicitou que a comissão apresente uma proposta de estruturação do Núcleo de Gestão Documental, incluindo funções comissionadas e remanejamento de seções já existentes, nos moldes já apresentados ao tribunal.
7. Situação do galpão do arquivo O diretor do foro informou que estão sendo desenvolvidas algumas medidas para corrigir alguns dos problemas na estrutura do galpão do arquivo judicial, no bairro Nova Suíça, informadas por relatório elaborado pelo supervisor da SEDAJ. O diretor informou que fará visita ao galpão com a finalidade de verificar de perto os problemas apontados no relatório.

Autenticação		
Responsável	Data	Assinatura
MARCIA REGINA SANTOS	9 de setembro de 2015	

ANEXO H: Listagem de eliminação de documentos da UNIFAL – janeiro 2015 (cópia de documento).

LISTAGEM DE ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS					ÓRGÃO/SETOR: Unifal-MG/Seção de Arquivo
ÓRGÃO/ ENTIDADE: Universidade Federal de Alfenas					Listagem nº: 01/2015
UNIDADE/SETOR: Pró-Reitoria de Administração e Finanças/Seção de Arquivo					Folha nº: 01/01
Código referente à classificação	Descritor do código	Datas-limite	Unidade de arquivamento		Observações e/ou justificativas
			Quantificação	Especificação	
021.1	Candidatos a Cargos e Emprego Públicos: Inscrição e Curriculum Vitae	1999 - 2008	98	Caixas	Documentos acondicionados em caixas de tamanhos variados e amontoados. Mensurou-se a documentação (comprimento x altura x largura x 12), obtendo-se o valor 31,38 metros lineares.
030.1	Cadastro de Fornecedores	1995-2001	12	Caixas arquivo	1,68 metros lineares
062.4	Referência e Circulação	2008-2011	100	Caixas arquivo	Recibo de empréstimo e devolução de livros da Biblioteca da Universidade. 14,00 metros lineares
125.114	Correção de provas	2000-2002	07	Caixas	-Documentos acondicionados em caixas de tamanhos variados e amontoados. -Mensurou-se a documentação (comprimento x altura x largura x 12), obtendo-se o valor 2,88 metros lineares. -Não tem ação judicial em trânsito do vestibular no período de 2000 a 2002
125.31	Provas. Exames. Trabalhos	1933-1983 1987-1989 1995-2007	32	Caixas arquivo	As notas foram registradas entre os anos 1933 a 2007 no histórico escolar. 4,48 metros lineares
125.33	Registro de conteúdo programático ministrado, rendimento e frequência	1941-1973 1975 1981-1990	17	Caixas arquivo	2,38 metros lineares
MENSURAÇÃO TOTAL: 56,80 metros lineares					
DATAS-LIMITE: 1933 - 2011					
ALFENAS, ____ / ____ / 2015		ALFENAS, ____ / ____ / 2015		ALFENAS, ____ / ____ / 2015	
_____ FLAVIANO PEREIRA FERNANDES Responsável pela Seleção		_____ ALEX TRINDADE BARBOSA Presidente da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos		_____ PAULO MÁRCIO DE FARIA E SILVA Reitor	
RIO DE JANEIRO, ____ / ____ / ____ AUTORIZO: _____ JAIME ANTUNES DA SILVA Diretor-Geral do Arquivo Nacional					

ANEXO I: Termo de Abertura de Projeto – SJMG/TRF1, em 10 de julho de 2015 (cópia de documento).



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1ª Região

PCTT: 00.13.00.00

TERMO DE ABERTURA DE PROJETO – TAP

IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO			
NOME DO PROJETO Descarte Judicial/SJMG – 2015 / 2016			
OBJETIVO GERAL Descarte de autos judiciais findos no arquivo judicial de Belo Horizonte – ANO 2015 / 2016			
DOCUMENTO DE REFERÊNCIA Recomendação nº 37, de 15/08/2011, do Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 318, de 04/11/2014, do Conselho da Justiça Federal. Ata da 2ª Reunião da Comissão Permanente de Avaliação e Gestão Documental - CPAD (Doc. SEI nº 0671057)			
PARTES INTERESSADAS DIREÇÃO DO FORO CPAD NUCJU SEDAJ			DATA Jun / 2015
GERENTE DO PROJETO MÁRCIA REGINA DOS SANTOS			RAMAL 3501.1763
HISTÓRICO DE REGISTRO			
VERSÃO	DATA	AUTOR (elaboração/alteração)	DESCRIÇÃO
I	Jun/2015	Márcia Regina dos Santos João Ribeiro Neto (Aposentado durante a elaboração deste projeto)	Planejamento de descarte judicial contemplando atividades em 2015 e 2016, com objetivo de efetuar previsão orçamentária de despesas, considerando encerramento em Maio/2016.
ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (indicar os objetivos estratégicos relacionados ao projeto)			
Buscar a satisfação do usuário/cidadão assegurando: • consulta aos documentos de natureza pública a quantos dela necessitarem; • proteção especial a documentos de arquivos como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação; • gestão de documentos produzidos pelo Poder Judiciário em razão do exercício das suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como de preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda; • guarda dos documentos de valor permanente, considerados inalienáveis e imprescritíveis; • acesso às informações e a proteção de direitos; • preservação de processos e documentos de interesse para o patrimônio histórico e cultural da nação; e • preservação, pesquisa e divulgação da história do Poder Judiciário, bem como das informações de caráter histórico contidas nos acervos judiciais.			
JUSTIFICATIVA (descrever a situação/problema; o porquê do projeto)			
O procedimento de descarte consiste é uma das etapas da Gestão de Autos Findos, cuja realização auxilia a gestão arquivística na medida em que libera espaço e propicia a organização do acervo que foi trabalhado, contribuindo para se atingir os objetivos de: (1) conservar os processos e documentos, (2) dar acesso imediato ao acervo arquivado, (3) preservar a memória institucional e da sociedade e (4) permitir a regularização de eventuais inconformidades.			



Neste sentido, o presente projeto se justifica pelas seguintes razões:

- Assegura a autenticidade, a integridade, a segurança, a preservação e o acesso de longo prazo aos documentos e processos face às ameaças de degradação física.
- Otimiza a organização do espaço físico do arquivo judicial de Belo Horizonte.
- O acervo de autos judiciais findos acautelados no Arquivo Judicial de Belo Horizonte acumula processos cujo objeto já cumpriu a temporalidade estabelecida pela Recomendação nº 37, de 15/08/2011, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS DO PROJETO (o que se deseja alcançar com o projeto, se possível, com resultados mensuráveis)

Objetivo Geral:

Dar cumprimento à Resolução nº 318, do Conselho da Justiça Federal, de 04/11/2014, que dispõe sobre o Programa de Gestão Documental e Memória da Justiça Federal.

Objetivos Específicos:

- Organizar, de modo eficiente, a geração, o gerenciamento, a manutenção e a destinação dos documentos;
- Selecionar e preservar a documentação, eliminando os documentos que não tenham valor administrativo, fiscal, legal, histórico ou científico;
- Assegurar o acesso à informação governamental quando e onde se fizer necessária ao Governo e aos cidadãos;
- Garantir a preservação e o acesso aos documentos de caráter permanente, reconhecidos por seu valor histórico e científico;
- Possibilitar a abertura de vaga para recebimento de mais processos recentemente arquivados pelas varas de Belo Horizonte.

BENEFICIÁRIOS (órgãos, unidades ou pessoas que serão beneficiadas com o projeto)

Beneficiários imediatos: Justiça Federal de Minas Gerais, Varas de Belo Horizonte e Seção de Depósito e Arquivo Judicial

Beneficiários mediatos: Pesquisadores e Jurisdicionados

PARTES ENVOLVIDAS E SUAS RESPONSABILIDADES NO PROJETO

- Diretor do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais – Disponibilizará a verba orçamentária para cobertura das despesas com horas extras dos servidores especialistas.
- Comissão de Avaliação e Gestão Documental da Seção Judiciária de Minas Gerais – Será responsável pelo registro administrativo do procedimento por meio de autuação de processo administrativo, bem como por responder às eventuais dúvidas realizadas pela equipe de servidores especialistas, por meio de consultas enviadas pelo coordenador do procedimento.
- Supervisor da Seção de Depósito e Arquivo Judicial – Deverá disponibilizar acesso aos processos e o local onde serão desenvolvidas as atividades do fluxo de trabalho do descarte, bem como funcionários terceirizados do quadro da SEDAJ para realizarem as atividades operacionais e de logística do procedimento.

ESCOPO (descrever quais atividades e tarefas serão realizadas e como)

ATIVIDADES	PRAZO	TAREFAS
Solicitar ao Tribunal os relatórios dos processos a serem trabalhados	Até 10/AGO/2015	• Encaminhar ao Tribunal os parâmetros necessários para geração do relatório dos processos passíveis de descarte, bem como o resultado do cálculo do plano amostral. • Conferência dos relatórios enviados pelo Tribunal
Preparação dos processos para a fase de análise casualística	ATÉ 31/JAN/2016	• Desarquivamento, lançamento de localização específica, emissão de guias de localização e conferência.
Análise casualística e conferência de dados cadastrais dos processos	ATÉ 31/JAN/2016	• Análise das peças processuais, conferência de dados cadastrais, retirada de peças de guarda permanente.
Organização dos processos e peças retiradas	ATÉ 31/JAN/2016	• Lançamento de localização física, arquivamento das peças de guarda permanente, geração de guias, abertura de livros de sentenças.
Organização dos processos do Plano Amostral	ATÉ 28/FEV/2016	• Lançamento de movimentação processual e localização física, arquivamento dos processos na guarda permanente (amostral).



Geração do Relatório e Edital de Eliminação	ATÉ 31/MAR/2016	• Lançamento de movimentação processual • Geração do relatório e confecção do edital de eliminação • Elaboração do Termo de Aprovação dos Relatórios • Publicação em jornal do relatório e edital de eliminação e disponibilização para consulta nos murais e na Internet
Preparação para eliminação	ATÉ 15/ABR/2016	• Retirada de grampos, plástico, clips, colchetes e separação de capa e conteúdo. • Solenidade de entrega simbólica do papel para entidade sem fins lucrativos
Encerramento do procedimento e Doação do papel	30/ABR/2016	• Entrega efetiva do papel e respectivo acompanhamento do processo de fragmentação. • Emissão dos Termos de Fragmentação e de Doação • Lançamento da movimentação processual de processo eliminado

Obs.:

1. O trabalho deverá ser acompanhado por um coordenador dedicado em tempo integral e deverá ser acompanhado de perto pelo Supervisor do Arquivo Judicial, que coordenará os procedimentos de arquivamento e desarquivamento dos processos, evitando o desaparecimento da localização física e consequente perdimento dos mesmos.
2. O trabalho de desarquivamento, arquivamento, lançamento de fases e localização, conferência de dados no sistema processual e emissão de guias será realizado pelo pessoal terceirizado da SEDAJ, que já possui experiência na atividade.
3. O trabalho de análise casual e retirada de peças será realizado por servidores de vara com experiência em tramitação processual na primeira e na segunda instância. O trabalho destes servidores será realizado em regime de horas extras, como solução para a indisponibilidade destes servidores no horário de expediente normal de trabalho.

NÃO-ESCOPO (o que não será realizado)

Não serão objeto de análise os processos de classes não contempladas entre os parâmetros estabelecidos para o descarte 2015/2016, exceto os processos dependentes e apensos que tenham conexão com o processo originário incluso no relatório dos processos passíveis de descarte.

PRÉ-REQUISITOS (projetos, atividades ou recursos indispensáveis)

Mão-de-obra qualificada para a análise de autos judiciais com tramitação em primeiro e segundo grau de jurisdição.

RISCOS E OPORTUNIDADES (incluir planos de contingência)

Não sendo suficiente o prazo estipulado para término da análise da totalidade dos processos constantes do relatório do tribunal, proceder ao descarte do montante que estiver pronto até a data de 29/02/2016.

PRAZO ESTIMADO (mês/ano previsto para a conclusão do projeto)

Agosto/2015 a Abril/2016 (9 meses).

CUSTO ESTIMADO / FONTE DOS RECURSOS

CUSTO ESTIMADO: R\$ 135.000,00 (Cento e trinta e cinco mil reais)

FONTE DOS RECURSOS: Orçamento da Seção Judiciária de Minas Gerais - Programa de Trabalho Pago - Pessoal Ativo da União - Nacional PTRES 085261/2015

**DETALHAMENTO DO CUSTO:**

Estimativa de Custos de Horas Extras para o Descarte de Autos Findos 2015/2016	
Período:	De Setembro/2015 a Fevereiro/2016
Dias Úteis:	90
Tipo de Processo:	JEF Cível e Previdenciário
Classe Processual:	Diversas, exceto criminal
Processos por servidor:	15
Valor Máximo da Hora-extra:	R\$ 150,00
Valor Médio da Hora-extra:	R\$ 123,00
Número de Servidores:	5
Horas trabalhadas por servidor/dia:	2
Total de HE x N. Servidores:	900
Volume de processos/recurso dispon.:	13.500
Custo/Volume de Processos x Vr. HE Máx.:	R\$ 135.000,00

Benefício: Cálculo de Liberação de espaço em metro linear (ml)	
Média Processos por pacote:	20
Pacotes por estante:	30
Pateleiras por estante:	6
Medida prateleira em metro linear:	0,9
13.500	121,5 ml
Estantes x sobrevida	
Estantes	Meses
22,5	2,5

PLANO DE COMUNICAÇÃO DO PROJETO

UNIDADE GESTORA

Direção do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais

ENCAMINHAMENTO DO TAP

UNIDADE GESTORA

Direção do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais

GERENTE DO PROJETO MÁRCIA REGINA DOS SANTOS	DATA 10/07/2015	ASSINATURA
DIRETOR DA UNIDADE DEMANDANTE MIGUEL ÂNGELO DE ALVARENGA LOPES	DATA __/__/2015	ASSINATURA