

GESTÃO DOCUMENTAL E DIREITO DE ACESSO: INTERFACES

RECORDS MANAGEMENT AND THE RIGHT TO ACCESS: INTERFACES

IEDA PIMENTA BERNARDES | Especialista em Organização de Arquivos pelo IEB/ECA da Universidade de São Paulo; diretora técnica do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Arquivo Público do Estado de São Paulo; coordenadora da política de gestão documental e dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) na administração estadual; professora do curso de Introdução à Política e ao Tratamento de Arquivos da PUC-SP.

RESUMO

A política de gestão documental contribui para uma administração pública transparente e responsável, mas também tem uma finalidade social: o acesso à informação. Sua eficácia depende da atuação competente de um arquivo público moderno e democrático, tão comprometido com a preservação de acervos permanentes quanto com a gestão documental, o tratamento e acesso à informação.

Palavras-chave: gestão documental; acesso à informação; arquivo público; política pública.

ABSTRACT

Records management policy contributes to a transparent and accountable public administration, but it also has a social purpose: access to information. Its effectiveness depends on the competent performance of a modern and democratic public archives, as committed to the preservation of the historical documents as to records management, information treatment and access to information.

Keywords: records management; access to information; public archive; public policy.

RESUMEN

La política de gestión de documentos contribuye para una administración pública transparente y responsable, pero también tiene una finalidad social: acceso a la información. Su efectividad depende del desempeño competente de un archivo público moderno y democrático, tan comprometido con la preservación de los archivos históricos como con la gestión de documentos, tratamiento y acceso a la información.

Palabras clave: gestión de documentos; acceso a la información; archivo público; políticas públicas.

Documentos de arquivo são geridos desde a criação para preservar seu valor e significado. Arquivos são fontes confiáveis de informação para ações administrativas responsáveis e transparentes.¹

Este artigo procura destacar alguns aspectos do tema proposto a fim de contribuir para que este momento de reflexão e compartilhamento de experiências não perca de vista questões fundamentais que são estruturantes da realidade dos arquivos. É necessário rever, aprimorar e inovar em ações efetivas de enfrentamento dos desafios propostos pela gestão, preservação e acesso, como processo contínuo, integrado e interdependente, visando à promoção da transparência administrativa e à proteção de direitos dos cidadãos.

A gestão documental no setor público é, sobretudo, um dever legal² e uma ação governamental com finalidade social: o direito à informação. Por essa razão, deve ser concebida e praticada como política pública, mesmo porque o acesso à informação antecede e viabiliza o exercício de outros direitos sociais, como a participação popular e o controle social.

A despeito da diversidade de práticas e concepções vigentes, essa premissa constitui-se em orientação segura para a grande obra de construção da política de gestão documental. É inegável sua dimensão normativa, como conjunto de regras e procedimentos, e também empírica, como conjunto de operações técnicas. Entretanto, conduzida por finalidade social específica, eleva-se à categoria de política pública.³

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

O fato é que se trata de uma questão inadiável, pois o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a centralidade da gestão documental para assegurar o direito de acesso à infor-

1 Epígrafe da Declaração Universal sobre os Arquivos. Disponível em: <<http://www.ica.org/?lid=13343&bid=1101>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

2 Constituição Federal de 1988, art. 216, § 2º: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, art. 1º: “É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação”.

3 Lei n. 8.159, art. 3º: “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente”.

mação,⁴ e a própria administração pública, em todos os níveis, reconhece as dificuldades e problemas decorrentes dessa demanda reprimida.

Se o pleno exercício do direito de acesso e de outros direitos difusos da coletividade decorre da eficácia da gestão documental, e se ela é um dos pilares da construção de uma gestão pública mais transparente e responsável, não há dúvidas que a gestão documental, embora questão de governança administrativa, atende também ao interesse público e social.

De outro ponto de vista, a repercussão interna da gestão documental na máquina pública contribui não apenas para a economia de recursos e a celeridade das decisões e processos de trabalho, mas, também, para tornar disponíveis documentos e informações que podem vir a constituir *provas* para os órgãos de controle interno e externo, nos programas de combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Nesse contexto, a gestão documental representa, no âmbito administrativo, o passaporte da gestão pública para a modernidade democrática, entendida como a oferta de serviços públicos com qualidade cada vez maior a conjuntos cada vez mais amplos da população.

Além disso, a gestão documental incide diretamente no processo de construção do patrimônio documental, pois determina a preservação e autoriza a eliminação de documentos. Durante o processo de avaliação, a mais estratégica das atividades da gestão documental, serão definidos os critérios norteadores da constituição de acervos permanentes. Nesse processo, a construção do patrimônio documental é uma operação que pressupõe o manejo de *valores* que são historicamente situados e norteiam a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, o conhecimento sobre a produção documental e seu valor probatório e informativo define os vetores das políticas de preservação (Bernardes, 2010).

Concordo com Heredia Herrera (2013) que o ciclo de vida dos documentos e as idades ativa, semiativa e inativa dos documentos exigem uma revisão terminológica e conceitual. Primeiro, porque não podemos afirmar que os documentos permanentes são inativos; em seguida, porque a gestão documental pressupõe uma continuidade desde antes da produção dos documentos até depois de decidida sua conservação permanente. Nesse sentido, não há motivos para supor uma ruptura no ciclo de vida dos documentos entre as fases corrente e intermediária e a fase permanente, ou um antagonismo entre o valor de prova e o de testemunho.

Na administração pública brasileira, esse elo perdido tem ocasionado, inclusive, a instituição de dois arquivos que disputam as prerrogativas de “instituição arquivística pública”⁵: o “arquivo administrativo” e o “arquivo histórico”, sem nenhum intercâmbio ou integração entre eles. Com esse divórcio institucionalizado, fomenta-se uma tensão entre as normas e

4 Uma leitura atenta do texto constitucional revela um profícuo diálogo do artigo 5º, inciso XXXIII, com o artigo 216, § 2º, indicando com clareza que o dever do poder público em promover a gestão da documentação governamental é uma condição necessária para assegurar o acesso à informação.

5 A lei n. 8.159 define como prerrogativas das “instituições arquivísticas públicas” a administração da documentação pública e de caráter público (art. 17), bem como a autorização para a eliminação de documentos públicos (art. 9º).

procedimentos da gestão documental e aqueles praticados no tratamento arquivístico de acervos permanentes, quando o natural e necessário seria um trabalho colaborativo e integrado entre ambos.

Além disso, é notável a ruptura entre a teoria e a prática. Se a incorporação crescente das novas tecnologias promoveu um florescimento das discussões teóricas acerca dos documentos digitais e da gestão documental a eles aplicada, por outro lado, a prática da gestão documental, mesmo em relação aos documentos convencionais, ainda é muito incipiente nos órgãos e entidades públicas.

No mundo contemporâneo, a aplicação de ferramentas informatizadas para controlar crescentes volumes de documentos, bem como a busca pela simplificação de procedimentos, economia e agilidade, nos dão a impressão de que os documentos têm merecido atenção muito maior dos profissionais da área do que os próprios arquivos. É preocupante que nessa transição para a gestão eletrônica o controle sobre os documentos parece ganhar proeminência em relação à posse física ou à custódia dos acervos (Heredia Herrera, 2013). Nesse cenário, o acesso amplo e gratuito aos documentos e informações, bem como sua preservação ao longo do tempo ficam comprometidos.

É preciso reconhecer que a popularização dos meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação, bem como as providências organizacionais determinadas pela Lei de Acesso à Informação (LAI),⁶ acabaram por alçar a *informação* a uma posição de superior destaque, o que induz os nossos sentidos a acreditar que ela, a informação, possui uma existência autônoma descolada da materialidade da qual, de fato, ela não se separa: o *documento*.⁷

Entretanto, as informações confiáveis são aquelas registradas, independentemente do suporte ou formato, com contexto, organicidade e valor de prova; ou seja, são as informações contidas em *documentos de arquivo*.

O acesso à informação de que trata a LAI compreende, entre outros, os direitos de obter informações contidas em *registros ou documentos*, informações *primárias, íntegras, autênticas e atualizadas*, sobre *atividades* exercidas pelos órgãos e entidades, relativas à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, programas, projetos e ações dos órgãos e entidades, resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas.⁸

Tais informações, mencionadas expressamente no texto legal, são as *informações arquivísticas*, que registram o exercício de funções e atividades institucionais e, por essa razão, comprovam e garantem a eficácia dos atos, nos âmbitos administrativo e jurídico.

6 A lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, (LAI), determinou providências ao poder público para promover a transparência ativa, garantir o acesso imediato à informação disponível, a instalação de Serviços de Informações ao Cidadão (SICs) e a definição de instâncias recursais no caso de negativa de acesso à informação.

7 A LAI menciona treze vezes a palavra documento, em onze artigos (art. 4º, II; art. 7º, II; art. 7º, § 3º; art. 9º, b, c; art. 12; art. 13; art. 13, parágrafo único; art. 18; art. 21, parágrafo único; art. 30, II; art. 32, VII; art. 35, § 3º), uma única vez arquivos públicos (art. 7º, II) e nenhuma vez gestão de documentos.

8 LAI, art. 7º, II, IV, V, VI, VII, "a" e "b".

Nesse contexto, parece evidente que o acesso decorre, sobretudo, da gestão documental e do *tratamento das informações* e não apenas de infraestrutura tecnológica, como querem nos convencer os apelos do mercado e como parecem acreditar muitos gestores e dirigentes públicos.

O conceito de *tratamento da informação* tal como apresentado na LAI,⁹ coincide quase que integralmente com o de *gestão documental* previsto na Lei de Arquivos, acrescido de algumas ações mais apropriadas ao contexto digital (transporte, transmissão, distribuição, armazenamento). A classificação mencionada na definição, no contexto do texto legal, provavelmente, refere-se à classificação da informação pelas autoridades competentes quanto ao grau e prazo de sigilo; entretanto, admite outro sentido, o da *classificação arquivística*, que relaciona o documento ou informação à função ou atividade responsável por sua produção.

As dificuldades em localizar documentos ou em recuperar informações, as mais atuais, ainda em trâmite, ou as mais remotas, arquivadas, especialmente nos prazos legais estabelecidos pela LAI,¹⁰ é consequência natural e previsível de serviços de protocolo e arquivo deficientes, bem como da inexistência ou fragilidade de arquivos públicos.

Se em alguns contextos organizacionais, os arquivos são tratados ainda hoje como matéria de erudição histórica, em outros estão sendo reduzidos a uma questão tecnológica, ignorando-se os complexos aspectos envolvidos na produção, tratamento e preservação de documentos e informações orgânicas, autênticas e confiáveis na longa duração.

Na administração pública, em todas as esferas, nota-se que os desafios da gestão documental estão sendo delegados, não aos arquivistas ou profissionais capacitados na área, mas aos especialistas em informática que, em geral, não possuem conhecimentos sobre a natureza dos arquivos, dos documentos e das informações arquivísticas.

Nesse contexto, a teoria, os conceitos e as técnicas que deveriam orientar a prática arquivística estão sendo preteridos pelas promessas das modernas tecnologias da informação de uma administração sem papel e de armazenamento ilimitado nas nuvens, mesmo que representem custos muito mais elevados.

Diante da progressiva incorporação de novas tecnologias à produção e armazenamento de documentos e informações arquivísticas digitais, é urgente o fortalecimento e a atuação dos arquivos públicos, especialmente na definição de requisitos de segurança e de preservação de longo prazo.

Por isso, espera-se que os arquivos públicos colaborem na definição de estratégias, procedimentos e técnicas de segurança e preservação digital, com a finalidade de garantir a integridade, a confiabilidade e a disponibilidade de documentos arquivísticos digitais no longo prazo. É preciso assegurar que a política de gestão documental será aplicada tanto

9 A LAI define em seu art. 4º, inciso V, tratamento da informação como “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”.

10 A LAI determina no art. 11 que não sendo possível conceder o acesso imediato à informação, o órgão ou entidade deverá fazê-lo em prazo não superior a vinte dias, prorrogável por mais dez, mediante justificativa expressa.

nos ambientes convencionais, quanto nos digitais ou híbridos em que os documentos e as informações foram produzidos e armazenados.

ARQUIVO PÚBLICO E GESTÃO DOCUMENTAL: O AGENTE E A AÇÃO

Todos reconhecem as enormes dificuldades dos estados e municípios para institucionalizarem seus arquivos públicos. Por outro lado, em geral aqueles formalmente instituídos não contam com posição hierárquica, corpo técnico, estrutura e recursos necessários ao exercício do papel estratégico que lhes foi confiado: o de responsáveis pela *administração da documentação pública ou de caráter público*, em todos os níveis de governo e em todos os Poderes.¹¹

Essas dificuldades se tornam mais graves se considerarmos a complexidade das estruturas governamentais, o aumento expressivo da produção documental nas últimas décadas e os desafios impostos pelo avanço das tecnologias da informação, bem como pela substituição progressiva dos suportes de registro da informação.

Diante disso, as administrações locais e estaduais passaram a considerar como alternativas viáveis, entre outras, a terceirização da guarda de acervos, a digitalização de documentos sem tratamento técnico, a eliminação indiscriminada e a criação de centros de memória, apartados das necessidades cotidianas da administração.

Essas soluções, construídas à margem dos processos e parâmetros arquivísticos, estão criando novos problemas que conduzem novamente à questão central e incontornável: a necessidade de arquivos públicos, em todas as esferas e Poderes, como órgãos responsáveis pela gestão, preservação e acesso, tripé sobre o qual deve se assentar toda e qualquer política de arquivos.

Como ação governamental, a política de gestão documental não resulta de geração espontânea e seria ingênuo e equivocado, considerá-la capaz de se autoimplementar. A eficiência e eficácia dessa política guarda relação direta com a atuação propulsora e vigorosa do arquivo público, órgão com vocação natural e legitimidade para construir *expertise* sobre a matéria no interior da administração pública.

Considerando, ainda, as necessidades decorrentes da implementação da LAI, é urgente a construção de um novo conceito de arquivo público, de perfil institucional moderno e democrático, como órgão de inteligência, executor de funções típicas de Estado.

A construção desse novo conceito deve ocorrer no plano formal, com a revisão da Lei de Arquivos, e também no campo das mentalidades, inclusive entre os próprios profissionais da área, uma vez que muitos ainda concebem o arquivo público apenas como “arquivo histórico” e limitam a sua atuação a órgão de preservação cultural.

11 A Lei de Arquivos, lei n. 8.159, determina em seu art. 17 que “A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”.

Para cumprir seu novo papel, o arquivo público precisa sair do isolamento ao qual se confinou e interagir com os produtores dos documentos e com a realidade pulsante do cotidiano da administração. Os desafios impostos pela gestão documental e pelo acesso à informação contribuirão para que o arquivo público resgate a memória de sua vocação original: servir como instrumento de apoio para que administração pública possa cumprir suas finalidades.

É inegável que os arquivos têm alavancado os estudos históricos e a pesquisa científica no país, mas essa estreita vinculação dos arquivos com a cultura tem sido utilizada para distanciá-los do dia a dia da administração. A esse respeito, vale lembrar as considerações sempre atuais de Shellenberg (1974): os arquivos, mesmo os mais antigos, sempre são necessários nas tarefas de um governo, pois constituem o repositório da experiência oficial necessária à continuidade e consistência de suas ações e de suas decisões. Em síntese, o autor afirma que os arquivos são as bases sobre as quais se assenta toda a estrutura governamental.

Por essa razão, o arquivo público deve constar nos atos legais de sua criação como instituição de natureza técnica, capaz de atuar tanto como órgão de custódia e preservação, quanto como órgão normativo e coordenador do sistema de arquivos, instrumento capaz de dar efetividade à política de gestão documental.

No âmbito organizacional, o arquivo público deve conquistar posição estratégica, de preferência na estrutura da administração direta, compatível com o alcance e abrangência de suas responsabilidades como formulador de políticas públicas, como executor de programas, projetos e ações indispensáveis à implementação dessas políticas, e como órgão fiscalizador, comprometido com a sua efetiva aplicação.

Os processos de formulação, execução e fiscalização das políticas de gestão, preservação e acesso são integrados e complementares e, muitas vezes, simultâneos e interdependentes; encerram alto grau de complexidade pelas inúmeras variáveis e atores envolvidos e são, necessariamente, construções coletivas resultantes de processo democrático e participativo.

No regime federativo, a partir de diretrizes gerais definidas pela União, cabe aos entes federados legislar de forma complementar sobre a gestão documental e o acesso à informação. Nesse sentido, cabe aos estados e municípios formular e aprovar o conjunto de atos normativos que disciplinam essas matérias. A efetiva participação dos arquivos públicos e dos profissionais da área arquivística nesse processo é decisiva para a qualidade e aderência das normas legais às demandas reais da administração.

Esse trabalho exige competência técnica específica, além de habilidade política para sensibilizar a administração superior. Trata-se de um grande desafio para os arquivos públicos; essas decisões, em geral, têm algum impacto orçamentário, razão pela qual a habilidade de negociação é decisiva para o êxito das propostas.

Por outro lado, a *expertise* pressupõe também capacidade de aplicar o conhecimento e, portanto, está relacionada às habilidades e competências de execução. Nesse sentido, cabe ao arquivo público coordenar a implementação das políticas de gestão documental e acesso à informação, no seu âmbito de atuação, o que exige ações contínuas de assistência técnica, capacitação de recursos humanos, acompanhamento e ação fiscalizadora.

A ação fiscalizadora é necessária para garantir a efetividade dos atos normativos e para a geração de indicadores referentes ao grau de conformidade da prática operacional dos arquivos e protocolos com as normas legais e técnicas, o que contribui para o aprimoramento gerencial e a apuração e reparação de atos ilícitos. Ela aproxima o arquivo público dos órgãos de controle interno e externo, tais como as corregedorias da administração,¹² os ministérios públicos¹³ e os tribunais de contas,¹⁴ e contribui para o seu *empoderamento* institucional.

Nesse contexto, a despeito da fragilidade de estrutura e da real escassez de recursos, e de condições materiais e humanas ideais, cabe aos profissionais da área, às associações profissionais e às universidades a ousadia de reivindicar para o arquivo público novas atribuições e responsabilidades, como condição necessária para seu fortalecimento, para o atendimento das demandas da sociedade contemporânea, bem como para o atendimento das expectativas e necessidades atuais da administração pública.

O redesenho de sua missão institucional certamente criará novas oportunidades para o arquivo público expandir sua presença e conquistar visibilidade no interior da administração pública, além de ocupar novos espaços de participação e decisão.¹⁵ A construção dessa capilaridade na administração pública exige que o arquivo público coloque em curso estratégias de articulação e integração tanto para dentro da administração quanto para fora, construindo canais eficientes de comunicação oficial e também social.¹⁶

Desse ponto de vista, a modernização do arquivo público é muito mais do que investimento em infraestrutura material e tecnológica, ou ainda na qualidade técnica de atividades e serviços. Ela se traduz, sobretudo, em nova reinserção e ressignificação institucional do arquivo público no âmbito da administração pública, como protagonista da política de trans-

12 O Núcleo de Monitoria e Fiscalização e a Central de Atendimento ao Cidadão (CAC), do Departamento de Gestão do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (Saesp), vêm desenvolvendo ações integradas com a Corregedoria-Geral da Administração, visando ao fiel cumprimento da legislação e normas técnicas referentes à gestão documental e acesso à informação.

13 Desde o ano de 2000, o Arquivo Público do Estado atua como órgão técnico consultivo do Ministério Público Estadual na defesa do patrimônio documental do estado. Esse trabalho vem sendo coordenado pelo Centro de Assistência aos Municípios/DGSAesp visando promover a institucionalização de arquivos públicos municipais, bem como à implementação de políticas municipais de gestão documental e acesso à informação.

14 Está em curso trabalho em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público Estadual e a Corregedoria-Geral da Administração visando orientar os municípios no cumprimento da lei n. 8.159, LC n. 131/2009 e lei n. 12.527.

15 O Arquivo Público do Estado pode ser considerado um bom exemplo desse empoderamento institucional. Como órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (Saesp), é também responsável por formular e implementar a política estadual de arquivo nas áreas de gestão documental, acesso aos documentos públicos, preservação e difusão. Preside o Comitê Gestor do sistema SPdoc e, no contexto da LAI, assumiu a coordenação sistêmica dos Serviços de Informações ao Cidadão (SICs) e da Comissão Estadual de Acesso à Informação (Ceai).

16 Em São Paulo, a estratégia foi firmar parcerias e construir relacionamentos com as 93 comissões de avaliação de documentos e acesso (Cadas) e com os responsáveis pelos protocolos e arquivos, por meio de uma metodologia de trabalho essencialmente participativa. Com esse objetivo, investimos na capacitação de servidores e na edição de atos normativos e publicações técnicas, inclusive em páginas da Internet.

parência e de acesso à informação, mesmo porque possui vocação natural para promover e orientar o tratamento da informação, visando à sua recuperação imediata e futura.

GESTÃO DOCUMENTAL E SISTEMA DE ARQUIVOS

Um dos instrumentos mais eficazes para viabilizar a implementação de políticas de gestão documental é a instituição de sistemas de arquivos. Trata-se de mecanismo que viabiliza a padronização de procedimentos e a aplicação de normas técnicas em contextos organizacionais mais abrangentes e complexos.

A gestão sistêmica é um esforço necessário para promover a integração de estruturas administrativas dispersas, de modo a estabelecer entre elas um vínculo de natureza técnica. Nesse sentido, sistema de arquivos “é o conjunto de arquivos de uma mesma esfera governamental ou de uma entidade privada que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado e articulado na consecução de objetivos comuns” (Camargo; Bellotto, 1996).

O sistema de arquivos é uma ideia reguladora, tem uma existência lógica e abstrata. Não é órgão nem agente, e nem é capaz de autogestão. Daí porque sistemas de arquivos sem coordenação central competente estão condenados ao fracasso, e seria equivocado imputar esse fracasso à ideia ou ao conceito.¹⁷

A gestão sistêmica de arquivos e protocolos deve prever a estruturação de um órgão central, órgãos setoriais e subsetoriais, bem como a respectiva definição de suas atribuições, competências e responsabilidades. O órgão central do sistema de arquivos é o arquivo público, com atribuições normativas, de assistência técnica, capacitação e fiscalização, sendo órgãos setoriais e subsetoriais as unidades técnicas de arquivo e protocolo dos órgãos e entidades da administração pública.

É preciso prever na estrutura interna do arquivo público um setor especializado responsável exclusivamente pelo pleno funcionamento do sistema.¹⁸ Essa providência é decisiva para a constituição de corpo técnico capacitado na área e para a criação de ação orçamentária própria para a política de gestão documental.

O órgão central deve construir canais de comunicação permanente com os órgãos setoriais e subsetoriais, a fim de disseminar normas legais e técnicas, orientar e monitorar o funcionamento dos serviços e a execução de atividades e procedimentos. Deve também manter interlocução permanente com as comissões de avaliação de documen-

¹⁷ A administração pública, em todos os níveis, utiliza com frequência a gestão sistêmica para controlar e padronizar procedimentos em diversas áreas-meio como, por exemplo, em orçamento e finanças, recursos humanos, material e patrimônio, comunicação e transportes internos. Esse mecanismo pode ser aplicado aos arquivos e protocolos com bons resultados, desde que conte com uma coordenação atuante em nível central.

¹⁸ Somente no ano de 2006 foi criado formalmente na estrutura do Arquivo Público do Estado o Departamento de Gestão do Sistema de Arquivo do Estado de São Paulo (DGSaesp), com a atribuição de coordenar o funcionamento do sistema, propor diretrizes, normas e procedimentos, prestar assistência técnica e promover a capacitação de servidores dos serviços de arquivo e protocolo.

tos e com outros grupos ou comissões instituídas para a realização de atividades ou estudos específicos.¹⁹

Da integração das partes com o órgão central, bem como da articulação das partes entre si, decorre o compartilhamento e a disseminação do conhecimento que gradualmente vai sendo produzido, num processo bastante democrático e participativo.²⁰ Uma vez definidas e oficializadas as normas e procedimentos, o órgão central deve investir em capacitação,²¹ assistência técnica e monitoramento.

Com a construção de canais oficiais de comunicação e de procedimentos operacionais padrão, as transferências e recolhimentos de documentos dos órgãos setoriais ao órgão central serão realizados de forma regular e sistemática, o que desonera os órgãos produtores e garante a retroalimentação dos acervos intermediário e permanente, assegurando o pleno funcionamento do Sistema de Arquivos.

O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (Saesp), criado pelo decreto n. 22.789, de 19 de outubro de 1984, é frequentemente apontado como uma experiência bem-sucedida de gestão sistêmica. O Saesp está em funcionamento há trinta anos e foi criado com três objetivos que continuam muito atuais: preservar o patrimônio arquivístico, promover a gestão documental e assegurar o acesso aos documentos públicos. A instituição do Saesp e das comissões de avaliação de documentos na década de 1980 criaram condições organizacionais para a formulação de uma política de gestão documental na administração pública do estado de São Paulo.

A implementação do Sistema ganhou maior impulso a partir de 1997 com o projeto “Um sistema de gestão documental para o estado de São Paulo”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), e que resultou na publicação de um *Plano de classificação* e de uma *Tabela de temporalidade dos documentos da administração pública do estado de São Paulo*: atividades-meio, oficializados pelo decreto n. 48.898/2004. Do mesmo ano é o decreto n. 48.897 que dispõe sobre os arquivos públicos e sua gestão, e define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos públicos.

O projeto permitiu a construção de uma metodologia funcional que também vem orientando as comissões de avaliação de documentos e acesso (Cada) na elaboração dos planos de classificação e de tabelas de temporalidade de documentos das atividades-fim dos

19 Na administração paulista, o DG Saesp presta assistência técnica para 93 comissões de avaliação de documentos e acesso (Cadas). Essas comissões que atuavam na avaliação documental e na elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos tiveram suas competências ampliadas pelo decreto regulamentador da LAI para também identificar os documentos e informações sigilosas e pessoais.

20 A esse respeito, o trabalho colaborativo entre o Arquivo Público do Estado e os órgãos setoriais do Saesp produziu bons resultados como, por exemplo, o Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos das Atividades-Meio da Administração Pública do Estado de São Paulo (2004) e o Manual de Normas e Procedimentos para os Protocolos Estaduais (2014).

21 Uma das iniciativas mais exitosas do Arquivo Público do Estado para a capacitação dos recursos humanos do Saesp foi a parceria com a Associação de Arquivistas de São Paulo (ARQ-SP), de 1997 a 2006, para a realização das oficinas do projeto “Como fazer” e a edição de uma coleção de manuais técnicos, num total de dez números cada qual sobre um tema específico.

órgãos e entidades estaduais. Mais atuante como órgão central do sistema de arquivos, o Arquivo Público do Estado foi, aos poucos, redesenhando seu perfil jurídico-institucional e ganhando contornos mais modernos e compatíveis com seu papel de órgão formulador e executor da política estadual de gestão, preservação e acesso aos documentos públicos estaduais.

Por essas razões, a instituição do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo pode ser considerada a pedra fundamental da política de gestão documental e também de acesso à informação na administração paulista, o que vem permitindo ao Arquivo Público do Estado, na atual conjuntura, atuar como protagonista na regulamentação e implementação da LAI.

GESTÃO DOCUMENTAL NO CONTEXTO DA LAI

Havia uma expectativa legítima de que os arquivos públicos participassem efetivamente dos debates e da redação da LAI, bem como de sua regulamentação, em todas as esferas e poderes, a fim de evidenciar no texto legal a estreita vinculação entre a gestão documental e o acesso à informação.²² Entretanto, infelizmente, verifica-se que no cenário nacional o Arquivo Público do Estado de São Paulo é considerado exceção à regra ao participar ativamente da redação do decreto n. 58.052, de 16 de maio de 2012, que regulamentou a LAI no âmbito da administração paulista.

Por oportuno, vale lembrar que, desde a criação do Saesp, o Arquivo Público do Estado é responsável por propor a política de acesso aos documentos públicos estaduais. No entanto, é inegável que a acumulação de conhecimentos e experiências ao longo desses trinta anos como órgão coordenador do sistema de arquivos, bem como suas realizações na área de gestão documental, acabaram por qualificar o Arquivo Público a assumir responsabilidades mais amplas em relação à política de acesso à informação.

A participação do Arquivo Público do Estado no processo de regulamentação da LAI assegurou a incorporação ao decreto de questões estratégicas para o fortalecimento da instituição e para a eficácia da política de gestão documental. Uma das premissas do texto regulamentador é que a implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos é condição necessária para que se assegure o direito fundamental de acesso.²³

O decreto apresentou, ainda, uma seção específica sobre a gestão de documentos, dados e informações, com um conjunto relevante de proposições.²⁴ Em primeiro lugar, ao Arquivo Público do Estado, na condição de órgão central do Saesp, coube a responsabilidade de propor normas, procedimentos e requisitos técnicos complementares, visando ao *trata-*

²² Proposta n. 3 aprovada na sessão plenária da etapa nacional da I Conferência Nacional de Arquivos (I CNARQ), realizada de 15 a 17 de dezembro de 2011, em Brasília.

²³ Decreto n. 58.052/2012, art. 2º.

²⁴ Decreto n. 58.052/2012, cap. II, seção II, do artigo 5º ao artigo 10.

mento da informação, em decorrência de sua vocação original para o exercício dessa atividade como órgão responsável pela política de gestão documental.

Ficou, ainda, formalmente determinado que integram a política estadual de arquivos e gestão de documentos os serviços de protocolo e arquivo, as Cada, o Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (SPdoc),²⁵ e os serviços de informações ao cidadão (SIC).

Nesse contexto, a elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos das atividades-fim, bem como a adesão ao sistema SPdoc, são consideradas ações necessárias para garantir efetividade à política de arquivos e gestão de documentos.

Ao definir o acesso como regra e o sigilo como exceção, a LAI nos propôs um desafio de grandes proporções: a fixação de critérios técnicos e objetivos para a prática da restrição de acesso, tanto para a classificação de *sigilo*, quanto para a proteção de *informações pessoais*.

Na administração pública do estado de São Paulo, em parceria com o Arquivo Público do Estado, esse trabalho de fôlego vem sendo realizado pelas noventa e três (93) Cada, responsáveis pelas pesquisas e estudos necessários à elaboração de *Tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais* (TDDISP).

A aplicação da *classificação de sigilo* será orientada pela mesma metodologia utilizada na *classificação arquivística*, incidindo sobre funções, atividades e séries documentais e não simplesmente sobre “assuntos”, “informações” ou “unidades documentais”. Nesse contexto, fica evidente o entendimento de que o acesso é um aspecto, ainda que dos mais relevantes, da política de gestão documental.

No decreto regulamentador é também expresso que a eficiência dos SICs requer intercâmbio e integração permanente desses serviços com os serviços de protocolo e arquivo, com os gestores de sistemas e bases de dados e com as ouvidorias, que, nas suas respectivas esferas de atuação, compartilham responsabilidades no tratamento, busca e fornecimento de documentos, dados e informações.

Ao Arquivo Público do Estado coube, ainda, o desafio de estruturar uma Central de Atendimento ao Cidadão (CAC) com o objetivo de coordenar a instalação dos SIC em todos os órgãos e entidades estaduais, promover a integração sistêmica dos serviços, monitorar os tempos de resposta, consolidar dados, elaborar estatísticas e desenvolver estudos sobre as demandas e os perfis dos usuários.²⁶ A instalação foi progressiva e os serviços foram estruturados de forma sistêmica e integrada, com unidades centrais, setoriais e subsetoriais, de

25 O SPdoc é uma solução web que incorpora e processa eletronicamente procedimentos e operações técnicas da gestão arquivística de documentos durante todo o seu ciclo de vida. O Sistema foi desenvolvido e vem sendo aprimorado pela Prodesp, em conformidade com as regras de negócio, requisitos e metadados definidos pelo Departamento de Gestão do Saesp/Arquivo Público do Estado na instrução normativa APE/Saes-p-1/2009.

26 O Departamento de Gestão do Saesp definiu as regras de negócio e os requisitos do sistema integrado de informações ao cidadão (SIC.SP) desenvolvido pela Prodesp. O sistema permite o registro e controle de todos os pedidos de informação encaminhados ao governo. Desde maio/2012 a março/2015 foram instalados 259 SICs, 746 servidores foram designados para as equipes de atendimento e 348 foram capacitados pela CAC para operar o sistema, o que permitiu o atendimento de 35.910 pedidos de informações dirigidos ao governo paulista.

acordo com a complexidade organizacional, sob a coordenação de uma unidade gestora (CAC), o que conferiu originalidade à iniciativa.

O Arquivo Público do Estado assumiu, também, a coordenação da Comissão Estadual de Acesso à Informação (Ceai), considerada a última instância recursal em âmbito administrativo para as negativas de acesso a informações.²⁷

De fato, a LAI representa um importante passo para o fortalecimento do estado democrático de direito, embora nos proponha o grande desafio de criar condições, propor soluções e construir mecanismos, de ordem organizacional, técnica e operacional, que garantam o seu efetivo cumprimento. Será isso possível sem arquivos públicos formalmente instituídos e sem políticas públicas de gestão documental?

GESTÃO DOCUMENTAL E “TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO”

É senso comum que a gestão documental se inicia na produção dos documentos. Entretanto, antes mesmo da produção do documento, de seu registro ou captura pelos protocolos, a gestão documental começa na análise de contexto, na identificação de funções e atividades responsáveis pela produção de documentos e de procedimentos administrativos que orientam sua forma de constituição.

A literatura sobre o tema também recomenda que os documentos sejam classificados e avaliados no momento mesmo de sua produção ou, quando muito, no do seu recebimento. Contudo, é sabidamente impossível arbitrar sobre critérios de classificação e avaliação, no caso a caso, em tempo real ao da produção, recebimento e cadastro de documentos, especialmente se considerarmos o volume e a diversidade da produção documental nas administrações modernas.

O registro inicial de documentos pelos serviços de protocolo deve ser orientado por instrumentos de gestão documental, previamente elaborados. Os critérios referentes ao seu contexto de produção (denominação e código numérico que representa a função, subfunção e atividade que determinou a sua produção), temporalidade (prazos de guarda e destinação) e níveis de acesso (graus e prazos de sigilo) regularão todo o ciclo de vida do documento.²⁸

O *controle* continua sendo uma função primordial dos serviços de protocolo, tanto da produção/recebimento de documentos, quanto de sua tramitação. Entretanto, espera-se hoje que os profissionais de protocolo participem ativamente do processo de *tratamento* dos documentos e das informações, na sua origem; o que torna possível não apenas a produção e registro estruturado de informações, mas também o seu armazenamento e recuperação ao longo do tempo.

²⁷ A Ceai foi instituída pelo decreto n. 60.144, de 11 de fevereiro de 2014.

²⁸ O plano de classificação e a tabela de temporalidade de documentos das atividades-meio da administração pública do estado de São Paulo foram oficializados pelo decreto n. 48.898/2004. O Centro de Gestão Documental/DGSAesp desenvolve trabalho permanente de assistência técnica visando à elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade dos documentos das atividades-fim dos órgãos e entidades estaduais.

A propósito, é importante esclarecer que cabe aos profissionais que atuam nos serviços de protocolo o enorme desafio de aplicar os planos de classificação e as tabelas de temporalidade aos documentos em sua fase inicial. Essa medida seria capaz de interromper o círculo vicioso de produzir e acumular desordenadamente para, depois, os profissionais dos arquivos avaliarem a massa documental acumulada, sem que os protocolos deixem de continuar a produzir e acumular desordenadamente.

A efetiva aplicação de planos de classificação e de tabelas de temporalidade de documentos, bem como a utilização de descritores padronizados, por meio de palavras-chave, para representar o “conteúdo” informacional dos documentos, nessa fase inicial, certamente vai imprimir agilidade e precisão na recuperação posterior das informações neles registradas.

O correto manejo e aplicação de critérios de classificação, avaliação, descrição e sigilo, na fase inicial do documento, terá repercussões duradouras durante todo o seu ciclo de vida, até o seu ingresso nos arquivos intermediários e permanentes.

Nesse cenário, os arquivos centrais ou intermediários desempenham um papel de destaque no tratamento do acervo “legado” e na avaliação dessa massa documental acumulada, a partir da aplicação retrospectiva de critérios previstos nos planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos, o que enseja análise tipológica e estudos complementares sobre estruturas administrativas anteriores.²⁹

Contudo, a partir do momento em que os instrumentos de gestão forem aplicados rotineiramente pelos serviços de protocolo, por meio de ferramenta informatizada, os documentos deverão ingressar nos arquivos centrais ou intermediários previamente classificados e avaliados, o que permitirá uma acumulação ordenada ao longo do tempo.

A organização física dos documentos deverá respeitar a organização lógica promovida pelos planos de classificação e os arquivos intermediários, mais desonerados, se ocuparão do controle dos prazos de guarda e da destinação determinados pelas tabelas de temporalidade, e da elaboração de instrumentos de descrição mais sofisticados.

Entretanto, não é suficiente a elaboração desses instrumentos e sua ampla difusão, pois os servidores que atuam nos protocolos precisam ser capacitados para compreendê-los e aplicá-los rotineiramente. O programa de capacitação deve ser abrangente, porque além de tratar das normas e procedimentos referentes às atividades específicas de protocolo,³⁰ os servidores devem receber orientações de como “classificar” corretamente os documentos durante o seu cadastro e autuação; do contrário, a classificação incorreta comprometeria a

29 Trabalho interessante nesse sentido vem sendo realizado pelo Centro de Arquivo Administrativo/DGSAesp, nos laboratórios de análise tipológica, visando à aplicação do plano de classificação e da tabela de temporalidade de documentos das atividades-meio na massa documental acumulada.

30 O Centro de Coordenação dos Protocolos Estaduais/DGSAesp elaborou o “Manual de normas e procedimentos de protocolo para a administração pública do estado de São Paulo”, oficializado pelo decreto n. 60.334, de 3 de abril de 2014. A iniciativa permite a integração dos protocolos à política de gestão documental e o desenvolvimento articulado de suas atividades com os serviços de arquivo.

temporalidade e a destinação programada para a série documental, causando danos irreparáveis tanto para a administração quanto para a memória institucional.

Nesse processo, é preciso esclarecer que a classificação indica o contexto da produção (função/subfunção/atividade/série), enquanto o assunto indica o conteúdo do documento específico. Tanto as referências ao contexto de produção das séries documentais quanto ao conteúdo específico de suas unidades documentais serão objeto da descrição arquivística, o que viabiliza a recuperação posterior das informações com significado pleno.

Durante o cadastro de documentos em sistemas informatizados, o preenchimento do campo “assunto”, em geral, admite redação livre e subjetiva, o que causa lentidão ao processo de recuperação de informações, além de tornar o resultado impreciso e pouco confiável, uma vez que o desempenho de sistemas informatizados depende da utilização de linguagem lógica e de vocabulário controlado.

A eficácia de sistemas informatizados depende do grau de aderência de suas funcionalidades aos requisitos da política de gestão documental. Sem planos de classificação, tabelas de temporalidade, vocabulário controlado, programas de descrição, definição de níveis de acesso, as modernas tecnologias da informação pouco poderão fazer pelos arquivos e protocolos. Daí concluir-se que é a política de gestão documental o que define todos os parâmetros, normas e procedimentos para a aplicação eficaz da tecnologia ao processo de tratamento das informações.³¹

No contexto da LAI, os protocolos passaram a desempenhar uma função ainda mais estratégica porque a sua atuação impacta, decisivamente, todo o processo de tratamento e recuperação de informações, não somente na fase corrente, mas também após o encerramento do trâmite, durante o seu arquivamento nos arquivos intermediários e nos permanentes.³² Da atuação técnica de protocolos e arquivos dependerá a eficiência e qualidade dos serviços de informações ao cidadão (SIC), bem como o grau de satisfação dos cidadãos.

Decorridos vinte anos da Lei de Arquivos, pioneira na regulamentação do acesso à informação e do sigilo dos documentos,³³ a LAI promove inequívocos avanços, porém propõe os mesmos desafios, de forma renovada e ampliada, que já estavam colocados naquela oportunidade. Por isso, fazer a LAI “pegar” é uma missão, sobretudo, dos arquivos públicos e das políticas públicas de gestão documental.

31 Na administração paulista, o sistema SPdoc é considerado ferramenta da política de gestão documental e está apto a gerenciar e controlar os documentos não apenas na fase corrente mas também durante o seu arquivamento. O sistema possui funcionalidades de protocolo e arquivo e automatiza as atividades de transferência, recolhimento e eliminação de documentos.

32 Providência estratégica para facilitar o acesso à informação é a interoperabilidade do sistema SIC.SP, que controla os pedidos de informações, com o sistema SPdoc, que gerencia os documentos públicos estaduais.

33 A lei n. 8.159 tratou do acesso nos artigos 4º ao 6º e do sigilo nos artigos 22 a 24, estes últimos revogados pela LAI.

Referências bibliográficas

ARQUIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos da administração pública do estado de São Paulo: atividades-meio*. São Paulo: Arquivo do Estado, 2005.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Política pública de arquivos e gestão documental do estado de São Paulo*. 2.ed., rev. e ampl. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2014.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivo: estudos e reflexões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

BERNARDES, Ieda Pimenta. *Como avaliar documentos de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1998. (Projeto Como Fazer, 1). Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/saes_publicacoes.php>.

_____. *Gestão documental e preservação da memória. Anais do 5º Encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho*. Belém: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2010.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida; BELLOTTO, Heloísa Liberalli (coord.). *Dicionário de terminologia arquivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros; Núcleo Regional de São Paulo/Secretaria de Estado da Cultura. Departamento de Museus e Arquivos, 1996.

HEREDIA HERRERA, Antonia. *Manual de arquivística básica: gestión y sistemas*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2013. (Formación Archivistica).

OLIVEIRA, Daise Aparecida. *Planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos para as administrações públicas municipais*. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2007.

PAIVA, Marília de Abreu Martins de. Os arquivos e o acesso à informação pública no Brasil: desafios e perspectivas. In: MOURA, Maria Aparecida (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 127-136, 2014.

SHELLENBERG, Theodore R. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. Tradução de Nilza Teixeira Soares. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

Recebido em 30/4/2015

Aprovado em 24/7/2015