

Acesso à informação no Poder Executivo Federal: Uma análise a partir dos serviços arquivísticos

Access to information in the Federal Executive Branch: an analysis from the perspective of the archival services

Paola Rodrigues Bittencourt

Mestre em Gestão de Documentos e Arquivos pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ) e arquivista da Coordenação-Geral de Gestão de Documentos do Arquivo Nacional (NA)
paolarb@gmail.com

RESUMO: São apresentados dados referentes à participação dos arquivos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Tendo como perspectiva que a gestão de documentos é função essencial na garantia do acesso às informações contidas nos documentos produzidos pelos órgãos governamentais, identifica e analisa os obstáculos e as perspectivas dos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal como atores nas políticas e nos programas decorrentes da implantação da Lei de acesso à Informação. Reconhecendo a informação arquivística como uma das dimensões das informações governamentais, identifica-se no campo teórico a gestão de documentos como função essencial para garantir o acesso à informação pública. Indicam-se melhorias na posição que os serviços arquivísticos ocupam nas estruturas governamentais. Constata-se a participação dos arquivos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação, ainda que de forma incipiente.

Palavras-chave: serviços arquivísticos, gestão de documentos, acesso à informação.

ABSTRACT: The paper presents data about the participation of the archives in the implementation process of the Access to Information Law, within the entities and bodies of the Federal Executive Branch. Based upon the perspective that records management is a key function to guarantee access to the information contained in records produced by government bodies, this paper identifies and analyzes the obstacles and perspectives of the archival services in the Federal Executive Branch, as players in policies and programs derived from the implementation of the Access to Information Law. Recognizing the archival information as one of the dimensions of government information, records management is identified in the theoretical field as an essential function to guarantee the access to public information. Improvements were observed in the ranking of the archival services inside government structures. Participation of the archives was confirmed in the implementation of the Access to Information Law, although in an incipient manner.

Keywords: archival services, records management, access to information.

Introdução

Este artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, intitulada Implementação da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal: uma análise a partir dos serviços arquivísticos.

A pesquisa teve como objetivo analisar os obstáculos e as perspectivas dos serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal como atores no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no primeiro ano de vigência dessa lei (de junho de 2012 a maio de 2013). Para a análise, têm-se como referências: o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No Brasil, foi aprovada em 18 de novembro de 2011 a Lei nº 12.527, que regula o acesso às informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988. A Lei de Acesso à Informação (LAI) deve ser aplicada em todos os órgãos e entidades públicos de todas as esferas de todos os poderes, além das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para execução de ações de interesse público.

O direito à informação tem sido estudado por diversos autores como um direito fundamental e instrumental do cidadão, essencial ao exercício da cidadania. A aplicação de leis de acesso à informação sugere novas perspectivas para os arquivos e tende a ter grande impacto no cenário arquivístico federal.

A aplicação das leis de acesso à informação governamental inclui a emergência de zonas de tensão, espaços de consenso e práticas informacionais entre Estado e Sociedade, inerentes às dinâmicas requeridas pelo direito à informação. Nesse mesmo processo, as demandas por transparência e participação do cidadão no desenho e no controle social das ações do Estado ganham relevo na agenda política e nos modos de gestão da informação governamental (JARDIM, 2012, p. 2).

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências, também conhecida por Lei de Arquivos, é o primeiro marco regulatório no campo dos arquivos. Em seu capítulo V, a lei apresenta uma tentativa de regulamentação do direito à informação, embora ainda não apontasse para o acesso à informação como regra.

No Brasil, o fato de só 23 anos depois da Constituição de 1988 o direito à informação ter sido objeto de regulamentação específica, teve como consequência a manutenção de uma cultura de sigilo mantida pelos órgãos e entidades integrantes do poder público. A legislação até então previa apenas a possibilidade de acesso à informação em casos específicos, como em solicitações de informações pessoais.

Entre as informações geradas pelos órgãos públicos estão as que são produzidas no exercício de suas funções, caracterizando-se como informações arquivísticas, compondo uma

das dimensões das informações públicas. Destaca-se, assim, que o inciso II do artigo 7º, da Lei nº 12.527, de 2011, define que deverá ser dado acesso a “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos”. Compete aos serviços arquivísticos dos órgãos públicos possibilitar o acesso a essas informações. Com a aprovação de uma lei que regulamenta o direito de acesso às informações produzidas pelo poder público, estima-se que a regulamentação do direito à informação terá impacto também nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos nas instituições integrantes do poder público.

O exercício dos direitos democráticos está estreitamente relacionado ao direito à informação. Talvez esta seja a razão de muitos países¹ adotarem instrumentos jurídicos específicos para regulamentar o direito à informação após o final da Segunda Guerra Mundial.

Ao reconhecer a cidadania moderna como um conjunto de direitos e deveres com o qual o cidadão se mantém no Estado moderno, o exercício desses direitos e deveres passa, com o tempo, por um processo constante de ampliação e redefinição de seus limites. Neste sentido, Jardim (1999, p.2) apresenta o direito à informação como uma nova dimensão da cidadania em que afirma:

O direito à informação – expressão de uma terceira geração de direitos dos cidadãos – carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um direito civil, mas também como um direito político e um direito social, compondo uma dimensão historicamente nova da cidadania.

Esse redimensionamento da cidadania a partir da inserção do direito à informação redefine a relação entre Estado e sociedade. Para Silva (2008, p. 36), “o cidadão, consciente de seus direitos e deveres, participa democraticamente da construção do Estado e controla as ações dos governos. A informação governamental é um dos aspectos desse processo”.

Nessa ampliação de limites dos direitos da cidadania insere-se o direito à informação, na medida em que este é um direito que permite o exercício de diversos outros direitos. Martins relaciona a importância do direito de acesso à informação ao combate à corrupção, à fiscalização das instituições governamentais e ao desenvolvimento social (2011, p. 234), e destaca que

[...] a democracia, mais que um sistema de regras, é uma construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável. Sem a oportunidade de conhecer a fundo seus representantes, de tomar nota de suas decisões, de seus atos administrativos, a população estabelece laços frágeis com o sistema democrático.

Os debates sobre as políticas nacionais de informação ganharam volume com o passar dos anos, especialmente a partir da década de 1980, ampliando o espectro de questões teóricas e práticas que são analisadas tendo em vista a dimensão das políticas de informação. O direito e a prática do acesso à informação são uma dessas questões.

O acesso à informação pressupõe a articulação, conforme aponta Montviloff (*apud* INDOLFO, 2012, p. 109), de políticas de diferentes áreas. Em que pese a complexidade que envolve a formulação e implementação de políticas públicas, estas devem fornecer os elementos que irão subsidiar a elaboração e aplicação de um quadro jurídico-normativo que viabilize a garantia do acesso à informação. A formulação de políticas públicas de informação supõe, minimamente, a percepção de que tais decisões – ou, ainda a ausência delas – constituem um quadro geral de atuação do Estado no campo da informação.

No cenário arquivístico brasileiro, elementos técnico-científicos tendem a ser considerados como um conjunto que constitui a política pública arquivística. Como exemplo, pode-se citar a legislação arquivística, além de outros atos normativos reguladores das atividades nos arquivos. A literatura arquivística, tanto nacional quanto internacional, sempre ressaltou a importância de uma legislação responsável pelas áreas de acesso à informação e dos arquivos para garantia efetiva do direito à informação e do tratamento e preservação dos arquivos (INDOLFO, 2008, p. 83).

Embora o direito de acesso à informação seja garantido pela legislação no Brasil, é preciso analisá-lo tendo como referência a inexistência de uma política nacional de arquivos, o que tem influência direta na gestão da informação governamental. Neste sentido, as discussões sobre as questões políticas do direito de acesso à informação governamental remetem, ainda, ao debate sobre as questões teóricas e práticas que envolvem o acesso à informação pública. No contexto arquivístico, a inserção da gestão de documentos nesse conjunto de questões está diretamente relacionada à garantia do acesso à informação.

A gestão de documentos, como função responsável pelo conjunto de procedimentos aplicados aos documentos durante todo o seu ciclo de vida, garante efetivo controle sobre os documentos e torna possível o acesso às informações contidas nos documentos de arquivos desde o momento da produção.

Em países como o Reino Unido, por exemplo, as “boas práticas” de gestão de documentos inserem-se em um conjunto de medidas que garantem que o acesso à informação seja efetivo. Dessa forma, apresentar a relação existente entre a gestão de documentos e o acesso à informação evidencia o impacto que uma legislação de acesso à informação tende a ter sobre as práticas de gestão de documentos em órgãos governamentais.

Garantir o acesso à informação requer articulação com os arquivos, sob pena de o instrumento jurídico ser mais um com pouco ou nenhum desdobramento prático no cenário informacional. A literatura aponta que, se aliado à formulação e à implementação de políticas arquivísticas, o desdobramento prático das disposições de uma legislação de acesso à informação tende a ser mais efetivo.

Aspectos Metodológicos

A pesquisa teve como referência o método quali-quantitativo. Percebeu-se que este método era o mais adequado à verificação da problemática proposta pela pesquisa e, em razão do tempo para execução, como elementos representativos do universo de pesquisa, foram escolhidos quatro ministérios:

1. Ministério da Justiça (MJ);
2. Ministério da Educação (MEC);
3. Ministério da Saúde (MS); e
4. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

O Ministério da Justiça, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde foram selecionados em razão das funções que desempenham para o Estado brasileiro. Esses ministérios exercem funções sociais essenciais do Estado, o que faz com que o acesso às informações produzidas por eles ganhe contornos específicos no que tange à garantia de direitos dos cidadãos.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão faz parte do universo de pesquisa por ser o órgão responsável pela normatização das atividades-meio do Poder Executivo Federal² e por ser o responsável por diferentes ações e diretrizes referentes ao tratamento da informação governamental, como a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos³, o Sisp e o Sisg, que têm relação direta com a operacionalização do acesso à informação governamental.

A etapa de coleta de dados referentes aos órgãos objeto da pesquisa apresenta como marco temporal o período de um ano da vigência da Lei de Acesso à Informação – junho⁴ de 2012 a maio de 2013. Os dados foram coletados no período de novembro de 2012 a junho de 2014. Foram aplicados questionários nos serviços arquivísticos dos órgãos e nos Serviços de Informação ao Cidadão. Em ambos, os questionários foram respondidos pelos servidores responsáveis pelos setores.

O Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Saúde não enviou, até a conclusão deste trabalho, o questionário preenchido.

Ministério da Justiça

Em 1822, D. Pedro cria a Secretaria de Estado de Negócios da Justiça. Com o início da República, em 1891 a Secretaria foi transformada em Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1967, com a aprovação do Decreto-lei nº 200, o órgão passou a ser denominado Ministério da Justiça.

De acordo com o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, com inclusões do Decreto nº 7.430, de 17 de janeiro de 2011, e do Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, tem entre suas competências a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias

constitucionais, a política judiciária, os direitos dos índios, a administração penitenciária nacional e a política nacional de arquivos, entre outros.

Ministério da Educação

O Ministério da Educação foi criado em 1930 como Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1953 passou a ser o Ministério da Educação e Cultura, nome que originou a sigla MEC. Em 1985, quando foi criado o Ministério da Cultura, o MEC se tornou então Ministério da Educação e do Desporto, e em 1995 torna-se Ministério da Educação⁵.

De acordo com o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, o MEC possui competência nos assuntos de política nacional de educação, educação infantil e educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação à distância, entre outras, exceto ensino militar.

Ministério da Saúde

Em 1930, durante o governo Vargas, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. No final do segundo governo de Getúlio Vargas, as funções de educação e cultura são separadas da saúde pública, sendo criado, pela lei nº 1.920, de 25 de julho de 1953, o Ministério da Saúde.

O Decreto nº 7.797, de 30 de agosto de 2012, aprova a atual estrutura regimental do Ministério da Saúde. O artigo 1º do decreto afirma ser competência do Ministério da Saúde a política nacional de saúde, a coordenação e a fiscalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a pesquisa científica e tecnológica na área de saúde, entre outras.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), criado em 1962, tem origem no Departamento de Administração do Serviço Público⁶ (Dasp) e, mais recentemente, no Ministério da Administração e Reforma do Estado⁷ (Mare), criado em 1998.

O MP tem a última alteração na sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, que determina também sua competência nos seguintes assuntos: coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais, bem como das ações de organização e modernização administrativa do governo federal, entre outros.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável pelas atividades de pessoal, orçamento e finanças, e de patrimônio da administração pública federal.

Serviços de informação ao cidadão e serviços arquivísticos dos Ministérios: comparação e análise

Apresenta-se, a seguir, uma análise comparativa dos dados coletados sobre posição hierárquica e formação dos responsáveis pelos Serviços Arquivísticos e pelos Serviços de Informação ao Cidadão, análise comparativa sobre os SICs e, por último, análise comparativa entre os serviços arquivísticos dos ministérios.

Quadro 1 – Comparativo dos Serviços de Informação ao Cidadão nos Ministérios

Informações solicitadas → X Ministérios ↓	Cargo do responsável	Reuniões com funcionários do Arquivo para implementação da LAI	Atividades desenvolvidas juntamente com o setor de Arquivo para implementação da LAI	Em quantas solicitações de informações o Arquivo foi utilizado para atendimento	Motivo das informações inexistentes
Justiça	Arquivista	Sim	Capacitação e reuniões de orientação	Em até 25% das solicitações	O Ministério não produziu as informações solicitadas
Educação	Economista	Sim	Reuniões de orientação para melhorar a gestão dos arquivos	Em até 25% das solicitações	Informações pulverizadas em diversos documentos
Saúde					
Planejamento, Orçamento e Gestão	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	Sim	Capacitação, reuniões de orientação para melhorar a gestão dos arquivos, classificação de informações sigilosas, contribuição para a elaboração de normas do Comitê Gestor de Segurança da Informação; elaboração de sistema eletrônico para controle de documentos e construção de repositório digital.	Em até 25% das solicitações.	O Ministério não produziu as informações solicitadas.

Fonte: elaboração própria

a) Posição hierárquica e formação dos responsáveis pelos Serviços Arquivísticos e pelos Serviços de Informação ao Cidadão dos ministérios.

As informações sobre a posição hierárquica e a formação dos responsáveis dos Serviços Arquivísticos e dos Serviços de Informação ao Cidadão foram solicitadas para que fosse possível visualizar o cenário em que se dão as práticas de gestão e acesso à informação governamental. Essas informações permitem reconhecer possíveis alterações no cenário arquivístico ao longo dos últimos anos e identificar como os responsáveis do ministério estão estruturando os SICs e designando seus responsáveis.

Os serviços arquivísticos foram se mantendo, ao longo dos anos, em precária situação de organização e funcionamento, conforme constata os estudos das décadas de 1980 e 1990, e encontram-se ainda em posição de desvantagem na estrutura do poder público, tendendo a não serem considerados como um recurso para a boa gestão governamental.

No comparativo dos serviços arquivísticos e dos Serviços de Informação ao Cidadão referente à estrutura e aos responsáveis, percebe-se que os serviços arquivísticos não ocupam posição adequada na estrutura organizacional dos ministérios como os Serviços de Informação ao Cidadão; entretanto, ocupam posição mais apropriada do que a indicada nos diagnósticos das décadas de 1980 e 1990.

No caso dos serviços arquivísticos, este é um dado mais recente, e esta posição pode sugerir que tenha sido ampliada a participação dos serviços arquivísticos governamentais no processo político-decisório. Destaca-se que em casos como o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as funções dos serviços arquivísticos estão explicitadas no regimento interno do órgão, como a responsabilidade pela elaboração e divulgação de atos normativos de gestão dos documentos. O que não ocorre em outros ministérios.

Ao comparar a formação dos responsáveis pelos Serviços Arquivísticos e pelos SICs, alguns elementos merecem destaque.

Quanto à formação dos responsáveis, no caso dos Serviços Arquivísticos nos Ministérios da Justiça e da Saúde, esses Serviços são chefiados por arquivistas; no Ministério da Educação, o serviço é chefiado por servidor agente administrativo, e no MP, por servidor de nível superior com graduação em outra área que não Arquivologia. Dentre os responsáveis pelos serviços arquivísticos, dois têm pós-graduação: um *stricto sensu* na área de História e um *lato sensu* na área de Arquivologia. Os outros dois não indicaram que têm pós-graduação em qualquer nível.

A formação dos responsáveis pelos serviços arquivísticos em três dos quatro ministérios é de nível superior, dois com pós-graduação, o que sinaliza que os arquivos são gerenciados por pessoal mais qualificado. Os Ministérios da Justiça e da Saúde, onde os serviços são gerenciados por servidores com formação em Arquivologia, demonstram maior preocupação com a formação específica para desenvolver as atividades dos serviços arquivísticos.

Quanto à formação dos responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão, no Ministério da Justiça o responsável é formado em Arquivologia; no Ministério da Educação, o responsável tem formação em Economia, e no MP, o responsável tem formação em Comunicação Social. Destaca-se que, dos responsáveis pelos SICs, dois têm pós-graduação: um, *lato sensu* na área de Arquivologia e outro, *stricto sensu* em Administração.

Assim como nos serviços arquivísticos, os SICs são gerenciados por pessoal de nível superior, o que sugere preocupação do órgão com a qualificação dos responsáveis pelos Serviços de Informação ao Cidadão.

É preciso ressaltar ainda que em todos os casos, tanto nos Serviços Arquivísticos como nos SICs, os responsáveis são servidores dos ministérios, o que implica menor rotatividade de servidores responsáveis pelos Serviços e tende a garantir maior continuidade nas atividades desenvolvidas.

b) Serviços de Informação ao Cidadão

Todos os ministérios informaram que têm – ou já tiveram – grupo de trabalho para implementação da Lei de Acesso à Informação. Entretanto, contata-se que o processo de implementação dessa lei não é entendido como contínuo, mas sim como uma ação isolada, na qual, uma vez instalado o SIC e atendendo aos requisitos da legislação para fornecer informação, a Lei de Acesso à Informação está implementada. Este entendimento tende a evidenciar a falta de preocupação governamental com a continuidade das ações relativas ao acesso à informação no órgão.

Todos os Serviços de Informação ao Cidadão indicaram haver articulação com os Serviços Arquivísticos para fornecimento das informações solicitadas pelos cidadãos. Os SICs de todos os ministérios informaram que fazem reuniões para implementação da lei com a participação de servidores do Serviço Arquivístico, e destacaram que diversas ações foram realizadas em conjunto com os serviços arquivísticos, como ações de capacitação, reunião com responsáveis pelos setores para melhorar a gestão dos documentos e ações mais específicas, como as detalhadas apenas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A articulação dos SICs com os serviços arquivísticos é considerada essencial no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação. Ainda que somente o MP tenha apontado uma participação mais aprofundada e específica dos serviços arquivísticos nos processos de implementação da LAI, nos demais ministérios, a participação dos serviços arquivísticos no planejamento e na execução de ações para implementação da LAI sugere um cenário também positivo na esfera governamental.

Um fato evidenciado na análise da relação do Serviço de Informação ao Cidadão com o serviço arquivístico foi a quantidade de atendimentos em que o Serviço Arquivístico foi utilizado (por serem informações constantes de documentos que estavam sob sua guarda). Em todos os ministérios, a utilização do serviço arquivístico ocorreu em até 25%

das solicitações de informação, o que representa, no ministério com menor número de solicitações, menos de 280 atendimentos⁸.

Nesse quesito, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou que o uso dos documentos sob guarda do Arquivo é baixo porque a maioria das informações solicitadas consta de documentos que ainda estavam nos setores. Este dado evidencia a necessidade de controle sobre todos os documentos produzidos pelo órgão, e não apenas sobre os documentos que estão nos serviços arquivísticos.

O número reduzido de vezes em que as informações solicitadas são buscadas nos documentos sob a guarda dos serviços arquivísticos sugere duas análises possíveis:

1. As informações mais solicitadas encontram-se em documentos que ainda estão em fase de tramitação nos setores, caso do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
2. Os documentos que continham as informações mais solicitadas, apesar de não se encontrarem tramitando, estão acumulados nos setores e ainda não foram transferidos para o serviço arquivístico.

Outro elemento que ganhou evidência na análise dos Relatórios de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitidos pela CGU foram as “informações inexistentes”. No Ministério da Justiça foram 18, no Ministério da Educação, cinco, no Ministério da Saúde, quatro, e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 19.

Quanto às informações inexistentes, os dados coletados nos questionários foram complementares aos dados coletados no Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes emitidos pela CGU.

Para maiores esclarecimentos e melhor compreensão da categoria “informações inexistentes”, foi enviada, em 3 de maio de 2014, uma consulta à Controladoria-Geral da União, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, sobre qual a orientação dada pela CGU para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal identifiquem um pedido de informação como “informações inexistentes”. Foi ressaltado na consulta que são diversos os casos em que as informações podem ser entendidas como inexistentes: informação não encontrada, informação não produzida pelo órgão ou informação contida em documento já eliminado. Como resposta, a CGU enviou a mensagem abaixo:

[...] informamos que o entendimento geral é que uma informação inexistente é aquela que não foi produzida pelo Poder Público, não gerando registro em nenhum formato ou, ainda, aquela que não está sob a custódia dos órgãos e entidades governamentais. Tendo conhecimento da existência da informação, a administração não pode negar o acesso à informação alegando sua inexistência, mesmo quando a informação não for encontrada. O órgão deve comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Vale salientar que é responsabilidade dos órgãos e entidades assegurarem a gestão da informação e a sua proteção. Inclusive, a Lei de Acesso prevê, em seu art. 32, a responsabilização para servidores públicos que subtraírem, destruírem, inutilizarem, desfigurarem ou ocultarem uma informação. Tais condutas poderiam levar o agente público a responder por improbidade administrativa. Quanto às penalidades disciplinares, o servidor civil federal poderia ser apenado, no mínimo, com suspensão. Ressaltamos que nos casos de inexistência da informação devido à eliminação de documentos conforme a legislação aplicável, os órgãos e entidades poderiam encaminhar ao requerente o Termo de Destruição de Documentos.

É importante destacar, no entanto, que a Controladoria-Geral da União desconsidera que a informação pode não ser encontrada e, por esta razão, o gestor do órgão pode não ter conhecimento de sua existência. Por outro lado, a CGU reconhece, no final da resposta, que a informação pode não existir por ter sido eliminada.

Ao analisar a resposta dada pelos Serviços de Informação ao Cidadão para a mesma questão, os Ministérios da Justiça, da Saúde e do Planejamento, Orçamento e Gestão informaram que identificam como “informações inexistentes” aquelas que não foram produzidas pelo Ministério. Entretanto, o Ministério da Educação respondeu que são identificadas como “informações inexistentes” aquelas que se encontram pulverizadas em diversos documentos.

Todos os Serviços de Informação ao Cidadão dos ministérios analisados indicam que estão desenvolvendo ações para implementar a Lei de Acesso à Informação em seu âmbito e destacam que os serviços arquivísticos estão atuando no processo.

Os Ministérios da Justiça, da Saúde e do Planejamento indicaram como ações para a implementação dessa lei a realização de reuniões com servidores do Arquivo visando a melhorar a gestão da informação. O Ministério da Educação, no entanto, indicou como ação apenas reuniões com os gestores para melhorar o acesso à informação.

Neste contexto, destaca-se ainda que apenas o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão relacionou, para além das questões indicadas nos questionários, as ações que estão sendo desenvolvidas. Entre essas ações, muitas podem ter grande impacto no cenário arquivístico da instituição, pois se referem pontualmente ao tratamento da informação produzida pelo órgão.

Quadro 2 – Comparativo geral dos Serviços Arquivísticos nos ministérios

Informações solicitadas → X Ministérios ↓	Controle dos documentos do Ministério que estão sob guarda do Arquivo / dos documentos que estão nos setores	Atividades ampliadas após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação	Orientação para gestão de documentos
Justiça	Parcial / Nenhum	Consulta ao acervo; elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos; organização do acervo acumulado e separação de documentos para recolhimento ao Arquivo Nacional	Fornece orientação, e a atividade foi ampliada de 25 a 50%
Educação	Parcial / Nenhum	Consulta ao acervo	Fornece orientação, mas não houve ampliação da atividade
Saúde	Parcial / Parcial	Não foram ampliadas	Fornece orientação, mas não houve ampliação da atividade
Planejamento, Orçamento e Gestão	Total / Total	Consulta ao acervo; elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos e organização de acervo acumulado	Fornece orientação, e a atividade foi ampliada em mais de 100%

Fonte: elaboração própria

c) Os Serviços Arquivísticos

No que se refere aos Serviços Arquivísticos, foi possível verificar a posição hierárquica que cada unidade ocupa na estrutura organizacional do ministério. Outro dado coletado foi sobre a quantidade de servidores lotados nos arquivos ministeriais. Desse modo, alguns pontos merecem destaque, especificamente quanto à infraestrutura dos serviços arquivísticos federais, que já vinham sofrendo alterações ao longo dos últimos anos:

- Alteração na subordinação dos serviços arquivísticos, que atualmente ocupam posições hierárquicas mais adequadas, se comparadas aos diagnósticos realizados na década de 1980.
- O número de funcionários tem sido maior, apesar de ainda poder ser considerado reduzido se analisado a partir da complexidade das estruturas ministeriais.

Transferências de documentos dos setores para o Arquivo	Iniciativas do Arquivo para colaborar com o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação no ministério	Foco das ações de capacitação	Orientação técnica do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação
Não respondida	Capacitação de servidores; elaboração de instrumentos de gestão de documentos e reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos	Gestão de documentos e utilização do sistema eletrônico MJDoc	Somente como classificar os documentos produzidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão
Houve aumento, e a iniciativa foi do Arquivo	Nenhuma, pois não foi demandado	Não realizou	Eliminação de documentos; elaboração de instrumentos de gestão de documentos e transferência de documentos para o arquivo
Não houve aumento	Capacitação de servidores; elaboração de instrumentos de gestão de documentos e reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos	Melhorar a gestão dos documentos	Eliminação de documentos; elaboração de instrumentos de gestão de documentos e transferência de documentos para o arquivo
Houve aumento, e a iniciativa foi dos setores	Ações de capacitação de servidores; elaboração de instrumentos de gestão de documentos e reuniões e orientação nos setores para melhorar a gestão dos arquivos	Dar conhecimento aos servidores da nova legislação; atendimento de solicitação de informação e gerenciar melhor os documentos do ministério	Nenhuma

Se os diagnósticos da década de 1980 indicavam a subordinação dos serviços arquivísticos às unidades de serviços gerais dos ministérios, atualmente os serviços arquivísticos encontram-se subordinados às Coordenações de Documentação e Informação, ligadas às Secretarias Executivas dos órgãos.

Nos Ministérios da Justiça e da Educação, ao contrário do informado pelo responsável pelo SIC desses ministérios, foi indicado que os funcionários dos serviços arquivísticos não participaram de reuniões para a implementação da lei. No Ministério da Saúde e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as informações estão de acordo com as prestadas pelos seus SICs, e têm servidores do arquivo participando de reuniões para implementação da LAI. Percebe-se que os serviços arquivísticos estão atuando no processo de implementação da lei, exceto no Ministério da Educação, que apontou não desenvolver qualquer ação para colaborar com o processo por não ter sido demandado.

Entre as ações desenvolvidas conjuntamente com os serviços arquivísticos a fim de contribuir para o processo estão: ações de capacitação e elaboração de instrumentos de gestão de documentos. As informações conflitantes e as ações reduzidas podem significar um nível ainda restrito de participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da LAI. No que se refere à utilização de instrumentos de recuperação de informação, com exceção do Ministério da Educação, todos os demais indicaram utilizar Código de Classificação de Documentos, Listagens Descritivas do Acervo e sistemas informatizados de controle de tramitação de documentos e processos.

Somente o serviço arquivístico do Ministério do Planejamento afirmou ter controle total sobre os documentos que estão sob sua guarda e sobre os documentos que ainda estão nos setores do ministério. Os Ministérios da Justiça e da Educação indicaram ter controle parcial sobre os documentos que estão sob sua guarda e nenhum controle sobre os documentos que ainda estão nos setores. O Ministério da Saúde apontou que tem controle parcial tanto sobre os documentos sob sua guarda quanto sobre os documentos que ainda estão nos setores. A falta de controle total sobre os documentos governamentais, tanto dos que se encontram sob a guarda do arquivo quanto dos que ainda estão nos setores, assinala a ausência, ainda que parcial, do conjunto de ações que compreendem a gestão de documentos. Demonstra, também, como os serviços arquivísticos tendem a sofrer maior impacto da LAI em suas atividades.

Sobre as atividades desenvolvidas pelo serviço arquivístico, somente o MJ e o MP indicaram que tiveram suas atividades ampliadas no período indicado, enquanto o MEC e o MS informaram que não houve ampliação das atividades desenvolvidas. Entre as atividades que tiveram ampliação após a LAI, as destacadas foram: consulta ao acervo do ministério; elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (exemplos: Código de Classificação, Tabela de temporalidade) e organização do acervo acumulado. Apenas o Ministério da Justiça indicou, entre as atividades que foram ampliadas, a separação de documentos para recolhimento ao Arquivo Nacional.

Destaca-se ainda que todos os quatro serviços arquivísticos afirmaram fornecer orientação técnica aos setores no que se refere à gestão dos documentos. No entanto, apenas em dois ministérios esta atividade foi ampliada. No Ministério da Justiça, houve ampliação da atividade entre 25 e 50% após a entrada em vigor da LAI, destacando-se que a iniciativa de solicitar orientação técnica partiu dos setores. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, essa atividade foi ampliada em mais 100%, enfatizando que a iniciativa foi do setor de arquivo.

Apesar dos dados indicados pelo Ministério do Planejamento referentes à aplicação de normas de gestão de documentos, ampliação das atividades de gestão de documentos e do controle total sobre os documentos do órgão, é preciso destacar que, de acordo com o sítio do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (Siga), da administração pública federal⁸,

o ministério não fez nenhuma eliminação de documentos – seguindo os procedimentos determinados pela Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do Conselho Nacional de Arquivos – nos (últimos três) anos de 2011, 2012 e 2013. Soma-se ainda o fato de que o ministério não possui Código de Classificação nem Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos relativos às atividades-fim do MP, aprovados pelo Arquivo Nacional.

Outro dado que merece destaque é a atuação do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. Dos quatro ministérios analisados, dois indicaram que, no período de junho de 2012 a maio de 2013, receberam orientação técnica do Arquivo Nacional para a elaboração de instrumentos técnicos de gestão de documentos (como Códigos de Classificação de Documentos de Arquivo e Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos), procedimentos para eliminação e recolhimento de acervo à instituição arquivística. Ressalta-se, no entanto, que não há evidências de que essas orientações sejam reflexo do processo de implementação da LAI no órgão.

Dois ministérios indicaram não terem recebido qualquer tipo de orientação específica do Arquivo Nacional após a entrada em vigor da LAI (o Ministério da Justiça disse que a orientação recebida no período foi para a classificação dos documentos produzidos pelos SICs, referentes às solicitações de informação). As ações desenvolvidas pelo Arquivo Nacional fazem parte de suas atribuições como responsável pela gestão dos documentos governamentais. Percebe-se que, para a implementação da LAI, a participação do Arquivo Nacional ficou restrita ao diagnóstico realizado no Ministério da Justiça.

A participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação nos ministérios analisados pode ser considerada ainda limitada. Porém, o impacto desse processo nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos são evidentes. Considerando que as solicitações de informação aos órgãos governamentais tendem a ser a cada dia maiores, o impacto da LAI nos serviços arquivísticos será ampliado, na medida em que houver também aumento nas atividades desenvolvidas por esses serviços. A gestão de documentos, evidenciada na análise pela ausência de controle sobre os documentos de arquivo, apresenta-se aquém das necessidades do processo de implementação da Lei de Acesso à Informação e reflete sua posição no processo político-decisório dos órgãos governamentais.

Considerações finais

Verificou-se que o processo de implementação da LAI foi iniciado nos ministérios analisados com a formação de comitês e grupos de trabalho, e que os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) não são responsáveis apenas por receber pedidos de informação e dar respostas. Os SICs assumiram também a responsabilidade pelas ações de implementação da Lei de Acesso à Informação nos ministérios analisados. Procurou-se, então, identificar e analisar a articulação dos SICs com os serviços arquivísticos para o atendimento à lei. Tal

articulação foi constatada, no universo desta pesquisa, mediante a busca e análise de fontes sobre as atividades de planejamento e ações conjuntas entre os SICs e os serviços arquivísticos, como ações de capacitação e reuniões com gestores visando à melhoria na gestão dos arquivos.

Todos os serviços arquivísticos ministeriais indicaram a aplicação de procedimentos de gestão de documentos, embora não tenham controle sobre os documentos que ainda estão nos diversos setores. O controle é exercido apenas sobre os documentos que já se encontram nos serviços arquivísticos, com exceção do Ministério do Planejamento, que tem controle total sobre todos os documentos produzidos pelo ministério, principalmente sobre os que ainda estão nos setores.

A falta de controle sobre os documentos dos ministérios compromete sua participação na garantia do acesso à informação. Essas informações sugerem algumas possibilidades:

- A gestão de documentos pode estar sendo desenvolvida pelos diversos setores dos órgãos governamentais, ainda que sem a participação efetiva dos serviços arquivísticos.
- A gestão de documentos ocorre em nível reduzido, não permitindo o controle sobre todos os documentos da instituição.

Foi identificado que houve mudanças nos serviços arquivísticos visando à melhoria do controle das informações arquivísticas produzidas após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. Constatou-se que estão sendo empreendidos esforços para melhorar a gestão dos documentos e ampliar a percepção da gestão de documentos como atividade que visa a contribuir para o acesso à informação no órgão.

A entrada em vigor da LAI teve reflexo nas atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos dos órgãos do Poder Executivo Federal. De forma reduzida, talvez incipiente, houve a participação dos serviços arquivísticos no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação nos ministérios. Essa participação dos serviços arquivísticos parece estar relacionada a alguns aspectos que merecem destaque:

- Somente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicou ter controle sobre todos os seus documentos, estejam sob a guarda do serviço arquivístico ou ainda nos setores.
- Apenas nos Ministérios da Justiça e do Planejamento houve ampliação na orientação fornecida pelos serviços arquivísticos para a gestão dos documentos do órgão.
- Não ter havido aumento na quantidade de transferências em um dos ministérios pode indicar uma falta de preocupação dos setores em armazenar, controlar e dar acesso às informações contidas nos documentos sob sua guarda.

À informação prestada pelo MP acrescenta-se que este não possui, assim como os demais ministérios, Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de

Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim, o que compromete o efetivo controle sobre todos os documentos do órgão.

A gestão de documentos, reconhecida pela literatura nacional e internacional como elemento central no processo de implementação de leis de acesso à informação, não demonstra ainda ser uma atividade relevante no caso do Poder Executivo Federal no Brasil. Além de o termo não aparecer na Lei de Acesso à Informação brasileira, não há indicativos de que, na prática dos serviços arquivísticos federais, esta atividade esteja sendo ampliada, com o objetivo de contribuir para a garantia do acesso à informação governamental. Por esta razão, pode-se inferir também que a ausência do conceito de gestão de documentos reflete a participação incipiente do Arquivo Nacional nos debates sobre elaboração da lei e dos serviços arquivísticos no processo de implementação da lei.

Apesar de praticamente todas as informações solicitadas terem sido respondidas, os dados coletados junto aos serviços arquivísticos e aos Serviços de Informação ao Cidadão sugerem outras possibilidades que não refletem necessariamente que o acesso à informação governamental esteja sendo garantido, como determina a legislação em vigor.

Constatou-se que o uso dos instrumentos técnicos de gestão de documentos aprovados pela Resolução nº 14, de 2001, do Conarq – o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo – faz parte das atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Ao uso desses instrumentos somam-se outras formas de controle dos documentos, resultantes de sistemas informatizados ou de instrumentos próprios dos serviços arquivísticos, como listagens descritivas de acervo. Destaca-se, porém, que, entre os ministérios analisados, nenhum possui Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim desses ministérios.

Apesar do uso de instrumentos relativos à classificação e à temporalidade dos documentos e de recuperação da informação, apenas parte dos documentos dos ministérios analisados são submetidos ao controle dos serviços arquivísticos. Desse modo, a qualidade do acesso à informação governamental é comprometida pela ausência de práticas efetivas de gestão de documentos que garantam o controle dos documentos de arquivo em todo o seu ciclo de vida.

Parecem muitos os obstáculos encontrados pelos serviços arquivísticos para ampliar a participação na implementação da Lei de Acesso à Informação pública. O maior deles, que antecede a LAI, talvez seja transformar a cultura governamental existente, na qual os arquivos encontram-se à margem dos processos político-decisórios. Da mesma forma, os órgãos governamentais parecem carecer de percepção dos arquivos como instrumentos de gestão e principal fonte das informações solicitadas pelos cidadãos.

Ampliar a percepção dos arquivos como instrumentos de gestão governamental pode ser um dos efeitos produzidos pela implementação da Lei de Acesso à Informação. Compete

aos gestores dos órgãos investir e colaborar com as atividades desenvolvidas pelos serviços arquivísticos. Já aos serviços arquivísticos governamentais, assim como ao Arquivo Nacional, cabe revisitar as práticas desenvolvidas e promover maior diálogo com os setores e com os Serviços de Informação ao Cidadão.

Tal aproximação tende a garantir a efetivação das atividades de gestão sobre todos os documentos, não se restringindo ao tratamento e ao controle do acervo sob sua guarda. Participar efetivamente do processo de implementação da LAI requer desses serviços a mudança para uma postura ativa junto aos setores dos órgãos governamentais, e mudar a postura dos serviços arquivísticos significa também requerer a ampliação do diálogo com o Arquivo Nacional. A partir dos dados apresentados, tem-se como perspectiva para os serviços arquivísticos do Poder Executivo Federal que as ações empreendidas no processo de implementação da Lei de Acesso à Informação governamental possam incluir progressivamente a melhoria na gestão dos arquivos para que seja possível garantir a qualidade da informação prestada ao cidadão.

Notas

¹ Número calculado tendo como referência a quantidade de solicitações de informações ao Ministério da Justiça, órgão com menor número de solicitações entre os ministérios analisados.

² O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão responsável pela gestão financeira, de pessoal, de patrimônio e de tecnologia da informação do Poder Executivo Federal.

³ A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda) é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas. Fonte: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/Dados-Abertos/inda-infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>. Acesso em: 11 out. 2013.

⁴ O mês de maio de 2012 não foi considerado, uma vez que a entrada em vigor da Lei de Acesso

a Informação ocorreu na metade do mês, em 16 de maio de 2012. Para ter a análise de doze meses completos, optou-se por analisar de junho de 2012 a maio de 2013.

⁵ Fonte: Sítio eletrônico do Ministério da Educação http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1164.

⁶ O Dasp foi criado pelo Decreto nº 579, de 30 de julho de 1938, e extinto pelo Decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986.

⁷ Após algumas transformações a partir de 1986, foi criado o Mare, pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, e extinto pela Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

⁸ <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Senado, 1988.

BRASIL. Lei 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 República Federativa do Brasil]. Brasília, n. 221-A, p. 1, 18 de novembro de 2011, seção Extra.

_____. 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] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 9 de jan. de 1991. Seção 1, p. 457.

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

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

_____. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil*. Niterói: EDUFF, 1999.

MARTINS, Paula Ligia. "Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental". In: *Acesso à Informação e Direitos Humanos. Acervo: Revista do Arquivo Nacional*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 11, 2011.

SILVA. Sérgio Conde de Albite. *A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil*. Rio de Janeiro: AAB/Faperj, 2008.

Recebido em 02/06/2015

Aprovado em 16/06/2015

