

Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira*

Ana Célia Rodrigues

Professora da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, RJ. Pós-Doutorado pela Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), Espanha. Pós-Doutorado pela Universidade de São Paulo (USP). Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) - São Paulo, SP - Brasil.

E-mail: anyrodrigues@yahoo.com.br

Recebido em: 15/08/2014. Aprovado em: 27/08/2014. Publicado em: 25/3/2015.

Resumo

Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação em maio de 2012, a demanda por documentos e informações que caracteriza o Estado brasileiro ampliou-se cada vez mais. A falta de preparo da administração pública e, consequentemente, a dificuldade para estabelecer políticas de gestão para seus documentos e arquivos, causará impactos para a aplicabilidade da LAI no Brasil. A identificação é uma metodologia de pesquisa arquivística, uma tarefa de natureza intelectual sobre o documento de arquivo e sua ligação ao órgão produtor, que fundamenta as funções que sustentam o programa de gestão de documentos e de arquivos. Nesta perspectiva, descreve a situação do acesso à informação nos arquivos brasileiros, apresenta uma abordagem conceitual e metodológica da gestão de documentos e analisa a relação entre a identificação arquivística e a gestão de documentos, como uma contribuição para as discussões sobre os processos de aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

Palavras-chave: *Identificação arquivística. Gestão de documentos. Diplomática. Tipologia documental. Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil.*

Identification as a methodological requisite for document management and information access in Brazilian Public Administration

Abstract

With the entry into force of the Law on Information Access in May 2012, the request for documents and information that characterizes the Brazilian State increased significantly. The lack of preparation of the public administration and, hence the difficulty to establish documents and archives management policies, causes impacts to the applicability of the LAI in Brazil. The identification is an archival research methodology, a task of intellectual nature performed on the archival document and its connection to institution responsible for producing the content, which grounds the activities that support the documents and archives management program. In this perspective, it describes the situation of access to information in Brazilian archives, presents a conceptual and methodological approach to document management and analyzes the relationship between the archival identification and document management, as a contribution to the discussions on the processes of application of the Law on Information Access in Brazil.

Keywords: *Archival identification. Records Management. Diplomatic. Documental Typology. Law on Access to Public Information in Brazil.*

* Este artigo sintetiza resultados parciais da pesquisa de pós-doutorado “Identificação arquivística como requisito da gestão de documentos: contribuição para a aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil”, projeto desenvolvido na Universidad Carlos III de Madrid, Espanha, com apoio Capes.

Identificación como requisito metodológico para la gestión de documentos y acceso a informaciones en la administración pública brasileña

Resumen

Con la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información en 2012, la demanda de los documentos e información que caracteriza el estado brasileño amplió cada vez más. La falta de preparación del gobierno y de ahí la dificultad de establecer políticas de gestión de documentos y archivos, causan impactos a la aplicabilidad de LAI en Brasil. La identificación es una metodología de investigación de archivos, una tarea de naturaleza intelectual sobre el documento de archivo y su conexión con la institución productora, que ofrece la base a las funciones que apoyan el programa de gestión de documentos y archivos. En esta perspectiva, describe la situación del acceso a la información en los archivos brasileños, presenta un enfoque conceptual y metodológico para la gestión de documentos y analiza la relación entre la identificación de archivo y gestión de documentos, como contribución a los debates sobre los procesos de implementación de Ley de Acceso a la Información en Brasil.

Palabras clave: Identificación archivística. Gestión de documentos. Diplomática. Tipología documental. Ley de Acceso a la Información Pública en Brasil.

INTRODUÇÃO

A complexidade das ações governamentais, a crescente produção de documentos, o avanço das tecnologias de informação e a ampliação de demanda por informações que caracterizam a sociedade hoje apontam para a necessidade de políticas públicas voltadas para a gestão de documentos, que asseguram racionalidade, eficiência e transparência administrativa.

A gestão de documentos é um processo arquivístico que se caracteriza como um conjunto de procedimentos aplicados no controle dos documentos durante todo o seu ciclo de vida, incidindo sobre o momento da produção e acumulação na primeira e na segunda idade, ou seja, nos arquivos correntes e no intermediário.

Os documentos públicos são peças que estão integradas num todo, orgânico e estruturado, que lhes conferem sentido de existir, ou seja, a razão de ser da própria administração. Significa dizer que o documento só preserva seu valor quando está integrado num conjunto próprio, que reflete o contexto de sua produção, que expressa o valor probatório sobre o funcionamento do governo e o exercício dos direitos e deveres do cidadão.

Neste sentido, o arquivo é, por excelência, um espaço que preserva direitos preconizados constitucionalmente, onde deve ser garantido o acesso pleno aos documentos e às informações do passado e do presente.

Viabilizar a implantação de uma política pública de gestão de documentos pressupõe uma dupla perspectiva, dotar os órgãos públicos de instrumentos de gestão e o arquivo de condições técnicas e legais para seu funcionamento.

Com a vigência da Lei de Acesso à Informação, a demanda social por documentos e informações que caracteriza o Estado brasileiro se amplia cada vez mais. A LAI vem fortalecer os instrumentos de controle da gestão pública, o combate à corrupção e a transparência dos atos administrativos, colocando o Brasil no cenário dos 91 países, entre eles 15 da América Latina, que reconhecem o acesso amplo à informação. Todo cidadão passa agora a ter direito de solicitar cópia de qualquer informação contida em documentos produzidos ou acumulados pelos órgãos públicos.

Os órgãos públicos brasileiros ainda se caracterizam por uma produção e acumulação descontrolada de documentos, situação que se agrava com a introdução das tecnologias aplicadas aos processos de trabalho. As consequências da falta de preparo da administração pública e da dificuldade para estabelecer políticas de gestão para seus documentos e arquivos causará impactos para a aplicabilidade da LAI no Brasil.

As novas questões que se apresentam para a área têm levado os pesquisadores a refletir mais profundamente sobre o estatuto do documento

como condição para a tomada de decisões sobre o seu tratamento e gestão, reafirmando assim as bases epistemológicas da arquivística.

Este é um tema que remete a outros temas da arquivística, sobretudo ao conceito de documento de arquivo e às metodologias utilizadas para sua identificação no contexto dos programas de gestão de documentos.

A GESTÃO DE DOCUMENTOS E O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, os dispositivos expressos na Constituição Federal de 1988, na qual se afirma que “compete à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (§ 2º do art. 216), ofereceram os fundamentos necessários para que se fizessem esforços significativos no sentido de dotar o país de uma legislação arquivística.

A Lei nº 8.159, aprovada em 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, conhecida como Lei Nacional de Arquivos, faz referência à gestão e ao acesso aos documentos. Evidencia os princípios federalistas e de autonomia que definem os arquivos brasileiros, estabelecendo a rede de arquivos existentes nos níveis de governo. Contempla ainda a criação do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), órgão coordenador do Sistema Nacional de Arquivo (Sinar).

A gestão de documentos é conceituada na referida lei como um “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” (art. 3º). O art. 21 estabelece que “legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos, assim como a gestão e o acesso aos documentos observado o disposto na Constituição e nesta lei”.

Com base nestes princípios constitucionais, foi aprovada a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações no âmbito da administração pública brasileira, vigente desde 16 de maio de 2012.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), como ficou conhecida, define que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação” e a “proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade” (art. 6, I e II).

O acesso à informação de que trata a lei caracteriza-se como o direito de obter “orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada” e “informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.” (art. 7, I e II). Descreve os procedimentos que devem assegurar o acesso a documentos e informações, definindo o “tratamento da informação” como um “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.” (art. 3, V).

Na perspectiva da LAI, a negativa de acesso é vista como “conduta ilícita que enseja responsabilidade do agente público”, se este “utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública” (art. 32, II).

A LAI preconiza a transparência ativa da administração pública brasileira, princípio pelo qual “as informações de interesse público deverão ser divulgadas independentemente de solicitações”

(art. 3, II; art. 8) e que “todos os órgãos e entidades públicas terão de divulgar anualmente uma lista com a quantidade de documentos classificados no período como reservados, secretos e ultrassecretos”. (art.39)

As informações conceituadas na Lei de Acesso à Informação referem-se ao seguinte:

- política, organização e serviços dos órgãos e entidades públicas.(art. 7,II e V);
- implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos. (art. 7, VI);
- administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos. (art. 7, VII a);
- resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. (art. 7, VII b);
- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros. (art. 8, II);
- registros das despesas. (art. 8, III);
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.(art. 8, IV);
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. (art. 8, V);
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.(art. 8, VI).

A LAI fundamenta-se no direito amplo à informação, princípio constitucional de exercício da cidadania, e reconhece que documentos e informações produzidas e conservadas pelo Estado brasileiro constituem um bem público.

O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas¹ destaca que “o documento e a informação produzida pelo agente público, pelo governante ou pelo político não pertence a ele nem ao Estado, mas sim ao cidadão” e que “o livre acesso das pessoas aos

atos do governo – nos níveis municipal, estadual e federal – é um dos princípios republicanos básicos na construção de uma nação”.

Os debates teóricos e profissionais ocorridos a partir da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação apontam os desafios a serem superados pela administração pública brasileira para o cumprimento da lei.

Em nível federal, a Controladoria Geral da União reconhece que esses desafios são de “natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei”. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU, 2011).

Vânia Vieira (2012), diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União, afirma que

Nós temos plena consciência de que talvez esse seja um dos principais e difíceis desafios que essa Lei de Acesso à Informação nos traz: garantir uma boa gestão da informação. Quando falo gestão, é desde o registro até o arquivamento dessa informação, porque se não tivermos um bom processo de gestão da informação, de gestão do conhecimento como um todo, por óbvio não seremos capazes de localizar, de levantar essa informação para entregá-la ao cidadão. (VIEIRA, 2012)

No âmbito estadual, o Decreto do Governo do Estado de São Paulo que regulamenta a Lei de Acesso à Informação² destaca as interfaces entre a gestão de documentos e o acesso à informação, que se caracteriza como “aspectos inovadores em relação à Lei federal nº 12.527/2011 e às demais iniciativas (de regulamentação) divulgadas, até o momento”, ressaltam seus idealizadores. Entretanto, o Governo do

¹ O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi fundado em 2003 com o objetivo de agregar organizações da sociedade civil sem vínculo partidário e pressionar o governo e a sociedade pela regulamentação. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/node/2>. Acesso em 21 jul 2014.

Estado de São Paulo reconhece também que o “grande desafio de criar as condições e construir os mecanismos, de ordem técnica e operacional, para assegurar o seu efetivo cumprimento” (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO-APESP, 2012).

Abrucio (2012) aponta que a LAI mostrará que é fundamental reorganizar as administrações públicas pois, “sem isso, os pedidos dos cidadãos serão frustrados, e tal cobrança será quase inútil”.

Os governos estaduais e, sobretudo, municipais terão enorme dificuldade para cumprir a nova legislação, simplesmente porque não terão muitas das informações requeridas. A origem desse problema não está na falta de organização básica dos dados de prefeituras e governadorias. Está na falta de burocracia profissional e qualificada na maior parcela da administração pública. (ABRUCIO, 2012, grifo do autor).

Para Paula Martins (2014), diretora da Artigo 19, é no âmbito municipal onde estão os maiores desafios de implementação da LAI.

Dada a extensão do território brasileiro e o número de municípios, é importantíssimo que a sociedade civil se mobilize para demandar e monitorar a implementação da LAI. Temos vistos avanços desde que a lei foi aprovada, mas para garantir a efetividade do direito de acesso à informação para o cidadão e a cidadã em questões pertinentes ao seu cotidiano, precisamos focar no âmbito local. (MARTINS, 2014)

O Programa Brasil Transparente foi lançado em 2013 pela Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de auxiliar os estados e municípios brasileiros na implementação das medidas previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Aderindo ao programa, os estados e municípios que tenham interesse podem receber o sistema e-SIC que, “além de facilitar a vida do cidadão – permitindo que ele faça pedido de informação

pela internet, tem funcionalidades que auxiliam o gestor no monitoramento de prazos”. Além da distribuição do e-SIC, são oferecidas capacitações presenciais e material técnico para auxiliar gestores na implementação de medidas de governo transparente. (CGU, 2013).

No âmbito do programa, a CGU vem monitorando a regulamentação da LAI no país, desenvolvendo uma pesquisa que tem por universo os estados da federação, o Distrito Federal e os municípios com mais de cem mil habitantes, cujos dados são publicados com frequência quadrimestral e resultam no Mapa da Transparência. No último boletim publicado em janeiro de 2014, com relação aos municípios acima de 100 mil habitantes no Brasil, em “apenas 24% (incluindo capitais) foi localizada regulamentação da Lei de Acesso à Informação”, informa a CGU (2013).

O manual técnico do Programa Brasil Transparente recomenda a gestão documental e a classificação, entre outros procedimentos, para garantir a aplicabilidade da LAI

Antes de se iniciar um trabalho tão complexo como o de implementar a LAI em um estado ou município, planejar é essencial. Todos os pontos discriminados nesse planejamento precisam estar em sincronia para que, em um prazo definido, a Lei de Acesso esteja em pleno funcionamento em todos os seus aspectos relevantes: transparência ativa e passiva, gestão documental, classificação de documentos, dentre outros (...). O desenvolvimento de uma política de gestão da informação é essencial para que a Lei de Acesso tenha efetividade, já que permite rapidez no atendimento das demandas dos cidadãos, além de reduzir o custo, para o órgão, da busca da informação solicitada. (CGU, 2013, p.40)

A segunda providência a ser tomada para a aplicabilidade da LAI, recomendada pelo programa, é a gestão da informação, entendida como o

Levantamento, avaliação e organização das informações produzidas ou detidas pelos órgãos e entidades que seriam de maior interesse da sociedade, ou que sejam objeto de previsão legal de publicação, de modo a possibilitar o atendimento aos requerimentos de acesso e também facilitar a eventual publicação proativa. (CGU, 2013, p.40)

²Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia_ver.php?id=338. Acesso em: 08 ago. 2012.

Nessa perspectiva, somente um programa de gestão documental e de arquivos bem estruturado permite a definição dos requisitos que garantam a necessária rapidez na localização de documentos e informações exigidas para o cumprimento da legislação em vigor, conferindo eficácia e eficiência para melhor funcionamento da administração pública em sua rotina diária de tomada de decisões, estreitando os laços entre governo e comunidades.

José Maria Jardim (2012), em pesquisas recentes realizadas sobre o cenário em que emerge a Lei de Acesso à Informação no Brasil, salienta que a “LAI insere o cidadão no epicentro numa ordenação jurídica à qual não corresponde uma ordenação equivalente no plano informacional” e que “sem uma agenda voltada para a definição e implementação de políticas públicas de informação, tendem a resultados limitados as iniciativas e práticas que pretendem garantir o acesso regulado pela LAI”.

Domícia Gomes, coordenadora do Conselho Nacional de Arquivos, comenta durante reunião realizada em junho de 2013³, sobre as dificuldades da implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito dos municípios, destacando que “enquanto mais da metade dos estados já regulamentaram a lei de acesso, apenas oito por cento (8%) dos municípios o fizeram, segundo dados da Controladoria-Geral da União – CGU”, e salienta que “a dificuldade de se implantar a LAI nos municípios já era previsível, *pois se não há no âmbito municipal a figura do arquivo público municipal e políticas de gestão de documentos, certamente não haverá informação organizada e, portanto, não haverá informação acessível.* (CONARQ, 2013, grifo do autor).

É preciso lembrar que o direito à informação “vai além de um simples direito comum, trata-se de um

dos direitos humanos fundamentais, que pertence a todos os indivíduos, lhes faculta exigir, receber e difundir informação”, como destaca Álvaro Baudrit Barquero (1999, p. 9).

O direito à informação ou o direito da informação para a Ciência do Direito não é outra coisa além da faculdade que outorga o ordenamento jurídico aos indivíduos para posicionarem-se também através de gestões escritas às dependências dos órgãos públicos, a fim de solicitar informação sobre assuntos que lhes sejam próprios ou de seu interesse. Direito à informação e acesso aos documentos e arquivos são conceitos muito relacionados, mas diferentes entre si; o primeiro tem a ver com a legalidade e legitimidade de obter informação; o segundo com a possibilidade material de localizar os documentos de meu interesse. (BAUDRIT BARQUERO, 1999, p. 9, tradução do autor)

Ao estar protegida a informação, “fala-se então de um direito à informação, de um direito da informação e isto não importa apenas do ponto de vista legal, mas também do ponto de vista arquivístico” (BAUDRIT BARQUERO, 1999, p. 12).

Entretanto, os recorrentes problemas estruturais que apresentam os arquivos públicos brasileiros impedem que se transformem em órgãos eficientes de serviços de informações para a administração pública.

A problemática do acesso aos documentos administrativos assume cada vez maior relevância nas preocupações quer da Administração Pública, que se reclama aberta e ao serviço da comunidade, quer dos cidadãos, que vão tomando crescente consciência dos seus direitos em face do Poder Administrativo. (MARTINS, 2002, p.2)

No Brasil, nos últimos 20 anos foram realizados vários diagnósticos sobre a situação dos acervos acumulados nos arquivos públicos do país, os quais apontam a impossibilidade de exercício do direito à informação.

Um dos pilares da democracia é a liberdade de informação, encarada sob o prisma do direito de transmiti-la e sob o do direito de a ela aceder: a sua consagração legal e o seu efetivo acatamento e defesa pelo poder instituído é essencial para a formação e desenvolvimento de uma sociedade democrática. (MARTINS, 2002, p.4)

³ Ata da 69ª Reunião Plenária Ordinária do CONARQ, de 25 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=895&sid=47>. Acesso em: 21 jul 2014.

Os relatos registrados na literatura da área reafirmam que documentos que provam, testemunham, dão fé e modificam decisões administrativas são encontrados amarrados, amontoados e marginalizados nos porões dos edifícios, entregues à destruição, aspectos abordados anteriormente em Rodrigues (2013).

José Maria Jardim, em 1999, ressaltava que a expectativa da elaboração dos diagnósticos sobre a situação do patrimônio arquivístico brasileiro era “produzir, de um lado, formas preliminares de acesso a estoques documentais dispersos e, de outro, fornecer indicadores para políticas públicas que permitissem a superação do quadro apontado”.

A Mesa Redonda sobre Arquivos, pelo Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), em parceria com o Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em 1999 no Arquivo Nacional, teve como objetivo “definir um plano diretor, para curto, médio e longo prazos, com estratégias e ações a serem implementadas, visando à modernização das instituições arquivísticas brasileiras e estimular agências de fomento, nacionais e internacionais, no patrocínio de projetos na área arquivística”. O documento final destacava a “perda de parcelas do patrimônio documental público e a inexistência de instituições arquivísticas públicas municipais”, informando que

Na maior parte dos 5.507 municípios brasileiros os prefeitos e/ou presidentes das câmaras municipais não estão sensíveis e nem convencidos da importância da gestão de documentos e informações na administração do município, bem como da necessidade de preservação do patrimônio arquivístico público, o que é comprovado pelo reduzidíssimo número de arquivos municipais no país. (CONARQ, 1999)

O Projeto da I Conferência Nacional de Arquivos, realizada em 2012, destaca que os arquivos públicos brasileiros “permanecem periféricos no Estado e pouco visíveis à sociedade. Carecem de institucionalidade no âmbito da administração e conseqüentemente encontram-se ausentes das políticas públicas”. (CONARQ, 2012).

As condições de acesso à informação nos arquivos públicos municipais de Santa Catarina foram levantadas por Ohira e Martinez, em 2001. Constatou-se que, dos 293 municípios catarinenses, apenas 25 municípios (8%) possuíam Arquivos Públicos Municipais institucionalizados. Ao estudar a situação dos arquivos, as autoras concluem que os “dados revelam que as instituições arquivísticas não têm hoje infraestrutura suficiente para cuidar de seus acervos e torná-los acessíveis aos cidadãos e usuários”. (OHIRA; MARTINEZ, 2001).

Estudos realizados pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo, em 2003, apontaram que há 33 arquivos municipais criados, num total de 645 municípios que integram o Estado de São Paulo. (BRANDI, 2003). Embora o cenário possa ter se modificado nos últimos anos, como resultado dos esforços que vêm sendo empreendidos para implantar políticas de gestão documental nos municípios paulistas, decorrentes da assinatura do termo de parceria do Arquivo do Estado com o Ministério Público Estadual, pode-se afirmar que ainda é inexpressivo o número de arquivos municipais institucionalizados, ante o número de municípios paulistas.

Nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a situação em que se encontram os arquivos municipais refletem o quadro nacional diagnosticado na área.

Em Itaboraí, em 2013, Wolney Trindade, atual secretário municipal de Habitação e Políticas Sociais encontrou o projeto numa gaveta:

foi surpreendido ao vasculhar os arquivos de sua Secretaria e encontrar o projeto de um novo bairro, incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), oferecido praticamente sem custos ao município por meio de uma parceria entre os governos estadual e federal. O projeto foi praticamente ignorado pela gestão anterior de Itaboraí, e repousava há um ano na gaveta. Era preciso apenas uma assinatura do prefeito para concretizar o convênio, cujo prazo para ser firmado terminaria em março deste ano (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ, 2013).

Em Itaguaí, a Prefeitura Municipal reconhece a importância que os arquivos desempenham para garantir a qualidade dos serviços prestados à população no âmbito do projeto de modernização da Secretaria de Saúde, embora a situação relatada demonstre o grave problema em que se encontram os documentos acumulados no arquivo.

A secretária de Saúde de Itaguaí, Andréa Lima, fez uma visita de avaliação técnica nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) da Mangueira e Vila Califórnia, que passam por reformas, com o intuito de avaliar os dois arquivos onde estão guardados todos os documentos, inerentes ao histórico de atendimento médico hospitalar do município, e demais documentos correlatos e avaliando a situação em que se encontram os arquivos do município (...). Apesar de encaixotados, o local onde estão armazenados não é apropriado, isso porque não possui ventilação nem iluminação adequada, o que acabou criando um ambiente propício para proliferação de parasitas e fungos, que estão deteriorando os documentos. Outros já estão em estado de decomposição, e é difícil identificar o que contém cada arquivo. *Dessa forma o acesso a documentos importantes da secretaria fica quase inacessível. São mais de duas mil caixas armazenadas de forma precária.* “O acervo é composto de vasta documentação, muitos indispensáveis para a memória e a historicidade do município. Por isso, deverá ser tratado com cuidado e responsabilidade,” observa Andréa Lima. Com o primeiro parecer técnico, o próximo passo é avaliar como o trabalho vai ser realizado. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ, 2014, grifo do autor)

Em Magé, o vice-prefeito Claudio da Pakera (2013) informa que ao assumir a gestão, na Secretaria de Obras do município, “os funcionários não encontraram documentos importantes, nem arquivos necessários para dar continuidade ao trabalho”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ, 2013).

Os municípios apresentam uma realidade complexa e extrema carência de recursos, inclusive metodológicos, para o desenvolvimento dos arquivos, mas é “onde se apalpa a plenitude do conceito de arquivo como memória viva do passado, como memória útil à comunidade em geral e como memória integrada à gestão cotidiana do tempo presente”, destaca Romero Tallafigo (2000).

Neste sentido, é urgente repensar qual é o papel que os arquivos públicos representam para a sociedade brasileira hoje. É necessário dotar os arquivos de condições que garantam seu adequado funcionamento e as administrações públicas de instrumentos de gestão de documentos que permitam o acesso pleno às informações por ela produzida e acumulada no exercício de suas funções.

Estas questões remetem à necessidade de reconhecimento da natureza dos documentos e informações que circulam como produto da gestão administrativa e da formulação de metodologias capazes de gerar tal conhecimento no âmbito da administração pública brasileira como exigência para o efetivo cumprimento da LAI, perspectiva da identificação como metodologia de pesquisa para a arquivística.

UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E METODOLÓGICA DA GESTÃO DE DOCUMENTOS

O conceito de gestão de documentos foi formulado após o advento da Segunda Guerra Mundial, quando ocorre uma explosão documental no âmbito das administrações públicas e a consequente necessidade de racionalizar e controlar o volume de grandes massas documentais acumuladas em depósitos de arquivos. O reflexo destas mudanças ocorridas, primeiramente nos Estados Unidos e Canadá, se fez sentir na arquivística pelo enunciado de uma nova concepção de arquivo, fundamentada na Teoria das Três Idades, princípio pelo qual os documentos passam por fases estabelecidas de acordo com sua vigência administrativa e frequência de consulta: idade corrente, intermediária e permanente (ou histórica).

Neste período, as instituições arquivísticas se destacavam pela função de órgãos de apoio à pesquisa, mantendo sob sua custódia, apenas documentos com valor histórico. Os problemas decorrentes dos documentos administrativos eram vistos como de responsabilidade exclusiva dos órgãos produtores, os quais deles se utilizavam (JARDIM, 1987).

O desenvolvimento dos programas de gestão de documentos pelos arquivos nacionais daqueles países conferiu às instituições arquivísticas uma nova feição, a de órgão de apoio à administração. Inspirada na prática americana do *record management*, passam a ser aplicados os princípios de economia e eficácia no campo dos arquivos, “segundo o qual a informação deve estar disponível no lugar certo, na hora certa, para as pessoas certas e com o menor custo possível”. (JARDIM, 1987)

A adoção desta teoria revolucionou o uso dos arquivos e a própria arquivística, ocorrendo transformações de ordem conceitual e prática. Surge um modelo sistêmico de organização de arquivos, no qual o documento passa a ser controlado desde o momento de sua produção até sua destinação final: eliminação criteriosa ou guarda permanente, definido como *gestão documental*.

Posteriormente, essa metodologia passou a ser empregada para melhorar os aspectos administrativos da produção de documentos públicos, entendendo esta ação como a relação estabelecida entre as áreas e as atividades de trabalho de uma organização, cujo resultado seja o registro desta informação em um suporte: o documento que circula e é acumulado no arquivo.

A aplicabilidade desses princípios no âmbito das administrações públicas contribuiu para o aprimoramento das funções arquivísticas sob vários aspectos,

ao garantir que as políticas e atividades dos governos fossem documentadas adequadamente; que menor número de documentos inúteis e transitórios fossem reunidos a documentos de valor permanente; a melhor organização desses documentos, caso atingissem a fase permanente; a definição de forma criteriosa da parcela de documentos que constituíssem o patrimônio arquivístico do país, ou seja, 2% a 5% da massa documental produzida, segundo a Unesco. (JARDIM, 1987)

A partir da década de 80, inicia-se um movimento de interesse dos governos em considerar os arquivos

como “instrumentos da gestão governamental e da consciência nacional”.

Gerir documentos, em seu sentido mais amplo significa não só racionalizar e controlar a produção documental, garantir o uso e a destinação adequados dos mesmos, mas principalmente assegurar ao governo e ao cidadão o acesso pleno às informações contidas nos documentos, tarefa por excelência dos arquivos. (ARQUIVO NACIONAL, 1995).

A aplicação dos procedimentos de gestão nos arquivos colaboradores das administrações “é uma atividade permanente que garante o controle da produção, bem como a utilização e destinação adequada dos documentos, assegurando, assim, a preservação daqueles conjuntos considerados de valor de guarda permanente” (ARQUIVO NACIONAL, 1995).

No *Dicionário de Terminologia Arquivística do Conselho Internacional de Arquivos* (1984), a gestão documental é abordada como uma área da administração geral dos órgãos, relacionada com os princípios de economia e eficácia da produção, manutenção, uso e destinação final dos documentos, referindo-se a um “conjunto de medidas e rotinas que tem por objetivo a racionalização e eficiência na produção, tramitação, classificação, avaliação, arquivamento, acesso e uso das informações registradas em documentos de arquivo” (BELLOTTO; CAMARGO, 1996).

A gestão documental se caracteriza como um conjunto de procedimentos aplicados para controlar os documentos arquivísticos durante todo o seu ciclo de vida, incidindo sobre o momento da produção e acumulação na primeira e segunda idade, ou seja, nos arquivos correntes e intermediários.

O Conselho Internacional de Arquivos (CIA), através da publicação dos estudos RAMP, apontou as diretrizes para a implantação destes programas, definindo os elementos que o integram e os instrumentos metodológicos que o sustentam. Segundo o estudo RAMP de James Rhoads

(1983), o programa de gestão documental deve ser desenvolvido em três fases:

- produção: fase em que se administram os elementos específicos de um programa de controle e criação de documentos, através da elaboração e gestão de formulários; gestão da correspondência e dos relatórios; sistemas de gestão da informação; gestão das diretrizes da preparação e difusão da informação sobre as políticas e procedimentos e aplicação das novas tecnologias a esses processos;
- utilização e conservação: fase que corresponde ao controle, utilização e armazenamento dos documentos necessários para realizar ou facilitar as atividades de uma organização. Compreende a implantação dos sistemas de arquivos e de recuperação da informação; a gestão dos correios e telecomunicações; seleção e uso de equipamentos reprográficos; análise de sistemas; produção e manutenção de programas de documentos vitais à administração e uso de automação e reprografia nus processos;
- destinação (eliminação) – fase na qual se definem os procedimentos para implantar as propostas de eliminação de documentos, que envolve as atividades de identificação e descrição das séries documentais; avaliação das séries de valor permanente para os arquivos; eliminação periódica dos documentos sem valor de guarda permanente; transferências e recolhimentos.

Os objetivos do programa de gestão de documentos são os seguintes:

- avaliação e seleção dos conjuntos de documentos que devem ser preservados permanentemente e dos que podem ser eliminados sem prejuízo de perda de informações substanciais;
- coordenação do sistema de arquivos do órgão, definindo procedimentos para o funcionamento dos arquivos e garantindo as transferências, recolhimentos e pleno acesso aos documentos;

- centralização normativa dos aspectos que envolvem a produção documental e o acesso a documentos e informações do órgão.

As funções arquivísticas da identificação, classificação e avaliação sustentam a implantação dos programas de gestão de documentos, garantindo a normalização de parâmetros para o planejamento adequado da produção e controle da acumulação, seja para documentos produzidos em meio convencional (papel) ou eletrônico (digital).

A IDENTIFICAÇÃO COMO METODOLOGIA PARA A GESTÃO DE DOCUMENTOS E DE ARQUIVOS

A identificação arquivística é uma ferramenta metodológica que se fundamenta em análise decorrente de diagnóstico elaborado sobre o documento de arquivo e seu órgão produtor, com a finalidade de propor soluções para o problema apresentado.

O termo *identificação* surge no campo da arquivística nos anos 1980, quando começou a ser utilizado na Espanha por grupos de arquivistas da Direção de Arquivos Estatais do Ministério da Cultura, para designar as tarefas de pesquisas realizadas sobre massas documentais acumuladas em arquivos, a fim de elaborar propostas de avaliação e classificação. Mas foi no âmbito do Grupo Ibero-Americano de Gestão de Documentos Administrativos, coordenado pela Espanha, e do qual participavam Espanha, Brasil, México e Portugal, que o conceito de identificação foi formulado e divulgado por Maria Luiza Conde Villaverde nas Primeiras Jornadas de Metodologia para a Identificação e Avaliação de Fundos Documentais das Administrações Públicas, realizadas em Madri, em 1991, e publicado posteriormente pela autora em manual que sistematiza a metodologia da identificação (CONDE VILLAVARDE, 1992).

A partir deste momento o uso do termo e o conceito se consolidaram no meio arquivístico espanhol, sendo incorporados pelo *Dicionário de Terminologia Arquivística* espanhol, que a define como “fase do tratamento arquivístico que consiste na investigação

e sistematização das categorias administrativas e arquivísticas em que se sustenta a estrutura de um fundo” (DICCIONARIO, 1993, p. 37).

Nesse período o Brasil integrou o movimento internacional que se formava em busca de referenciais metodológicos para resolver a superlotação dos arquivos, problema comum do qual compartilhavam os países ibero-americanos. Merecem referência os trabalhos dos grupos que se criaram no âmbito do Programa de Modernização Administrativa do Arquivo Nacional⁴ - Grupo de Identificação de Fundos Internos (GIFI, os resultados permitiram a formulação do conceito de identificação incorporado pelo *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística* (2005), que considera a *identificação* como o “processo de reconhecimento, sistematização e registro de informações sobre arquivos, com vistas ao seu controle físico e/ou intelectual”.

No Brasil, o conceito de identificação remete também ao controle físico dos arquivos, propondo a coleta de dados e registro de informações sobre a situação de acumulação dos documentos. (RODRIGUES, 2008).

Estudos desenvolvidos anteriormente em Rodrigues (2003) sobre a construção teórica da metodologia de identificação aplicada à arquivística permitiram sistematizar os aspectos teóricos e metodológicos que a caracterizam e sua pertinência como ferramenta de pesquisa para o desenvolvimento das práticas arquivísticas, relacionando-a com as funções de classificação, avaliação, descrição e também com o planejamento da produção documental, aspectos tratados posteriormente em Rodrigues (2008, 2012; 2013).

⁴ Destacam-se as propostas metodológicas desenvolvidas pelos Grupos de Identificação de Fundos Internos e o de Fundos Externos (GIFI e GIFE) para solucionar as questões de transferências e recolhimentos de fundos, assim como a metodologia de levantamento da produção documental desenvolvida pela Divisão de Pré-Arquivo para fins de avaliação de documentos no Ministério da Agricultura. (RODRIGUES, 2008).

Trata-se de uma tarefa de pesquisa sobre os elementos que caracterizam os dois objetos de estudos da identificação: órgão produtor, analisando o elemento orgânico (estrutura administrativa) e o elemento funcional (competências, funções e atividades) e a tipologia documental, estudo que se realiza com base no reconhecimento dos elementos externos, que se referem à estrutura física, à forma de apresentação do documento (gênero, suporte, formato e forma) e internos, ao “conteúdo substantivo do documento (atividade) e natureza de sua proveniência e função” (BELLOTTO, 2000), para denominar o tipo e definir a série documental.

Esta pesquisa requer a busca de informações em fontes específicas sobre o órgão produtor (contexto) e sobre os documentos (tipologia documental), estejam eles em fase de produção ou de acumulação. Aquelas informações são os “elementos que caracterizam este contexto, no desempenho de competências e funções específicas deste órgão produtor e da tipologia documental, que registra os procedimentos administrativos realizados para cumpri-las” (CARMONA MENDO, 2004, p. 40).

O procedimento de identificação parte do conceito de documento, dos elementos que o constituem, que expressam as atividades e a relação estabelecida com o seu órgão produtor.

A identidade do documento de arquivo se mostra por meio dos elementos que o integram: sua estrutura e substância. Estão representadas através de regras, que contêm elementos intrínsecos e extrínsecos. Esses caracteres são estudados do ponto de vista da diplomática e também da arquivística.

O método de análise tipológica se tornou conhecido pela arquivística brasileira, a partir dos estudos de Bellotto (1982; 1990). A autora inova teorizando sobre o método desenvolvido pelo Grupo de Arquivistas Municipais de Madri e apresentando os fundamentos da tipologia documental, aspecto que não havia sido tratado anteriormente por Vicenta Cortés Alonso (1986), ao divulgar a metodologia.

Heloisa Liberalli Bellotto (2004) faz distinção entre o objeto da diplomática clássica e da nova diplomática, a tipologia documental, e seu método de análise, que são complementares para a identificação dos documentos arquivísticos. Revisando a literatura da diplomática, apresenta a metodologia para a caracterização do documento jurídico, a espécie documental, objeto e campo de estudos da diplomática clássica. A autora inova teorizando sobre o método desenvolvido pelo Grupo de Arquivistas Municipais de Madrid e apresentando os fundamentos da tipologia documental, aspecto que não havia sido tratado anteriormente por Cortés Alonso (1986), ao divulgar a metodologia.

Para efeitos de identificação da tipologia documental e seu tratamento técnico, ambos os métodos são necessários por serem complementares. O primeiro, da diplomática clássica, porque através dele se chega à espécie documental; o segundo, porque contextualiza a espécie no âmbito da função que determina sua produção, elemento que será denominativo do tipo documental, objeto e campo de estudos da tipologia documental.

O objeto da identificação diplomática “é a unidade arquivística elementar, analisada enquanto espécie documental” e definida como a “configuração que assume um documento de acordo com a disposição e a natureza das informações nele contidas”. A espécie documental diplomática é “aquela que obedece a fórmulas convencionadas, em geral estabelecidas pelo Direito administrativo ou notarial”. A análise diplomática verifica os elementos da estrutura do documento, preconizados pela diplomática clássica, ou seja, protocolo inicial, texto e protocolo final, com suas subdivisões. Chega-se assim ao requerimento, ao decreto, à portaria, entre outros formatos, que servindo aos propósitos da ação que o utiliza como veículo, gera o tipo documental, base para a formação das séries de arquivo (BELLOTTO, 2000, p. 17; 27).

A partir do reconhecimento e comparação do tipo, forma-se a série documental, definida “como

a sequência de unidades de um mesmo tipo documental” (BELLOTTO; CAMARGO, 1996). A título de exemplo, citamos o *requerimento* como uma *espécie*, uma estrutura que somada à *atividade* que determinou sua produção em um contexto resulta em um *tipo documental*. Se requerimento é uma espécie, um instrumento que serve para solicitar algo a uma autoridade pública baseado em atos legais ou em jurisprudência, como tipo poderá ser um requerimento de licença de férias, requerimento para aprovação de projeto de construção, requerimento de aposentadorias, os quais são diferentes entre si porque resultam de atividades distintas.

Portanto, a denominação da série documental obedece à fórmula do tipo: espécie + atividade (verbo + objeto da ação), sob a qual incidem os critérios de classificação, avaliação, descrição e planejamento de produção. (RODRIGUES, 2008).

Para Luciana Duranti, a diplomática é uma disciplina investigativa, que parte da análise do objeto para produzir conhecimento arquivístico necessário à realização das tarefas técnicas. Para a autora, é pelo documento, e não pelo estudo do órgão produtor, que tem início o processo de identificação.

Dizer que nossa análise deve começar desde os documentos não significa que podemos descuidar da primeira investigação histórico-jurídico-administrativa; somente queremos dizer que o processo arquivístico propriamente dito começa pelos documentos, depois que o trabalho histórico-jurídico tem preparado a base para o mesmo. E a investigação arquivística propriamente dita feita em fontes “inocentes e imparciais” pode descobrir uma realidade que não coincide com a que havia revelado a investigação prévia (DURANTI, 1995, p. 210, grifo da autora).

Sob este ponto de vista sustenta que a diplomática e a gestão de documentos se vinculam inseparavelmente, pois “quando se aplicam regras que regem a gênese,

⁵ O conceito de vínculo arquivístico foi cunhado na tradição arquivística italiana e analisado por Luciana Duranti (1997).

formas, caminho e classificação dos documentos, a diplomática especial pode identificar as regras por meio da crítica dos documentos” (DURANTI, 1995, p. 7).

O documento de arquivo é produzido de forma involuntária, criado no decurso de uma atividade. É o resíduo material da ação que lhe dá origem. “É a própria ação auto documentada”, como define Menne-Haritz (1998). “Uma ação é qualquer exercício de vontade que objetiva criar, mudar, manter ou extinguir situações”, e constitui o núcleo do documento, ressalta Heather Mac Neil (2000, p. 93). Desta característica essencial, inerente a sua gênese, decorre sua natureza probatória.

Se o vínculo arquivístico⁵ que o documento mantém com sua origem é o enunciado desta nova perspectiva de análise, os elementos que o representam passam a integrar o método, agora denominado análise tipológica.

A caracterização dos atributos que apresentam o órgão produtor, suas funções e atividades, e a maneira como os vínculos estabelecidos se traduzem nas partes do documento arquivístico integram o conhecimento gerado nesta fase e compõem a base teórica da identificação arquivística.

Esta pesquisa pode ser desenvolvida durante todas as fases do ciclo de vida dos documentos, podendo, portanto, incidir sobre o momento de sua produção, para efeito de implantação de programas de gestão de documentos, ou no momento de sua acumulação, para controlar fundos transferidos ou recolhidos aos arquivos.

Os estudos de identificação de tipologias documentais desenvolvidos no momento de produção dos documentos fornecem os parâmetros para o diálogo profissional interdisciplinar, com o objetivo de simplificar os procedimentos administrativos e racionalizar os documentos resultantes dos mesmos; de definir normas para sua execução e critérios para o desenho dos sistemas de informação.

Os princípios preconizados pela diplomática e tipologia documental determinam as pautas para controlar a produção dos documentos, definindo o conjunto dos tipos documentais que deverão integrar o sistema e normalizando os elementos que devem ser registrados na tipologia documental produzida, a fim de revelar as relações orgânicas estabelecidas entre os documentos no contexto do procedimento de origem, como garantia da autenticidade necessária dentro do sistema jurídico vigente.

A classificação é uma tarefa que consiste em estabelecer a imagem do contexto em que são produzidos os documentos. Significa separar, diferenciar, distinguir ou dividir um conjunto de elementos da mesma composição (órgão produtor, competências, funções, atividades) em classes, subgrupos, grupos e fundo.

O estudo das características que apresentam o órgão produtor e das competências e funções a ele atribuídas, permitido que se posicione cada uma e a totalidade das tipologias documentais produzidas na estrutura interna do fundo documental, “ajustando-se a denominação das séries documentais a critérios normalizados para as mesmas funções nos distintos departamentos” (LÓPEZ GÓMEZ, 1998, p. 6-7). Estes dados ficam registrados no plano de classificação, que é o instrumento que permite a enunciação lógica e hierárquica de um conjunto de documentos produzidos por um órgão.

A avaliação consiste em estabelecer valores para os documentos, a fim de determinar os prazos de guarda e destinação final dos mesmos (eliminação ou guarda permanente).

A metodologia da avaliação demanda o conhecimento das competências atribuídas às áreas e das atividades que justificam a tipologia documental produzida para a correta atribuição de valores (jurídico, fiscal, administrativo e histórico), prazos de retenção (em cada unidade da rede dos arquivos) e destinação (eliminação ou guarda permanente) para os documentos. As operações

de avaliação devem versar sobre séries, portanto sobre os mesmos tipos de documentos produzidos no exercício de uma atividade presente na gestão administrativa do órgão.

A avaliação tem como produto a tabela de temporalidade, que é um “instrumento de destinação, aprovado pela autoridade competente, que determina prazos de transferência, recolhimento, eliminação e reprodução de documentos”. (BELLOTTO; CAMARGO, 1996).

Durante a fase de identificação, são reunidas informações sobre os caracteres internos e externos dos documentos, sobre os mecanismos de produção e trâmite documentais, elementos imprescindíveis para a construção de tabelas de temporalidade.

É a ação registrada no documento que deverá ser objeto de análise para determinar seu valor e grau de sigilo, se deve ser preservado como prova ou testemunho ou se pode ser eliminado sem prejuízo da perda de informações substanciais para prover o processo de tomada de decisão.

Este instrumento é indispensável para administrar eficaz e economicamente o volume documental de um órgão e proteger os conjuntos de valor histórico (permanente).

O funcionamento e a aplicabilidade cotidiana de um programa de gestão de documentos dependem em grande parte da existência de um manual que regulamente suas funções.

A condição para que o manual possa ser aplicado e os resultados obtidos com o sucesso esperado é que o órgão apresente como requisitos prévios a existência de um programa estruturado, no qual possam ser explicitadas e avaliadas as metas, o que confere seriedade à proposta do grupo de trabalho; autorização oficial e estrutura legislativa, inserindo o projeto no calendário político da administração para que seja aprovado e apoiado pelas autoridades competentes e, conseqüentemente, legitimado o compromisso com o seu desenvolvimento e continuidade.

Os manuais de normas e procedimentos “constituem balizas de aplicação de princípios e normas enunciados pelas autoridades, no marco da legislação e das políticas que sustentam o programa” e são o resultado e condição para a gestão da informação arquivística em qualquer ambiente de produção e acumulação. (DOYLE; FRÉNIÈRE, 1991).

Os instrumentos produzidos no âmbito dos programas de gestão de documentos são necessários para selecionar os documentos que devem ser eliminados e em que prazo, sem prejuízo de perdas de informações substanciais para prover o processo diário de tomadas de decisões e os que devem ser preservados no âmbito dos arquivos, permitindo o acesso em qualquer fase do ciclo de vida que se encontrem.

Nessa perspectiva, a identificação arquivística pode ser utilizada como metodologia de pesquisa para gerar os requisitos de gestão de documentos, de arquivos e de acesso à informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da construção teórica de metodologias sempre foi objeto de reflexão para a arquivística.

Nos anos 80, colocava-se para a área o desafio de identificar imensas massas documentais acumuladas em depósitos de arquivos, os quais cresciam desordenadamente exigindo urgentes propostas de organização e avaliação para resolver o problema da superlotação dos depósitos.

No momento em que a gestão documental é incorporada definitivamente pela arquivística, a necessidade de identificação de documentos se torna ainda mais premente, como condição para a formulação de requisitos normalizados para a classificação e avaliação documental e para o planejamento da produção documental e controle de sua tramitação.

Nesse contexto se colocam as preocupações que envolvem a correta identificação de documentos de arquivo, e a chave para sua caracterização reside

no estreito vínculo que ele mantém com a função/atividade desenvolvida pelo órgão que o produziu, perspectiva que deve nortear os procedimentos de gestão documental.

A identificação é uma metodologia de pesquisa para a arquivística, que tem por objeto de estudos o órgão produtor e seus documentos. É uma tarefa de natureza intelectual, que precede e fundamenta as demais funções que integram a metodologia arquivística, ou seja, a classificação, avaliação, descrição e também o planejamento da produção documental. O conhecimento produzido nesta pesquisa fica registrado em instrumentos específicos, que informam as características dos tipos documentais e do vínculo que mantém com o contexto onde são produzidos, base para a classificação do acesso e avaliação das séries documentais.

A diplomática revisitada pela arquivística encontra na identificação um novo espaço para o debate científico em torno do documento de arquivo, justificando extensa produção científica sobre os aspectos que as relacionam. Os artigos publicados revelam profunda reflexão sobre sua abordagem teórica e pertinência na aplicabilidade prática do método proposto para reconhecer e denominar o documento, constituindo-se na base sobre a qual se desenvolve o tratamento técnico em todas as fases do seu ciclo de vida documental.

O desafio de implantar políticas públicas para a gestão de documentos e arquivos pode ser superado, se pautado em estratégias de cooperação, sobretudo institucionais. Nesta perspectiva, a universidade deve unir-se à sociedade para debater questões novas, que exigem esforços interdisciplinares entre os profissionais envolvidos com a produção e tratamento de documentos e informações, gerando conhecimentos que contribuam para o aperfeiçoamento da administração pública.

A padronização de procedimentos de gestão de documentos e de tratamento técnico de arquivos vem sendo tratadas no âmbito de pesquisas

desenvolvidas pela autora em nível de mestrado⁶, doutorado,⁷ e recentemente de pós-doutorado.

No âmbito do Programa de Gestão de Documentos do Governo do Estado do Rio de Janeiro⁸, RJ os resultados obtidos vêm demonstrando a pertinência da utilização da metodologia da identificação como requisito da gestão e acesso, permitindo a padronização de procedimentos para reconhecer e tratar a tipologia documental.

Trata-se de uma questão emergente no âmbito do debate científico, na busca de soluções para superar os desafios impostos para a plena aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação pública no Brasil.

⁶ RODRIGUES, 2013.

⁷ RODRIGUES, 2008.

⁸ Projeto de pesquisa "Identificação arquivística: utilizando a diplomática contemporânea como fundamento metodológico no Programa de Gestão de Documentos do Governo do Rio de Janeiro (PGD-RJ)", financiado pelo Programa Jovem Pesquisador UFF 2009 (PROPPI/UFF),

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. A Lei de Acesso à Informação e a cidadania. *Revista Época*. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/opiniaofernando-abrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>>. Acesso em: 08 ago. 2012.
- ARQUIVO NACIONAL. *Gestão de documentos; conceitos e procedimentos básicos*. Rio de Janeiro, 1995. (Publicações Técnicas, 47)
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (APESP). Lei de Acesso a Informação. Publicada em 31 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/noticia_ver.php?id=338>. Acesso em: 08 ago. 2012.
- BAUDRIT BARQUERO, Á. El derecho a la información. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE NORMATIVIDAD ARCHIVÍSTICA, 1999, Lima. *Actas...* Lima (Peru): Archivo General de la Nación, 1999. (cd)
- BELLOTTO, H.L. *Como fazer análise diplomática e análise tipológica em arquivística; reconhecendo e utilizando o documento de arquivo*. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo / Arquivo do Estado, 2000. (Projeto Como Fazer)
- _____. Diplomática e tipologia documental. In: ARQUIVOS PERMANENTES: tratamento documental. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 45-63.
- _____. Tipologia documental em arquivística. *Revista do Arquivo Municipal*. São Paulo, n. 195, p. 9-17, 1982.
- _____. Tipologia documental em arquivos: novas abordagens. *Arquivo de Rio Claro*: Revista do Arquivo do Município de Rio Claro. Rio Claro: Arquivo do Município de Rio Claro, v.0, n.1, p.4-15, 1990.
- _____. CAMARGO, A.M.A. *Dicionário de terminologia arquivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros; Núcleo Regional de São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1996.
- BRANDI, C. *Programa Permanente de Institucionalização de Arquivos Municipais*. Arquivo Público do Estado de São Paulo; Centro de Assistência aos Municípios. 2003. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/pdfs/Camila_Brandi.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2011.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 ago. 2012.
- _____. 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 jan. 1991. Seção 1, p. 457.
- _____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/acesso-informacao-brasil/legislacao-integra-completa.asp>>. Acesso em: 08 ago. 2012.
- CARMONA MENDO, Concepción. Consideraciones sobre el método en archivística. *Documenta & Instrumenta*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, v. 1, p. 35-46, 2004. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/document/htm/default.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2005.
- CONDE VILLAVARDE, M.L. *Manual de tratamiento de archivos administrativos*. Madrid: Dirección de Archivos Estatales/Ministerio de Cultura, 1992.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.
- _____. Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Cartilha da Controladoria-Geral da União*. Brasília, Imprensa Nacional 2011. Disponível em: <www.acs.ufpr.br/cgu.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2012.
- CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). *Ata da 69ª Reunião Plenária Ordinária*, de 25 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infol=895&sid=47>>. Acesso em: 21 jul 2014.
- _____. *Mesa Redonda Nacional de Arquivos*: documento final. Rio de Janeiro: Banco Mundial, OEA, Arquivo Nacional: 1999. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/mesa/documento_final_portugus.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2013.
- _____. *Projeto da Conferência Nacional de Arquivos*. Ministério da Justiça. 2012. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- CORTÉS ALONSO, V. Nuestro modelo de análisis documental. *Boletín de ANABAD* (Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas), Madrid, n. 3, p. 419-434, 1986.
- DICCIONARIO de terminología archivística. Madrid: Dirección de Archivos Estatales/Ministerio de Cultura, 1993.
- DICIONÁRIO brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.
- DOYLE, M.; FRÉNIÈRE, A. *La preparación de manuales de gestión de documentos para las administraciones públicas*: un estudio del RAMP. Paris: UNESCO, 1991. (PGI-91/WS/18)

DURANTI, L. *Diplomatica*: nuevos usos para una antigua ciencia. Trad. Manuel Vazquez. Carmona: Asociación de Archiveros de Andalucía, 1995.

_____. The archival bond. *Archives and Museum Informatics*. Vancouver (Canadá): Kluwer Academic Publishers, v.11, p. 213–218, 1997.

JARDIM, J.M. A Lei de Acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. In: ENANCIB, 13, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://obgi.files.wordpress.com/2012/10/jardim-xiii-enancib.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. *O acesso à informação arquivística no Brasil*: problemas de acessibilidade e disseminação. In: MESA REDONDA NACIONAL DE ARQUIVOS. Banco Mundial, OEA, Arquivo Nacional: 1999. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/Media/publicacoes/ mesa/o_acesso_informao_arquivstica_no_brasil.pdf>. Acesso em: 13 nov 2013.

_____. O Conceito e a prática da gestão de documentos. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 35-42, 1987.

LÓPEZ GÓMEZ, P. Los archiveros y sus investigaciones. *Métodos de Información*, v. 5, n. 22-23, 1998, p. 37-43. Disponível em: <<http://eprints.rclis.org/archive/00001743/>>. Acesso em: 20 set. 2005.

MACNEIL, H. *Trusting records*: legal, historical and diplomatic perspectives. Vancouver (Canadá): Kluwer Academic Publishers, 2000.

MARTINS, A. de C. Acesso aos documentos da administração pública *CADERNOS BAD*, n. 1, 2002, p.1-10. Disponível em: <<http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/issue/view/29/showToc>> Acesso em: 25 jun. 2014.

MARTINS, P. Como vai o direito de acesso à informação nos municípios brasileiros?: ARTIGO 19 e AMARRIBO Brasil. *Notícias*: Sala de Imprensa, artigo 19, 30 mai. 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=4880>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

MENNE-HARITZ, A. What can be achieved with archives In: STOCKHOLM CONFERENCE ON ARCHIVAL SCIENCE AND THE CONCEPT OF RECORD, 2, 1996. *The concept of record*: report. Stockholm: Riksarkivet, 1998. p. 11-24.

OHIRA, M.L.B.; MARTINEZ, P.A. *Arquivos públicos municipais catarinenses*: instrumentos de exercício da cidadania. Florianópolis, 2001. Relatório Final (Projeto de pesquisa) – Programa de Iniciação Científica PIBIC/UEDESC/CNPq.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ. Habitação e Políticas Sociais, Notícias. *Secretaria de Habitação retoma projeto de PAC que estava esquecido*. 19 fev 2013. Disponível em: <<http://itaborai.rj.gov.br/novosite/1134/secretaria-retoma-projeto-de-pac-que-estava-esquecido/>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ. *Visita aponta necessidades de restauração do acervo documental da Saúde*. 15 jan.

2014. Disponível em: <<http://itaguaui.rj.gov.br/pmi/visita-aponta-necessidades-de-restauracao-do-acervo-documental-da-saude/>> Acesso em: 21 jul. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ. Assessoria de Comunicação. Município de Magé recebe obras em vários bairros. 2013. Disponível em: <<http://www.mage.rj.gov.br/governo/317-municipio-de-mage-recebe-obras-em-varios-bairros>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

RHOADS, J.B. La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP. Paris: UNESCO, 1983. (PGI-83 / WS / 21).

RODRIGUES, A.C. *Diplomática contemporânea como fundamento metodológico da identificação de tipologia documental em arquivos*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em História Social). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/.../8/.../TESE_ANA_CELIA_RODRIGUES.pdf>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. Identificação: uma metodologia de pesquisa para a arquivística. In: ESTUDOS AVANÇADOS EM ARQUIVOLOGIA. Marília, SP: Oficina Universitária, Cultura Acadêmica, 2012. p. 197-215. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/estudos_avancados_arquivologia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. Os Arquivos Públicos e o Direito à Informação In: HISTÓRIA, ARQUIVOS & MÍDIAS DIGITAIS. Fortaleza, CE: Expressão Gráfica e Editora, 2013. p. 13-30.

ROMERO TALLAFIGO, M. El patrimonio documental de los municipios andaluces: situación y problemas. In: JORNADAS SOBRE GESTIÓN DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL – ARCHIVOS MUNICIPALES, 1., 1998, Córdoba. *Actas...* Córdoba (ES): Diputación de Córdoba, 2000. p. 95-124.

VIEIRA, V.L.R. *A lei de acesso à informação*. 2012. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/46754/Acesso_informacao_texto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 fev. 2013.