

Gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira

Prof^ª. Dr^ª. Ana Célia Rodrigues
Universidade Federal Fluminense
anvrodrigues@yahoo.com.br

CURSO "GESTÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA: DO IMPRESSO AO DIGITAL"
Escola do Parlamento, Câmara Municipal de São Paulo
2016

Gestão de documentos: fundamentos teóricos

- Conceito de gestão de documentos
- Base teórica: o documento de arquivo
- Sistema de arquivos

Gestão de documentos

“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”.

(Dicionário de Terminologia Arquivística SP, 1996)

Base conceitual: documento e arquivo

Arquivos

“conjuntos de documentos que independentes de sua natureza ou suporte físico são reunidos por acumulação natural, por pessoas físicas ou jurídicas, públicas o privadas, no exercício de suas atividades”.

(Dicionário de Terminologia Arquivística SP, 1996)

Documentos de arquivo

Característica essencial: natureza probatória

“São os próprios processos de tomada de decisão autodocumentadas (...) são as transações, petrificadas, congeladas e preservadas, com a finalidade de tornar possível o retorno posterior a elas”.

Angélika Menne-Haritz (1998)

Arquivo

Segunda característica: o arquivo se forma por um processo de acumulação natural

Organicidade

“Qualidade segundo a qual os arquivos refletem a estrutura, as funções e as atividades da entidade acumuladora em suas relações internas e externas”.

(Dicionário Terminologia SP, 1996)

Documento de arquivo

espelho da ação
"prova documental"

Análise das características intrínsecas e extrínsecas.

Teoria das Três Idades Documental

Ciclo Vital dos Documentos

Sucessão de fases por que passam os documentos, desde o momento em que são criados até sua destinação final.

Teoria das Três Idades

Teoria baseada no ciclo de vida dos documentos, segundo a qual os arquivos podem ser correntes, intermediários e permanentes.

Sistema de Arquivos

Conjunto de arquivos de uma mesma esfera governamental, ou de uma mesma entidade, pública ou privada, que, independentemente da posição que ocupam nas respectivas estruturas administrativas, funcionam de modo integrado na consecução de objetivos técnicos comuns.

Brasil: Constituição de 1988

"compete à administração pública na forma da lei, a gestão de sua documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".
(art. 216, parág. 2)

Lei Nacional de Arquivos

Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados:

gestão de documentos

"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. 3)

Lei Nacional de Arquivos

.Art. 1º - é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

.Art. 2º - Consideram-se arquivos, para fins desta lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Lei Nacional de Arquivos

"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".
(art. 21)

CONARQ

- Resolução nº 1, de 18 de outubro de 1995: dispõe sobre a necessidade de adoção de planos e/ou códigos de classificação de documentos nos arquivos correntes.
- Resolução nº 2, de 18 de outubro de 1995: dispõe sobre as medidas a serem observadas na transferência ou no recolhimento de acervos documentais para instituições arquivísticas públicas.

CONARQ

- Resolução nº 5, de 30 de setembro de 1996: dispõe sobre a publicação de editais para a eliminação de documentos em jornais oficiais.
- Resolução CONARQ nº 7, de 20 de Maio de 2007: Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público.

CONARQ

- Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997 – dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público
- Resolução nº 20, 16 de julho de 2004 – dispõe sobre a inserção dos documentos digitais em programas de gestão arquivística de documentos dos órgãos e entidades integrantes do SINAR

CONARQ

- Resolução CONARQ nº 14, de 24 de Outubro de 2001: dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública Atividades-Meio e os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública

CONARQ

- Resolução CONARQ nº 31, de 28 de abril de 2010: dispõe sobre a adoção das recomendações para digitalização de documentos arquivísticos permanentes.
- Resolução nº 32, de 17 de maio de 2010: dispõe sobre a inserção dos metadados na parte 2 o modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-Arq Brasil pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

Acesso à Informação

- Constituição Federal:
Art. 5º Inciso XIV – “É assegurado a todos o acesso à informação e resguardando o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.
- Lei nº 8159/91, de 08 de Janeiro de 1991
Art. 22 – “É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos”.(revogado pela LAI)

Lei de Acesso à Informação

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações na administração pública.

“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” (incisos I e II do art. 6º)

Acesso à informação

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.” (incisos I e II do art. 7º).

Negativa de acesso

“conduta ilícita que enseja responsabilidade do agente público” se “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” (inciso II do art. 32).

Prazo para a concessão da informação

Imediatamente ou no máximo 20 dias, prorrogável por mais dez dias, desde que a entidade apresente motivos para o adiamento. (Artigo 11, § 1º e 2º)

Transparência ativa

As informações de interesse público deverão ser divulgadas independentemente de solicitações” (Artigo 3º, II; Artigo 8º.)

Classificação de sigilo

- Ultrassecreto (25 anos, renovável por mais 25 anos)
- Secreto (15 anos)
- Reservado (5 anos)

(Artigo 24, § 1º I, II e III; Artigo 24, § 4º; Artigo 24, § 2º)

Qual informação?

- informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.
- política, organização e serviços dos órgãos e entidades públicas.

(Artigo 7, II e V)

Qual informação?

- implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.
- à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.

(Artigo 7, VI e VII a)

Qual informação?

- ao 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. (Artigo 7, VII b)
- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros. (Artigo 8, II)

Qual informação?

- registros das despesas.
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

(Artigo 8, III e IV)

Qual informação?

- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(Artigo 8, V e VI)

Documentos sigilosos

Reservados

Não devem ser imediatamente de conhecimento público.

Secretos

O conhecimento não autorizado pode acarretar dano grave à segurança da sociedade e do Estado.

Ultrassegretos

Requerem excepcionais medidas de segurança, cujo teor ou características só devem ser de conhecimento de pessoas intimamente ligadas ao seu estudo ou manuseio.

LAI: conceitos

Tratamento da Informação

conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; (art. 4º, V)

Lei de Acesso à Informação

A LAI coloca o Brasil no cenário dos 91 países, entre eles 15 da América Latina, que reconhecem o acesso amplo a documentos e informações. Todo cidadão passa agora a ter direito de solicitar cópia de qualquer informação contida em registros ou documentos produzidos ou acumulados pelos órgãos públicos.

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 assegure racionalidade, eficiência e transparência administrativa.

Políticas de gestão documental

Devem refletir e atender as demandas específicas do órgão produtor dos documentos, facilitando as tarefas arquivísticas e a rotina dos administradores.

Política pública de gestão de documentos e arquivos

Dupla perspectiva: dotar os órgãos públicos de instrumentos de gestão que garantam o acesso a documentos e informações e dotar o arquivo de condições técnicas e legais para seu funcionamento, pois são condição e requisito básico do acesso.

Programa de Gestão de Documentos

Estudo RAMP (CIA) de James RHOADS (1983)

Fases

- Produção
- Utilização e conservação
- Destinação (eliminação)

Programa de gestão de documentos

Produção

- Programa de controle e criação de documentos, através da elaboração e gestão de formulários;
- Gestão da correspondência e dos relatórios;
- Gestão dos 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 estes processos.

Programa de gestão de documentos

Utilização e conservação

- Implantação dos sistemas de arquivos e de recuperação da informação;
- 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 nestes processos.

Programa de gestão de documentos

Destinação (eliminação)

- 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.

PGD: objetivos

- 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 do órgão.

Programa de gestão de documento: metodologia

Funções arquivísticas

- Identificação
- Produção
- Classificação
- Avaliação

Normalização de parâmetros para o planejamento adequado da produção e controle da acumulação, seja para documentos produzidos em meio convencional (papel) ou digital (eletrônico).

PGD: instrumentos

- Manual e/ou Sistema de Identificação de Tipologia Documental
- Plano de Classificação
- Tabela de Temporalidade
- Manual de Gestão Documental

Identificação arquivística

- **Identificação do órgão produtor:** pesquisa sobre a estrutura e funcionamento das áreas administrativas (competências, funções, atividades e tarefas).
- **Identificação de tipologia documental:** pesquisa sobre as características dos documentos.
- **Instrumento:** Manual e/ou Sistema de Identificação de Tipologia Documental

Identificação da tipologia documental

Diplomática:
perspectiva clássica e contemporânea

“estudo das formas e dos processos de formação dos documentos de arquivo”.
(Luciana Duranti, 1995)

Instrumento:
Manual e/ou Sistema de Identificação de Tipologia Documental

Espécie documental

Configuração que assume o documento de acordo com a disposição e a natureza das informações nele contidas.

(Dicionário Terminologia SP, 1996)
6)

Ex: requerimento, lei, decreto, portaria

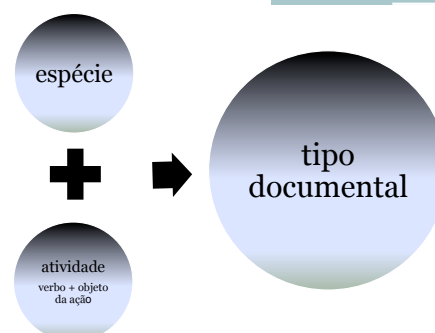
objeto da diplomática

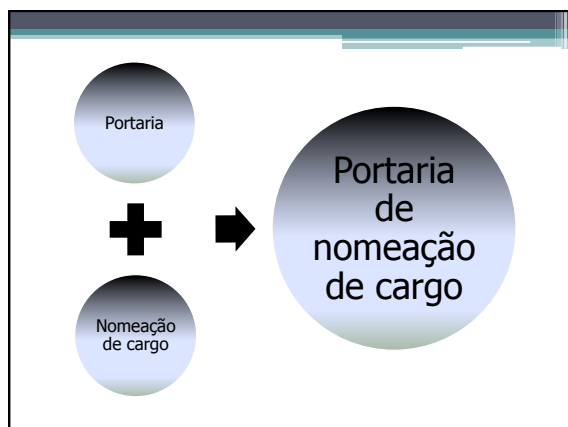
Tipo documental

É a configuração que assume a espécie documental de acordo com a atividade que ela representa.

(Dicionário Terminologia SP, 1996)

objeto da tipologia documental





Série documental

Tipo documental

Espécie + atividade (verbo que indica a ação e objeto)

Exemplo:

Processo (espécie) de aquisição (verbo) de material de consumo (objeto)

Série documental

Seqüência de unidades de um mesmo tipo documental.
(Dicionário Terminologia SP, 1996)

É o conjunto de documentos resultantes do exercício da mesma atividade, tem idêntico modo de produção, tramitação e resolução (despacho final).

tipo documental
=
série documental

Produção

Planejamento e controle da criação dos documentos

diálogo profissional interdisciplinar

definição dos procedimentos, das normas de sua execução e desenho dos sistemas de informação.

Produção

É o momento de emissão do documento, criado para servir de prova de direitos ou de informação. O ideal é que os documentos sejam padronizados.

Protocolo

é o momento de entrada do documento na instituição; o setor engloba as atividades de recebimento, classificação, registro e distribuição dos documentos.

Classificação

Estabelecer a imagem do contexto onde são produzidos os documentos .

Instrumento: Plano de Classificação

Avaliação

Estabelecer valores para os documentos a fim de determinar os prazos guarda e destinação final (eliminação ou guarda permanente).

Instrumento: [Tabela de Temporalidade de Documentos](#)

Programa de Gestão de Documentos

Instrumento do PGD

[Manual de Gestão de Documentos](#)

“constituem balizas de aplicação de princípios e normas enunciados pelas autoridades, no marco da legislação e das políticas vigentes que sustentam o programa”

(Doyle; Frénière, 1991)

PGD: Manual de Gestão de documentos

Conjunto sistemático de informações, métodos, processos e técnicas operacionais, a serem cumpridas por todos os envolvidos com a aplicação cotidiana do PGD.

Considerações finais

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 vem se ampliando cada vez mais. Entretanto, na área pública, a realidade arquivística brasileira ainda aponta dados surpreendentes no que tange ao tratamento dispensado a documentos originais, conservados nos arquivos. Registros que provam, testemunham, dão fé e modificam decisões, são encontrados amarrados, amontoados e marginalizados nos porões dos edifícios, entregues à destruição. As consequências da falta de preparo da administração pública municipal brasileira e da dificuldade para estabelecer políticas de gestão para seus documentos e arquivos vêm causando impactos para a aplicabilidade da LAI no Brasil.

Considerações finais

Um programa de gestão documental bem estruturado, permite o aprimoramento das rotinas administrativas e 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 um melhor funcionamento da administração em sua rotina diária de tomada de decisões.