



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Ciência da Informação - FCI

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - PPGCINF

FRANCISCO ROGÉRIO DE OLIVEIRA

As políticas públicas arquivísticas e a gestão de documentos na Administração Pública  
Federal: reflexos na transparência pública e no atendimento do direito de acesso à  
informação

Brasília, 2025

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

Ata Nº: 93

Aos dois dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e cinco, instalou-se a banca examinadora de Dissertação de Mestrado do(a) aluno(a) Francisco Rogério de Oliveira, matrícula (232103291). A banca examinadora foi composta pelos professores Dr. Rogério Henrique de Araújo Júnior / membro titular interno / PPGCINF/UNB, Dr(a). Cintia Aparecida Chagas / membro titular externo / UFMG), Dr(a). Shirley Carvalho Franco / suplente / PPGCINF/UNB e Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa / PPGCINF / UNB), orientador(a)/presidente. O(A) discente apresentou o trabalho intitulado “As políticas públicas arquivísticas e a gestão de documentos na Administração Pública Federal: reflexos na transparência pública e no atendimento do direito de acesso à informação”.

Concluída a exposição, procedeu-se a arguição do(a) candidato(a), e após as considerações dos examinadores o resultado da avaliação do trabalho foi:

( X ) Pela aprovação do trabalho;

( ) Pela aprovação do trabalho, com revisão de forma, indicando o prazo de até 30 (trinta) dias para apresentação definitiva do trabalho revisado;

( ) Pela reformulação do trabalho, indicando o prazo de (Nº DE MESES) para nova versão;

( ) Pela reprovação do trabalho, conforme as normas vigentes na Universidade de Brasília.

Conforme os Artigos 34, 39 e 40 da Resolução 0080/2021 - CEPE, o(a) candidato(a) não terá o título se não cumprir as exigências acima.

Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa  
Presidente - (UnB/PPGCINF)

Prof. Dr. Rogério Henrique de Araújo Júnior  
Membro Interno - (UnB/PPGCINF)

Profª. Dra. Cintia Aparecida Chagas  
Membra Externa ao PPGCINF - (UFMG)

Profª. Dra. Shirley Carvalhêdo Prado  
Suplente - (UnB/PPGCINF)

Francisco Rogério de Oliveira  
Discente - (PPGCINF)



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Henrique de Araujo Junior, Membro do Colegiado da Pós-Graduação da Faculdade de Ciência da Informação**, em 12/11/2025, às 17:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

---



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO ROGERIO DE OLIVEIRA, Usuário Externo**, em 14/11/2025, às 07:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

---



Documento assinado eletronicamente por **Cintia Aparecida Chagas, Usuário Externo**, em 17/11/2025, às 10:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

---



Documento assinado eletronicamente por **Renato Tarciso Barbosa de Sousa, Membro do Colegiado da Pós-Graduação da Faculdade de Ciência da Informação**, em 17/11/2025, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

---



Documento assinado eletronicamente por **Ana Lucia de Abreu Gomes, Vice-Coordenador(a) da Pós-Graduação da Faculdade de Ciência da Informação**, em 17/11/2025, às 17:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento na Instrução da Reitoria 0003/2016 da Universidade de Brasília.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.unb.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.unb.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **13396836** e o código CRC **BDB2E573**.

---

FRANCISCO ROGÉRIO DE OLIVEIRA

As políticas públicas arquivísticas e a gestão de documentos na Administração Pública Federal: reflexos na transparência pública e no atendimento do direito de acesso à informação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Orientador: Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa.

Brasília, 2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com  
os dados fornecidos pelo autor

OF819op	<p>Oliveira, Francisco Rogerio de</p> <p>As políticas públicas arquivísticas e a gestão de documentos na Administração Pública Federal: reflexos na transparência pública e no atendimento do direito de acesso à informação / Francisco Rogerio de Oliveira; orientador Renato Tarciso Barbosa de Sousa. Brasília, 2025. 165 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) Universidade de Brasília, 2025.</p> <p>1. Administração Pública Federal. 2. Acesso à informação. 3. Gestão de documentos. 4. Política arquivística. I. Sousa, Renato Tarciso Barbosa de , orient. II. Título.</p>
---------	---



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Ciência da Informação (FCI)

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCINF)

---

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Título:** “As políticas públicas arquivísticas e a gestão de documentos na Administração Pública Federal: reflexos na transparência pública e no atendimento do direito de acesso à informação”.

**Autor:** Francisco Rogério de Oliveira

**Área de concentração:** Gestão, organização e comunicação da informação e do conhecimento.

**Linha de pesquisa:** Gestão, tecnologias e organização da informação e do conhecimento.

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação.

Dissertação aprovada em: 02 de outubro de 2025.

---

**Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa**

Presidente (UnB/PPGINF)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cíntia Aparecida Chagas**

Membro externo (UFMG)

---

**Prof. Dr. Rogério Henrique de Araújo Júnior**

Membro interno (UnB/PPGINF)

Aos meus pais, responsáveis por eu chegar até aqui; aos meus filhos, razões de minha perseverança e resistência.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por me conceber oportunidade e força para assumir esse empreendimento. Agradeço imensamente a todos os amigos e familiares que acompanharam esse meu trajeto de perseverança e glória e permaneceram até o fim me dando incentivos e tendo compreensão pelos meus períodos de ausência e longas leituras.

Agradeço a meu falecido pai que me ensinou a não ser fraco diante das adversidades da vida, à minha mãe por sempre ter buscado me trilhar pelo caminho da dignidade e da honra.

Agradeço ao Prof. Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa pelos importantes ensinamentos que adquiri na graduação há mais de uma década e pelos conhecimentos adquiridos agora, neste desafiador mestrado. Agradeço-lhe, ainda, por ter aceitado ser meu orientador e, com paciência e dedicação, me conduziu de forma inteligente e foi ator importante na conclusão desta pesquisa.

Agradeço também ao Professor Dr. Rogério Henrique de Araújo Júnior e à Professora Dra. Ana Lúcia de Abreu Gomes pelos conhecimentos compartilhados e pelas orientações pontuais e preciosas que me deram para a elaboração de minha pesquisa.



“A Informação gera a ação e a  
desinformação gera a conformação”.  
(Friedrich Hegel)

## RESUMO

Trata do acesso à informação nos órgãos da Administração Pública Federal, no que diz respeito à gestão de documentos públicos e as políticas públicas arquivísticas. O objetivo da pesquisa foi identificar as relações entre a existência de gestão de documentos adequada e os reflexos nos serviços de acesso à informação pública. A pesquisa buscou demonstrar a importância da aplicação da gestão de documentos e da organização da informação para o atendimento dos preceitos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Para a consecução do trabalho é apresentada uma visão geral da administração pública do Poder Executivo Federal, além de uma ampla revisão de literatura. Além disso, pesquisas no portal da CGU possibilitaram a verificação das estatísticas de atendimento de pedidos de acesso à informação. As pesquisas e o questionário proporcionaram uma visão ampla do funcionamento da administração pública no que diz respeito à transparência e gestão de documentos. Espera-se que os resultados alcançados contribuam como ponto de reflexão para a consecução de ações e programas para o fortalecimento das políticas públicas arquivísticas, a transparência e a valorização da participação social nos assuntos do Estado.

**Palavras-chave:** Administração Pública Federal. Acesso à informação. Gestão de documentos. Política arquivística.

## **ABSTRACT**

It deals with access to information in the organs of the Federal Public Administration, with regard to the public records management and archival public policies. The objective of this research was to identify the relationships between the existence of adequate records management and the reflexes in public information access services. The research sought to demonstrate the importance of the application of records management and information organization for compliance with the precepts of the Access to Information Law (LAI). For the achievement of the work is presented an overview of the public administration of the Federal Executive Branch, as well as a wide literature review. In addition, searches on the CGU portal enabled verification of the statistics of service requests for access to information. The research and questionnaire provided a broad overview of the functioning of public administration with regard to transparency and records management. It is hoped that the results achieved will contribute as a point of reflection for the implementation of actions and programs to strengthen public archival policies, transparency and the valorization of social participation in State affairs.

**Keywords:** Federal Public Administration. Access to information. Records management. Archival policie.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Direitos obtidos com o acesso à informação .....	63
Figura 2 – graus de recursos .....	81
Figura 3 – ciclo de políticas públicas .....	83

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Procedimentos e fontes para alcance dos objetivos .....	31
Quadro 2 – Instituições e informações publicadas (1º sem. 2024) .....	115
Quadro 2 (cont.) – Instituições e informações publicadas (1º sem. 2024) .....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação dos 22 entes com relação à existência do CCD e TTDD atividades-fim aprovados pelo Arquivo Nacional .....	108
Tabela 2 – Atendimentos aos pedidos de acesso à informação .....	123
Tabela 3 – Dados consolidados da amostra.....	124
Tabela 4 – Assuntos das solicitações: 2012-2024 (jul. 2024) .....	102
Tabela 5 – Painel de pedidos de informação: Todas as solicitações (2012-2024) .....	103
Tabela 6 – Painel de pedidos de informação – via e-SIC (2012-2024) .....	103
Tabela 7– Painel de pedidos de informação – com menção à LAI .....	103
Tabela 8 – Estatística de solicitações de pedidos de acesso mês/ano (2012-2024) ....	104
Tabela 9 – Níveis de gestão de documentos .....	128
Tabela 10 – Métrica do modelo de maturidade do Arquivo Nacional .....	129
Tabela 11 – Percentuais de aderência .....	129
Tabela 12 – Resultado global por prática, aplicado na APF (22 requisitos) .....	130
Tabela 13 – iMGD das 22 instituições pesquisadas .....	132

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Áreas de atividade das instituições pesquisadas.....	30
Gráfico 2 - Utilização dos instrumentos de gestão CCD e TTDD .....	107
Gráfico 3 - Existência e utilização de sistema informatizado.....	110
Gráfico 4 - Existência de arquivistas nos quadros profissionais.....	110
Gráfico 5 – Publicação dos repasses e transferências.....	118
Gráfico 6 – Registros nos portais das despesas realizadas .....	119
Gráfico 7 – Licitações, editais e contratos .....	119
Gráfico 8 – Dados de programas, projetos e obras.....	120
Gráfico 9 – Solicitações, atendimentos e negativas de acesso (2012-2024) .....	125

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas  
AEB – Agência Espacial Brasileira  
AGU – Advocacia Geral da União  
ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico  
ANM – Agência Nacional de Mineração  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APF – Administração Pública Federal  
Ascom – Assessoria Especial de Comunicação Social  
AUD – Auditoria  
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
Ccade – Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento  
CCD – Código de Classificação de Documentos  
PCD – Plano de Classificação de Documentos  
Cedoc – Coordenação do Centro de Documentação  
CF – Constituição Federal  
CFM – Conselho Federal de Medicina  
CGGEP – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas  
CGU – Controladoria Geral da União  
CMA – Centro de Memória da ANA  
CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informações  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Conarq – Conselho Nacional de Arquivos  
Cosic – Coordenação de Segurança da Informação e Comunicações  
CPAD – Comissão Permanente de Avaliação de Documentos  
Cpadoc - Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da ANA  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
DBTA – Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística  
DFT – Dimensionamento da Força de Trabalho  
Diarq – Divisão de Arquivo Central  
Dibib – Divisão de Biblioteca  
Direc – Diretoria Colegiada  
DL – Decreto Lei



DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
Dproe – Divisão de Protocolo e Expedição  
DTA – Dicionário de Terminologia Arquivística  
Enap – Escola Nacional de Administração Pública  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília  
iMGD – Índice de Maturidade em Gestão de Documentos  
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações  
MGI – Ministério de Gestão e Inovação de Serviços Públicos  
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento  
MS – Ministério da Saúde  
ONU – Organizações das Nações Unidas  
OGU – Ouvidoria Geral da União  
OUV – Ouvidoria  
PAC – Plano Anual de Capacitação  
PEN – Processo Eletrônico Nacional  
PFE – Procuradoria Federal  
PGD – Programa de Gestão e Desempenho  
PL – Projeto e Lei  
PNAAP – Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados  
Posic – Política de Segurança da Informação e Comunicações  
PRF – Polícia Rodoviária Federal  
RI – Regimento Interno  
SAC – Serviços de Informação ao Cidadão  
SGE – Secretária-Geral  
SEI – Sistema Eletrônico de Informações  
Siga – Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos

Sinar – Sistema Nacional de Arquivos

SOT – Solicitação de Orientação Técnica

STI – Superintendência de Tecnologia da Informação

TEC – Termos de Execução Descentralizada

TRF 4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

TTDD – Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo das Atividades-  
Meio meio do Poder Executivo Federal

UFG – Universidade Federal do Goiás

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
1.1 Problema de pesquisa .....	27
1.2 Objetivos .....	27
1.2.1 Objetivo geral .....	27
1.2.2 Objetivos específicos.....	26
1.3 Justificativa .....	28
1.4 Metodologia .....	29
1.4.1 Caracterização da população, da amostragem e da amostra .....	32
1.4.2 Procedimentos metodológicos .....	33
1.4.3 Coleta de dados .....	33
1.4.3.1 Aplicação do questionário.....	34
1.5 Estrutura da pesquisa .....	36
<b>2. REVISÃO DE LITERATURA .....</b>	<b>38</b>
2.1 Trabalhos que abordam temas semelhantes ao da pesquisa .....	38
2.2 A Administração Pública Federal – características e estrutura administrativa .....	39
2.3 Arquivologia e gestão de documentos .....	42
2.4 Os documentos e a informação governamental.....	51
2.5 A importância da gestão de documentos e acesso à informação .....	57
2.6 A Lei de Acesso à Informação e a transparência pública .....	62
2.6.1 Transparência ativa e passiva .....	69
2.7 Políticas arquivísticas e a política nacional de arquivos .....	82
2.8 Gestão de documentos e acesso à informação Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.....	91
2.8.1 Histórico e organização administrativa.....	92
2.8.2 A gestão de documentos na ANA – aplicações arquivísticas.....	95
2.9 Conclusões da revisão de literatura.....	104
<b>3. QUESTIONÁRIO: RESULTADOS E ANÁLISES .....</b>	<b>106</b>
<b>4. TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS PORTAIS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>115</b>
4.1 Resultados da pesquisa sobre a transparência ativa nos portais institucionais ....	118
<b>5. ESTATÍSTICAS DOS ATENDIMENTOS AOS PEDIDOS DE ACESSO .....</b>	<b>122</b>
5.1 Análise dos dados estatísticos .....	124
<b>6. ÍNDICE DE MATURIDADE EM GESTÃO DE DOCUMENTOS (iMGD) .....</b>	<b>127</b>
6.1. iMGD E A ANÁLISE COMPARATIVA DAS 22 INSTITUIÇÕES PESQUISADAS ....	131
<b>7. CONCLUSÕES .....</b>	<b>137</b>
<b>8. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS .....</b>	<b>145</b>
8.1 Recomendações.....	145

8.2 Sugestões para novas pesquisas.....	147
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>163</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira até bem pouco tempo não tinha o hábito de demandar os órgãos e entidades públicas por informações pessoais ou gerais. Talvez um dos motivos do desinteresse tenha sido as dificuldades que as pessoas encontravam para obter informações públicas. Dentre os obstáculos podemos citar a “cultura do segredo” (até a bem pouco tempo a regra era o sigilo, a transparência era a exceção), a falta de amparo legal e mesmo constitucional, Para Solci (2020) o sigilo informacional era bem perceptível nas Constituições anteriores à de 05 de outubro de 1988, para o autor:

A manutenção do sigilo como regra e da publicidade como exceção até a promulgação da LAI embasou no fato do Brasil ter no retrovisor da sua política de acesso à informação pública, um passado eivado de posturas colonialistas e nacionalistas que culminou com o Golpe Militar (1964-1985) (Solci, 2000, p. 79).

Na medida em que a sociedade passou a buscar mais e mais informações produzidas pelo governo, o Estado passou a dar maior atenção à questão da transparência pública.

A importância dada à essa questão, principalmente com o novo texto constitucional e com os preceitos da LAI impulsiona a reflexão sobre a realidade atual a respeito do acesso à informação pública. A alteração do quadro, onde o sigilo deixou de ser visto como regra para tornar-se exceção, despertou-nos o interesse em verificar se o disposto na Lei está tendo reflexos no cotidiano das pessoas, essa foi a principal motivação para o tema deste projeto de pesquisa.

Sendo assim, buscamos verificar se o texto constitucional, bem como o texto da Lei nº 12.527, de 2011, estão sendo observados apropriadamente pela administração pública.

A informação, como produto do desenvolvimento das atividades da administração pública, é denominada informação pública. No entanto, apesar de serem informações públicas, isso não significa que tal grupo de informações tenha livre acesso. Pelos mais diversos motivos muitas dessas informações não podem ser divulgadas para o cidadão; portanto, tendo o acesso prejudicado.

A respeito do termo acesso, o glossário da Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos (CTDE)<sup>1</sup>, do Conarq, o define como “Direito, oportunidade ou meios de encontrar, recuperar e usar a informação”, a Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT ISO 15489-1:2018), traz a seguinte definição “direito, oportunidade, meios de encontrar, usar ou recuperar informações”. O Dicionário de Terminologia Arquivística do

---

<sup>1</sup> A CTDA, bem como todas as câmaras técnicas do Conarq foram extintas devido às novas diretrizes trazidas pelo Dec. nº 10.148, de 2019 para a criação de câmaras técnicas.

Conselho Internacional de Arquivos define acesso como “direito, oportunidade ou meios de encontrar, utilizar documentos e/ou informação”.

Essas definições aplicam-se bem à proposta deste trabalho. O direito de acesso deve ser alcançado com o oferecimento de oportunidades para sua consecução, incluindo disponibilidade de meios adequados para encontrar a informação e existência de condições favoráveis para se fazer pleno uso delas.

A ênfase desta pesquisa é a informação pública governamental de domínio público, isto é, as informações existentes no âmbito da Administração Pública Federal (APF) e que não possuem nenhuma restrição de acesso legal ou de qualquer outra forma. Ressaltamos que o tipo de informação tratada nesta pesquisa é a informação pública do governo, portanto, quando falarmos somente “informação pública” estamos nos referindo à informação governamental, isto é, a informação produzida ou recebida pelos entes da APF, seja ela ostensiva ou sigilosa.

Ao lado dos grandes repositórios das *big techs*, o Estado possui um importante repositório de informações sobre a vida do cidadão. De acordo com Lopes (2000), fazem parte da base de dados governamental, informações sobre pagamento de pessoal, controle do orçamento e finanças, arrecadação de impostos, informações sobre a previdência, diversos tipos cadastrais sobre pessoas e patrimônio e acompanhamentos estatísticos diversos. Quanto às *big techs*, essas detêm informações fornecidas pelo Governo e pelo próprio cidadão. Esse fato é motivo de discussões quanto ao uso desautorizado dessas informações e mesmo da questão da soberania digital do País.

O Estado sabe, ou deveria saber, muitas informações sobre a sociedade e os cidadãos. Por meio do censo demográfico e outras pesquisas, o Estado tem como coletar dados, tais como o nome completo, a quantidade de filhos, data de nascimento, endereços, rendas, gastos, ofícios e hábitos. Além disso, por meio de outros serviços e órgãos, o Estado detém nossos dados fisio-biológicos, como tipo sanguíneo, doenças etc. e muito mais. Logo, as pessoas têm o direito de saber muito sobre o Estado, mas sabemos pouco, quase nada. Adverte-se que falamos de Estado, não restringindo-se a governos.

O Estado, sem dúvida, é o detentor da maioria das informações do cidadão como ser social. Talvez por isso vemos na sociedade brasileira do século XXI o maior interesse nos assuntos governamentais, diferentemente da realidade vivida há algumas décadas, onde o povo pouco sabia sobre as ações estatais; a questão do acesso a informações não estava nos debates.

Até a primeira década do século XXI, o acesso à informação governamental mantinha-se como exceção, a regra era a opacidade. O público somente era chamado a participar em épocas eleitorais, isso quando havia eleições livres.

O desejo do cidadão em obter informações deve ser levado em conta não somente pelos dirigentes responsáveis pelos desdobramentos das ações governamentais, mas também por aqueles que lidam de forma mais direta com a produção de informações públicas. É com esse pensamento que vamos buscar evidências de que o pleno acesso às informações do governo somente é possível com a participação efetiva de todos os agentes públicos e políticos.

O Estado é composto pela união de um povo, de um governo (em sentido amplo, abrangendo os três poderes da União) e de um território. Podemos entender o Estado como sendo o ente soberano de um país/nação, dotado de poder político e administrativo.

Meirelles (2016) entende que o conceito de Estado varia conforme o ponto de vista considerado. Do ponto de vista sociológico, o Estado é uma corporação territorial dotada de um poder de mando originário; do ponto de vista político, é uma comunidade de homens dentro de um território; constitucionalmente é pessoa jurídica territorial soberana; já para o Código Civil Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno.

Jardim (2008, p. 81) afirma que o Estado moderno “Como ente informativo, configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para a sua atuação”.

O governo, entendido como um dos três entes que compõem o Estado, é definido em sentido formal por Meirelles (2016) como o conjunto de poderes e órgãos constitucionais. Em sentido material o Governo é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos.

A participação da sociedade nas ações e projetos do governo, os quais dão rumos ao País, deve ser valorizada pelo poder público. E essa participação é fortalecida quando o cidadão tem pleno conhecimento do que se passa na estrutura da máquina pública e esse conhecimento depende do pleno acesso à informação. Jardim (2008) salienta que a participação social nas políticas públicas é inerente à transparência informacional.

Com exceção de alguns tipos de informações que, pelo seu caráter particular, não são acessíveis, todas as outras informações de caráter ostensivos devem chegar até o cidadão de forma espontânea ou mediante demanda. Para isso o governo, tanto em âmbito nacional como local, precisa arranjar sua estrutura de tal forma que a transparência seja considerada ponto estratégico para a governabilidade e a governança.

A governabilidade refere-se à capacidade de o governo identificar as principais necessidades sociais e conseguir, a partir disso, criar políticas públicas, isto é, a governabilidade relaciona-se às condições mínimas necessárias para a ação governamental. A governabilidade traduz-se na legitimação das ações sociais e políticas do governo diante da sociedade.

Por outro lado, a governança teria relação com a capacidade de o governo pôr em prática os projetos e programas sociais, isto é, a capacidade de tornar realidade as políticas públicas advindas da governabilidade.

A governança, conforme a Controladoria Geral da União (CGU), é um conjunto de mecanismos e princípios que auxiliam na tomada de decisões e na administração das relações com a sociedade (CGU, 2024)<sup>2</sup>. Para o *World Bank* (1992) governança é entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos para o desenvolvimento econômico e social de um país.

Ainda que alguns entendam não haver diferença entre governança e governabilidade, para Bresser Pereira (1998, p. 33) os termos, apesar de se relacionarem, têm definições distintas:

Governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

Governar não é necessariamente exercer o poder de forma isolada e irrefutável. No âmbito das ações governamentais é importante a existência do controle social. Ao contrário do que possa parecer, o controle social não prejudica o bom andamento da administração pública, na verdade, fortalece e dá legitimidade ao governo, ampliando sua governança, governabilidade e reconhecimento.

A CGU afirma que o controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, e é considerado um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. “No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui” (CGU, 2011, p. 9). Para o órgão o controle social significa participação do cidadão na gestão pública.

O agente do Estado, ao saber que suas ações são conhecidas pelo cidadão, tende a ser mais cuidadoso e cauteloso em seus atos. O cidadão, ao ter livre acesso às ações

---

<sup>2</sup> Controladoria Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-deconteudo/campanhas/integridade-publica/governanca>. Acesso em: 21 nov. 2024.



desses agentes, e percebendo que as atividades realizadas por eles estão de acordo com o que se espera, tornam-se aliados, colaborando de forma mais participativa para que se crie um ambiente de tranquilidade e harmonia entre sociedade e Estado.

A sociedade, ao escolher seus representantes, lhes dar poder e em troca exige que tal poder seja utilizado em sua plenitude para o bem dessa sociedade. Para isso o Estado precisa buscar a eficiência, a eficácia e a efetividade. A eficácia estatal deve ser perseguida e percebida não somente na elaboração de grandes projetos econômicos e sociais, mas também na elaboração de um arcabouço legal que servirá como segurança jurídica para a realização das ações de médio e de grande impacto social.

A eficiência e a eficácia são sentidas quando a sociedade demonstra satisfação com as ações e programas públicos, logo, os mandatários e seus agentes precisam focar em missões, programas e projetos que alcancem e acolham todas as dimensões sociais. Dessa forma as políticas de gestão precisam ser elaboradas com a participação efetiva da sociedade e uma das formas dessa participação é por meio da transparência pública, do pleno acesso à informação. Isso tudo leva o poder público a ter condições favoráveis para governar.

Ao falarmos de eficiência, eficácia e efetividade, nos referimos a indicadores de resultados. Para a avaliação de programas públicos são necessários indicadores para dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos deles, o nível de utilização de recursos, comparado aos custos e efetiva na questão social.

Podemos verificar que a eficiência está relacionada a processos, custos, execução; a eficácia relaciona-se aos resultados e a efetividade, aos impactos sociais, transformações e amplitude dos resultados alcançados. Esses são os sentidos que teremos em mente ao utilizarmos tais termos.

Resultados obtidos com análises estatísticas dos atendimentos de acesso à informação, os quais poderão ser vistos neste texto, permitirão verificar que neste momento a APF ainda não oferece pleno acesso às informações públicas, faltando-lhe a efetividade, tão necessária para o sucesso das iniciativas desenvolvidas.

Os cidadãos ainda enfrentam dificuldades quando desejam obter informações e documentos públicos. Essa questão pode ter como uma das causas a falta de organização do acervo documental acumulado no desenvolver das missões, atividades e tarefas dos entes públicos.

As missões, atividades e tarefas na APF geram enormes quantidades de documentos e informações de interesse público. Esse acervo, para estar acessível, precisa estar organizado e ter boa gestão.

A forma como é realizada a gestão de documentos e a organização das informações na administração pública pode ter reflexos nos resultados de suas atividades. Um desses reflexos recai nos serviços de atendimento ao usuário no que se refere às demandas por documentos e informações.

O usuário, ao qual este trabalho faz menção, é aquele definido pelo inciso III, do art. 2º do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016: “usuário - pessoa física ou jurídica que demanda um serviço público”.

Além da importância da existência de um corpo técnico qualificado que detenha conhecimentos arquivísticos e experiência na aplicação de tecnologias, as entidades da administração pública devem preocupar-se com a gestão estratégica da informação, pois esses fatores interferem no atendimento das demandas informacionais dos usuários. A ausência de processamento técnico, o armazenamento inadequado e a carência de recursos tecnológicos, segundo Indolfo (2008), precisam ser equacionados a fim de que as dificuldades de acesso às informações públicas sejam resolvidas.

Corporações comerciais perceberam a importância e o valor da informação e dos usuários dessa informação. Essa questão é tratada como estratégia de negócio. A informação produzida e recebida no âmbito da administração pública e os atores que dela fazem uso também precisam receber esse olhar cuidadoso. Para Chaín (*apud* Araújo Jr.; Álvares, 2007, p. 52), a gestão estratégica da informação, é a obtenção da informação demandada em formato adequado para o usuário a um custo compatível.

Lopes (2013, p. 234) afirma que “Considerar, como Rousseau e Couture a informação orgânica como estratégica é essencial para o desenvolvimento de qualquer organização ou pessoa física”.

Todavia, parece exagerado entender como estratégico o conjunto das informações arquivísticas acumuladas por uma organização ou pessoa. Só seriam dignas desse qualificativo – arquivísticas ou não, aquelas diretamente ligadas ao processo decisório (*ibid.*, p. 235).

Couture e Rousseau (1998) comparam a informação como um recurso fundamental, ficando no mesmo nível dos recursos humanos, financeiros e materiais. Segundo os autores, nem sempre se têm a percepção de que a informação deve ser vista como um todo gerido sistematicamente, coordenado, objeto de uma política clara, tal como um programa alargado de organização e tratamento.

Sousa (1997, p. 33), fazendo referência aos documentos do setor público, afirma que “Na prática, observa-se a formação de dois grandes acervos: os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas”. Essa massa documental acumulada, atualmente não se resume somente ao documento em papel, mas também ao documento digital. Conforme Lopes (2000, p. 252), “A informação arquivística registrada, transmitida e acumulada de modo digital já é uma realidade que exigirá um esforço ainda maior dos profissionais”.

Conforme observam Paiva e Arreguy (2015), muitos autores na literatura arquivística, tais como José Maria Jardim (Jardim, 1999); Luiz Carlos Lopes (Lopes, 2009); Vanderlei Batista dos Santos (Santos, 2005), utilizam a expressão “informação arquivística” para designar documento de arquivístico. Por essa expressão não ser consensual, optamos por utilizar, a exemplo de Sousa e Araújo Jr. (2013), a expressão “informação contida em documentos de arquivo”. A expressão “informação arquivística” será mantida quando tratar-se de citações literais.

Dentre as várias significações do termo documento, Rondinelli (2013, p. 50) listou os conceitos do termo a partir da autores da Ciência da Informação e da arquivologia:

- Cortés Alonso: registro da atividade humana;
- Heredia Herrera: registro de informação em qualquer forma, ou seja, tudo o que pode transmitir conhecimento;
- Martín Pozuelo Campillos: ferramenta de transmissão do conhecimento;
- Rodríguez Bravo: portador de mensagem entendida como informação em potencial; dotado de função comunicativa;
- Duranti: informação registrada num suporte, dotada de forma e de sintaxe, a ser comunicada no tempo e no espaço.

Com as definições é possível observar as convergências no que diz respeito à necessidade de materialização da informação com o objetivo de transmitir conhecimentos.

A massa documental digital acumulada deve receber atenção e preocupação dos gestores públicos. Afinal, uma gestão deficiente dos documentos tem como uma das consequências o atendimento precário das demandas por documentos e informações, ou mesmo o não atendimento de muitas das solicitações.

A excessiva produção de documentos digitais aumentou a necessidade de avaliação e destinação a fim de reduzir sua quantidade a um nível administrável. Ainda não é possível afirmar que a eliminação sistemática de documentos digitais na administração pública seja uma realidade consolidada. Poucas instituições fazem a eliminação dos

documentos digitais com o mesmo cuidado e formalidade dos documentos não digitais, passando pelo processo de seleção, avaliação e aprovação formal.

Apesar de alguns autores, entidades e mesmo instrumentos normativos, como o Decreto nº 10.278, de 2020 e a Lei nº 13.874 de 2019, utilizarem a expressão documento físico em oposição a documento digital, esse uso tem controvérsias, principalmente considerando que os documentos digitais possuem características físicas. O termo analógico também é utilizado em algumas publicações. No entanto o uso da expressão documento não digital está se consolidando nos trabalhos relativos ao assunto, inclusive nas publicações do Conarq.

Quanto às definições de documento digital e não digital, segundo a Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos, documento digital é a “Informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional” e documento não digital é o: “Documento que se apresenta em suporte, formato e codificação diferente dos digitais, como os documentos em papel, documentos em películas e documentos eletrônicos analógicos” (Conarq, 2020, p. 25). Diante do exposto, utilizamos a expressão documento não digital para diferenciar dos documentos digitais.

Sabemos que quanto maior o volume de documentos e informações, maior é o cuidado que se deve ter e maiores são as dificuldades para a recuperação e atendimento das requisições por informações que se encontram em documentos de primeira idade documental.

Sendo assim, damos foco principalmente nas informações contidas em documentos que se encontram em fase corrente e intermediária e nas informações produzidas e disponibilizadas em portais públicos, isto é, o foco da pesquisa são as informações consideradas de valor primário produzidas e recebidas pelos órgãos e entidades da APF. “A administração eficiente dos arquivos correntes é assunto da maior importância para o governo, e a eficiência deste pode ser testada pela eficiência com que haja organizado e administrado seus documentos” (Schellenberg, 2006, p. 70).

O presente trabalho tem como destaque a informação contida em documentos de arquivo e seu acesso e uso pelos seus usuários externos. Entendendo documentos de arquivo como aqueles que “registram ações individuais ou transações, ou podem formar conjuntos que foram planejados para documentar os processos de trabalho, atividades ou funções” (ABNT NBR ISO 15489-1:2018).

Considerando o tema principal desta pesquisa, o direito de acesso à informação pública e dificuldades ainda existentes para que o Estado garanta esse direito,

demonstramos por meio das pesquisas e leituras, quão importante é a aplicação de forma eficiente dos conhecimentos arquivísticos para a gestão de documentos e organização da informação e como podem contribuir para melhorar a situação atual.

Neste trabalho apresentamos os resultados de uma pesquisa realizada nos órgãos e entidades da APF. A pesquisa teve o propósito de verificar a aplicação dos conhecimentos arquivísticos na gestão dos documentos acumulados e relaciona essa aplicação à eficácia dos resultados no atendimento dos pedidos de informação realizados pelos cidadãos.

A questão do direito de acesso à informação pública precisa ser entendida pelos dirigentes como importante fator de interesse social. Tendo como referência o tema do trabalho, além dos demais resultados que serão apresentados, realizamos uma pesquisa na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), onde foi possível verificar como essa entidade da APF trata seus documentos e organiza suas informações e como realiza os procedimentos para atender aos pedidos de acesso à informação. A entidade ANA foi escolhida para a realização do estudo de caso pelo fato de este autor ser servidor nessa instituição. Esse fator contribuiu de maneira importante para o acesso às informações, documentos, acervos, sistemas e verificação do modo de atuação da Agência de forma geral e de forma particular, no que se refere à sua gestão de documentos e serviços de acesso à informação.

## **1.1 Problema de pesquisa**

Considerando a Lei nº 12.527, de 2011 e a necessidade de gestão de documentos para a organização, recuperação e acesso à informação, como está sendo realizado o serviço de acesso à informação na APF?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Identificar, em órgãos e entidades da APF, correlações entre a aplicação adequada da gestão de documentos e o bom atendimento do direito de acesso à informação governamental, a fim de demonstrar a importância da gestão de documentos na garantia do direito legal de acesso à informação.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

1. Identificar, em órgãos e entidades componentes da amostra, utilizando-se de um questionário e pesquisas em portais oficiais, a forma como a transparência ativa e a passiva, formalizadas na LAI, são aplicadas.

2. Realizar mapeamento na literatura para identificar as correlações entre a gestão de documentos e os serviços de acesso à informação.
3. Realizar um estudo de caso na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico a fim de verificar se a existência, ou não, de uma adequada gestão de documentos pode influenciar na qualidade do atendimento ao direito de acesso à informação.

### 1.3. Justificativa

Com as mudanças ocorridas na administração pública na década de 1930, o Estado passou a produzir mais e mais documentos e informações, em consequência, houve a necessidade de melhor organização dos documentos e organização das informações.

Com o advento da chamada sociedade do conhecimento, a busca por documentos e informações fez com que os cidadãos demandassem mais e mais os órgãos e entidades públicas para terem acesso a esses documentos e informações. A partir da segunda metade do século passado vários países iniciaram a elaboração de leis de acesso à informação e começaram a dar mais atenção à questão da transparência pública. Atualmente já são mais de 90 nações que possuem leis voltadas para esse assunto.

No Brasil, as demandas por informação por meio da LAI levantaram a questão da recuperação para o acesso, e com isso a gestão de documentos passou a ser necessária, pois a ausência da gestão de documentos tende a prejudicar a organização da informação e gerar transtornos e consequências negativas para o pleno exercício da cidadania. Vale lembrar que a ideia de organização da informação, segundo Araújo Jr. (2013, p. 53), surgiu na América do Norte entre os defensores do chamado *records management*.

A prévia e adequada gestão de documentos é um importante fator de influência nas condições de acesso à informação. Gerir documentos é, na prática, ter os documentos classificados, avaliados e descritos. Portanto, se a instituição aplica esse conceito, ela está mais bem preparada para permitir o acesso à informação.

Os artigos 4º e 5ª da Lei dos arquivos, Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, reafirmam o direito de o cidadão receber dos órgãos públicos informações contidas em documentos de arquivo, nesse sentido temos que “Esses dispositivos legais [artigos 4º e 5ª da Lei dos arquivos] só podem ser plenamente cumpridos se as rotinas e os procedimentos técnicos de gestão de documentos forem implementados” (Arquivo Nacional, 2019, p. 8).

Sobre isso, importante consideração é que:

A Gestão de Documentos está relacionada diretamente com o acesso à informação, pois tem como objetivo principal organizar os documentos para torná-los acessíveis. Quando não há um tratamento documental adequado a informação fica de difícil acesso, e para encontrá-la demandará mais tempo de busca. Além disso, podem ocorrer extravios e não ter como recuperar a informação solicitada (Bandeira; Gonçalves; Azevedo, 2018, p. 307-308).

Com as leituras sobre o tema, realizadas na revisão de literatura, foi possível observar que a gestão de documentos é uma das condições para uma boa organização da informação e, conseqüentemente, para uma boa prestação de serviço de acesso à informação. “A organização da informação na esfera pública é uma condição para o pleno acesso à informação” (Araújo Jr.; Sousa e Albuquerque, 2015, p. 44).

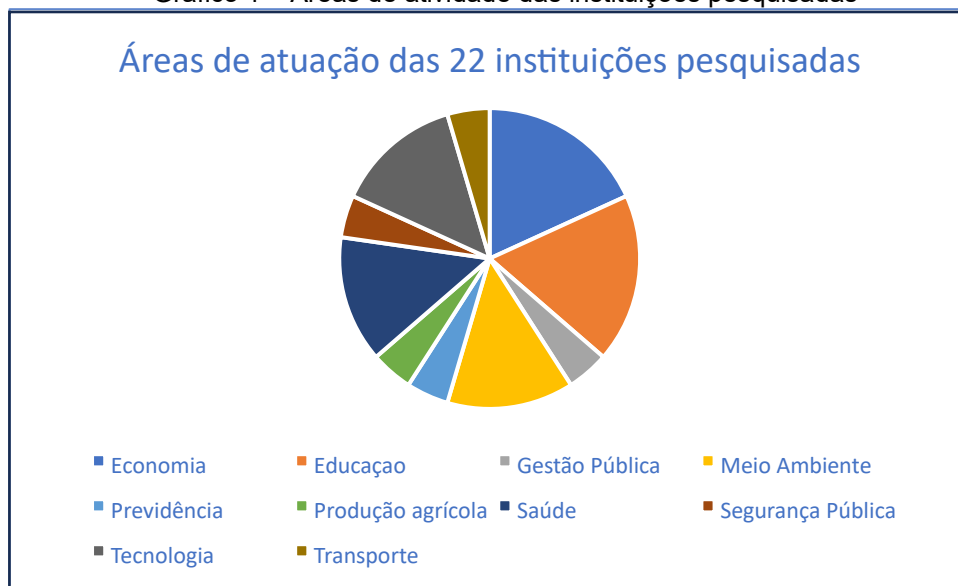
Diante da realidade e das dificuldades que alguns setores do governo apresentam na gestão de documentos, esta pesquisa teve como proposta trazer elementos que proporcionem a correlação da gestão dos documentos com a recuperação da informação. O anseio da sociedade por informações precisas, atuais e fidedignas é muitas vezes oprimido pela falta de acesso a essas informações e, considerando que a opacidade do Estado já não tem mais acomodação na sociedade atual, esta pesquisa busca trazer à luz a questão da gestão do documento e do acesso à informação pública.

#### **1.4 Metodologia**

No trabalho foram estudadas 22 organizações da APF, listadas na seção 3. Foram realizadas pesquisas de dados estatísticos relativos a serviços de informações destes entes, além de análise quantitativa destes dados. A abordagem metodológica da pesquisa é quali-quantitativa. Os motivos da escolha das instituições federais listadas no quadro 2 da seção “Transparência ativa nos portais institucionais da APF”, é que nessas 22 instituições foi possível obter uma boa representação das principais funções exercidas pelo Governo Federal no âmbito da APF. A quantidade de 22 entes públicos é uma representação apropriada do universo da pesquisa e um número viável para a execução de um bom estudo.

As áreas de atuação dos entes pesquisados podem ser vistas no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Áreas de atividade das instituições pesquisadas



Fonte: elaborado pelo autor

Tendo como alicerce a comprovação do problema de pesquisa e o alcance dos objetivos geral e específicos, apresentamos nesta pesquisa os seguintes resultados:

- Revisão sistemática de literatura sobre os temas abordados;
- Aplicação de um pré-teste em 12 das 22 instituições e aplicação de um questionário em 22 instituições componentes da amostra deste trabalho para verificação de aspectos relacionados à gestão de documentos e serviços de acesso à informação (transparência ativa e passiva);
- Pesquisas nos portais das 22 instituições no sentido de verificar como esses entes disponibilizam as informações mínimas obrigatória previstas no parágrafo 1º do artigo 8º da LAI, informações conhecidas como transparência ativa;
- Estatísticas dos atendimentos aos pedidos por informação nas instituições da APF;
- Análise comparativa do estudo de caso realizado na ANA com os demais resultados das instituições pesquisadas neste trabalho.

Os procedimentos, meios e fontes para a consecução desta pesquisa estão disposto no quadro 1, a seguir:



Quadro 1 – procedimentos e fontes para alcance dos objetivos

<b>Objetivos</b>	<b>Procedimentos metodológicos</b>	<b>Fontes</b>
Geral: Identificar, nos órgãos e entidade da APF, correlações entre a aplicação adequada da gestão de documentos e o bom atendimento do direito de acesso à informação governamental, a fim de demonstrar a importância da gestão de documentos na garantia do direito legal de acesso à informação.	Revisão de literatura, aplicação de questionário, pesquisa de campo.	Bibliografia, respostas do questionário, páginas eletrônicas, painéis estatísticos, resultados das pesquisas nos entes públicos.
Específico 1: Identificar, em órgãos e entidades componentes da amostra, utilizando questionários e pesquisas em portais oficiais, a forma como a transparência ativa e a passiva, formalizadas na LAI, são aplicadas.	Aplicação do pré-teste e do questionário.	Portais e painéis oficiais na internet dos órgãos e entidades respondentes da pesquisa. Páginas da CGU e sites de transparência. questionário.
Específico 2: Realizar mapeamento na literatura para identificar as correlações entre a gestão de documentos e os serviços de acesso à informação.	Revisão de literatura sobre gestão de documentos e serviços de acesso à informação.	Pesquisa e estudo da bibliografia correlata ao tema.
Específico 3: Realizar um estudo de caso na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico a fim de verificar se a existência, ou não, de uma adequada gestão de documentos pode influenciar na qualidade do atendimento ao direito de acesso à informação.	Realização de pesquisa na ANA.	Dependências físicas, Arquivo Central da entidade, ambiente da <i>intranet</i> , sistema informatizado e site da entidade na internet.

Fonte: elaborado pelo autor

Além da ampla revisão de literatura e as pesquisas e análises nos 22 entes públicos, destacamos a pesquisa adicional a ser realizada em uma das 22 entidades, a ANA. A pesquisa visa aprofundar os conhecimentos sobre a política de gestão dessa autarquia e o nível de atendimento dos pedidos de informação.

#### **1.4.1 Caracterização da população, da amostragem e da amostra**

O Poder Executivo Federal é o responsável por realizar as principais ações relativas aos cidadãos, é no Poder Executivo, por meio de seus diversos órgãos e entidades, que são elaborados os grandes projetos e programas sociais e é no âmbito do Executivo que é realizada a maior pesquisa sobre pessoas, o censo demográfico brasileiro, por esses e outros motivos optamos por definir a APF como a população ou universo de pesquisa deste trabalho.

O Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), em seu portal relativo às estruturas organizacionais da APF informa que o Poder Executivo Federal é o poder da União responsável pela concepção e pela execução das políticas públicas em nível federal.

Para viabilizar a realização adequada desta pesquisa, trabalhamos, como informado, com uma amostra composta por 22 entes dentro do universo pesquisado.

Importante entendermos que estatisticamente falando, população ou universo populacional é um conjunto de elementos que possuem uma ou mais características em comum. A população, em pesquisa estatística, corresponde ao grupo total dos indivíduos, objetos ou eventos relativos aos critérios do estudo (França, 2023).

Com relação a amostragem e amostra, França (2023) explica que amostragem é o processo de selecionar uma parte da população para o estudo e a amostra representativa é um subconjunto da população que preserva as características importantes dessa população. Isto é, a amostragem é a forma como se escolhe os elementos, incluindo a motivação; a amostra é o conjunto de elementos escolhidos da população.

A APF possui cerca de 250 órgãos e entidades, considerando aqui os ministérios, institutos, conselhos, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; para que fosse obtida uma amostra representativa para a pesquisa, optamos por escolher uma amostragem estratificada, a qual consiste em dividir a população em grupos homogêneos, os estratos, daí seleciona-se uma amostra com elementos desses grupos.

No caso específico, utilizamos como critério da amostragem as áreas de atuação dos órgãos e entidades da APF. Buscamos fazer a pesquisa em entidades que executassem as principais atividades da administração; dessa forma foram contemplados dez estratos ou áreas, as quais são: saúde, economia, educação, tecnologia, produção agrícola, previdência, segurança pública, gestão pública e transporte.

O tamanho de amostra foi definido de tal forma que fosse possível ter uma boa representação do universo de órgãos e entidades. Na definição da amostra também foi considerada uma quantidade que tornasse possível a realização das pesquisas nas entidades de forma precisa e segura, levando-se em conta os prazos e meios disponíveis.

O campo de interesse desta pesquisa diz respeito à verificação de relações entre gestão de documentos e acesso à informação. Esse campo de interesse, como informado, tem como universo de estudo os órgãos e entidades da APF, excluindo-se órgãos e entidades da área militar. Nesse universo buscamos, portando, por meio de uma amostra, analisar a situação da gestão de documentos, bem como os serviços de acesso à informação.

#### **1.4.2 Procedimentos metodológicos**

O trabalho conta com uma ampla pesquisa na literatura correlata, artigos e publicações diversas. foram realizadas pesquisas em ambientes organizacionais, bem como em rede de internet, incluindo sites oficiais e painéis de órgãos e entidades da APF. Tais procedimentos buscaram conhecer as realidades dos entes públicos federais no que se refere à gestão de documentos e serviços de acesso à informação.

#### **1.4.3 Coleta de dados**

Para atender aos objetivos do trabalho, além do embasamento teórico alcançado pela pesquisa bibliográfica, trabalhamos com os números de atendimentos a pedidos de informação; fizemos pesquisas nos sites oficiais de algumas instituições federais com o intuito de verificarmos a questão da transparência ativa prevista na LAI; enviamos questionário para os entes federais para identificar dados básicos da gestão de documentos e dos serviços de acesso à informação, além disso, realizamos pesquisa numa entidade específica da APF para análises de gestão de documentos, organização da informação e pedidos de acesso.

As técnicas de coleta de dados são: coleta de dados primários e secundários, questionários, visitas, pesquisa bibliográfica e eventualmente, pesquisa documental.

O questionário enviado aos entes públicos foi o principal instrumento de coleta de dados, além dele, foram utilizados computadores e redes de acesso à internet para as pesquisas nas páginas eletrônicas.

A fim de proporcionar a apresentação dos dados de forma simples e compreensível, a organização e estruturação das informações e dados coletados nesta pesquisa deu-se com a utilização de gráficos, planilhas e tabelas. Os modelos de gráficos utilizados são determinados conforme os tipos de dados a serem apresentados. Como pode ser observado, o principal modelo utilizado foi o gráfico de setores. Esse tipo de gráfico é muito útil quando se pretende apresentar valores de cada componente tanto em relação aos demais componentes, quanto ao todo da amostra.

#### **1.4.3.1 Aplicação do questionário**

A aplicação do questionário foi precedida da realização de um pré-teste junto às instituições pesquisadas. O questionário contém oito perguntas e foi aplicado em 22 instituições da APF, listadas na seção 3. A aplicação teve o propósito de buscar informações da realidade referente à gestão básica documental e aos serviços de acesso à informação. As perguntas e respostas do questionário serviram para o alcance dos objetivos propostos, notadamente o objetivo 1 da pesquisa.

As oito perguntas buscaram verificar se as instituições possuíam instrumentos básicos de gestão, profissionais arquivistas em seus quadros de pessoal, sistemas informatizados para a gestão de documentos, setores responsáveis pela gestão dos documentos e; quanto ao acesso à informação, o questionário solicitou respostas para as perguntas sobre setores, serviços meios de atendimento dos pedidos de acesso. O questionário também buscou saber se os órgãos e entidades possuíam as estatísticas das solicitações de acesso.

Apesar de as perguntas constantes no questionário da pesquisa tratarem de informações ostensivas, como gestão de documentos, procedimentos para acesso à informação etc. e apesar de o questionário ter sido dirigido a entes da esfera pública, optamos por não vincular as respostas aos respectivos órgãos e entidades respondentes. Exceção à regra, as respostas da ANA serão comentadas resumidamente na subseção 6.1 para fins de constatação de que essa Agência possui uma adequada gestão de documentos.

Devido à previsão do envio de um questionário para uma amostra de entidades da APF, tivemos a aplicação de um pré-teste em julho de 2024, seguido a isso, em setembro de 2024, o questionário foi aplicado em 22 órgãos e entidades federais. O pré-teste foi realizado por meio de correspondências eletrônicas direcionadas a 12 das 22 instituições da amostra da pesquisa.

As respostas recebidas do pré-teste possibilitaram aperfeiçoar as perguntas do questionário, permitindo que fossem apresentadas de forma mais adequada para os objetivos da pesquisa. Ressalta-se que das 12 instituições destinatárias do pré-teste, somente oito responderam e as respostas somente foram enviadas após decorrido o prazo solicitado de 20 dias. Esse fato acendeu o alerta de que poderia haver dificuldades para a adesão ao preenchimento e retorno do questionário em tempo hábil. Isso fez com o envio do questionário fosse feito utilizando-se o direito formal de acesso à informação preceituado na LAI, evitando dessa forma que a pesquisa ficasse prejudicada por falta de respostas ou respostas muito fora do prazo.

O questionário foi aplicado nos seguintes órgãos e entidades da APF: Agência Espacial Brasileira (AEB); Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); Agência Nacional de Mineração (ANM); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade); Conselho Federal de Medicina (CFM); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério de Gestão e Inovação de Serviços Públicos (MGI); Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); Ministério da Saúde (MS); Polícia Rodoviária Federal (PRF); Universidade Federal do Goiás (UFG).

Com relação à forma de transmissão das perguntas da pesquisa e do retorno das respostas, o questionário foi enviado pelos seguintes meios: “Portal da Sociedade”, na página eletrônica: <https://solicitacao.servicos.gov.br/processos>; portal “Fala.BR” na página eletrônica da Controladoria Geral da União: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>.

## 1.5 Estrutura da pesquisa

Para melhor organização e leitura do texto, a presente dissertação está estruturada em seções e subseções. Além dos elementos pré-textuais e da parte da introdução na seção 1, temos mais nove seções e suas subseções, além das referências e o apêndice.

A seção 1 contextualiza o trabalho; cita-se a questão da transparência pública para o Estado e para a sociedade. Aborda-se a importância da informação estatal para o público, além da citação de aspectos de governança e governabilidade. Nas suas subseções temos a estruturação da pesquisa, o problema de pesquisa, objetivos, justificativas e metodologia de trabalho.

A seção 2 trata da revisão de literatura. Suas subseções abordam os seguintes temas da temática central: obras e trabalhos acadêmicos semelhantes ao presente trabalho; características da estrutura administrativa da APF; as teorias, metodologias e práticas arquivísticas e a questão da gestão de documentos públicos; os documentos públicos e a informação governamental; a gestão de documentos e seus reflexos nos serviços de acesso à informação; a LAI, a transparência pública: transparência ativa e passiva; as políticas arquivísticas e um estudo de caso na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Na seção 3 são abordados os resultados e análises da aplicação do questionário em órgãos e entidades da APF.

A transparência ativa, como ponto importante da LAI, é abordada na seção 4. Nessa seção mostramos os resultados e análise da pesquisa feita nos portais institucionais para verificação da existência e forma de atendimento dos comandos legais.

A seção 5 trata-se de uma pesquisa feita no Portal da CGU para verificar os dados estatísticos relativos aos números de atendimentos das demandas por informações. Nessa seção 5 apresentamos uma tabela onde podem ser vistos os dados sobre quantidade de solicitações e *status* de atendimento.

Na seção 6 aborda-se o índice de maturidade em gestão de documentos (iMGD). Na seção podemos verificar conceitos sobre o assunto e informações sobre o levantamento desse índice realizado pelo Arquivo Nacional em 2024 em instituições da APF. Na subseção fazemos uma análise comparativa dos dados levantados na pesquisa feita nas 22 instituições federais, onde é possível verificar a situação de cada uma com relação à aplicação do iMGD. Na seção 7 são apresentadas as conclusões sobre a pesquisa.

Finalizando a parte textual, temos a seção 8 onde são feitas recomendações e apresentadas sugestões de trabalhos futuros. Após a seção 8 temos as referências bibliográficas e o apêndice.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

Nesta seção abordaremos os principais temas do trabalho proposto. O intuito da abordagem dos temas é, além de permitir uma visão geral do escopo do texto, oferecer um trabalho científico que tenha fácil entendimento e permita uma leitura tranquila e compreensível em todos os aspectos. Desta forma, o desenvolvimento e a conclusão desta pesquisa serão plenamente compreensíveis, o que facilitará a análise do trabalho.

Serão abordados os temas relativos à APF; a disciplina arquivologia; a gestão e organização de documentos e informações; a informação pública, seu acesso e entraves, dentre outros pertinentes à presente pesquisa.

### **2.1. Trabalhos que abordam temas semelhantes ao da pesquisa**

Além das obras abordadas na revisão de literatura, diferentes trabalhos trazem temas semelhantes ao da presente pesquisa. Apesar de não termos encontrado trabalhos que tratem especificamente das correlações entre políticas públicas, gestão de documentos na APF, transparência e acesso à informação, temos trabalhos que abordam de alguma forma esses temas, ainda que em separados.

Na revisão de literatura, dentre vários autores apresentados podemos destacar os trabalhos realizados por José Maria Jardim (transparência e políticas públicas); Rogério Henrique A. Jr. e Lilian Álvares (gerenciamento da informação); Renato Tarciso. B. S (destaca a importância da aplicação do plano de classificação); Cintia A. C. A. e Renato P. Venâncio (discorrem sobre políticas públicas e legislação arquivística brasileira); Raquel D. Bandeira, Eliane S. Gonçalves e Rodolfo A. Azevedo (abordam a importância da gestão de documentos para o acesso à informação); Heloísa Bellotto (ensinamentos sobre a informação contida em documentos de arquivo); Ieda Bernardes (Gestão documental e direito de acesso); Michael Buckland (conceitos sobre o termo informação), além de outros autores.

Dentre os diversos estudos identificados no levantamento bibliográfico, podemos citar os seguintes trabalhos acadêmicos:

- A dissertação de Ligia Maria de Souza Lopes Reis, “A lei brasileira de acesso à informação e a construção da cultura de transparência no Brasil: os desafios para a implementação da norma e o agir comunicativo no enfrentamento da opacidade estatal”, 2014. No trabalho autora faz uma análise da implementação da LAI em três instituições do Poder Executivo Federal, focando nos desafios para o



estabelecimento de uma cultura de transparência pública baseada em processos de comunicação voltados para o diálogo entre a Administração Pública e o cidadão;

- A dissertação de Manuela Carolina Borges Barbosa, “A Lei de Acesso à Informação no Brasil: Análise da convergência entre os princípios da Lei e o conteúdo das solicitações dos usuários”, 2018. No trabalho são verificadas se as demandas dos usuários estão adequadas aos princípios da LAI e as razões para possíveis inadequações;
- Dissertação de Nicola Gregori C. Filho, “Inovação no Serviço de Acesso à Informação na Administração Pública Federal Direta”, 2019. O trabalho trata do processo de inovação nos serviços de acesso à informação na APF após a promulgação da LAI;
- Dissertação de Luciene Carrijo, “Transparência Ativa: análise da *accountability* do Portal de Transparência do Governo do Distrito Federal (2012-2022)”, 2024. O trabalho trouxe como objetivo a análise da transparência ativa e a *accountability* do Portal de Transparência do Governo do Distrito Federal no período de 2012 a 2022 na perspectiva da Lei de Acesso à Informação;

Os trabalhos levantados permitem-nos observar que o tema da transparência pública ganhou maior relevância com a promulgação da LAI. Daí a importância desta pesquisa a qual buscou analisar a observância da Lei de Acesso e o maior de grau de transparência pública percebida com o desenvolvimento dos serviços de acesso, calcado na gestão de documentos e informações públicas.

## **2.2. A Administração Pública Federal – características e estrutura administrativa**

A administração pública brasileira é uma grande máquina que move o País de maneira orgânica e estruturada. A Administração Pública Federal é a máquina que move o Poder Executivo Federal.

Quanto à definição, Di Pietro, informa que são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão administração pública:

- a) Em sentido formal, subjetivo ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreende a pessoa jurídica, órgãos e agentes públicos.
- b) Em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referentes entes; nesse sentido a administração pública é a própria função administrativa que incube predominantemente ao Poder Executivo (Di Pietro, 2000, p. 49).

Segundo Meirelles (2016, p. 68) administração pública é como “o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo” ou, em sentido material,

“o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. Essa definição de Meirelles é a que ora aplicamos na administração pública abordada nesta pesquisa.

Quanto à sua estrutura administrativa, a APF é composta pelos agentes públicos, instituições, documentos e informações governamentais. Os agentes públicos correspondem aos agentes políticos – os detentores de mandatos e membros do alto escalão governamental – servidores efetivos, servidores comissionados, colaboradores terceirizados, empregados públicos, militares e particulares que exercem funções públicas sem vínculos formais.

Os órgãos e entidades públicas, denominadas nesta pesquisa, ora como instituições públicas, ora como organizações públicas ou somente como entes públicos, são mantidos total ou parcialmente pelo governo, podendo fazer parte da administração direta ou indireta. Os órgãos e entidades públicas têm características jurídicas e administrativas específicas. O MGI, afirma que os órgãos podem integrar tanto a estrutura da administração pública direta quanto a da indireta. Por outro lado, as entidades pertencem somente à administração indireta e mantêm vínculo com algum órgão da administração direta, para coordenação e supervisão, sem graus de subordinação (MGI, 2024).

Complementarmente, os órgãos são entes públicos sem personalidade jurídica, sempre vinculados a uma entidade que tenha essa característica; enquanto as entidades, além da personalidade jurídica, possuem também patrimônio próprio.

A APF funciona no âmbito do Executivo Federal e compreende a administração direta e indireta. A administração direta é formada principalmente pelos ministérios, enquanto a indireta refere-se às entidades não centralizadas, mas que possuem algum vinculadas com pastas ministeriais.

O artigo 4º do DL 200, de 1967, informa que a Administração Federal compreende:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria.

Informações do painel “Serviços de Informação do Brasil” ([www.gov.br/pt-br/orgaosdo-governo](http://www.gov.br/pt-br/orgaosdo-governo), 2024) dão conta de que o governo federal possui 39 pastas ministeriais, sendo 31 ministérios, quatro secretarias e quatro órgãos equivalentes a ministérios. O painel estatístico de pessoal informa que a APF possui mais de 1.200.000 servidores públicos ativos e inativos, com os seguintes vínculos de trabalho: Regime Jurídico Único, contrato temporário, Consolidação das Leis do Trabalho, Programa Mais

Médico, Médico Residente e Residência Multiprofissional. Desse total, mais de 560 mil servidores estão na ativa, lotados nos mais de 250 entes da APF.<sup>3</sup>

Essa grande dimensão do aparato estatal brasileiro tem como finalidade principal servir de maneira adequada à sociedade e, também, ao próprio Estado.

A APF é regida por preceitos constitucionais, leis e decretos. A Constituição Federal de 1988 traz em seu capítulo sétimo, do título III, um rico conteúdo sobre a administração pública. Observa-se que nas constituições anteriores não havia menção direta dedicada à administração.

Quanto às normas infraconstitucionais que regem a administração pública, temos a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da APF. Em 2021 foi promulgada a Lei nº 14.210, a qual acrescenta o Capítulo XI-A à Lei nº 9.784 para dispor sobre a decisão coordenada no âmbito da APF.

Além dessas duas, temos: a Lei nº 8.112, de 1990, que traz regulamentos e diretrizes sobre o servidor público federal; a Lei nº 14.133, de 2021 (lei de licitações e contratos administrativos), a qual substitui a Lei nº 8.666, de 1993, a chamada lei das licitações; a LAI, Lei nº 12.527, de 2011. Temos ainda a Lei nº 13.303, de 2016, que traz o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais.

Além dessas, temos a Lei nº 8.159, de 1991, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (PNAPP). Essa Lei tem alta relevância pois fornece, dentre outras, diretrizes relativas à gestão de documentos produzidos e recebidos pela administração pública.

Apesar de contarmos com um importante arcabouço legal voltado para a organização da administração pública, consideramos que o normativo de maior peso nesse aspecto não é uma lei, mas um decreto: o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Apesar da longa data da sua promulgação, ainda é o que traz mais detalhadamente disposições sobre a organização da APF.

O artigo 3º, desse Decreto informa que o Poder Executivo é o responsável por regular a estruturação, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da administração federal. O Decreto, em seu art. 6º, elenca como princípios fundamentais a serem obedecidos nas atividades da APF o planejamento, a coordenação, a descentralização, a

---

<sup>3</sup> Disponível em:

<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=enUS&host=Local&anonymous=true>

delegação de competência e o controle. Esse decreto aborda diversos outros assuntos importantes da APF.

Esse normativo foi publicado a quase 60 anos, o que faz com que esteja com seu texto superado em muitos pontos. Dessa forma a Advocacia Geral da União (AGU) e o MGI estão em tratativas para a sua revisão. Com isso foi criada em abril de 2024 uma comissão de especialistas para realizar os trabalhos de atualização do Decreto-Lei nº 200, de 1967. A comissão está realizando uma série de eventos relativos ao tema. Em outubro de 2024 houve o terceiro encontro do evento denominado "DL 200 Escuta". Esse evento teve como tema de debate "A estrutura organizacional da administração pública".

Conforme o site do MGI <sup>4</sup>, questões relativas a ganho de produtividade, transparência e qualidade dos serviços públicos, instrumentos de gestão, segurança jurídica e estabilidade institucional, cooperação interfederativa, inovação, supervisão ministerial e controle externo se interrelacionam com a forma como a APF se organiza e estrutura suas instituições.

A reforma de um instituto legal como o DL-200 é de suma importância para a modernização da APF, não podemos ter um dispositivo legal ultrapassado diante de uma realidade onde nosso aparelho estatal tem uma produção do conhecimento e informações que cresce de forma exponencial. O que se via a décadas atrás, hoje existe em dimensões preocupantes, no sentido de gestão da informação.

### **2.3 Arquivologia e gestão de documentos**

O Dicionário de Terminologia Arquivística (DTA) (1996) indica que a arquivologia é uma disciplina que "tem por objeto o conhecimento da natureza dos arquivos e das teorias, métodos e técnicas a serem observados na sua constituição, organização, desenvolvimento e utilização". Discute-se ainda hoje se a arquivologia é ciência, técnica ou disciplina, por apresentar características próprias de todas elas sem enquadrar-se exatamente nas premissas necessárias a cada uma, é preferivelmente definida na bibliografia especializada e no dicionário de terminologia arquivística do Conselho Internacional de Arquivos, como disciplina.

Bellotto (2002, p. 6) considera que o objetivo da arquivologia "por meio de suas teorias, metodologias e aplicações práticas, é dar acesso à informação." Não à

---

<sup>4</sup> Disponível em: (<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/estrutura-organizacional-da-administracao-publica-e-tema-de-debate-com-especialistas>).

informação em geral, mas à informação contida em documentos de arquivo, de cunho jurídico e/ou administrativo”.

Para o italiano Casanova (1928) a arquivologia é composta por três partes uma relativa à administração geral dos arquivos no sentido de instituição; outra relativa à organização interna dos documentos, o que ele chama de “arquivo puro” e outra relativa à sua natureza jurídica e seus serviços.

Quanto à organização, o dicionário *Michaelis online* traz diversas definições para esse termo, dentre elas temos: “Dispor de forma ordenada uma série de itens; dar forma regular às partes de um todo”<sup>5</sup>. Joudrey e Taylor (2017, p. 17) afirmam que o termo organizar é usado no sentido de arranjar ou ordenar objetos, de modo que sejam encontrados de forma fácil e rápida. Para os autores o ato de organizar permite a disposição dos objetos em uma ordem particular, formando um todo a partir de partes independentes.

Caravaca (2017) entende que o termo organização tem dentre outras aplicações, uma relativa a instituição ou pessoa jurídica e outra mais voltada para o campo arquivístico, sendo um sistema de arranjo ou estrutura para classificar coisas com o intuito de recuperá-las facilmente.

A organização é

uma atividade que compreende a classificação, o arquivamento e o arranjo, quando aplicados ao contexto arquivístico. O principal objetivo da organização é fornecer uma estrutura lógica e uma ordem aos documentos. O conceito de organização pode também incluir outras atividades como o armazenamento de documentos<sup>6</sup> (*Ibid.*, 2017, p. 16, tradução nossa).

A organização interna dos documentos, o “arquivo puro” de Casanova (1928) é a característica do arquivo que temos maior interesse neste momento. Fazendo menção a Pedro Lopez, Herrera (1991, p. 235) afirma que o autor definiu organização dos arquivos como uma operação intelectual e mecânica, a qual relaciona hierarquicamente, com critérios orgânicos e funcionais, os diferentes grupos de documentos, a fim de revelar seu conteúdo e informação. A autora defende que a dimensão intelectual da referida operação alude à classificação, enquanto a dimensão mecânica corresponde a ação de ordenação.

O termo organização utilizado em nosso trabalho refere-se às menções indicadas por Caravaca, isto é, refere-se à instituição ou pessoa jurídica, bem como ao campo

---

<sup>5</sup> <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/organizar>.

<sup>6</sup> An activity that comprises classification, filing and arrangement, when applied to the archival context. Its main aim is to provide a logical structure and order to records. The concept of organization may also include other activities such as records storing.

arquivístico, conforme os momento e contextos aplicados ao longo do texto. No campo arquivístico, as definições do dicionário *Michaelis online*, de Joudrey e Taylor, Caravaca e Herrera, todas elas se aplicam nesta pesquisa.

A organização, referente à instituição (Caravaca) é definida por Maximiano (2000, p. 91) como: “um sistema de recursos que procura realizar objetivos ou conjuntos de objetivos. Um sistema é um todo complexo e organizado, formado de partes ou elementos que interagem, para realizar um objetivo explícito”.

A Enap (2019, p. 6) define organização como “um conjunto de cargos funcionais e hierárquicos a cujas prescrições e normas de comportamento todos os seus membros devem se sujeitar”. Para aquela instituição uma organização pública é uma unidade orgânica provida de estrutura hierarquizada, e tem a prerrogativa de propor alterações em sua própria estrutura organizacional. Chiavenato (2003, p. 84) afirma que a estrutura organizacional constitui uma cadeia de comando que interliga as posições da organização e define as linhas de subordinação.

A maioria das referências ao termo organização utilizadas neste trabalho, referem-se a organizações públicas. Assim, o sentido que utilizamos para organização, como entes públicos, se encaixa nas definições de Maximiano e nas da Enap.

A respeito das teorias, metodologias e práticas da arquivologia, Duranti (1995) define a Arquivística como o conjunto de conhecimentos acerca da natureza e características dos arquivos e do trabalho arquivístico, organizado sistematicamente em teoria, metodologia e prática.

Duranti (2002, p. 1) apresenta-nos a teoria como sendo um corpo de ideias que os arquivistas têm sobre o material de arquivo. Bellotto afirma que “a teoria estabelece os princípios fundamentais da arquivologia”.

Com relação à metodologia, a autora italiana entende ser o conjunto de ideias que os arquivistas têm sobre como tratar o material de arquivos e, por fim, a prática arquivística é entendida como a aplicação das ideias teóricas e metodológicas às situações reais e concretas (Duranti, 1995, p. 1).

As aplicações dos conhecimentos em gestão de documentos, como a metodologia e a prática arquivística citadas por Duranti, bem como o uso dos instrumentos e das funções arquivísticas são fundamentais para possibilitar o controle da massa acumulada.

Bartalo e Moreno, (2008) consideram que a gestão é vista como a ação ou efeito de administrar; é a atividade dirigida com o objetivo de obter e administrar os recursos para o cumprimento dos objetivos organizacionais.

Os autores informam que a gestão se desenvolve com a finalidade de estabelecer uma ordem, uma metodologia de trabalho, regida por uma lógica. “Por meio da gestão, procura-se obter o máximo de resultados, aproveitando os recursos disponíveis” (2008, p. 73). Os autores defendem que a gestão deve ser eficiente e eficaz.

Para que um ente público supere as dificuldades em torno de sua realidade e alcance um bom atendimento do direito de acesso à informação é importante que possua pelo menos um programa mínimo de gestão de documentos. Dessa forma, a observância dos princípios da arquivologia e a aplicação das funções arquivísticas são fatores importantes empregados na gestão de documentos.

A noção de gestão de documentos arquivísticos é um fenômeno surgido nos Estados Unidos na emergência do pós-Segunda Guerra, onde ficou conhecida como *records management*. Com o crescente aumento da produção documental as nações, notadamente os Estados Unidos, perceberam a dificuldade em acessar de forma precisa as informações contidas nos documentos produzidos e recebidos, logo, perceberam a necessidade de organizar seus acervos.

Segundo Sousa (2015), a gestão de documentos é um conceito recente. O autor afirma que, com a explosão documental no pós-Guerra, surgem as condições concretas e objetivas de maturação desse conceito.

Para Araújo Jr.; Sousa e Albuquerque (2015, p. 62), “A gestão de documentos é o instrumento adequado para criar as condições para solucionar o problema do acesso rápido e eficiente à informação [...]”.

Araújo (2014, p. 24), fazendo específica menção à situação norte-americana, diz que a gestão de documentos visava à intervenção arquivística logo na primeira idade documental, na fase de produção e tramitação, de modo a aplicar métodos de economia e eficácia.

A definição de gestão de documentos é contemplada em dois conceitos formais, um trazido pela Lei dos arquivos e outro pela ISO 15489. A Lei nº 8.159, de 1991, define gestão de documentos como “o 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 a guarda permanente” (Brasil, 1991).

A ABNT ISO 15489-1:2018, conceitua a gestão de documentos como:

A área de gestão responsável pelo controle eficiente e sistemático da produção, recebimento, manutenção, uso e destinação de documentos de arquivo, incluindo processos para captura e manutenção de provas e informações sobre atividades e transações de negócio na forma de documentos de arquivo.

Essa Norma apresenta alguns princípios para gestão de documentos de arquivo. Segundo ela, gestão de documentos de arquivo baseia-se nos seguintes princípios:

- produção, captura e gerenciamento de documentos de arquivo são partes integrantes da realização de negócios, em qualquer contexto;
- documentos de arquivo, independentemente da forma ou estrutura, são a prova oficial de negócios, quando eles possuem as características de autenticidade, confiabilidade, integridade e usabilidade;
- documentos de arquivo consistem em informação e metadados, que descrevem seu contexto, conteúdo e estrutura, bem como a sua gestão ao longo do tempo;
- decisões relativas à produção, captura e gerenciamento de documentos de arquivo têm como base a análise e avaliação de riscos das atividades de negócio, em seus contextos de negócios, legais, regulatórios e societários;
- sistemas para o gerenciamento de documentos de arquivo, independentemente do seu grau de automação, permitem a aplicação de controles de documentos de arquivo e a execução de processos para produzir, capturar e gerenciar documentos de arquivo. Eles dependem de políticas definidas, responsabilidades, monitoramento, avaliação e treinamento, para cumprir os requisitos identificados dos documentos de arquivo.

Conforme a ABNT NBR ISO 30300:2016 esses documentos

possibilitam a eficiência, a responsabilização, a gestão de riscos e a continuidade do negócio. Também permitem que as organizações obtenham valor a partir de seus recursos informacionais enquanto ativos comerciais e de conhecimento, contribuam para a preservação da memória coletiva, como resposta aos desafios dos ambientes global e digital.

Os atributos dados aos documentos de arquivos deverão ser acompanhados da importância que se deve dar à gestão dispensada a eles. Bandeira, Gonçalves e Azevedo (2018, p. 300) entendem que um programa de gestão de documentos deve ter: “definição de normas para que haja um padrão referente à produção, tramitação, e destinação dos documentos, além da criação de instrumentos como o código de classificação, tabela de temporalidade e manual de procedimentos”.

O instrumento que permite pôr em prática a função classificação é, por alguns autores, denominado plano de classificação, código de classificação, plano de arranjo etc. O Arquivo Nacional, afirma que a estruturação de um plano de classificação tem como objetivo a reunião de documentos de acordo com atos realizados e a partir daí os



conjuntos documentais são reunidos de acordo com a atividade que os gerou, sendo então juntados sob a respectiva função. Segundo a instituição:

A estruturação de um esquema de classificação pode ser facilitada pela utilização de uma codificação numérica para designar as classes, subclasses, grupos e subgrupos preestabelecidos, [...]. Esse esquema de classificação pode ser chamado de plano de classificação, mas, a partir da atribuição da codificação numérica, passa-se a adotar o termo código de classificação de documentos de arquivo (Arquivo Nacional, 2024, p. 21).

Como se observa, essa instituição arquivística entende que se o esquema de classificação se limita aos descritores, sem numeração, ele denomina-se plano de classificação, no entanto, se o esquema recebe uma codificação numérica, ele passa a ser chamado de código de classificação.

Conforme o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (DBTA), plano de classificação é o “esquema de distribuição de documentos em classes, de acordo com métodos de arquivamento elaborado a partir do estudo das estruturas e funções de uma instituição e da análise do arquivo por ela produzido”. (DBTA, 2005, p. 132). E código de classificação, segundo o Dicionário é simplesmente “código derivado de um plano de classificação”.

Abordando as denominações recebidas pelo instrumento de classificação arquivística, Lopes (2000) afirma que o termo código de classificação é ilógico, pois não há código capaz de classificar. Ele tão somente representa a classificação, que por sua vez, é também uma representação. Sousa (2008) afirma que o instrumento de classificação é um esquema onde são dispostos os níveis de classificação de uma maneira hierárquica e lógica. “Alguns autores o chamam de quadro de classificação ou quadro de arranjo, outros de código de classificação, de plano de classificação, de plano de arranjo, de esquema de classificação, de tabela de classificação” (2008, p. 86).

O Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos do Conselho Nacional de Arquivos, E-Arq Brasil (2021), informa que a classificação deve se basear no plano de classificação. Portanto, apesar de a publicação utilizar em algumas passagens o termo código de classificação, ela utiliza de forma preponderante o termo ‘plano de classificação’.

Pelo exposto entendemos que código de classificação e plano de classificação são os termos mais utilizados para denominar o instrumento. Utilizaremos com mais frequência neste trabalho o termo plano de classificação por entendermos ser mais comumente utilizado e por representar melhor a materialização da função classificação.

A formalização da questão de gestão de documentos observada na Lei dos Arquivos, é motivação para a elaboração de políticas de gestão, no entanto, “A existência de legislação é fator fundamental para a implantação de práticas de gestão de documentos, mas somente isso não soluciona o problema da gestão de documentos, seja qual for seu suporte” (Santos, 2005, p. 98).

A adequada gestão de documentos pressupõe a utilização da melhor forma dos instrumentos e práticas da arquivologia. Para muitos autores, o principal instrumento de gestão é o código ou plano de classificação de documentos. Com esse instrumento é possível agrupar os documentos em conjuntos específicos, possibilitando a guarda e recuperação da informação documental. O agrupamento dos conjuntos documentais se dá por meio da função arquivística denominada classificação. Tal função possibilita relacionar fisicamente os documentos e intelectualmente as suas informações. Esses procedimentos auxiliam no acesso à informação.

Não há dúvida da necessidade da gestão de documentos correta nas instituições, utilizando-se não somente do plano de classificação e da tabela de temporalidade, mas também de todos os recursos e conhecimentos adquiridos com os estudos da arquivologia. Os documentos e informações pertencem e são utilizados por toda a instituição. Segundo Herrera (2008) a gestão de documentos não é responsabilidade somente dos arquivistas; ela não responde somente a funções, processos e técnicas da arquivologia, requer integração de funções arquivísticas e administrativas, além de tecnologias de informação. A autora afirma ainda que “A importância da gestão de documentos reside no fato de estar presente, de forma transversal, em todos os processos de gestão das organizações” (tradução nossa), (Herrera, 2008, p. 47)<sup>7</sup>.

Com o intuito de possibilitar o acesso aos documentos para garantir o atendimento das solicitações de informações, é

imprescindível que as corretas práticas arquivísticas estejam asseguradas, proporcionando meios de acesso facilitadores com o auxílio de instrumentos de pesquisa, acervo tratado e corpo técnico preparado para atender às consultas informacionais, de maneira a satisfazer os cidadãos (Andrade, 2017, v. 2, p. 368).

Quanto à utilização do plano de classificação pelas instituições da administração pública, tendo se passados quase três décadas desde a publicação da Resolução nº 4 do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq), de 28 de março de 1996 (substituída por versões atualizadas) que dispôs sobre o Código de Classificação de Documentos relativo

---

<sup>7</sup> “La importancia de la gestión documental reside en que está presente, por transversación, en todas las demás gestiones de las organizaciones”.

às atividades-meio do Poder Executivo Federal e aprovou os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos, também das Atividades-Meio, ainda existem órgãos e entidades que não possuem esses instrumentos básicos de gestão de documentos e informação.

Na APF temos ministérios, autarquias, agências federais, secretarias nacionais, institutos nacionais e federais e outros tipos de órgãos e entidades. Hoje o governo federal conta com mais de 250 entes públicos e todos eles devem prestar conta de seus atos e devem disponibilizar de forma ativa ou passiva (mediante demanda) as informações de interesse público. Desses mais de 250 entes da APF, conforme divulgação do Arquivo Nacional<sup>8</sup>, atualizada em 2024, somente 52 possuíam o plano de classificação e a tabela de temporalidade de suas áreas-fim formalmente aprovados.

Para que haja uma adequada gestão de documentos é necessário haver uma adequada classificação. O plano de classificação é a base para toda boa gestão de documentos. O plano de classificação é a “ferramenta para identificar documentos de arquivo no contexto de sua produção” (ABNT ISO 15489-1:2018). A literatura, de forma geral, considera a classificação como uma essencialidade para a organização e recuperação de documento e informação.

Hoje, a classificação em seus aspectos teórico e prático é fundamental para a organização do conhecimento como também para a gestão do conhecimento nas organizações; para produtos e serviços como portais, *intranets*, arquitetura de informação; para a criação de instrumentos semânticos; e até mesmo criação de metadados, na maioria das vezes associados a facetas, os quais têm igualmente, papel na organização do conhecimento (Gomes, 2017, p. 61).

Para que os órgãos e entidade públicas alcancem uma boa organização de seus acervos documentais e informacionais, faz-se necessário a formulação de uma política arquivística, ainda que essa exija importantes aspectos, premissas, princípios, normativos e previsão orçamentária. É importante que, não só os instrumentos de gestão de documentos sejam aplicados, mas também os preceitos básicos da disciplina arquivologia.

Na impossibilidade de adoção de uma política formalizada de gestão arquivística, um programa de gestão de documentos poderá ser colocado em prática, desde que sejam aplicados os princípios básicos da arquivologia, as funções arquivísticas e os instrumentos de gestão, possibilitando dessa forma, uma organização mínima dos documentos. A

---

<sup>8</sup> Arquivo Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-dedocumentos/orientacao-tecnica-1/codigo-de-classificacao-e-tabela-de-temporalidade-e-destinacao-dedocumentos-de-arquivo>. Acesso em 11 nov. 2024.

implantação de um sistema de gestão de documentos de arquivo (SGDA), nos moldes do apresentado pela ABNT NBR ISO 30300:2016, pode também ser uma possibilidade para as instituições.

Sobre políticas e programas de gestão de documentos, Bernardes (2015) afirma que uma política de gestão de documentos requer um conjunto de estratégias e mecanismos de ordem organizacional, técnica e operacional.

Segundo a ABNT NBR ISO 30300:2016, um SGDA é um sistema de gestão que objetiva orientar e controlar os documentos de arquivo de uma organização. Além da ISO 30300, as ISOs 30301 e 30302 abordam o SGDA em vários aspectos.

Conforme o DBTA (2005), um sistema de gestão de documentos corresponde a um conjunto de procedimentos e operações técnicas cuja interação permite a eficiência e a eficácia na produção, tramitação, uso, avaliação, arquivamento e destinação de documentos.

A existência de uma eficiente e eficaz gestão de documentos facilita de sobremaneira a organização da informação. Sabemos que para se recuperar, de forma rápida e precisa, qualquer unidade inserida em um conjunto, é necessário que essa unidade ou objeto, seja física ou virtual, tenha sua localização conhecida e necessita estar com alguma ordenação física e/ou lógica.

Para recuperarmos a informação não é diferente, ela precisa estar em algum local conhecido; o conjunto onde ela esteja inserida precisa ter alguma organização. As informações registradas repousam em documentos, no nosso caso, em documentos de arquivo, sejam eles em meio físico ou digital, logo, para se recuperar essa informação de forma ágil, os documentos que a hospedam precisam ter passado por um processo eficiente de gestão, nesse sentido temos que:

os procedimentos que envolvem a produção, tratamento técnico e preservação dos acervos arquivísticos e informacionais devem estar dispostos de modo a possibilitar a sua recuperação para atender as demandas informacionais da sociedade (Araújo Jr.; Sousa; Albuquerque, 2015, p. 45).

Uma das características de uma gestão de documentos eficiente é aquela em que, em seu processo de execução, busca-se aplicar as teóricas e técnicas da arquivologia, sempre utilizando os recursos de forma dinâmica e racional, desde a produção até a destinação final, qual seja a eliminação ou a guarda permanente.

Com relação à prévia gestão de documentos para facilitar o acesso, Couture e Rousseau (1998, p. 217) questionam como permitir o acesso a documentos sem que haja uma organização sistemática, para que se garanta a recuperação e conservação da

informação? É possível afirmar que, sem o mínimo de gestão de documentos e organização da informação, o acesso esbarra em limitações técnicas citadas por Sousa (2015).

A fim de possibilitar a recuperação e disseminação da informação, não restam dúvidas da necessidade de uma boa gestão de documentos, o que torna possível a adequada e dinâmica organização da informação. A esse respeito, Sousa (2015) apresenta uma proposta para a integração da gestão de documentos e da gestão da informação em único conjunto de esforços, dado a partir da recuperação das informações contidas nos documentos de arquivo. Para o autor a proposta seria situada

dentro dos processos de gestão de documentos chamados de Registro e Organização Lógica para a Recuperação, pela Norma ISO 15489/2001, e nos procedimentos de captura, do Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), proposto pelo e-ARQ Brasil (2006), onde podem ser encontradas as ações de registro, classificação e indexação.

A integração desses processos, conforme o autor, se daria utilizando-se de forma relacionada o plano de classificação, lista de termos controlados e uma linguagem documentária. Diante de dificuldades de acesso a informações, inovações desse tipo na gestão de documentos e organização da informação, certamente trazem importantes melhorias no cenário público relativas aos serviços de acesso a informações.

## **2.4 Os documentos e a informação governamental**

Para falarmos da informação, mais especificamente a informação registrada em documentos de arquivo, campo de nosso interesse, devemos falar de documento, particularmente o documento de arquivo. Esse termo documento é definido e conceituado de diversas formas. De maneira simplificada, podemos sempre considerar que quando falamos de documentos de arquivo, estamos falando de informações arquivísticas registradas em determinado suporte.

Quando o usuário comum, no sentido de não ser historiador, pesquisador, cientista etc., busca uma informação, ele não costuma solicitar o documento no qual a informação está inserida, mas tão somente a informação em si. Considerando que a informação que é tratada aqui é aquele fruto das atividades dos órgãos e entidades da APF, tal informação está inserida, ou deveria estar, em documento arquivístico digital ou não digital. Como dito, ao falarmos de informação registrada, necessário é falarmos do documento arquivístico. E para se falar em acesso à informação contida em documentos de arquivo, fala-se em gestão de documento arquivístico.

Segundo Rodrigues e Costa (2012, p. 60),

A noção de informação arquivística encontra-se associada a uma perspectiva de inovação no discurso sobre as práticas arquivísticas na contemporaneidade. Essa inovação estaria presente na orientação de sucesso dos negócios organizacionais e nos movimentos das instituições arquivísticas, quando da representação temática dos conteúdos de documentos de arquivo por meio dos sistemas ou redes de informação.

Com relação ao documento, não vamos nos ater às mais diversas definições desse termo, no entanto, trazemos Suzanne Briet, quando essa autora afirma que a definição de Française para documento (base de conhecimento fixada materialmente e capaz de ser utilizada para consulta, estudo ou comprovação), foi por vezes criticada por linguistas e filósofos, que defendiam fortemente o rigor e a lógica. Então, a autora propõe que documento seria todo signo concreto e simbólico, registrado com a finalidade de representar ou comprovar um fenômeno físico ou intelectual (Briet, 1951, p.7).

O documento é um suporte com uma informação, que poderá ensinar algo a alguém. De forma simples, Vázquez e Lodolini *apud* Belloto (2002) afirmam que o documento é uma informação, de qualquer tipo, sobre um suporte de qualquer tipo.

Relativamente a documentos de arquivo, o Arquivo Nacional afirma que:

são todos aqueles que, produzidos e/ou recebidos por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, no exercício de suas atividades, constituem elementos de prova ou de informação. Formam um conjunto orgânico, refletindo as ações a que estão vinculados, expressando os atos de seus produtores no exercício de suas funções. Assim, a razão de sua origem ou a função para qual são produzidos é que determina sua condição de documento de arquivo, e não a natureza do suporte ou formato (Arquivo Nacional, 2019, p. 10).

Conforme a ABNT NBR ISO 30300:2016 (p. 10), documento de arquivo é: “informação produzida, recebida e mantida como prova e como um ativo por uma organização ou pessoa, em busca de obrigações legais ou na transação de negócios”.

Segundo Hilary Jenkinson, citado por Rondinelli (2013, p. 152), um documento de arquivo é entendido como aquele elaborado ou utilizado no curso de uma transação administrativa ou executiva da qual tomou parte e foi preservado, para sua própria informação, pela pessoa responsável pela transação e seus sucessores.

A *Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística* define documento de arquivo como unidade de informação registrada em qualquer suporte, produzida por um agente no exercício de suas funções, constitui testemunho de eventos de natureza jurídica ou não. A Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística (ISAD-G), informa que documento de arquivo é “Informação registrada, independentemente de forma ou suporte, produzida ou recebida e mantida por uma instituição ou pessoa no decurso de suas atividades públicas ou privadas.

Quanto à informação e seus significados em diferentes épocas e campos do conhecimento, como nas ciências naturais, ciências exatas, ciências humanas e na Ciência da Informação, o termo foi objeto de estudo de Rafael Capurro e Birger Hjørland. Na Ciência da Informação, Araújo (2014, p. 139) afirma que os dois autores encontraram quatro conceitos para a informação:

O da teoria da informação (formulada por Shannon e Weaver); o da visão cognitiva (proposta por Bertram C. Brookes e desenvolvida por Nicholas J. Belkin); o de Michael Buckland (que, ao propor a ideia de 'informação como coisa', reintroduz o conceito de documento na área); e um quarto, relacionado ao desenvolvimento de distintas teorias como a análise de domínio, o sociocognitivismo, a hermenêutica e a semiótica (parênteses do autor).

A polissemia do termo informação, faz com que nos concentremos somente em algumas definições que se correlacionam com o tema desta pesquisa. Lopes (1996, p. 24) afirma que do ponto de vista da Ciência da Informação, o conceito de informação é controverso; "ela pode ser tanta coisa, e como tudo que se coloca de modo tão abrangente, terminar por resultar em nada".

Lopes (2002, p. 15) entende que "Informação é ação e efeito de comunicar dados, é qualquer atributo do pensamento humano sobre a natureza e a sociedade, desde que verbalizada ou registrada". Nessa definição percebe-se que para o autor a informação existe desde que seja diretamente ou potencialmente compartilhada, o que pode ocorrer por meio do registro em um suporte ou por exposição verbal. Para Lopes (2013), a informação representa uma sucessão de atos ou fragmentos que podem ser definidos como fatos.

Segundo Bellotto (2017, p. 297), a informação é uma substância, uma matéria que passa por um processo de comunicação para chegar ao receptor. A autora afirma que a informação precisa de um veículo, um suporte para ser transferida, registrada e conhecida após sua produção.

Na obra *"Information as thing"*, publicada no *Journal of the American Society for Information Science*, Buckland chama a atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que a informação é responsável pela redução da ignorância e da incerteza, o próprio termo "informação" é em si ambíguo e usado de diferentes maneiras com uma variedade de significados. O autor defende que com a variedade de significados do termo informação, pode ser adotada uma abordagem pragmática no uso do termo (1991).

Considerando o "pragmatismo" de Buckland, quanto aos significados do termo "informação", vamos procurar nos ater àquelas que são pertinentes ao tema da pesquisa.

As definições de informação na obra de Buckland aproximam-se bem com a informação objeto deste estudo, notadamente a informação como coisa e a informação como processo, duas das três definições do autor; a terceira definição é a que considera a informação como conhecimento.

Informação como coisa: O termo informação também é atribuído a objetos, como dados e documentos, denominados de informações por serem considerados informativos, e possuírem a qualidade de transmitir conhecimento ou comunicar algo<sup>9</sup> (Buckland, 1991, p. 351, tradução nossa).

A informação como coisa tem a noção de algo tangível, a informação em sua fase, ou forma materializada, nos remetendo à ideia de documento, já a informação como processo se relaciona à ação de informar algo que provoque alteração no estado de conhecimento de um indivíduo, isto é, ela dar conhecimento de fatos, assuntos etc. (Freitas; Marcondes; Rodrigues, 2010).

No movimento de considerar a informação como coisa, Araújo (2014) afirma que Buckland criou a definição de processamento da informação, que seria o tratamento, o manuseio e a obtenção de novas versões da informação-como-coisa.

Lopes (2013, p.110) afirma que a informação contida em documentos de arquivo possui três características: a sua natureza orgânica, a sua originalidade/unicidade e a sua capacidade de ser avaliada em termo de idade e utilização. A informação contida em documentos de arquivo está presente no universo das organizações e mesmo dentro dos esforços individuais do trabalho, do passado aos nossos dias. Ela é artificial, tratando dos registros que os homens produziram e que continuam a produzir em função das suas atividades, desde as primeiras civilizações. Ela é a base de todo o universo informacional (*ibid*, 2013. 112).

A definição trazida por Tognoli e Guimarães (2011) assemelha-se à de Lopes (2013), no entanto, aqueles autores utilizam a expressão “informação orgânica” que, conforme eles, é aquela produzida e/ou recebida no âmbito de uma atividade e, ainda, a produção de informações orgânicas dá origem aos arquivos institucionais (2011).

Segundo Garon (*apud* Bellotto, 1998, p. 23), "A informação arquivística faz parte dos recursos documentais que, ao lado dos recursos humanos, financeiros e materiais, toda organização utiliza para seu funcionamento".

---

<sup>9</sup> Information-as-thing: The term “information” is also used attributively for objects, such as data and documents, that are referred to as “information” because they are regarded as being informative, as “having the quality of imparting knowledge or communicating information; instructive.”



As definições permitem verificar que informações arquivísticas têm o mesmo sentido de informações orgânicas.

Quanto à organicidade da informação contida em documentos de arquivo, Bellotto (1998, p. 23) afirma que:

Este é o ponto básico da identificação da informação arquivística referente às informações de outra natureza: a de que ela é produzida dentro do contexto do exercício das funções/objetivos a que se propõem as entidades e neste sentido é que as informações são orgânicas: por guardarem entre si as mesmas relações que se formam entre as competências e atividades das entidades.

As definições de informação, desde as listadas pelo DBTA, bem como as trazidas por Lopes (2013) e Buckland (2014), (informação como coisa); todas elas correspondem ao que buscamos dizer quando falamos de informação nesta pesquisa.

A informação que aqui nos interessa é a informação produzida e/ou recebida no desenvolvimento das atividades da APF, portanto, informações orgânicas ou informações arquivísticas, mais precisamente as informações arquivísticas governamentais, contidas nos documentos em seus mais diversos suportes e que, pelas suas características, devam ser informações de domínio público.

A informação pública muitas vezes é confundida como informação unicamente governamental. Na verdade, a informação governamental é uma espécie do gênero informação pública. Nem toda informação pública é governamental; no entanto, toda informação governamental é pública. Nesse último caso, a informação governamental pública pode ser de domínio público (a informação ostensiva), ou de restrição ao público (as informações sigilosas). Informação produzida e/ou recebida pelo governo deve ser, em regra, de domínio público.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) (2003) afirma que a informação de domínio público é a informação publicamente acessível, cuja utilização não infringe qualquer direito legal, ou qualquer obrigação de confidencialidade. Portanto, a informação de domínio público refere-se tanto àquele sob o domínio de todos, isto é, podem ser exploradas por todos sem qualquer necessidade de autorização, bem como as que se referem a dados públicos e informações governamentais produzidas e/ou recebidas e, voluntariamente, disponibilizadas por governos ou organizações.

A informação publica pode ser a informação produzida e/ou recebida por instituições privadas ou por pessoas físicas sem atuação na esfera pública e que resolvam publicar tais informações, ou a informação produzida e/ou recebida por entes públicos

governamentais, em todos esses casos essa espécie será de domínio público. Por outro lado, há informações produzidas e/ou recebidas pelo governo as quais têm acesso restrito, com as devidas previsões em leis, não sendo públicas no sentido de não estarem sob o domínio público.

Uhlir (2006) inclui a informação de domínio público em duas categorias distintas; segundo o autor, a informação de domínio público pode ser definida como aquela que é deixada de fora do escopo dos direitos autorais ou de outras formas de proteção legal, ou pode se referir à informação de natureza pública; ou seja, certos tipos de informações produzidas e/ou recebidas por autoridades governamentais no cumprimento de suas funções. O autor complementa: “A informação governamental de domínio público é parte de uma categoria mais ampla de informação do setor público. Certas informações do setor público podem estar protegidas por razões específicas” (*ibid.*, 2006, p. 14).

As informações do setor público que podem ser protegidas por razões específicas, citadas por Uhlir (2006), são aquelas que fogem ao escopo desta pesquisa, são as informações de acesso restrito por motivos de segurança nacional, ou para preservação da intimidade das pessoas ou outros motivos. Ressalta-se que a restrição imposta ao acesso a qualquer informação governamental deve estar respaldada em instrumento legal, são as chamadas limitações de ordem legal, abordadas em Sousa (2015).

Quanto à obrigação de franquear o acesso em contraste com a restrição por motivos legais, temos que:

O acesso aos documentos e às informações deve ser franqueado, não importando o estágio da tramitação do documento, desde que este não esteja submetido a critérios de sigilo (reservado, secreto e ultrassecreto) ou regras de sigilo e segredo de justiça, previstos nos códigos de processo civil e penal (Araújo Junior; Sousa; Sousa Junior, 2018, p. 33).

Referindo-se às informações arquivísticas governamentais, Jardim (1999) afirma que esse tipo de informação, por ter o caráter de refletir as ações do Estado, reproduz todos os discursos, ações e estratégias desenvolvidas em seu campo de atuação. O autor complementa dizendo que:

A informação arquivística produzida pela administração pública cumpre um ciclo que envolve sua produção, processamento, uso e estocagem em dois contextos: primeiramente, no ambiente organizacional da sua produção e, num segundo momento, no marco das instituições arquivísticas responsáveis pela normalização da gestão de documentos correntes e intermediários, bem como pela preservação e o acesso ao patrimônio documental arquivístico (Jardim, 2008, p. 84).

Esse ciclo ocorre no contexto organizacional, como informação corrente, ou de valor primário e no contexto das instituições arquivísticas, como informação de valor secundário.

A informação governamental é primordial para o funcionamento da administração pública, ademais, essa informação tem alto valor para a sociedade, afinal os cidadãos precisam ter conhecimento das ações de seus governantes e demais agentes públicos no desenvolvimento de suas atividades. Silva (2008, p.13) afirma que “a informação arquivística governamental é um recurso estratégico para as tomadas de decisão na administração pública e para a consolidação da cidadania”.

Uhlir (2006, p. 29), ao se referir à importância da informação governamental, afirma que:

No contexto da sociedade da informação global, o objetivo é prover acesso universal e diminuir a lacuna entre os ricos e os pobres em informação. Um decisivo elemento dessa estratégia é expandir a quantidade e a qualidade da informação de domínio público, particularmente aquela gerada no setor público ou em instituições de interesse público, e consequentemente facilitar o acesso aberto e equitativo de todos os cidadãos ao conhecimento e aos benefícios advindos dessa informação coletiva (grifo nosso).

Para nosso trabalho, a informação contida em documentos de arquivo que nos interessa, é a informação governamental de domínio público, ou que deveria ser de domínio público.

## **2.5 A importância da gestão de documentos para o acesso à informação**

As informações produzidas e recebidas pelo poder público devem estar disponíveis ao público em geral, nesse sentido, Uhlir (2006) entende que toda exceção formal que impeça o acesso à informação pública deve ser especificamente justificada e formulada de forma minuciosa.

Para que as informações de domínio público estejam realmente disponíveis, não basta somente previsão legal para isso, essas informações necessitam estar organizadas e de fácil acesso. Indolfo (2013, p. 18) salienta que somente os serviços arquivísticos públicos bem estruturados e com recursos humanos capacitados para as atividades de gestão, estarão aptos a enfrentar os desafios e a assegurar o acesso às informações públicas. Segundo Sousa (2023, p. 195), “informação acessível, como dispõe a LAI, pressupõe informação organizada, isto é, classificada, avaliada e descrita, o que significa gestão de documentos”.

O acesso à informação carece da gestão prévia do documento que a contém. Entende-se que para uma adequada gestão de documentos é importante a aplicação dos ensinamentos da arquivologia, assim, podemos considerar que uma das condições para o atendimento ao direito da informação é a aplicação dos princípios, métodos e técnicas arquivísticas.

A gestão de documentos possibilita e facilita a organização da informação. De acordo com Brascher e Café (2008, p. 5), “o objetivo do processo de organização da informação é possibilitar o acesso ao conhecimento contido na informação”.

O Manual de Gestão de Documentos da Universidade de Brasília (2021) afirma que o acesso à informação contida em documentos de arquivo naquela instituição é garantido pela gestão de documentos, a qual tem como objetivo principal dar acesso aos documentos. O Manual, ao deixar explícita a necessidade de gestão de documentos para a garantia de acesso à informação, vincula o acesso à questão da cidadania:

Esta garantia de acesso à informação, dada pela gestão de documentos, compreende o direito de acesso à informação como uma ação de cidadania e um dever do Estado, somente possível por meio do uso de diversos recursos informacionais, sendo um deles o tratamento do documento de arquivo, produzido e recebido no âmbito das atividades institucionais (UnB, 2021, p. 34).

A organização e preservação da informação contida em documentos de arquivo governamental é imprescindível para possibilitar o acesso a essas informações, pela própria administração pública e pelo cidadão, além de possibilitar que a sociedade tenha conhecimento das ações realizadas pelo Estado.

Para que a informação governamental seja preservada e disponível, é necessário que os documentos onde elas se encontram recebam o adequado tratamento arquivístico. Silva (2008) defende a preservação da informação e o controle do fluxo informacional devem ser contemplados nas políticas públicas, contribuindo, dessa forma, para a visibilidade do Estado.

A CGU, um dos órgãos incumbidos de fomentar a cultura da publicação de informações, afirma que a informação que está disponível ao público é: “muitas vezes, a ponta de um processo que reúne operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos” (CGU, 2011, p. 20, grifo nosso). O órgão ressalta a necessidade de aprimoramento dos programas de gestão de documentos existentes.

A respeito da grande quantidade de informações e do acesso aos documentos nos quais elas se encontram, à medida que essas informações vão se acumulando, mas difícil fica a recuperação. No entanto, Buckand (2017, p. 71) considera que não há de se

preocupar com a explosão informacional se tivermos os documentos certos sempre ao alcance quando deles precisarmos. O autor afirma que para encontrarmos tais documentos, eles precisam ter sido organizados de alguma forma adequadamente útil.

Bem como a gestão de documentos é necessária para uma adequada recuperação da informação pública, a organização da informação é essencial para uma adequada transmissão e aquisição do conhecimento. Se a informação for corretamente organizada ela será facilmente recuperada.

Considerando que é dever do estado prestar contas de seus atos, e essa prestação de contas é refletida na transparência pública e essa, por fim, tem como uma das formas de instrumentalização a disponibilização da informação, pode-se entender que essa disponibilização é dependente não somente de uma prévia gestão dos documentos, mas também da gestão da informação.

Segundo Svenonius (2000, p. 71), para ser organizada, a informação precisa ser descrita. A descrição é uma afirmação de propriedades de um objeto ou suas relações com outros objetos. Para Taylor (*apud* Brascher; Café, 2008, p. 5), esse objeto constitui-se na unidade de informação organizável, que inclui textos, imagem, representações cartográficas e páginas *web*.

O processo de organização da informação busca possibilitar a recuperação e acesso. Esse processo envolve alguns aspectos e objetivos:

- localizar entidades [obra, documento, edição, autor, assunto] em arquivo ou base de dados como resultado de uma busca por meio de atributos e relacionamentos entre as entidades;
- identificar uma entidade;
- selecionar uma entidade que é apropriada às necessidades dos usuários;
- adquirir ou obter acesso à entidade descrita;
- navegar numa base de dados, isto é, encontrar documentos por meio de generalização, associação, agregação.  
(Brascher; Café, 2008, p. 5).

Não há dúvida de que a organização da informação é imprescindível para a promoção do acesso a essa informação; e para isso, a organização prévia dos documentos é uma das condições para a recuperação das informações neles contidas. O pleno acesso à informação pública “só poderá se viabilizar com a adoção de ações de gestão de documentos implementadas por meio da elaboração, aprimoramento ou atualização de programas de gestão de documentos junto aos serviços arquivísticos públicos” (Indolfo, 2013, p. 21).

Os documentos e a informação arquivística passam por três fases distintas ao longo de sua existência. Inicialmente a informação contida em documentos de arquivo, pelo seu

alto potencial de uso, é inserida no cenário relativo ao processo decisório, em seguida, com seu grau de utilização diminuído, passa para a conservação temporária, e, após isso, é eliminada ou conservada permanentemente. Jardim (1999. p. 33) afirma que as possibilidades de acesso à informação governamental, seja pelo administrador, seja pelo cidadão, estão diretamente relacionadas com o conjunto de práticas desenvolvidas no decorrer do ciclo informacional.

A organização adequada da informação passa pela aplicação dos conhecimentos arquivísticos, os quais são notados na gestão dos documentos em que as informações estão inseridas.

Se a informação produzida pelos órgãos governamentais for organizada, classificada, avaliada e preservada dentro dos princípios e práticas arquivísticas, o direito de acesso público estará garantido e se constituirá em instrumento de exercício da cidadania, de transparência do Estado, de melhoria e eficiência da gestão pública e de controle pela coletividade (Indolfo, 2008, p. 27).

Sobre a relação da gestão de documentos e o acesso à informação, Álvaro Baudrit Barquero, citado por Rodrigues (2015, p. 69), afirma que:

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.

Relativamente à gestão de documentos realizada com a aplicação da arquivologia, podemos entender que:

Administrar ou gerenciar documentos arquivísticos, a partir da aplicação de conceitos e teorias difundidas pela Arquivologia, garante às empresas públicas ou privadas obter maior controle sobre as informações [...] e atender adequadamente clientes e cidadãos (Roncaglio; Szvarça; Bojanoski, 2004, p. 5).

A gestão de documentos é a principal aliada para a boa recuperação da informação. Sousa (2023) afirma que “a gestão de documentos é a base principal para a gestão da informação e para a gestão do conhecimento”. Esse pressuposto evidencia a importância de o governo federal garantir que seus documentos produzidos e recebidos passem por uma gestão baseada nos princípios e práticas arquivísticas a fim de garantir a recuperação precisa da informação quando esta for demandada pelo cidadão.

Tantos os instrumentos de gestão, quanto os preceitos arquivísticos e a observância das normas pertinentes potencializam as ações alusivas à gestão e acesso.

Sem a gestão de documentos a massa documental acumulada tende a crescer sem controle, impossibilitando a organicidade e prejudicando a recuperação da informação. Portanto, a importância dada ao cumprimento do direito de acesso à informação deve ser precedida pela atenção dada à aplicação das teorias, metodologias e práticas arquivísticas, em outros termos, precedida da gestão dos documentos.

A capacidade de um documento ser informativo implica o aspecto pragmático do objeto informacional à medida que revela o caráter social e simbólico da informação e, conseqüentemente, os ambientes e as situações concretas de uso. Embora várias abordagens pragmáticas sejam pertinentes para a noção de documento, trata-se aqui de considerar informacionalmente certos objetos e os procedimentos sobre eles que orientam o acesso à informação e seu uso efetivo por públicos determinados (Freitas; Marcondes; Rodrigues, 2010, p. 57).

O destacado papel dado ao documento, como sendo objeto individual repositório de informação, é levado mais além por Bernardes e Delatorre (2008, p. 6), quando destacam a importância do documento para o acesso à informação. Os autores abordam o documento como parte de um conjunto o qual deve ser organizado fazendo uso de uma política de gestão de documento de arquivo:

Torna-se cada vez mais estratégico para o Estado Moderno o amplo acesso às informações de governo, considerando-se o fortalecimento da democracia e o pleno exercício da cidadania, [...]. Entretanto, a ausência da política de gestão conduz a uma pluralidade, heterogeneidade e, por vezes, ausência de normas, métodos e procedimentos de trabalho nos serviços de protocolo e arquivo dos órgãos da Administração Pública, que vêm dificultando o acesso às informações, [...].

Segundo a ABNT NBR ISO 30300:2016 “Uma implementação de uma boa política para documento de arquivo, com objetivos bem definidos, resulta em documentos de arquivo e sistemas de gestão de documentos adequados a todos os fins da organização”.

Os ensinamentos da arquivologia são amplos e abordam metodologias, técnicas e práticas no trato da documentação. A APF pode utilizar esses ensinamentos no dia a dia, como por exemplo: aplicando de forma ampla e plena os instrumentos básicos de gestão de documentos, como o CCD e a TTDD, das atividades-meio do Poder Executivo Federal; elaborando e aplicando o CCD e a TTDD de suas atividades-fim, aprovados pelo Arquivo Nacional. Além disso a APF precisa: aplicar a legislação arquivística, incluindo as resoluções do Conarq; constituir Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos (CPADs) e pôr em prática várias outras ações voltadas à gestão de documentos.

## 2.6 A Lei de Acesso à Informação e a transparência pública

A CGU (2011) afirma que o primeiro país a elaborar um instrumento legal sobre o acesso à informação foi a Suécia, no ano de 1766. Em 4 de julho de 1966 foi a vez de os Estados Unidos aprovarem sua Lei de Liberdade de Informação, a conhecida *Freedom of Information Act*.

No Brasil temos a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Essa lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012, depois de oito anos de tramitação do PL nº 219, de 2003, até a sua aprovação. No ano de 2012 foi promulgado o Decreto nº 7.724, regulamentando a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal. Desde então, cidadãos e entidades têm feito, com base no interesse público ou particular, diversos pedidos de acesso a informações produzidas e custodiadas pelos órgãos e entidades da APF direta e indireta.

A LAI é uma lei nacional e deve ser aplicada por todos os entes da federação brasileira – União, estados, Distrito Federal e municípios. Isso significa que os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo – incluindo os Tribunais de Contas – e Judiciário, além do Ministério Público e defensorias públicas, devem obedecer à LAI e estabelecer suas regulamentações próprias, observando o disposto nessa Lei.

Essa Lei conta com um importante aliado para a garantia de sua observância, A Controladoria-Geral da União (CGU). Este órgão é o responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da APF, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, pelo fomento à cultura de transparência e à conscientização do direito fundamental de acesso à informação. A CGU também é a instância recursal responsável por avaliar as negativas de acesso à informação, conforme prescrito no art. 16 da LAI (CGU, 2017).

Além dos órgãos e entidades da administração federal dos entes federados, as entidades da administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras instituições controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios – também estão submetidas à LAI, conforme disposto no art. 1º, I e II da LAI e no art. 5º do Decreto nº 7.724, de 2012.

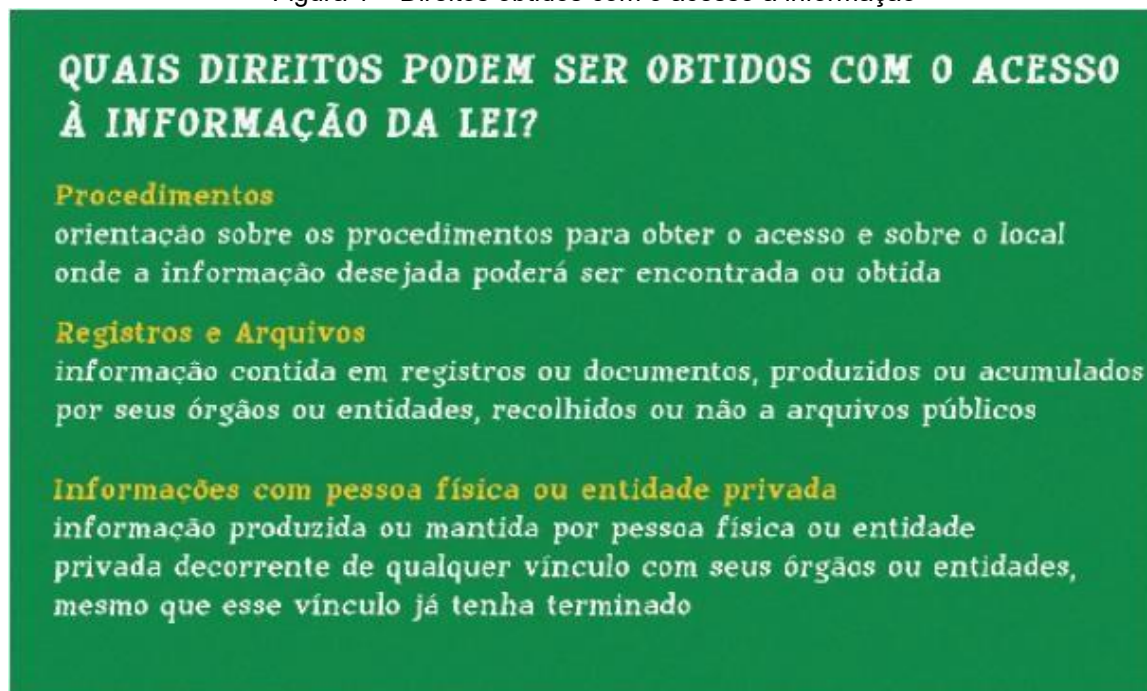
Quanto às entidades privadas sem fins lucrativos (organizações não governamentais, por exemplo) que recebam, para a realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, “submetem-se à



LAI no que se refere à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação” (Enap, 2018).

Apresentamos, na figura 1, um resumo do que o cidadão obtém quando utiliza a LAI:

Figura 1 – Direitos obtidos com o acesso à informação



Fonte: Senado Federal

A Lei nº 12.527, de 2011, veio para fortalecer a participação social nas ações públicas por meio do acesso às informações governamentais. O acesso à informação possibilita, entre outros fatores, o controle social na gestão e nas decisões do Estado. Esse controle é de suma importância para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. A LAI informa no inciso V do artigo 3º que o “desenvolvimento do controle social da administração pública” é uma das diretrizes para assegurar “o direito fundamental de acesso à informação” (Brasil, 2011).

Para Couture e Rousseau (1998, p. 216), tanto as leis de acesso à informação, quanto as leis de proteção das informações pessoais, não tiveram como única consequência dificultar a vida das instituições de arquivos. Para os autores elas foram a maior parte das vezes “a chicotada necessária” para que os organismos públicos decidissem tomar rédeas da organização e tratamento dos seus arquivos.

A LAI veio como um grande avanço na questão do acesso do cidadão à informação pública, no entanto, ainda em meados do século passado já havia essa preocupação por parte da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, formalmente reconhecida pelo Brasil.

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONU, 1948).

Quanto à utilização da Lei nº 12.527, de 2011, o manual da LAI publicado pela CGU recomenda a gestão de documentos e a classificação para garantir a aplicabilidade dessa Lei:

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. 39).

A utilização da LAI pelo usuário deve ser a mais tranquila possível, sem entraves burocráticos. A rapidez no atendimento das demandas dos cidadãos é uma preocupação percebida no corpo da Lei. A respeito disso, em seu art. 5º a Lei prescreve que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

A responsabilidade que o Estado tem em garantir o direito de acesso à informação deve ser vista não como uma imposição, mas como oportunidade para o fortalecimento da transparência pública, “a garantia do acesso às informações estratégicas registradas nos documentos públicos figura como um pilar de modelos de gestão governamental comprometidos com a eficiência, a transparência e a democracia” (Brasil, 2024).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 731) afirmam que o pluralismo das fontes de informação e a possibilidade efetivas da contestação pública são requisitos fundamentais dos sistemas liberal-democráticos ou poliárquicos.

A existência de um sistema democrático de direito pressupõe a garantia da participação social efetiva na esfera governamental. O acesso a informações é uma das formas de atuação e controle do cidadão; para o autor espanhol, Cruz Mundet (2001, p. 324), a expansão do regime democrático como modelo de organização social, iniciou um processo que está cristalizando as leis que regulam o direito à informação e o acesso aos documentos públicos. O autor complementa, “Este direito constitui uma das

características das administrações democráticas, garantindo ao mesmo tempo a transparência nas suas atividades”<sup>10</sup>.

É possível perceber que transparência, acesso do público à informação e controle social estão intrinsecamente ligados a democracias. A relevância do tema direito de acesso à informação é perceptível na literatura e em sua inscrição formal em dispositivos legais como a Constituição e a LAI, no caso do Brasil. Na Europa esse direito também foi contemplado. Uma das conferências internacionais para a elaboração do Tratado da União Europeia, instituído em Maastricht, em 1992, traz em sua Declaração 17, relativa ao direito de acesso à informação, o seguinte enunciado “A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das Instituições e a confiança do público na Administração”. Então, a Conferência recomenda que a Comissão apresente ao Conselho um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as Instituições (União Europeia, 1992).

Na seção 5 temos as estatísticas das solicitações e atendimentos dos pedidos de informações. Naquela seção pode ser verificada a frequência de utilização da LAI pelo cidadão para pedir informações nos órgãos e entidades da APF e se essas instituições cumprem o dever legal de fornecer a informação requerida da forma correta e nos prazos previstos.

Na esfera pública, a transparência estatal é um aspecto essencial em qualquer estado democrático. O alcance dessa transparência pelos entes públicos é facilitado diante do pleno acesso do cidadão às informações produzidas e recebidas oficialmente. Assim, conforme Jardim (2007), quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas serão as relações entre o Estado e a sociedade.

Segundo Indolfo (2007, p. 56),

O acesso à informação governamental não se encontra plenamente disponibilizado uma vez que a administração pública não se vê cobrada cotidianamente a prestar contas de suas decisões, ou mesmo a fazer determinadas escolhas em detrimento de outras, pois a sociedade não possui acesso às fontes de informações que lhes proporcionariam o controle das ações governamentais.

A CGU entende que a informação estatal é essencialmente pública, sendo por isso considerada um bem público. Essa Controladoria ressalta que a informação sob a guarda estatal deve ter o acesso restringido somente em casos específicos. (CGU, 2011).

---

<sup>10</sup> “Este derecho constituye una de las señas de identidad que caracteriza a las administraciones democráticas, garantía al mismo tiempo de transparencia en su actividades”.

A transparência pública, tema tão recorrente atualmente, somente começou a ser melhor debatido há algumas décadas, isso ocorreu também com a questão do acesso do cidadão à informação governamental, questão transformada em direito com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.159, de 1991. Jardim (2008, p. 81) afirma que “As reflexões sobre a transparência do Estado no Brasil encontram espaço particularmente nos anos oitenta, no bojo da conjuntura política referente aos projetos de democratização do país”.

Não somente no Brasil, mas na América do Norte e Europa, o acesso à informação pública era um direito inexistente. Para Duchein, a noção de direito à informação, nos países ocidentais, começou a surgir a partir dos anos de 1960. Conforme o autor, isso significa uma nova exigência no tocante a acesso aos documentos, não sendo mais somente uma necessidade de investigação histórica ou científica, mas um direito democrático dos cidadãos (1983).

“A transparência informacional do Estado, expressa no discurso da lei, é superada pela opacidade informacional da administração pública” (Jardim, 1995, p. 89). Passadas algumas décadas da afirmação do autor, o Brasil teve avanços na questão da transparência pública. Atualmente temos leis consolidadas e vários instrumentos criados para permitir o acesso à informação pública, mas a realidade reafirma que ainda há questões que podem ser melhoradas. Embora a Constituição Federal de 1988, a Lei de arquivos e a LAI determinem a publicidade como regra, isso ainda não é uma realidade nitidamente observável.

A transparência pública precisa ser entendida pelos agentes públicos, desde o colaborador terceirizado ao detentor de altos cargos direcionais e de cargos eletivos, como um fenômeno de demonstração de segurança e de confiança de que seus atos são condizentes com os anseios da sociedade. A transparência dos atos públicos é de tamanha importância que ela se encontra prevista em diferentes momentos na Constituição Federal e em leis, tal como a Lei nº12.527, de 2011.

Ademais, a transparência pública deve ser vista como uma medida estratégica de eficácia e efetividade e, portanto, de reconhecimento pela sociedade. Quando os normativos preveem que os pedidos de acesso à informação às instituições de direito público ou privado podem ser feitos tanto por pessoa física quanto jurídica, ela mostra a importância que se deve dar à plena transparência dos atos praticados pela administração pública em todos os seus aspectos e níveis.

A publicação dos atos governamentais não é somente questão de escolha. O artigo 37 da Constituição Federal coloca, dentre outros, a publicidade como princípio que deve ser obedecido pela administração pública, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 1988).

Meirelles entende que a publicidade é a divulgação em canais oficiais do ato para conhecimento público e início de efeitos externos. O autor afirma que publicidade não é o elemento que forma o ato, mas é requisito de eficácia e moralidade (2015, p. 100). Obviamente ato irregular não perde essa característica somente porque foi publicado.

O princípio da publicidade dos atos administrativos, contemplado na Constituição, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelos cidadãos de forma geral, através dos meios constitucionais, Meirelles (2016, p. 101).

A transparência pública, além da LAI e de seus decretos reguladores, conta com a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, instituída pelo Decreto nº 8.777, de 2016. Esse Decreto lista uma série de obrigações, reforçando os preceitos da LAI. O normativo apresenta os seguintes princípios e diretrizes:

- completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada;
- atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e
- designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dado aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados (CGU, 2017).

O Estado brasileiro, mas especificamente o governo brasileiro, vem demonstrando ao longo dos anos esforços para aperfeiçoar sua forma de comunicação com o cidadão, bem como a forma de transmissão de conhecimento.

Exemplo disso é o que podemos ver na Instrução Normativa nº 1/2014 da Ouvidoria Geral da União (OGU). Essa IN trata da chamada linguagem cidadã, a qual é definida em seu artigo 4º, parágrafo único uma linguagem simples, clara, concisa e objetiva, e que

considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.

A CGU (2017), também reforça a necessidade de uma comunicação eficiente do Estado com a sociedade “é importante transformar a linguagem tecnicista em linguagem dialógica, objetiva e compreensível ao público em geral”.

A comunicação pretendida entre o Estado e a sociedade necessita de ser bem planejada para que consiga alcançar seu objetivo. Figueira e Biffignandi (2021, p. 4) afirmam que o processo de comunicação é difícil devido às desigualdades entre o poder público e a sociedade. Os autores complementam dizendo que “Para que o processo de comunicação tenha êxito é preciso escolher métodos adequados para a transmissão das mensagens”. Nesses métodos adequados podem ser incluídos estudo dos potenciais usuários, equipamentos, acesso e mediação.

Figueira e Biffignandi (2021) apresentam o resultado de uma pesquisa onde foram entrevistados 180 usuários da informação pública no Brasil. O resultado foi que desde total somente 20% das pessoas declararam como positiva comunicação realizada com o governo. A grande maioria encontrou algum tipo de dificuldade, como por exemplo, dificuldades relativas às formas e meios para acessar as informações. Conforme Álvares e Araújo Jr. (2007, p. 54), “os canais de distribuição da informação devem ser determinados com base nas ferramentas e capacidades de acesso que os usuários possuem”.

Uma das principais formas de comunicação oficial com o cidadão são os sítios eletrônicos na internet. O governo também busca meios para que o cidadão possa acessar esses sítios eletrônicos. Nesse sentido temos o programa Governo Eletrônico, um programa de governo que oferece conexão à internet em banda larga para os cidadãos menos favorecidos. Entende-se por sítio *web*, segundo Santos (2005), como “publicações digitais da instituição ao qual se refere, ou grandes portais temáticos centralizadores de tipos de serviços de várias instituições ou governos”.

Mariz (2012) afirma que a disponibilização dos documentos na internet redefine os horizontes de acesso à informação, ampliando os direitos civis e políticos do cidadão, além de permitir a maior efetividade do governo. Não obstante a autora afirmar que a disponibilização de documentos na internet redefine os horizontes de acesso, ela faz uma crítica à forma de disponibilização de informações e o real potencial de acesso a elas:

Apesar de todo o discurso que promove a rede, evocando a democratização da informação, da possibilidade de navegação, acesso, recuperação de quantidade ilimitada de informações para todos, isso não é por si mesmo garantia de acesso. Existe uma profunda distância entre esse ideal e a realidade, a despeito do enorme potencial de difusão (Mariz, 2012, p. 87).

Há dois elementos que muitos consideram importantes para o bom aproveitamento do uso da *Web* são o equipamento e a conectividade, no entanto, “não são suficientes quando pensamos em acesso num sentido mais abrangente, considerando seus aspectos socioculturais, o que torna necessário refletir acerca de um terceiro elemento, que é o letramento” (Almeida, 2014, p. 195).

O letramento de Almeida são as capacidades técnicas e de compreensão que o usuário precisa ter para utilizar de forma útil os portais governamentais. Tão importante quanto deixar à disposição do público os sítios eletrônicos e os serviços de acesso à internet é permitir que esse público obtenha condições individuais e sociais plenas de acesso e uso desses serviços. “A imagem da internet é muitas vezes relacionada à ideia de democracia, como se o acesso fosse possível a todos. Na prática a rede não é tal democrática assim” (Mariz, 2012). A participação da sociedade não pode ser reduzida à disponibilização de informações na *Web*, o processo participativo vai além, inclusive, com o oferecimento de condições de acesso, interpretação e uso das informações.

O surgimento dos processos participativos [na gestão pública] com a ampliação das correlações do Estado com a sociedade civil na gestão pública, faz com que o uso da informação arquivística governamental objetive mostrar a transparência das ações empreendidas pelo Estado e possibilite o controle da ação do Estado pela sociedade civil (Indolfo, 2008, p. 99).

A transparência pública e a comunicação do governo com o usuário estão interligadas. A comunicação e o acesso à informação fazem parte da transparência.

### **2.6.1 Transparência ativa e passiva**

A relação do indivíduo com Estado deve ser fomentada pelos agentes públicos, pois a convivência de forma transparente entre as instituições e a sociedade costuma trazer confiança e segurança. A falta de transparência no cotidiano das pessoas pode gerar incertezas e receios, bem como a opacidade estatal pode também causar essas sensações negativas. Alt e Lassen (*apud* Hood; Heald, 2006) afirmam que: “A confiança é convencionalmente considerada como um componente essencial do capital social. Na literatura sobre transparência com foco em questões monetárias e fiscais, espera-se que

a transparência contribua positivamente para a confiança através da construção de credibilidade” (tradução nossa)<sup>11</sup>.

Segundo a *British Academy Scholarship*, apud Hood e Heald (2006), a transparência refere-se à “disponibilidade de informações ao público em geral e clareza sobre regras, regulamentos e decisões governamentais”. Considerando o entendimento de transparência aplicado neste trabalho, podemos acrescentar que a transparência pública inclui a disponibilidade de informações de interesse pessoal ou geral, independentemente da apresentação de justificativas para a solicitação de acesso.

Relativamente ao acesso às informações públicas governamentais, a Constituição Federal de 1988 (CF, 1988), reconheceu esse direito em seu art. 5º, inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Esse preceito constitucional foi regulamentado na LAI e traz em seu artigo 7º uma lista de informações que os cidadãos poderão ter acesso.

Também temos na Lei nº 8.159, de 1991 a previsão do direito de acesso à informação, conforme disposto em seus artigos 4º e 5º:

Art. 4º: Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º: A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei (Brasil, 2011).

Quando falamos em acesso à informação pública, esse acesso é feito diretamente (transparência ativa) ou por solicitação (transparência passiva).

O pedido de acesso à informação é “uma demanda direcionada aos órgãos e entidades da administração pública, realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha como objeto um dado ou informação” (Enap, 2018, p. 14).

A LAI, em sua missão de regular o acesso à informação, traz em seu texto duas formas de disponibilização da informação pública, forma proativa, conhecida como transparência ativa; e a outra é quando a informação é fornecida sob demanda do usuário, a transparência passiva.

---

<sup>11</sup> “Trust is conventionally viewed as an essential component of social capital. In the transparency literature focusing on fiscal and monetary issues, transparency is expected to contribute positively to trust by building credibility”.



Quando Jardim (1995, p. 82) afirma que “Do ponto de vista do direito à informação, deveria o Estado comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade à qual, por sua vez, teria assegurado, por princípio, o livre acesso a tais informações”, podemos perceber que o autor estava falando da transparência ativa, método que ganhou aplicação mais efetiva com a publicação da LAI.

O artigo 8º da Lei diz que é dever das instituições públicas “promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (Brasil, 2011).

A forma mais comum da realização da transparência ativa é por meio da divulgação de informações públicas na internet. Os portais oficiais dos órgãos e entidades públicas devem disponibilizar informações básicas para o cidadão.

Em 2016, por meio do Decreto 8.936, o governo federal instituiu um canal na internet denominado Plataforma de Cidadania Digital, conhecido como plataforma gov.br. Essa plataforma tem, dentre outras finalidades, a de permitir a solicitação de serviços públicos, disponibilizar, em plataforma única e centralizada, o acesso às informações e a prestação direta dos serviços públicos e dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos.

A LAI, e seu Decreto de regulamentação, nº 7.724, de 2012, apresentam um rol de informações que deverão ser disponibilizadas de forma espontânea pelas instituições em seus sites oficiais, a chamada transparência ativa. Algumas das informações desse rol são:

- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes;
- programas, projetos, ações, obras e atividades;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- execução orçamentária e financeira detalhada;
- licitações, editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e em- prego público;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Dentre os mais diversos assuntos requisitados pelos cidadãos com relação às informações do governo, temos os relativos aos orçamentos, finanças, despesas e

receitas; nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu artigo 163-A, traz uma obrigação de transparência ativa a ser seguida pela APF, a qual seja:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, [...] de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (Brasil, 1988).

A divulgação das informações em meio eletrônico deve ser acompanhada com as condições mínimas necessárias que possibilitem o acesso e o entendimento pelo usuário. Afinal, disponibilizar aos usuários enormes quantidades de documentos ou acesso a amplos bancos de dados, sem indicar atalhos e instruções que permitam resposta rápida, não é um enriquecimento às informações, mas um obstáculo. (McGee; Prusak, 1994, p. 119).

Os portais públicos voltados para o fornecimento de informações, principalmente as informações que fazem parte da transparência ativa, devem ser ambientes de fácil acesso e interface simples e amigável para o usuário. Uma das críticas que se faz a esses portais, tal como o Fala.BR, é a exigência da realização de cadastro prévio para a solicitação de informações. Nesse cadastro são exigidos ações e dados que muitas vezes o cidadão não consegue realizar ou fornecer.

A elaboração de sítios na internet por parte da APF para a publicação de suas ações, projetos, normativos etc. devem obedecer a critérios formais. A Resolução Federal nº 7, de 2002, estabelece uma série de recomendações, regras e diretrizes para os sítios na internet da APF.

O artigo 3º da Resolução determina que a elaboração dos sítios governamentais deverá ser precedida pela definição clara do propósito e abrangência do sítio; definição do público-alvo e mensuração do valor que o sítio agregará à Administração Pública Federal. O artigo 4º, em seus incisos XI e XII, respectivamente, informa que os sítios no âmbito da APF utilizarão padrões técnicos que não exijam equipamentos de grande performance ou programas pouco difundidos e adotarão estratégia de navegação que economize toques, propiciando rapidez de acesso e o uso intuitivo dos comandos e opções.

No art. 5º da Resolução temos que as páginas dos sítios deverão: ser de fácil legibilidade; apresentar os conteúdos com clareza, simplicidade, objetividade, organicidade, atualidade e veracidade; usar linguagem simples e direta; utilizar imagens apenas quando associadas diretamente com o órgão ou entidade. No art. 6º consta a regra de que os órgãos e entidades da APF deverão implementar ferramentas de controle

editorial das informações publicadas. O art. 7º informa que os órgãos e entidades, quanto ao desempenho e controle estatístico dos sítios, deverão implementar instrumentos para a medição do tráfego de usuários no sítio, bem como do uso das opções de serviço colocadas à disposição dos usuários e a medição do índice de atendimento às consultas e solicitações efetuadas pelos usuários.

Além dessas regras, a Resolução estabelece que a APF deve providenciar e implementar procedimentos para a realização de pesquisas *on-line* sobre a qualidade dos serviços e informações prestadas, bem como da satisfação dos usuários; serviço de comunicação direta do usuário com o órgão ou entidade denominado (serviço "Fale Conosco"). A observância dos preceitos dessa Resolução é de grande importância para permitir que os sítios oficiais alcancem seus objetivos de forma correta e proveitosa para o usuário.

Na diversidade de indivíduos componentes da sociedade há usuários da informação de diferentes níveis de conhecimento, tanto cultural como tecnológico. Nesses diferentes níveis de conhecimento temos usuários que possuem facilidade em acessar e compreender o conteúdo que é disponibilizado, bem como usuários que têm limitações para isso. Quanto às dificuldades apresentadas nos sites governamentais:

Os portais de transparência e de solicitação de informação são, muitas vezes, maçantes às cidadãs e cidadãos: as informações são muito difíceis de ser compreendidas [ou até mesmo inúteis] e pode ser complicado realizar um pedido de informação. Principalmente em órgãos que não adotam o e-SIC nacional, os cadastros podem ser longos, a funcionalidade pode ser bastante baixa e ele pode ser confuso (Bernardi *et al*, 2022).

A respeito da construção de sistemas interativos, Melo (2010) afirma ser necessário compreender o contexto, problemas e desafios, além das diferenças entre os usuários e a apropriação de conceitos, conhecimentos das leis, benefícios e limitações, daí a importância de uma abordagem social-tecnológica. Sem dúvida, os portais públicos precisam ser desenhados para atender de forma prática os cidadãos interessados nas informações disponíveis, sempre considerando as possíveis limitações individuais.

Nessa linha, Rocha e Duarte (2013, p. 2) consideram que tornar os conteúdos da *Web* acessíveis para pessoas com deficiência é mais do que apenas uma tarefa técnica ligada a normas para a construção de *websites* e manipulação de artefatos tecnológicos. Para as autoras, o estudo desses usuários e das especificidades de seus comportamentos durante o acesso, pode ajudar para a que *Web* se torne cada vez mais acessível.

Sobre o formato dos sites oficiais do governo, o Senado Federal destaca que os sites que acolhem as informações que devem ter transparência ativa, precisam ter

algumas características básicas, tais como: conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente e em linguagem de fácil compreensão; devem garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis e devem manter atualizadas as informações disponíveis para acesso (Senado Federal, 2013). “O direito de acesso à informação deve ser acompanhado do direito de interpretação do conteúdo informacional, pois não há informação neutra e imparcial” (Lopes, 2013, p. 77).

A autenticidade é uma importante característica que a informação contida em documento de arquivo deve possuir. Conforme a CTDE (2020), a autenticidade é a qualidade de um documento ser o que diz ser e que está livre de adulteração ou qualquer outro tipo de corrupção. É composta de identidade e integridade, que são constatadas à luz do contexto no qual o documento arquivístico foi produzido e usado.

Segundo Rondinelli a identidade do documento arquivístico digital se dá pelos elementos extrínsecos e intrínsecos presentes na face do documento e pelos atributos expressos em metadados. E a integridade, conforme a autora, se refere ao fato de o documento digital ser completo e inalterado. Ela está ligada às circunstâncias de gestão e preservação do documento (2017, p. 258).

As “Diretrizes para presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais”, do Conarq (2012) afirmam que

Os documentos arquivísticos digitais apresentam dificuldades adicionais para presunção de autenticidade em razão de serem facilmente duplicados, distribuídos, renomeados, reformatados ou convertidos, além de poderem ser alterados e falsificados com facilidade, sem deixar rastros aparentes (2012, p. 1).

Conforme Rocha e Rondinelli (2016), no contexto digital, a autenticidade está especialmente ameaçada em relação ao aspecto diplomático, devido à facilidade com que esses documentos podem ser alterados sem deixar rastros.

Os sítios oficiais na internet, além da necessidade de proporcionar fácil acesso e entendimento, devem assegurar que as informações neles contidas sejam fidedignas, tempestivas e perenes, segundo Santos (2005, p. 161),

A gestão arquivística dos sítios *web* centraliza-se com relação ao valor primário da informação, nos aspectos relativos à disponibilidade *online* de serviços institucionais, bem como em demandas legais sobre a responsabilidade da instituição sobre as informações difundidas via *internet*. Isso resulta na necessidade de preservar todas as versões do sítio e suas atualizações em atenção aos prazos legais civis e penais de atendimento os direitos dos cidadãos.

Os portais governamentais na internet são considerados os principais canais para a concretização da transparência ativa. Assim, é importante que o poder público dê

atenção a esse ambiente, tanto no aspecto da qualidade quanto da segurança e usabilidade. Os portais públicos apresentam algumas fragilidades no formato, na navegabilidade e no grau de transparência. Isso pode os tornar ferramentas sem interesse para os usuários.

Atenção deve ser dada a fragilidades de formato e navegação. Os sites, tanto de instituições públicas quanto privadas, são compostos por três partes básicas, formando sua estrutura, o cabeçalho, a parte de conteúdo (formada principalmente por fragmentos de textos e imagens) e o rodapé. No cabeçalho, a parte mais destacada da página, deve conter o menu, no entanto, há sites que colocam o menu em outros locais, dificultando a localização rápida pelo usuário. Muitos sites colocam *links* importantes para os usuários no rodapé, os quais costuma ser estruturados em fontes pequenas e em listas em formato de coluna. *Links* importantes, denominados *calls-to-action*, devem ficar posicionados em locais de fácil visualização na página.

Quanto à estrutura do conteúdo, uma das dificuldades do usuário é quando, ao clicar em determinado *link* para acessar o conteúdo de forma detalhada e completa, muitas vezes isso não ocorre; o *link acessado* leva a páginas com informações incompletas ou direcionam a outros sites, onde a busca deve ser reiniciada, implicando no não acesso pleno às informações.

As constantes alterações no formato, estrutura e *layout* das páginas também podem tornar-se barreiras para o acesso, tendo em vista que em alguns casos a navegabilidade fica mais difícil devido as alterações da interface gráfica. Estudos demonstraram, segundo o Conarq (2023), que cerca de 80% das páginas *Web* não se encontram disponíveis na sua forma original após um ano da sua publicação. A publicação “Requisitos mínimos de preservação para websites e mídias sociais”, do Conarq (2023), elaborada para promover a preservação de websites e mídias sociais institucionais, informa que, para se manter a salvaguarda das informações dos sites, as instituições devem buscar meios de fazer o arquivamento delas. O arquivamento da *Web*, conforme a publicação, é entendido como um processo que compreende capturar, armazenar e disponibilizar a informação retrospectiva da *World Wide Web*, servindo como meio de preservação da memória da institucional.

Quanto ao grau de transparência dos portais públicos, um estudo realizado em 2024 pela Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e CGU constatou que 98% dos órgãos e entidades da administração pública contam com portais institucionais, no entanto, o índice de transparência desses portais é de somente 58%. O TCU ressaltou

que esse índice é considerado baixo, pois representa uma nota de 5,8, abaixo da média, que é 7. Conforme os dados levantados, os índices de transparência dos portais municipais tendem a ter menores percentuais do que os dos portais do governo federal<sup>12</sup>.

Os gestores e os responsáveis pela criação, estruturação e manutenção de páginas públicas não podem confundir publicidade com transparência. Enquanto a publicidade é o simples ato de divulgar ações e programas e, muitas vezes, propaganda de governo, a transparência é responsável por permitir que o cidadão tenha conhecimento, não só do que foi realizado, mas como foi realizado, quando, por quem e quanto foi gasto, isto é, na transparência o cidadão tem atuação mais significativa.

Na elaboração dos portais na internet, o governo pode contar com o trabalho dos profissionais conhecidos como *designs* da informação. Esses profissionais são especializados no desenvolvimento de interfaces gráfico-digitais, as quais servirão para os usuários interagirem no ciberespaço, como informam Quintão e Triska (2014).

Cardoso (2012, p. 114) afirma que “a Internet jamais teria alcançado sua repercussão atual se não fosse pela elaboração das interfaces gráficas que dão sustentação à *World Wide Web*”. Essas interfaces gráficas exercem papel importante na vida daquelas pessoas que têm dificuldades em operar sistemas informatizados e navegar em sítios na rede mundial de computadores.

O trabalho de interface gráfico-digital ganhou importância com a expansão dos serviços em rede. No Brasil temos a Sociedade Brasileira de Designs da Informação – SBDI, uma entidade civil sem fins lucrativos, dedicada exclusivamente a esse tipo de atividade. Essa sociedade tem como objetivo atuar em sistemas de informação e comunicação analógicos e eletrônicos, gestão e produção da informação, com isso busca otimizar os processos de aquisição e organização da informação visual. Para Jacobson o design de informação vai aprimorar a capacidade de a sociedade coletar, processar e disseminar informações e produzir entendimento (1999, p. 10).

Além das ferramentas e ações, outra forma de melhoria da comunicação do governo com o público é a realização de estudo de usuário. Estudar o usuário da informação pública pode parecer complexo pelo fato de que, potencialmente, qualquer indivíduo da sociedade é um usuário da informação, e estudar a sociedade como um todo, certamente seria inviável e infrutífero.

---

<sup>12</sup> Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1082696-paraespecialistas-oferecer-informacoes-de-forma-simples-e-desafio-dos-portais-da-administracao-publica/>.

O estudo de usuário da informação pública na APF é possível a partir das informações deixadas por esses usuários no momento da solicitação da informação. Em outras palavras, havendo uma análise das informações dos usuários, como tipos de informações solicitadas, perfil sociodemográfico, nível de escolaridade etc. é possível ter uma noção das principais necessidades por distintos grupos de indivíduos. “Estudos sobre usuários da informação têm buscado analisar as necessidades de informação presentes nas atividades cotidianas dos sujeitos” (Araújo, 2014, p. 131).

Quando Figueiredo (1994, p. 8) prega que os estudos de usuários não são necessariamente limitados a uma única instituição, pois eles podem investigar o comportamento de uma comunidade inteira na obtenção de informação, podemos perceber que esse procedimento de estudo do comportamento e tendências do usuário da informação pública pode ser aplicado para longo alcance na APF, desde que sejam aplicados métodos adequados de análise.

O estudo de usuário não é útil somente para atender aos usuários que forneceram dados para tal estudo, mas para os próximos usuários dos serviços e mesmo, para os chamados não-usuários ou potenciais usuários. O governo, sendo conhecedor das principais informações requeridas pelo público, pode, principalmente por meio da transparência ativa, disponibilizar ou facilitar o acesso a essas informações.

Falamos da transparência ativa, passemos agora a abordar a transparência passiva na LAI. A transparência passiva ocorre quando os pedidos de acesso à informação são realizados diretamente pelo cidadão às instituições públicas. Nesses casos os órgãos e entidades só agem perante demanda pontual.

A forma mais comum dos pedidos é por meio do portal Fala.BR. Além desse portal, o usuário pode fazer a solicitação diretamente no portal do órgão ou entidade, principalmente quando as instituições não fazem parte da estrutura direta do Poder Executivo Federal, como os conselhos de classe.

Na transparência passiva as informações somente são disponibilizadas quando são solicitadas seguindo os procedimentos previstos na LAI e os procedimentos complementares anunciados nos portais institucionais.

As informações solicitadas com muita frequência podem sair da classificação de transparência passiva para transparência ativa, reduzindo dessa forma a quantidade de solicitações e facilitando a vida do usuário interessado em tais informação.

Na APF foram criados os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), unidades físicas de atendimento, e o e-SIC, sistema eletrônico. O serviço e-SIC foi definido pelo

governo por meio da Portaria Interministerial nº 1.254, de 2015, como sistema central de pedidos de informação do Executivo Federal.

Um aspecto importante da LAI é a vedação de quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. Isto significa que o cidadão não precisa explicar a razão do seu pedido ou dizer o que fará com a informação.

Na transparência passiva o poder público tem o dever de buscar meios para atendimento daqueles pedidos de acesso à informação que não possuam algum tipo de restrição ou sigilo. No entanto, há situações em que o acesso é negado e algumas vezes a justificativa não é apresentada ao usuário.

A negativa de acesso à informação tem variadas causas, mas empiricamente podemos dizer que a falta da informação no órgão ou instituição demandada é a causa menos provável. “Na maior parte das vezes, as dificuldades de acesso não resultam da insuficiência de informação, mas do seu excesso, ou da falta de organização daquelas que foram acumuladas de forma indevida” (Indolfo, 2008, p. 27).

O direito constitucional de acesso à informação, bem como os demais direitos constitucionais do cidadão brasileiro, não deve ser entendido como um direito pleno e absoluto. A própria Constituição traz restrições a esse direito, bem como a LAI também o faz. No entanto, as restrições trazidas pela Constituição e pelas leis infraconstitucionais não devem servir de alegação para a negativa indiscriminada de acesso. Para Sousa e Araújo Jr. (2013, p. 133),

o maior entrave ao pleno acesso à informação não é o conjunto de restrições impostas pela lei, mas as condições inadequadas de organização da informação pública, que não permitem o estabelecimento de um efetivo processo de busca e recuperação da informação.

Rodrigues e Costa (2012, p. 228) afirmam que, com relação às dificuldades do usuário na busca por informações, “os maiores entraves para o pleno acesso às informações acumuladas pelas organizações públicas, isto é, produzidas e recebidas no âmbito de suas funções e atividades, estão em sua própria gestão”.

Abordamos as dificuldades de acesso a informações ostensivas, agora apresentaremos casos e previsões legais que podem fazer com que o usuário solicitante não consiga obter a informação pública desejada.

A Constituição, em seu inciso XXXIII, do artigo 5º ao mesmo tempo em que informa que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse” o



artigo também indica que são “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, CF, 1988).

O art. 139 da Constituição Federal traz restrições de acesso à informação nos casos de decretação de estado de sítio, onde são listadas medidas que podem ser tomadas contra as pessoas, dentre elas a restrição à prestação de informações.

Relativamente às restrições legais, temos um rol considerável de casos, dentre eles temos alguns previstos na LAI, tais como as informações classificáveis: aquelas consideradas imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado, como apresentado no artigo 23.

De forma sintética os itens contemplados nesse artigo 23, relativo a informações classificáveis, dizem respeito à possibilidade de riscos a defesa da soberania e da integridade nacional; riscos à condução de negociações internacionais; riscos à vida, segurança ou saúde da população; riscos à estabilidade financeira, econômica ou monetária; riscos a planos estratégicos das Forças Armadas; riscos à projetos de pesquisa científica ou tecnológica; segurança de instituições e atividades de inteligência ou investigações em andamento relacionadas à prevenção ou repressão de infrações.

Todos os casos citados são de informações que têm restrição de acesso por um determinado período. As informações classificadas permanecem inicialmente nessa situação pelos seguintes períodos: 5 anos, 15 anos ou 25 anos, dependendo do nível respectivo de sigilo: reservada, secreto e ultrassecreto.

Para a LAI, informações pessoais são as relativas à pessoa natural identificada ou identificável. As restrições impostas nesse caso referem-se às informações relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, visando atender ao disposto no inciso X do artigo 5º da CF, que se refere à proteção do direito à vida privada.

Temos outros casos de restrições em outros normativos, como o segredo de justiça, previsto no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 2015), sigilo bancário: Lei Complementar 105, de 2001; sigilo fiscal: Lei nº 5.172, de 1966 e sigilo decorrente de risco à competitividade e à governança empresarial, Decreto Presidencial nº 7.724, de 2012.

Uma observação, relativamente à proteção aos direitos fundamentais, a LAI traz previsão específica sobre condutas que impliquem violação de direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas. A Lei indica que tais informações não poderão ser objeto de restrição de acesso, sob hipótese alguma.

Considerando as situações apresentadas em que o não acesso à informação é nitidamente justificável, a negativa de acesso deve ser acompanhada com as devidas justificativas legais. O artigo 22 da LAI diz que

O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (Brasil, 2011).

No artigo 6º do Decreto nº 7.724, de 2012, temos que:

O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:

- às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e
- às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei no 12.527, de 2011.

A CF de 1988, em seu artigo 5º preceitua que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

As restrições legais são formas de não acesso e, portanto, não utilização da informação solicitada. No entanto, além desses aspectos, a informação pode não ser utilizada pelo cidadão pelos seguintes motivos: a informação pode estar incompreensível (tecnicismo, rebuscamento etc.) ou a informação não é fornecida: por sua inexistência na instituição; por não ter sido localizada e, não atendimento pelo fato de ser necessário um esforço excessivo para disponibilizar a informação. Além desses, temos a negação de atendimento por: serem pedidos genéricos, desarrazoado, desproporcional, ou porque a informação já se encontra disponibilizada por meio da transparência ativa.

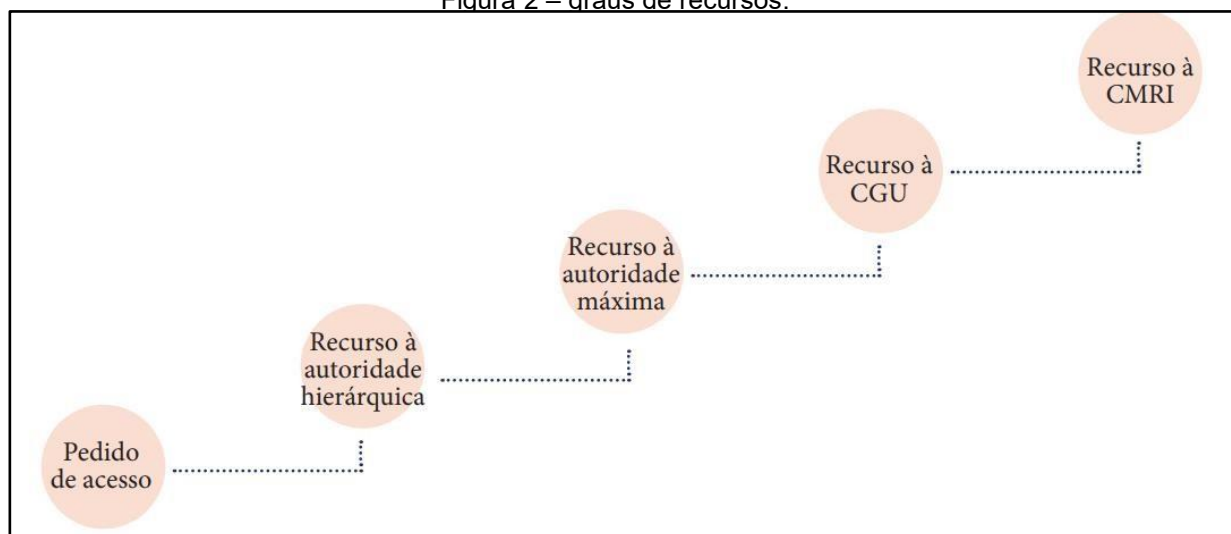
A Súmula nº 6, de 2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) informa que a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação. No entanto, isso não impede eventuais apurações de responsabilidades.

Quando os pedidos de acesso são negados e o recurso à autoridade hierárquica superior é indeferido, o cidadão pode interpor uma reclamação à autoridade de monitoramento da LAI, pode igualmente recorrer à CGU, e por fim, à CMRI, que é a quarta e última instância recursal administrativa em caso de pedido de acesso à informação. Essa Comissão é um órgão colegiado criado pela LAI composto por vários órgãos e entidades públicas. Quando o cidadão não consegue êxito na sua reclamação inicial,

teremos a denominada reclamação infrutífera, prevista no Decreto nº 7.724, de 2012, a partir daí o cidadão poderá recorrer à CGU, antes de fazer recurso junto à CMRI. Observa-se que a denominada reclamação infrutífera se refere à não apresentação de resposta (diante da negativa da informação) feita por meio da reclamação inicial e não à obrigação de o órgão ou entidade entregar a informação solicitada pelo usuário.

Na linha de recursos temos, conforme a figura 2, a seguinte sequência de expedientes:

Figura 2 – graus de recursos.



Fonte: Repositório CGU.

Diante de amplas possibilidades de recursos que o usuário cidadão pode interpor em casos de negativa de acesso, destacamos o que afirma Meirelles:

A publicidade dos despachos e das informações que não forem de caráter sigiloso, exigida pelo interesse público ou de segurança nacional, é princípio que tem por objetivo assegurar a moralidade administrativa e por isso, não deve ser sonegada pelo administrador público ao particular'. Como garantia constitucional, pode o interessado exigir seu cumprimento, por via judicial, se a Administração se recusar a atendê-lo amigavelmente (2016, p. 211, grifo nosso).

Nessa afirmativa o autor deixar evidente a relação entre publicidade e moralidade pública, indicando a obrigatoriedade de o ente público garantir o acesso à informação requerida. O autor cita a possibilidade de o interessado interpor ação judicial a fim de garantir seu direito de acesso, no entanto, observamos que com o advento da LAI e com as amplas possibilidades e instâncias recursais, atualmente os usuários já não necessitam tanto de recorrer ao Judiciário para que o administrador atenda à solicitação.

É justificável a informação do autor referente à possibilidade de recurso judicial, pois, apesar da afirmação constar na edição de sua obra de 2016, o texto destacado

consta das edições anteriores escritas muitas décadas antes da publicação da LAI. Naquele contexto não havia a cultura e nem a obrigação legal e formal de os entes públicos darem plena publicidade a seus atos e às informações decorrentes destes. De todo modo, a negativa de acesso à solicitação de informações ainda é alta em muitos órgãos públicos, como poderá ser visto na seção sobre a análise dos atendimentos das informações realizados por meio do painel da LAI.

## 2.7 Políticas arquivísticas e a política nacional de arquivos

Políticas públicas são ações, programas e projetos de iniciativa do poder público. Cada política pública entrega, de forma contínua, produtos específicos para grupos determinados da sociedade. Toda política pública, quando conta com a participação direta dos setores sociais interessados, tende a ser melhor aceita e tende a obter melhores resultados. A política pública é constituída por um quadro normativo de ação. Segundo Muller e Surel (2012, p.13),

Uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisão) e materiais. Ela também é constituída de ‘produtos’, isto é, de *outputs* reguladores (normativos), financeiros, físicos (parênteses dos autores).

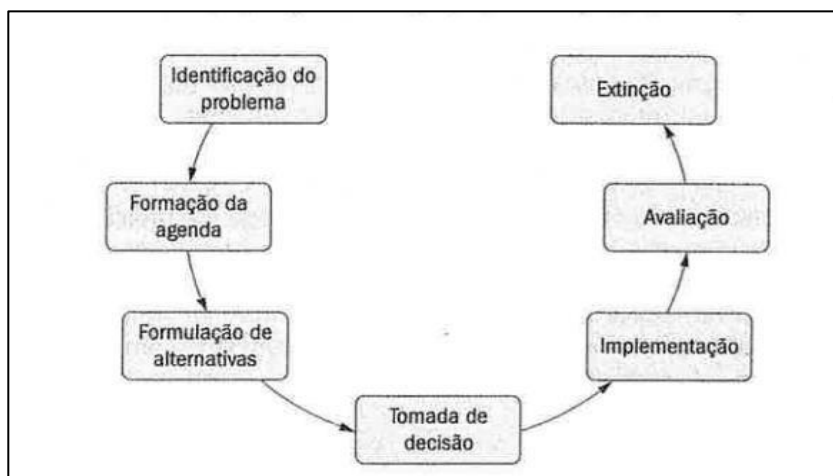
Sousa afirma que Políticas Públicas podem ser entendidas como:

o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição (Sousa, 2006, p. 3).

Apesar de a formulação de políticas públicas prescindir da ação estatal, Sousa (2023, p. 46) afirma que estudos sobre políticas apontam para “o reconhecimento que política pública não é uma construção de governo, mas sim uma construção coletiva que tem como atores não só o governo, mas a sociedade como um todo”.

Secchi (2012, p. 33) afirma que “o processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas”. O autor afirma que esse ciclo “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fase sequenciais e interdependentes”.

Figura 3 - ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi, 2012.

O ciclo apresentado por Secchi não reflete de maneira universal a elaboração de políticas públicas, no entanto, ele serve como horizonte e suporte aos formuladores. Algumas fases do ciclo podem não ser plenamente superadas. Na realidade muitas vezes algumas políticas públicas, apesar de terem bons propósitos e serem bem planejadas, terminam por não surtirem efeitos, pelo simples fato de sua descontinuação causada principalmente por mudanças políticas ou escassez de orçamento.

As políticas públicas só têm razão de existir diante da existência de um problema social. O ciclo de Secchi aponta que a primeira etapa de uma política pública é a identificação de tal problema.

O governo federal possui vários tipos de políticas públicas, as que nos interessam são as políticas públicas arquivísticas nacional, regionais, locais ou setoriais e institucionais. Política pública arquivística, segundo Jardim (2006), é um conjunto de premissas, decisões e ações produzidas pelo Estado e contemplam aspectos administrativo, legal, científico dentre outros.

Dentro da política pública de informação temos as políticas arquivísticas. Alguns pontos sobre política pública apresentados por Pierre Muller são destacados por Jardim (2006, p.8), tais como: i. “a existência de um conjunto de medidas concretas”; ii. “a inserção da política pública num quadro geral” e; iii. “toda política pública possui sempre um público e objetivos definidos”.

Jardim (2006) afirma que as políticas públicas arquivísticas podem ser setoriais, regionais ou nacionais.

Para Sousa (2006), “Os objetivos de políticas públicas de arquivo devem ser pautados, inicialmente, pelo direito do cidadão à informação e, também, pelo apoio à administração, à proteção da memória e ao desenvolvimento científico”.

A principal finalidade de uma política pública de arquivo, tanto em nível local, quanto estadual ou nacional, é de garantir a disseminação da informação contida em documentos de arquivo, por meio do direito legal e constitucional de acesso à informação. Segundo Paiva e Arreguy (2015, p. 9), “A ausência de formulação e implementação de políticas arquivísticas afetaria diretamente o acesso à informação governamental disponível ao Estado e aos cidadãos”. Por sua vez, Sousa (2023) afirma que, considerando que as políticas públicas de arquivo objetivam o direito de acesso à informação, faz-se necessário colocar o usuário em primeiro plano, convocá-lo para o debate.

Uma política arquivística deve oferecer diretrizes, metas e orientações aos entes públicos. Isso é possível por meio da legislação que faz parte dessa política, bem como nos normativos técnicos, nos projetos e incentivos. Um dos resultados esperados com as políticas arquivísticas é a melhor capacitação dos agentes públicos no tratamento da massa documental acumulada, resultando numa gestão de documentos eficaz e por conseguinte, assegurando o pleno atendimento por demandas de informação. Quanto à capacitação dos agentes públicos. Araújo Jr.; Sousa e Albuquerque afirmam que nas organizações públicas a LAI encontrou despreparadas as pessoas responsáveis por prestar informações demandadas pela sociedade (2015).

Políticas públicas arquivísticas oferecem condições para que a administração pública realize a gestão de seus documentos, bem como possibilitam o atendimento de preceitos normativos, como o disposto nos artigos 23 e 216 da Constituição Federal de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (Brasil, 1988).

e na Lei nº 8.159, de 1991:

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação (Brasil, 1991).

Sousa (2006, p. 14) afirma que não se deve pensar em políticas públicas arquivísticas fora das políticas públicas de informação, no entanto, “isso exige que o Estado reconheça a informação como recurso gerencial intrínseco a todas as suas ações”. Sousa (2023) afirma ainda que o valor estratégico da informação arquivística para a sociedade justifica a necessidade de formulação de políticas públicas de arquivo no País.

Com relação às políticas arquivísticas no âmbito da APF, Sousa defende a existência de uma hierarquia, onde teríamos: Política Nacional de Arquivos, Política de Gestão de Documentos e Arquivos do Poder Executivo Federal (em debate no Arquivo Nacional), Política Institucional de Gestão de Documentos e Arquivos e o plano de ação, em âmbito institucional.

Para que uma política arquivística seja efetiva ela precisa ser exequível, e com isso, ter seus resultados sentidos de forma positiva pela sociedade; suas diretrizes não podem ser complexas e as metodologias previstas precisam ser bem delineadas.

Indolfo (2008) sustenta que, embora o Estado utilize a informação contida em documentos de arquivo governamental com o propósito de mostrar transparência de suas ações, isso não é tido como objeto da formulação e implantação de políticas arquivísticas. Após a publicação da LAI em 2011 e de seu Decreto de regulação em 2012, além de ações e serviços e da utilização da tecnologia de informação e comunicação pelo governo, temos um cenário mais favorável, todavia, não obstante termos uma política nacional de arquivos, não podemos afirmar que esse novo cenário seja suficiente para a garantia do pleno acesso às informações públicas do governo, e consequentemente, a plena transparência das ações estatais.

A constituição de um arcabouço legal é um dos principais fatores para a existência e sucesso de uma política arquivística. Indolfo (2008, p. 141) afirma que “a produção de normas arquivísticas voltadas para as atividades de gestão de documentos demonstra uma preocupação importante, pois veio preencher lacunas na execução do tratamento técnico dos acervos arquivísticos públicos”. Consideramos que o conjunto de normas voltadas para a gestão de documentos, sem dúvida, é a espinha dorsal da política nacional de arquivos, no entanto, é importante diferenciar política pública de arquivo com legislação arquivística, pois a legislação arquivística deve ser entendida como promotora e parte da política nacional de arquivos.

Nesse mesmo pensamento, Couture (1998, p.1) afirma que a legislação arquivística é elemento indissociável e essencial de qualquer política arquivística. Inserida na política pública de arquivos temos as políticas de gestão de documentos, constituídas e aplicadas especificamente para cada contexto e instituição ou administração local ou regional, obviamente, sempre tendo como base as diretrizes da política nacional. Couture (1998, p. 7) defende a “necessidade de harmonizar e unificar todas as leis referentes aos conceitos de acesso e comunicação, informação e arquivos<sup>13</sup>” (tradução nossa).

A necessidade de controle da produção dos documentos acumulados pelos órgãos e entidades da APF, os obriga a pôr em prática alguma forma de organização da documentação. Muitas das instituições que compõem a APF possuem procedimentos de gestão de seus documentos, no entanto, devido às dificuldades em se elaborar e pôr em prática, poucas possuem uma política de gestão arquivística formalmente definida por normativos próprios. Jardim (2015) publicou uma pesquisa onde constatou à época que, dos 24 ministérios e 13 secretarias da Presidência da República, somente nove informaram ter um uma política arquivística e desses nove, somente três apresentaram algum documento formal sobre isso.

Da mesma forma em que ocorre em instituições, muitos estados e municípios não possuem leis voltadas para a gestão arquivísticas de documentos, isto é, não possuem políticas arquivísticas normatizadas, ainda que o artigo 21 da Lei nº 8.159, de 1991, determine que “Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e o acesso aos documentos”.

Como resultado de um estudo realizado nos estados brasileiros a fim de verificar o nível de regulamentação da gestão de documentos, conforme disposto no artigo 21 da Lei dos Arquivos, Buenos e Rodrigues (2021) constataram que dos 26 estados da federação e o Distrito Federal, somente 18 deles (66,5%) regulamentaram a gestão de seus documentos. Nove estados (33,5%) não tinham os procedimentos de gestão de documentos regulamentados em lei, “o que indica que o poder público desses estados não desenvolve a gestão de documentos nos parâmetros legais e conceituais” (Bueno; Rodrigues, 2021, p. 103).

A exemplo da política nacional de arquivos, as políticas arquivísticas regionais são importantes e necessárias, pois elas propiciam a gestão de documentos sistematizada e

---

<sup>13</sup> Un sixième élément réside dans la nécessité d'harmoniser et d'unifier l'ensemble des lois qui concernent les notions d'accès et de communication, d'information et d'archives.



de qualidade, e isso proporciona uma boa organização das informações e, conseqüentemente, uma fácil recuperação e disponibilização dessas informações aos usuários demandantes.

Diferentemente do que ocorre nos estados, a União promulgou a Lei nº 8.159, de 1991. Essa Lei foi um importante marco para a administração pública e uma grande oportunidade para os profissionais da área de arquivologia mostrarem a importância dessa disciplina na gestão de documentos públicos e privados. Apesar da importância desse normativo, seu texto, em alguns aspectos, já não encontra harmonia com a realidade atual, como por exemplo há a necessidade de adequação ao texto da Lei de Acesso à Informação, há críticas quanto a ausência de referências a documentos digitais e a permanência da exigência de eliminação de documentos somente com autorização de instituição arquivística pública.

Sobre a reformulação da Lei dos Arquivos, está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.789, de 2021, que, conforme a ementa: “Moderniza a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e cria nova hipótese de improbidade administrativa”.

Algumas das inovações propostas no PL para a reforma da Lei nº 8.159 são: inclusão da questão dos documentos digitais e digitalizados; reformulação do texto do artigo 21, deixando mais explícita a obrigação de os entes da federação implementarem políticas públicas de arquivo, por meio de leis específicas; nítida preocupação com a segurança da informação, apresentando lista de práticas de preservação a serem adotadas; alteração do conceito de “gestão de documentos”, incluindo os formatos digitais e requisitos para descarte de documentos; valorização do profissional arquivístico com a previsão de inclusão de vagas em certames públicos para profissionais graduados em arquivologia; desvinculação do Conarq ao Arquivo Nacional e; exclusão da obrigatoriedade de o Conarq ser presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional.

A princípio, a Direção do Arquivo Nacional havia se posicionado contrária ao PL nº 2.789/2021, uma vez que a proposta formulada não contava com ampla participação de setores interessados, conforme previsto no planejamento estratégico do CONARQ. O Arquivo Nacional também alertava que o PL avançava em especificidades que deveriam ser regulamentadas em resoluções e portarias.

Analisando a proposta de revisão da Lei dos Arquivos é possível verificar que no PL não foi considerado o disposto no art. 10º do Decreto nº 10.148, de 2 de dezembro de 2019. Esse Decreto inova ao definir que, desde que as instituições públicas federais possuam o CCD e a TTDD de suas atividades-fim aprovados pelo Arquivo Nacional, suas

listagens de eliminação de documentos passarão pela aprovação somente do titular da instituição, retirando a obrigatoriedade de as listagens serem submetidas a aprovação pelo Arquivo Nacional.

Em 2022 a Enap elaborou um relatório sobre a PNAPP. No documento a instituição, por meio da análise SWOT, elencou como uma das ameaças ao bom funcionamento dessa política nacional, a forma como está sendo conduzida a proposta de alteração da Lei dos Arquivos, por meio do PL nº 2.789, de 2021. No documento é relatado o fato de a revisão da Lei está sendo realizada à revelia do Conarq e dos demais agentes da área de arquivo.

A elaboração do PL conta com a realização de audiências públicas para debates. No ano de 2021 foi realizada a primeira audiência, onde estavam presentes representantes do Arquivo Nacional, do Conarq, da Associação Nacional de História (ANPUH), de entidades profissionais de arquivistas e mais dois profissionais interessados no tema. Em julho de 2024 foi aprovado requerimento feito pela Secretaria de Cultura da Câmara dos Deputados para a realização de mais uma audiência pública. Há no requerimento uma lista de nomes de profissionais independentes e representantes de entidades que serão convidados. Na lista, consta convite para a participação do Arquivo Nacional, no entanto, o Conarq não foi mencionado.

Abrimos um parêntese para esclarecer que, onde for utilizado a expressão política nacional de arquivos, estaremos nos referindo à PNAPP e; quando utilizarmos as expressões políticas arquivísticas e políticas de arquivos, estaremos nos referindo à políticas arquivísticas de abrangência regional ou local, isto é, políticas arquivísticas de entes da federação (estados, municípios e Distrito Federal) e órgãos e entidades da APF e administrações locais.

Quanto à Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, essa política foi normatizada pela Lei dos Arquivos de 1991. O Conarq é o responsável pela definição da PNAPP, enquanto o Arquivo Nacional e o Sistema Nacional de Arquivos (Sinar) são incumbidos da implementação dessa política nacional.

O Arquivo Nacional e o Conarq desempenham os principais papéis na implementação, definição e consecução da PNAPP. Além das competências do Conarq, definidas em lei, este Conselho é o responsável, conforme o Decreto nº 4.073, de 2002, por “editar orientações técnicas para a implementação da política nacional de arquivos, por meio de resolução” (Brasil, 2002, grifo nosso).

No seu planejamento estratégico para o período de 2021 a 2023, o Conarq tinha dentre suas ações de destaque: a revisão e atualização da legislação arquivística, aprimorando os mecanismos de controle de seu cumprimento; investimentos na sensibilização de gestores administrativos e na institucionalização de arquivos; estimulação da capacitação técnica e política de pessoal, em colaboração com universidades; investimento na sua atuação efetiva e na sua comunicação permanente com a comunidade arquivística.

Finalizado o período, percebemos que algumas das ações não foram implementadas na sua plenitude, como o aprimoramento do controle do cumprimento da legislação arquivística ou na efetiva comunicação permanente com a comunidade arquivística. Essas e outras ações precisam ser continuadas nos períodos subsequentes, fortalecendo, dessa forma, a PNAPP.

A política nacional de arquivos tem atores, regramentos, instrumentos, ações etc. Entre os principais componentes dessa política, além do Arquivo Nacional e do Conarq, já citados, temos o Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos (Siga), os subSigas, o Sinar, as associações de profissionais arquivistas, as câmaras técnicas do Conarq, dentre outros. As ações desses atores, tais como patrocínios, realização de eventos, como seminários, congressos, conferências, orientações, diretrizes e regras para a utilização de instrumentos de gestão de documentos e a obediência ao disposto na legislação arquivísticas, tudo isso propicia o fortalecimento da política nacional e das políticas regionais de arquivos.

Paes (2008, p. 162), considera que,

Para melhor funcionamento do Conarq e maior agilidade na operacionalização do Sinar, foi prevista a criação de câmaras técnicas e de comissões especiais com a incumbência de elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados.

Dentre os principais instrumentos de gestão elaborados no âmbito da política nacional de arquivos, temos o CCD e a TTDD, relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal. A primeira versão desses instrumentos de gestão de documentos ocorreu em 1996, com a publicação da Resolução nº 4 do Conarq. A última atualização do CCD e da TTDD das atividades-meio ocorreu recentemente com a publicação da Portaria AN/MGI nº 174, de 23 de setembro de 2024.

Araújo Jr.; Sousa e Albuquerque (2015, p. 62), afirmam que

O plano de classificação, assim como o código de classificação são instrumentos de gestão documental que se inserem no âmbito da classificação arquivística, e têm como finalidade estruturar os conjuntos documentais em classes definidas conforme o conhecimento detalhado da estrutura funcional da organização.

Quanto à legislação arquivística, importante componente de fortalecimento da PNAPP, ela é consolidada numa publicação do Conarq denominada “Coletânea Arquivística Brasileira e Correlata”. Nessa publicação encontramos excertos da Constituição Federal, decretos federais, leis federais e nacionais, medidas provisórias e o valioso conjunto de resoluções arquivísticas do Conarq.

É ampla a abrangência da coletânea arquivística. Em sua atualização de junho de 2024, a publicação contava com 58 decretos e 3 decretos-lei vigentes; 41 leis federais e nacionais; 5 medidas provisórias; 8 resoluções de conselhos de classes; 5 resoluções do governo federal; 60 portarias federais; 5 instruções normativas e 39 resoluções do Conarq. Na publicação também podem ser encontrados normativos do Poderes Judiciário e Legislativos, bem como normativos estaduais e municipais.

Apesar de a publicação trazer centenas de normas, quando se faz uma análise minuciosa, observa-se qual importante é cada uma delas. Todos os atos abordam a temática relativa à gestão de documentos ou assuntos correlato, no entanto, todos eles tratam de assuntos específicos inseridos na temática central.

Esse conjunto de normativos é um dos maiores responsáveis pela efetivação da política nacional de arquivos. Os normativos voltados para a gestão de documentos oferecem não só diretrizes, mas também conhecimentos técnicos e metodológicos capazes de transformar a gestão de documentos dos entes estatais. As resoluções do Conarq são um exemplo disso.

A Lei nº 8.159, de 1991, considerada como um dos principais elementos da política nacional de arquivos, traz importantes parâmetros para a gestão de documentos, entretanto, segundo Couture:

somente uma lei de arquivos não é tudo. Ela deve fazer parte de um conjunto que é uma política nacional de arquivos cujos componentes são a legislação e seus regulamentos, bem como os recursos (humanos, materiais e financeiros) e um programa de ações (1998, p. 4, tradução nossa).

Não obstante o importante papel das leis, resoluções etc., isso por si só não garante a existência de políticas públicas arquivísticas.

Quanto às resoluções do Conarq, Silva *apud* Indolfo (2008, p. 116) afirma:

Os atos normativos aprovados e disseminados pelo Conselho [Nacional de Arquivos] vêm preencher graves lacunas que dificultavam a adequada gestão dos arquivos da administração pública. Seus reflexos positivos já podem ser sentidos em ações concretas para o desenvolvimento de programas de gestão de documentos, tanto em órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como em administrações estaduais.

Quando se fala em políticas públicas, fala-se muito em seus aspectos, instrumentos, atores, metodologias, leis, mas pouco se fala em orçamento. A política nacional de arquivos necessita de garantia de dotação orçamentária específica por parte do governo federal para seu aperfeiçoamento.

O boletim informativo Giro da Arquivo noticiou que o orçamento que fora reservado para o Arquivo Nacional para 2024 estava aquém das necessidades daquele órgão, segundo o boletim:

A julgar pelos grupos de despesa, que indicam o caminho do dinheiro destinado à instituição, a previsão orçamentária do Arquivo Nacional para 2024 prevê queda de 2% nas chamadas “Outras despesas correntes” e mais de 50% nos denominados “Investimentos”. Cabe lembrar que, em 2023, este último grupo já havia alcançado um dos valores mais baixos das últimas décadas, de acordo com apuração do Giro (Giro da Arquivo, 2023, aspas do autor).<sup>14</sup>

Apesar da notícia veiculada no portal Giro da Arquivo, o MGI divulgou uma nota onde afirmara que o orçamento do Arquivo Nacional para 2024 teria um aumento de considerável em relação ao do ano de 2023.

O boletim Giro da Arquivo informa ainda que o orçamento para 2024 coloca o Arquivo Nacional em desvantagem quando se compara com outras instituições da área de acervos e patrimônios.

De toda forma, o Arquivo Nacional, deve ter seu orçamento preservado e suficiente para exercer suas competências de forma plena, tendo em vista que a implementação, definição, execução e manutenção da política nacional de arquivos é uma tarefa difícil e complexa.

## **2.8 Gestão de documentos e acesso à informação Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA**

O intuito desta seção é lançar um olhar sobre a forma como a ANA faz a gestão de seus documentos e como trata a questão do acesso à informação. Buscaremos correlacionar os resultados nos atendimentos dos pedidos de informação realizados pela Agência com sua forma de conduzir a gestão de seus documentos e informações.

Portanto, o propósito é trazer fatos adicionais para mostrar a relação de causa e efeito entre uma boa gestão de documentos e a qualidade do atendimento às solicitações por informações oficiais.

---

<sup>14</sup> Disponível em: Giro da Arquivo: <https://girodaarquivo.substack.com/p/previsao-do-governo-aponta-paraqueda>.

Quanto à gestão de documentos, iremos abordar de forma superficial alguns princípios e funções arquivísticas e, após, verificar a aplicação deles na Agência. Quanto ao acesso à informação, iremos apresentar dados estatísticos dispostos em gráficos e tabelas, dando uma visão geral sobre o assunto.

Nesta pesquisa foram colhidas informações a partir das seguintes fontes: documentos ostensivos pesquisados tanto no sistema informatizado quanto diretamente nos registros arquivísticos da instituição, bem como informações disponíveis no sítio da Agência, de acesso externo e interno (*intranet*). Todo o trabalho foi formalmente autorizado pela entidade.

### **2.8.1 Histórico e organização administrativa**

A ANA foi criada pela Lei nº 9.984, de 2000. Nessa lei a Agência é definida como uma entidade federal e como uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, e é responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. A ANA é integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

A estrutura organizacional da ANA é formada por diversas unidades organizacionais (uorgs), desde divisões e coordenações até a Diretoria Colegiada (Direc), composta por cinco diretorias. O Regimento Interno (RI), cuja nova versão foi aprovada recentemente pela Resolução ANA nº 242, de 24 de fevereiro de 2025, define a ANA como “pessoa jurídica de direito público interno, autarquia sob regime especial dotada de autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, e caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica”.

Subordinadas direta ou indiretamente à Direc existem unidades de suporte à decisão, unidades de suporte à gestão, unidades de suporte à representação, unidades de assessoramento direto e superintendências.

As uorgs da ANA têm as seguintes definições: diretorias, gabinetes, assessorias, superintendências, coordenações e divisões. Além dessas têm-se a Secretaria-Geral (SGE), a Procuradoria Federal (PFE), a Corregedoria (COR), a Auditoria (AUD) e a Ouvidoria (OUV).

O setor responsável pela gestão de documentos é a Coordenação do Centro de Documentação (Cedoc). Essa uorg tem suas competências definidas no RI da instituição e ocupa um lugar relevante na estrutura hierárquica, é subordinada diretamente à SGE.

As uorgs da ANA que guardam relação direta com a gestão de documentos são a SGE, a Cedoc e suas divisões, notadamente a Divisão de Arquivo Central (Diarq). Assim, iremos apresentar breves informações sobre essas unidades, dando ênfase à Diarq por ser a responsável, na figura do Arquivo Central, pela custódia de toda a documentação arquivística da Agência.

A SGE, unidade de apoio à decisão, é a principal unidade que dá apoio à Direc. Dentre as competências da SGE, conforme o RI, tem-se a de supervisionar as atividades relacionadas aos documentos, ao protocolo, ao arquivo.

A Cedoc possui três divisões a ela subordinadas: a Diarq, a Divisão de Biblioteca (Dibib) e a Divisão de Protocolo e Expedição (Dproe). Além da Cedoc e suas três divisões, a Agência possui o Centro de Memória da ANA, (CMA).

O artigo 35 do RI da ANA lista as competências da Cedoc, apresentadas de forma resumida a seguir:

- gerir a política de documentação da ANA;
- executar, por intermédio de suas divisões, as atividades pertinentes ao protocolo e à expedição, ao arquivo central e à biblioteca;
- definir e gerenciar os sistemas eletrônicos de gestão de documentos arquivísticos, bibliográficos e de apresentações institucionais, no âmbito da ANA, e orientar a gestão e a preservação dos documentos digitais;
- orientar a aplicação do plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade de Documentos da ANA, e presidir a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos da ANA (CPADOC);
- atender a pedidos de informação do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC/ANA, no tocante à informação classificada ou desclassificada em grau de sigilo e às solicitações de pedidos de cópias e de vista de documentos e processos;
- planejar e coordenar a capacitação e prestar apoio aos arquivos setoriais das uorgs, no sistema informatizado de gestão arquivística de documentos.

A Diarq é composta pelo Arquivo Central, a estrutura física, o espaço para o armazenamento dos acervos da ANA e composta pela entidade lógica Diarq, unidade organizacional existente no âmbito do sistema informatizado e no organograma. Devido a esses detalhes, ora será utilizado o termo Arquivo Central, ora o termo Diarq ou Divisão de Arquivo Central, conforme o caso.

Outra unidade atuante na gestão de documentos é a Divisão de Protocolo e Expedição. A Dproe é responsável pelo recebimento externo dos documentos digitais, por meio do serviço de e-protocolo ou não digitais, entregues diretamente no balcão. A Dproe recebe os documentos, faz a autuação e distribui para as unidades destinatárias, além de providenciar as expedições para entidades externas.

Com relação à força de trabalho, a ANA conta atualmente com mais de 700 profissionais em seus quadros, distribuídos entre servidores efetivos, cargos comissionados e terceirizados. Todos os agentes que atuam na instituição recebem treinamentos especializados de conteúdo geral e específico, conforme sua área de atuação.

A Agência possui formalmente o Plano Anual de Capacitação (PAC). O PAC é de competência da unidade Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGGEP). Dentre as competências da CGGEP está o planejamento, supervisão e acompanhamento da elaboração e execução do plano anual de capacitação dos servidores da ANA.

Além da CGGEP, a ANA tem uma unidade exclusiva para coordenar a capacitação no âmbito da instituição, a Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento (CCADE).

Regimentalmente a CCADE tem a competência para a execução da Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores e para acompanhar as atividades relativas ao Programa de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) e do Programa de Gestão e Desempenho (PGD).

O DFT é um programa que busca distribuir a força de trabalho entre as unidades da casa de forma lógica, equilibrada e estratégica. O PGD é um programa adotado por muitos entes da APF e objetiva detalhar em períodos trimestrais metas a serem cumpridas pelos servidores.

Quanto à tecnologia de informação, conforme o RI, compete à Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) administrar, supervisionar, acompanhar e controlar a infraestrutura e os recursos de Tecnologia da Informação (TI) da ANA e implantar os mecanismos de Segurança da Informação e Comunicações – SIC, no âmbito da TI.

A ANA possui uma unidade exclusiva para a questão da segurança da informação e comunicação, a Coordenação de Segurança da Informação e Comunicações (COSIC). Dentre as competências dessa Coordenação temos: elaborar, propor e revisar periodicamente políticas, normas, diretrizes e procedimentos de segurança da informação e comunicações e estabelecer mecanismos para detecção, análise e resposta a incidentes de segurança da informação e comunicações.



## 2.8.2 A gestão de documentos na ANA – aplicações arquivísticas

Conforme o Regimento Interno, cabe à Cedoc gerir a política de documentação da ANA, a qual contempla, os fundos arquivísticos, o acervo bibliográfico e o museológico. Segundo Bellotto (1992, p. 36):

Política arquivística, como se evidencia, deve vir no bojo de uma política de documentação que contemple todos os segmentos que trabalham com a informação registrada, seja em forma de fundos arquivísticos, seja de coleções de bibliotecas ou de coleções de museus.

A acervo documental da ANA é composto por uma grande quantidade de documentos herdados de outros órgãos, extintos ou não. Quando da criação da Agência, a assunção de competências antes realizadas por outras instituições, permitiu que fossem transferidos para o acervo no Arquivo Central várias espécies e tipologias documentais. Dentre os acervos recebido pela ANA constam dispositivos de mídias, mapas e o grande acervo da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN).

A gestão dessa grande massa documental não seria possível sem a formulação de estratégias de organização, nesse sentido, foram postos em funcionamento projetos e ações para a gestão de documentos. Um dos projetos para a gestão dos documentos pertencentes ao fundo da RHN foi a contratação de uma equipe multidisciplinar de profissionais para realizar uma organização prévia da massa recebida. Na organização foi possível substituir as caixas-arquivos danificadas, fazer a restauração dos tipos mais prejudicados fisicamente, classificar e arquivar, realizando o acondicionamento e o armazenamento de forma a garantir a preservação da documentação.

Os princípios e as funções arquivísticas são os pilares da gestão de documentos. Para Couture (2016), os princípios arquivísticos são como a espinha dorsal da arquivologia e as funções arquivísticas seriam a sustentação dessa espinha dorsal.

Sem adentrar na discussão sobre os impactos e revisões de conceitos dos princípios arquivísticos nascidas a parte da nova realidade na produção e gestão de documentos, principalmente com a consolidação do uso das tecnologias da informação, vamos abordar de forma sucinta algumas definições e em seguida passaremos abordar suas aplicações na ANA.

Bellotto informa que, com relação aos princípios arquivísticos, “eles estão na base da teoria arquivística e constituem o marco principal da diferença entre a arquivologia e as outras ciências documentárias” (2002, p. 20).

Quanto à definição dos princípios, de acordo com Bellotto (2002), o princípio da proveniência fixa a identidade do documento relativamente a seu produtor. No princípio da organicidade as relações administrativas orgânicas se refletem nos conjuntos documentais. No princípio da unicidade, independentemente do gênero, tipo ou suporte os documentos de arquivo conservam seu caráter único, em função do contexto em que foram produzidos. Com relação ao princípio da indivisibilidade ou integridade arquivística, os fundos de arquivo devem ser preservados sem dispersão, mutilação, alienação, destruição não autorizada ou adição indevida. O princípio da cumulatividade indica que o arquivo é uma formação progressiva, natural e orgânica.

Apresentamos a seguir algumas definições básicas de funções arquivísticas. Buscaremos tão somente apresentar as definições trazidas pelo (DBTA) e, eventualmente, algumas definições de autores da área de arquivologia.

Bellotto (2002) afirma que as funções arquivísticas funcionam em torno da função maior, a de dar acesso à informação, daí a autora apresenta as funções considerando suas fases de aplicação e objetivos como sendo: no que toca à parte técnica: registrar, classificar, avaliar, eliminar [quando chegada a data estabelecida pela avaliação], descrever, dar à consulta e divulgar seus documentos [no caso dos arquivos históricos]. Quanto à função cidadã, social e científica, a autora afirma que é função dos arquivos preservar a memória social, atender aos direitos dos cidadãos, facilitar a investigação histórica.

Couture e Ducharme (1998-1999, p. 34), como resultado de uma enquete com instituições e serviços arquivísticos, identificaram nove campos de pesquisa em arquivologia. Dentre eles há o campo denominado funções arquivísticas. Na ocasião os autores listam sete funções: Produção, avaliação, aquisição, classificação, descrição, preservação, acessibilidade/difusão.

A função criação ou produção está relacionada à fase corrente, os documentos gerados nessa fase têm valor primário. Essa função auxilia no controle da produção de documentos; objetiva evitar a criação de massa acumulada documental e melhorar o fluxo documental físico e em sistema. A avaliação é descrita no DBTA como “Processo de análise de documentos de arquivo, estabelece os prazos de guarda e a destinação, de acordo com os valores que lhes são atribuídos” (Arquivo Nacional, 2005, p. 41).

A função aquisição, no DBTA é entendida como “entrada de documentos”. Definida como o ingresso de documentos em arquivo, por diversos meios. A função classificação, segundo o Dicionário é: i. a organização dos documentos de um arquivo ou coleção de

acordo com um plano de classificação, e ii. a análise e identificação do conteúdo de documentos, seleção da categoria de assunto sob a qual sejam recuperados, podendo-se lhes atribuir códigos (Arquivo Nacional, 2005, p. 45).

Herrera (1991, p. 230) reconhece que há quatro tipos de classificação, classificação de arquivos, classificação de documentos, classificação de uma instituição e classificação de fundos.

AABNT ISO 15489-1:2018, define a classificação como a “identificação sistemática e/ou configuração de atividades de negócio e/ou documentos de arquivo em categorias de acordo com convenções, métodos e regras estruturadas logicamente”.

A classificação possibilita relacionar fisicamente os documentos e ajuda a relacionar intelectualmente as informações. Também auxilia na manutenção das relações entre os documentos e facilita na recuperação da informação documental.

Schellenberg (2006) afirma que na classificação devem-se considerar a ação a que os documentos se referem, a estrutura do órgão e os assuntos abordados.

Sousa (2003, p. 241) considera que “a função classificação é matricial; é a partir dela que as outras funções/intervenções ganham corpo, consolidam-se, configuram-se”. Sousa e Araújo Jr. (2013) defendem que a classificação tem três objetivos: “manter o vínculo arquivístico, fundamentar a avaliação e a descrição e possibilitar a recuperação da informação contida nos documentos de arquivo” (Sousa; Araújo Jr., 2013, p. 132).

Nota-se qual importante é a classificação arquivística, sem dúvida, essencial para a organização dos documentos.

A função descrição é definida no DBTA como o “conjunto de procedimentos que leva em conta os elementos formais e de conteúdo dos documentos para elaboração de instrumentos de pesquisa” (Arquivo Nacional, 2005, p. 67). Para Bellotto as tarefas de descrição levam à elaboração dos instrumentos de pesquisa, nos arquivos permanentes (2006, p. 33 e 173).

O dicionário de Terminologia Arquivista da Associação de Arquivistas Brasileiros define a preservação como uma função arquivística que se destina a assegurar as atividades de acondicionamento, armazenamento, conservação e restauração de documentos (Associação dos Arquivistas Brasileiros, 1996, p. 61). A função preservação tem vários aspectos, é executada em diversos modos e etapas, tais como conservação, restauração, migração etc.

O termo difusão é apresentado no DBTA, como disseminação da informação e traz a seguinte definição: “Fornecimento e difusão de informações através de canais formais

de comunicação” (Arquivo Nacional, 2005, p. 71). A função difusão é considerada como objetivo principal dos arquivos. Toda informação produzida, ainda que no desenvolvimento das atividades de uma instituição ou de pessoa natural, deve estar disponível para acesso.

Apresentadas algumas definições dos princípios e funções arquivísticas, mostraremos a seguir alguns aspectos da gestão de documentos na ANA.

O Arquivo Central da Agência tem em seu arquivo deslizante módulos específicos para o armazenamento e acondicionamento dos acervos documentais. Têm-se módulos para o fundo “Rede Hidrometeorológica Nacional”, fundo Flávio Terra Barth, (defensor do uso sustentável dos recursos hídricos), dentre outros acervos específicos e há módulos para os documentos recebidos e produzidos diretamente pela ANA.

A organicidade aplicada nos documentos da ANA é percebida com a estrutura do Código de Classificação de Documentos da atividade-fim da ANA. No CCD área-fim podemos perceber que cada grande classe corresponde à estrutura funcional e suas subclasses refletem as funções e atividades da entidade.

A ANA foi a 13ª instituição da APF a ter seu CCD e a TTDD aprovados pelo Arquivo Nacional. A aprovação desses instrumentos ocorreu por meio da Portaria AN nº 295, de 29/12/2014, atualmente revogada e substituída pela Portaria AN nº 7, de 11/01/2017. Ressalta-se que, devido a novas competências legais da ANA, o CCD e a TTDD estão sendo revisados e atualizados, tendo a aprovação pelo Arquivo Nacional prevista para o ano de 2025.

A ANA recentemente (janeiro de 2025) substituiu seu sistema informatizado, que era um sistema de empresa comercial, pelo Sistema Eletrônico de Informações, o SEI. Esse sistema é utilizado pela maioria dos órgãos e entidades da administração pública. A substituição do sistema que estava em funcionamento na Agência há uns 20 anos trouxe preocupação ao corpo técnico da entidade, tendo em vista que o sistema ora implantado ainda não tem os recursos do anterior, o que traz o risco de diminuição da eficiência na gestão dos documentos produzidos e inseridos nesse sistema.

Na ANA tem-se o controle de produção documental, onde é dada atenção para a produção única de cada tipo documental, conforme sua finalidade. O documento produzido é tramitado para as uorgs pertinentes e cada uma delas pode fazer as edições e acréscimos necessários individualmente ou concomitantemente, pelo sistema informatizado.

Quando o sistema utilizado na ANA era o Próton e havia necessidade de se remeter o documento para algum ente externo ou para outra unidade organizacional, mas

pretendia-se manter o original na unidade produtora, criavam-se vias. Essas vias em nada desrespeitam o princípio da unicidade, pois cada uma delas era utilizada de forma particular nas unidades ou entidades, onde tinham contextos e finalidades diferentes, passando a ser consideradas originais para a entidade destinatária.

Os fundos arquivísticos da ANA, custodiados pelo Arquivo Central, mantêm-se preservados sem dispersão. Somente são eliminados aqueles acervos ou parte deles que tenham sido levados ao conhecimento da CPADOC, selecionados, avaliados e inseridos na listagem de eliminação de documentos, devidamente autorizada pela autoridade máxima da ANA.

Quanto à formação do acervo documental da ANA, na pesquisa percebeu-se que a evolução estrutural do acervo foi feita de forma progressiva e natural. As características do acervo, séries, tipos e espécies, permitem distinguir a estrutura da entidade e suas atividades, bem como suas funções e competências legais.

Na ANA o controle da produção documental, uma das funções arquivísticas, é feito com a utilização de formulários predefinidos. No momento da produção de um novo documento, o servidor necessita identificar qual assunto e para qual função o documento será produzido e a partir daí selecionar numa lista, qual formulário será utilizado.

Mesmo com a previsão de se produzir somente documentos que tenham suas espécies e tipos contidos em lista de formulário, faz-se necessário que o uso desses formulários não seja feito de forma aleatória, sem critérios. Schellenberg (2006, p. 79-80), salienta que antes de se utilizar um formulário é importante se certificar quanto ao contexto e necessidade dele. A partir daí, faz-se a verificação se a produção do documento é realmente necessária e qual será seu formato, aplicação e destinação.

A entrada de documentos na ANA se dá, principalmente, pelo serviço de protocolo. Nesse setor são recebidos documentos de usuários externos, tanto pessoa física quanto jurídica. Esses documentos recebidos são cadastrados no sistema informatizado e seguem o fluxo normal de tramitação entre as unidades pertinentes. Quando o documento recebido está no suporte papel, ele é digitalizado e capturado pelo sistema e a versão física é arquivada no Arquivo Central. Essa versão física ficará sob a custódia do Arquivo Central até sua destinação final, conforme os prazos da Tabela de Temporalidade de Documentos.

Além da entrada pelo Protocolo, existem os documentos de outras instituições que por se referirem a temas sobre recursos hídricos de rios de domínio da União, são transferidos para ANA e recebidos diretamente pelo Arquivo Central.

Por fim, além da aquisição de documentos externo pelo protocolo e aqueles que são transferidos por outras instituições diretamente para o Arquivo, temos os casos dos documentos que finalizaram sua fase corrente e são transferidos e/ou recolhidos pelos arquivos setoriais para o Central.

Na ANA, quando há o recebimento de documentos de outras instituições, esses documentos recebem uma classificação arquivística ou, se já classificados, têm suas classificações revisadas antes de serem cadastrados no sistema informatizado.

Na criação de qualquer tipo de documento no sistema é necessária a aposição da classificação. O sistema informatizado disponibiliza o código de classificação da área-meio e o código da área-fim de forma dinâmica, onde o usuário consegue localizar a classificação mais adequada e consegue adicionar automaticamente.

Apesar de ter em seu acervo físico, dentro da estrutura do Arquivo Central, documentos de guarda permanente, a ANA não costuma receber usuários para consulta a tais documentos (historiador, pesquisador etc.). No entanto, isso não impede que a Agência consiga atender de forma satisfatória eventuais solicitações de acesso a esses documentos não digitais.

De toda forma, um dos projetos em gestão arquivística em elaboração na ANA é a criação do instrumento de pesquisa catálogo. Inicialmente serão contemplados nesse instrumento somente os documentos em suportes especiais, como fitas cassete, fitas VHS, disquetes, HDs, CDs, DVDs e *pendrives*. Todos esses dispositivos terão seus conteúdos avaliados e, conforme a necessidade, passarão por processo de migração de suporte e seus conteúdos serão catalogados e disponibilizados no sistema informatizado.

A ANA é uma instituição relativamente nova, foi criada há 25 anos, portanto, a maioria de seu acervo físico está em bom estado de conservação, facilitando o processo de preservação. Porém, a instituição possui um legado documental recebido de outras instituições. Esses acervos físicos antigos recebem tratamento específico para fins de conservação e prevenção de perdas. A exemplo de ações preventivas, no acervo existem milhares de mapas, tais documentos são acondicionados em mapotecas, os boletins com dados fluviométricos e pluviométricos são acondicionados em camisas e em caixas arquivo e armazenados adequadamente nos módulos do arquivo deslizante.

A ANA busca sempre difundir as informações e documentos de interesse público. A difusão pode ser percebida pelos serviços prestados no âmbito do CMA. O Centro de Memória tem sua estrutura física, onde são realizadas exposições temáticas para os mais diversificados públicos e conta também com o espaço exclusivo no portal da ANA na

internet. Tanto nas exposições físicas quanto no portal, o usuário tem acesso a diversos documentos da história da instituição.

Quanto à participação social e a transparência pública, o governo participativo é algo essencial em democracias consolidadas. A participação da sociedade na vida estatal deve ser refletida nos órgãos e entidades públicas. Na ANA o cidadão tem condições de participar de diversas formas dos programas institucionais.

A transparência e o incentivo à participação dos usuários interessados nos projetos e processos decisórios são perceptíveis no RI, na seção destinada a regular o processo participativo.

O artigo 12 do RI afirma que as deliberações da Direc referentes a assuntos relacionados a atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos ou dos usuários de recursos hídricos, devem ser precedidas de processos de participação dos interessados. Um dos motivos listados no artigo 12 para a participação é, conforme o inciso 4º desse artigo, dar publicidade às ações da ANA.

O artigo 13 informa que os meios de participação dos interessados nas decisões da Direc são a consulta pública e as audiências públicas, além de outros meios, como reuniões públicas, tomadas de subsídios, sala de crise, observatórios e grupos técnicos. Esses meios de participação podem ser ampliados, conforme indica o parágrafo único do referido artigo.

Relativamente à transparência ativa, as informações produzidas e recebidas pela ANA são disponibilizadas no portal oficial na internet, bem como em suas redes sociais.

As informações disponibilizadas na internet ficam sob a responsabilidade operacional da STI, uorg responsável pela organização técnica dos portais da ANA e pela gestão operacional dos sistemas informatizados e sob a responsabilidade da Assessoria Especial de Comunicação Social (Ascom). A Ascom tem, dentre outras, a competência para coordenar ações de comunicação digital da ANA e para promover a divulgação interna e externa das atividades desempenhadas pela Agência.

Nos portais institucionais são disponibilizadas as informações consideradas de maior relevância para o público, como exemplo, as reuniões da Direc, que são reuniões públicas e têm suas gravações disponíveis nos portais e em aplicativos internos da Agência.

Além do acesso às gravações, o site da ANA possibilita que o cidadão assista as reuniões em tempo real. Outra opção de acesso às gravações é por meio da plataforma

de vídeo *Youtube*. Além das gravações, as pautas e as atas das reuniões da Diretoria Colegiada também ficam disponíveis em seu sítio eletrônico.

Quanto aos pedidos de acesso à informação ostensiva via LAI e via e-SIC, o processamento dessas solicitações e envio das respostas é realizado pela Ouvidoria, conforme o RI, o qual informa que cabe àquela unidade organizacional exercer as atividades relativas à LAI, bem como apresentar balanço semestral das atividades à Diretoria Colegiada.

Apresentamos na tabela 4 os cinco assuntos mais presentes nos pedidos de informações realizados no período de 2012 a 2024. A tabela apresenta o painel com os números totais dos pedidos de acesso à informação na ANA, onde foram utilizados tanto as solicitações por meio da LAI quanto o Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (eSIC).

Tabela 4 – Assuntos das solicitações: 2012-2024 (jul. 2024)

Assunto	Porcentagem
<b>Água</b>	21%
<b>Abastecimento</b>	16%
<b>Serviços Públicos</b>	15%
<b>Acesso à informação</b>	12%
<b>Saneamento básico</b>	6%
<b>Outros</b>	30%
<b>Total</b>	100%

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (*intranet*)

A tabela 5 apresenta os números relativos a todas as solicitações realizadas (LAI e e-SIC) entre o ano de 2012 e 2024, onde podemos verificar o total de pedidos recebidos, os concluídos, arquivados sem conclusão, os encaminhados para outras instituições e os em análise na data da coleta dos dados. Importante observar que no Painel de Estatísticas da LAI disponibilizado no portal da CGU constam somente as informações dos pedidos de acesso da ANA realizados via LAI. No entanto, na tabela a seguir poderemos verificar os pedidos via LAI e via e-SIC.



Tabela 5 – Painel de pedidos de informação: Todas as solicitações (2012-2024)

ANA

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO

Painel de Pedidos de Informação

Lei de Acesso à Informação e Serviço de Informação ao Cidadão

e-SIC

LAI

Data Cadastro

16/05/2012

04/07/2024

Todos os anos

11.356

PEDIDOS RECEBIDOS

10.424

CONCLUÍDO

312

ARQUIVADO

603

ENCAMINHADO

17

EM ANÁLISE

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (*intranet*)

Na tabela 6 temos os números relativos às solicitações realizadas utilizando-se os serviços e-SIC, sem menção direta à LAI.

Tabela 6 – Painel de pedidos de informação – via e-SIC (2012-2024)

ANA

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO

Data Cadastro

16/05/2012

04/07/2024

Todos os anos

6.758

Painel de Pedidos de Informação

Lei de Acesso à Informação e Serviço de Informação ao Cidadão

e-SIC

LAI

PEDIDOS RECEBIDOS

CONCLUÍDO

ARQUIVADO

ENCAMINHADO

EM ANÁLISE

5.875

312

567

4

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (*intranet*)

A tabela 7 apresenta as solicitações por informações para as quais utiliza-se a LAI como instrumento assegurador do direito de pedir.

Tabela 7 – Painel de pedidos de informação – com menção à LAI



AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS  
E SANEAMENTO BÁSICO

## Painel de Pedidos de Informação

Lei de Acesso à Informação e Serviço de Informação ao Cidadão

Data Cadastro

16/05/2012

04/07/2024

Todos os anos

PEDIDOS RECEBIDOS

4.598

CONCLUÍDO

4.549

ARQUIVADO

0

ENCAMINHADO

36

EM ANÁLISE

13

e-SIC

LAI

Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Prosseguindo com a apresentação das estatísticas de atendimento das solicitações de informações, apresentamos alguns gráficos com dados anuais e mensais das solicitações. Na tabela 8 podemos verificar as quantidades de solicitações pelos respectivos anos e meses no período de 2012 a 2024.

Tabela 8 – Estatística de solicitações de pedidos de acesso mês/ano (2012-2024)

Meses \ Anos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totais
janeiro	0	44	29	11	44	34	21	54	81	112	324	195	141	1090
fevereiro	0	41	19	9	45	30	22	62	75	153	255	178	113	1002
março	0	25	26	8	47	33	32	46	74	163	330	249	132	1165
abril	0	21	18	9	39	33	19	68	82	125	218	209	116	957
maio	13	16	11	17	37	48	27	81	75	138	253	234	187	1137
junho	23	14	5	30	57	47	28	36	66	141	204	180	118	949
julho	18	20	10	38	31	44	24	73	72	137	170	185	20	842
agosto	18	13	19	46	37	51	28	62	69	171	91	242	0	847
setembro	16	18	14	34	46	44	34	75	56	237	88	142	0	804
outubro	14	19	17	50	32	50	49	84	113	247	97	251	0	1023
novembro	16	16	10	35	26	29	43	65	126	198	94	113	0	771
dezembro	9	22	12	38	28	13	49	53	102	217	101	125	0	769
Totais	127	269	190	325	469	456	376	759	991	2039	2225	2303	827	

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados da *intranet* da ANA

O acesso aos dados das tabelas foi feito diretamente a partir da *intranet* da ANA. Isso foi possível pelo fato de esse autor ser servidor efetivo dessa entidade, o que facilitou a pesquisa, devidamente autorizada.

Analisando os dados dos gráficos e tabelas dos pedidos de acesso a informações, considerando os meses de cada ano, entre o ano de 2012 ao ano de 2024, observamos que os meses de março e maio são os que apresentam maior demanda por informações, enquanto os meses de novembro e dezembro a demanda se apresenta mais reduzida.

Essas informações podem auxiliar os órgãos e entidades a lançarem mais atenção aos períodos em que se verificou a maior incidência de solicitações.

Nos 11.356 pedidos de informações foram listados 144 tipos de assuntos, seguindo critérios definidos pelos usuários. Nesses assuntos temos desde os pertinentes às funções institucionais da ANA, os quais são a grande maioria, bem como aqueles assuntos sem relação direta ou mesmo sem relação alguma com as atribuições da entidade.

## 2.9 Conclusões da revisão de literatura

Com o intuito de demonstrar a importância da informação pública e seu acesso, a seção dedicada à revisão de literatura trouxe os autores e trabalhos cujos temas tratam das características e estrutura da APF, a aplicação dos conhecimentos arquivísticos na gestão de documentos, a informação governamental, a importância da gestão de documentos para o acesso à informação, a LAI, políticas arquivísticas e transparência pública.

Cada vez mais a informação vem se tornando um dos insumos mais importantes tanto para organizações públicas ou privadas, como para o cidadão. Com a informação

certa no momento certo, as pessoas conseguem tomar decisões com mais precisão e segurança.

A APF brasileira, muitas vezes criticada pelo seu tamanho e pelo peso que exerce no orçamento federal, produz e recebe informações de grande interesse para a sociedade, no entanto, mesmo com a promulgação de uma lei que rege o acesso do cidadão a essas informações, ainda não há garantias de que esse direito esteja sendo exercido em sua plenitude.

Como foi possível observar na revisão de literatura, a disponibilização das informações públicas ao cidadão pode ser melhorada com a formulação de gestão de documentos pautadas pelos conhecimentos arquivísticos, inclusive com a elaboração e uso de instrumentos básico de gestão de documentos. Além disso, políticas públicas de arquivo são necessárias em cada órgão e instituição federal.

A revisão de literatura também nos permitiu constatar a existência de correlações entre a aplicação adequada da gestão de documentos e o bom atendimento do direito de acesso à informação governamental, conforme sugerida no objetivo geral. Essa correlação também pode ser observada quando se compara o desempenho das instituições que possuem uma gestão de documentos de qualidade com as que ainda têm lacunas e deficiências na gestão de seus documentos. Esses dois tipos de organização apresentam diferenças na qualidade e nos resultados dos pedidos de acesso à informação, conforme será apresentado nas próximas sessões do trabalho.

Ficou demonstrada a importância que a gestão de documentos tem para possibilitar o acesso à informação. Os gestores públicos devem buscar meios de atender o que está na LAI e devem prezar pela transparência de seus atos e pela prestação de contas de projetos, contratos e programas. Para isso faz-se necessário institucionalizar a cultura da transparência e da eficiência na gestão da máquina estatal.

### 3. QUESTIONÁRIO: RESULTADOS E ANÁLISES

Apresentamos as respostas dadas às perguntas, bem como a análise dos resultados. Para melhor entendimento das respostas. Observa-se que os comentários e análises foram feitos individualmente para as respostas recebidas relativas a cada pergunta.

Dentre as 22 instituições, nas quais houve a aplicação do questionário, 20 delas responderam, totalizando 90% de retorno, índice considerado satisfatório para os fins da pesquisa. Para a negativa de acesso às informações solicitadas, as duas instituições que não responderam apresentaram a justificativa de que as informações requeridas não se enquadravam no escopo da LAI, uma dessas instituições complementou afirmando que “verifica-se que o requerido pelo cidadão a este órgão não se enquadra no escopo da LAI, notadamente por se tratar de uma pesquisa acadêmica”. Como informado anteriormente, não vincularemos as respostas aos respectivos respondentes. Optamos por não entrar com recursos para a obtenção das informações, pois as 20 instituições que responderam forneceram dados suficientes para o alcance do propósito almejado.

Quanto às respostas recebidas das 20 instituições respondentes temos a seguinte situação:

➤ Questão 1:

“Quais dos seguintes instrumentos de gestão de documentos são utilizados pela instituição? CCD e TTDD atividades-meio e CCD e TTDD atividades-fim”.

- 3 instituições afirmaram possuir e aplicar somente o plano de classificação e a tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal;
- 4 instituições afirmaram adotar somente o plano de classificação e a tabela de temporalidade relativos às suas atividades-fim e;
- 13 instituições assinalaram utilizar tanto o plano quanto a tabela das atividades-meio e atividades-fim.

Quanto à existência e uso dos instrumentos de gestão de documentos constantes na questão 1, os resultados a este questionamento demonstraram alguma deficiência na gestão de documentos de um número considerável de entes da APF. Das 20 instituições, somente 13, isto é, somente 65% aplicam integralmente tanto o CCD quanto a TTDD relativos às atividades-meio e às atividades-fim. Temos, portanto, 35% dos órgãos e entidades federais não utilizando um ou outro instrumento básico de gestão de documentos. Na tabela 1 desta seção é possível verificar quais das instituições

pesquisadas possuem seus instrumentos de gestão das atividades-fim já aprovados pelo Arquivo Nacional.

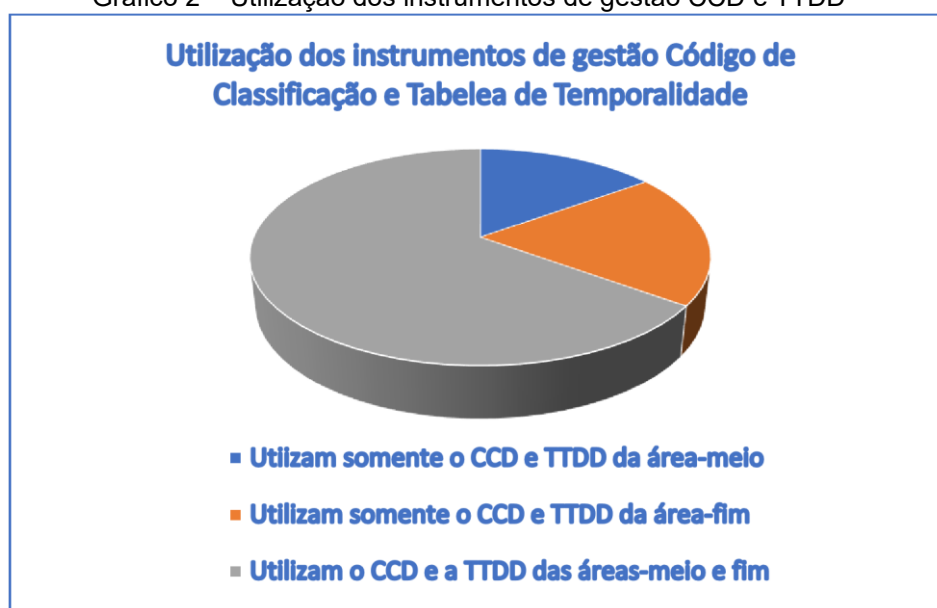
As 3 instituições que informaram aplicar somente o CCD e a TTDD das atividades-meio fazem parte do conjunto de instituições públicas federais que ainda não elaboraram seus instrumentos de gestão das atividades-fim ou ainda não tiveram tais instrumentos aprovados pelo Arquivo Nacional.

Chama a atenção, relativamente às respostas da questão 1, o fato de haver quatro instituições informando não possuir os instrumentos de gestão CCD e TTDD relativos às atividades-meio. Neste aspecto vale lembrar que o Decreto nº 4.915, de 2003, que institui o Siga, informa que os órgãos e entidades da APF são integrantes desse Sistema. Considerando que o art. 1º da Portaria AN/MGI nº 174, de 2024, informa que o CCD e TTDD relativos às atividades-meio devem ser adotados “nos órgãos e entidades integrantes do Siga” (Brasil, 2024), entendemos que as instituições que afirmaram não possuir tais instrumentos de gestão das atividades-meio, por serem integrantes do Siga, não estão observando os preceitos da Portaria AN/MGI nº 174.

É possível que por algum motivo as respostas tenham sido elaboradas de forma equivocada, pois o CCD e a TTDD, por serem ferramentas básicas, são imprescindíveis para consecução de uma gestão mínima dos documentos.

Apresentamos o gráfico 2, onde podemos ter uma visão geral da questão sobre a existência e utilização do CCD e da TTDD relativos às atividades-meio e fim.

Gráfico 2 – Utilização dos instrumentos de gestão CCD e TTDD



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados coletados

Relativamente à elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão CCD e TTDD referentes às atividades-fim, as informações atualizadas de janeiro de 2025 no portal do Arquivo Nacional<sup>15</sup> informam que 57 instituições da APF tiveram esses instrumentos aprovados.

Das 22 instituições constantes da amostra da pesquisa, 13 delas já possuem o CCD e TTDD das atividades-fim aprovados pelo Arquivo Nacional, conforme podemos observar na tabela 1 seguir.

Tabela 1 – Situação dos 22 entes com relação à existência do CCD e TTDD atividades-fim aprovados pelo Arquivo Nacional

<b>Instituições</b>	<b>Instrumentos aprovados</b>	<b>Ano da primeira aprovação</b>	<b>Dispositivo legal (primeira versão)</b>
AEB	Não		
ANA	Sim	2014	Portaria AN nº 295, de 2014
ANM	Sim	2024	Portaria AN/MGI nº 167, de 2024
Anvisa	Sim	2007	Portaria AN nº 70, de 2007
CVM	Sim	2018	Portaria AN nº 341, de 2018
Cade	Não		
CFM	Não		
CNPq	Sim	2021	Portaria AN nº 37, de 2021
DNIT	Sim	2020	Portaria AN nº 207, de 27 2020
FNDE	Sim	2022	Portaria AN nº 92, de 2022
Ibama	Não		
Ipea	Sim	2024	Portaria AN/MGI nº 168, de 2024
IFB	Não		
INEP	Não		
INSS	Sim	2021	Portaria AN nº 22, de 2021
MAPA	Não		
MCTI	Sim	2022	Portaria AN nº 65, de 2022
MGI	Não		
MPO	Sim	2022	Portaria AN nº 102, de 2022
MS	Sim	2018	Portaria AN nº 159, de 2018
PRF	Sim	2016	Portaria AN nº 83, de 2016
UFG	Não		

Fonte: Arquivo Nacional

<sup>15</sup> <https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacao-tecnica-1/codigo-declassificacao-e-tabela-de-temporalidade-e-destinacao-de-documentos-de-arquivo>.

Com dados da tabela 1 podemos verificar que 13 (60%) das 22 das instituições componentes da amostra desta pesquisa tiveram seus instrumentos de gestão aprovados pelo Arquivo Nacional. O fato de 60% dos entes já terem o CCD e a TTDD das suas atividades-fim aprovados pelo Arquivo Nacional é um avanço, tendo em vista que em levantamento feito pelo próprio Arquivo Nacional em 2017, somente um pouco mais de 30% das instituições públicas federais possuíam esses instrumentos de gestão.

Em pesquisa realizada nos principais ministérios do Executivo Federal em 2020, Sousa (2023) constatou que 43,75% daqueles órgãos já utilizavam o CCD e a TTDD das atividades-fim, demonstrando progressão a cada pesquisa realizada.

Apesar do aumento do número de instituições com instrumentos de gestão sendo utilizados, a realidade é que o uso do código de classificação ainda não está consolidado na Administração Pública Federal (Sousa, 2023).

Observa-se que a primeira instituição da lista a ter o CCD e a TTDD aprovados foi a – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 2007, em seguida tivemos a ANA em 2014. Ressalta-se que na tabela constam as datas da primeira aprovação, pois ao longo do tempo as instituições tendem a atualizar as versões de seus instrumentos e encaminhar para nova aprovação pelo Arquivo Nacional.

➤ Questão 2:

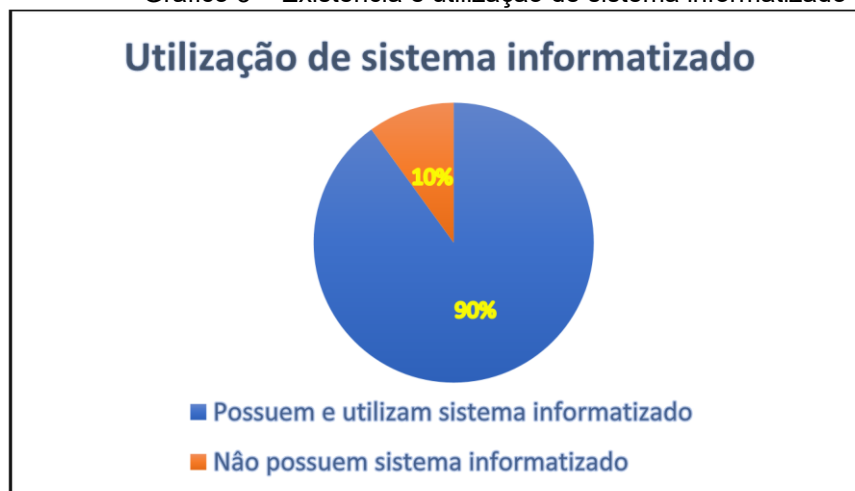
“Possui sistema informatizado utilizado para a gestão básica de documentos e a organização da informação?”

Diante da nova realidade, onde mais e mais documentos não digitais dão lugar a documentos digitais (nato digitais e digitalizados), o uso de sistemas de negócios ou sistemas informatizados utilizados para a produção, tramitação, uso e destinação de documentos torna-se imprescindível para a maioria das empresas públicas e privadas.

Sem dúvida, grande atenção deve ser dada na construção de sistemas informatizados. Com as possibilidades de acesso à informação abertas pela LAI “Os sistemas de gestão de documentos precisam ser capazes de atender a interesses difusos, que exigem buscas transversais entre as funções” (Sousa; Araújo Jr., 2019, p. 86).

No gráfico 3 é possível verificar a situação da existência e uso de sistemas informatizados, conforme as respostas das instituições.

Gráfico 3 – Existência e utilização de sistema informatizado



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados coletados

Quando questionados se possuíam sistema informatizado para a gestão básica documental e a organização da informação, duas instituições informaram não possuir nenhum sistema desse tipo. Apesar de isso significar somente 10% da amostra pesquisada, podemos nos perguntar como ser possível uma instituição pública, principalmente de grande porte, exercer sua missão e executar suas atividades sem a utilização de um sistema básico de negócios ou de um sistema informatizado para a gestão de documentos? Diante da importância de sistemas informatizados, podemos considerar que as duas respostas podem ter incidido na margem de erro prevista. Observação deve ser feita quanto à essa pergunta 2, a intenção deste autor, em não especificar um sistema, como Sigad, SEI ou outro qualquer, foi justamente para possibilitar aos respondentes assinalar qualquer sistema em uso em suas instituições.

➤ **Questão 3:**

“Existe um setor ou setores específicos responsáveis pela gestão de documentos? (ex.: setor de arquivo, coordenação de arquivo etc.)”.

Uma gestão de documentos de qualidade pressupõe a existência de setor ou setores responsáveis pelo bom andamento dos documentos na entidade. Na questão 3, quando indagados se possuíam setor específico incumbido da gestão dos documentos, todos os 20 questionados responderam que sim, isso demonstra a necessidade da existência de setores responsáveis pelo controle da tramitação dos documentos.

Uma instituição afirmou que a gestão é feita pelo setor de protocolo, outra informou que a gestão é descentralizada nos diversos setores, uma outra informou que há uma diretoria própria para a gestão, as demais somente afirmaram existir setor específico, sem apresentar o nível na estrutura hierárquica.



Nas respostas observa-se que não há consenso no nome do setor responsável pelo controle dos documentos, uns definem como protocolo, outros como arquivo, arquivo central etc. A definição de cada setor não é relevante e sim a existência deles para possibilitar o mínimo de gestão de documentos.

➤ **Questão 4:**

“Existem quantos arquivistas (concursados ou não) trabalhando de forma permanente nos setores de documentação?”.

Com relação a existência de profissionais formados em arquivologia trabalhando de forma efetiva nos setores de documentação, cinco instituições informaram não possuir nenhum arquivista, uma entidade não respondeu a esta questão e catorze pesquisadas informaram haver arquivistas em seus quadros. Dentre as 14 instituição que possuem arquivistas, 13 informaram as quantidades desses profissionais: quatro instituições com 1 arquivista, três com 2 arquivistas, duas com 3 arquivistas, duas com 4, uma com 5 e uma com 6 desses profissionais.

A gestão de documentos está intrinsecamente ligada a aplicação de princípios, metodologias e práticas arquivísticas, além da utilização de instrumentos de gestão de documentos, para a consecução desses fatores é importante a presença de um profissional com qualificação em documentos. O profissional com qualificações em gestão de documentos é o arquivista. Tendo em vista que a gestão de documentos, por mais modesta que seja, necessita da aplicação de conhecimentos básicos da disciplina de arquivologia, entende-se a necessidade e importância da atuação de um profissional arquivista à frente dos trabalhos.

No gráfico 4 é possível verificar a situação da atuação de arquivistas na APF.

Gráfico 4 – Existência de arquivistas nos quadros profissionais



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados coletados

Esse índice de 20% de instituições que não possuem arquivista é uma quantidade significativa, pois esse fato pode interferir na qualidade da gestão dos documentos.

➤ Questão 5:

“A instituição possui serviço específico para atendimento dos pedidos de acesso à informação além do disponibilizado na plataforma fala.BR.com?”.

Sobre a existência de serviço específico voltado para o atendimento das demandas por informações, quatro instituições informaram não haver este tipo de serviço, enquanto 16 responderam positivamente.

O intuito da questão 5 era conhecer a situação das instituições com relação à disponibilização de informações ao público. A LAI, em seu artigo 9<sup>a</sup>, inciso I, informa que o acesso à informação pública será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, conhecido como SIC. Apesar da obrigatoriedade legal, ainda há instituições que não possuem serviço para esse fim.

Importante frisar que todos os 22 órgãos e entidades destinatárias do questionário estão subordinados aos preceitos da LAI. Ressalta-se que, apesar de o governo ter criado a plataforma fala.BR para propiciar ao cidadão a formulação de demanda de acesso à informação, muitas entidades da APF não constam na listagem disponível por aquele portal, fazendo com que o usuário busque outros meios para entrar em contato com o órgão ou entidade para realizar o pedido de acesso à informação.

O índice de 25% de instituições que não possuem serviço específico para atendimento das solicitações de informações traz reflexos no atendimento das exigências legais, além de pôr em risco o adequado atendimento prestado ao cidadão.

➤ Questão 6:

“Quais setores são responsáveis especificamente para o atendimento das solicitações de acesso à informação?”.

Enquanto na questão 5 o intuito era saber se havia serviço de acesso à informação, nesta questão 6 a proposta era verificar se havia setores, seções etc. para a realização do serviço de acesso.

Sobre os setores responsáveis especificamente para o atendimento das solicitações de acesso à informação, todas as instituições informaram possuir um ou mais setor. Nas respostas foram citados os seguintes setores: gabinete da presidência, gabinete da reitoria, central de atendimento ao público, serviço de informação e documentação, coordenação administrativa, gerência de gestão da informação, divisão

de informação ao cidadão e ouvidoria, esse último, sendo o setor responsável na maioria das instituições.

Ressaltamos que as quatro instituições que responderam na questão 5 não possuir serviço de atendimento ao cidadão, responderam na questão seguinte que possuíam setores específicos para esse serviço. É possível que essas entidades possuam serviço de acesso, mas não definiram uma denominação para tal serviço.

De toda forma, pela importância da questão do acesso à informação, podemos considerar que sim, as instituições pesquisadas possuem, ou na plataforma Fala.BR ou internamente, o Serviços de Informação ao Cidadão (SAC) previsto em lei.

➤ Questão 7:

“Por quais meios são atendidas as solicitações de acesso à informação?”.

Devido ao grau de importância da questão do acesso à informação pública, as instituições foram indagadas na questão 7 sobre quais eram os meios utilizados para o atendimento das solicitações de acesso.

Além do portal Fala.BR, onde a maioria utiliza, as instituições citaram os seguintes meios de atendimento: Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), serviço de protocolo, chamadas telefônicas pelo serviço 0800, correio eletrônico, *webchat*, formulários eletrônicos e atendimento presencial.

Os mais diversos meios e canais, se corretamente organizados podem ser positivos para o usuário, pois temos usuários que não têm condições de realizar uma solicitação de informação por um canal, mas pode fazer por outro.

Nessa questão 7 podemos observar que ela se trata de um complemento da questão 5, enquanto essa questiona se há serviço específico para atendimento das demandas por informação, a questão 7 indaga quais são os meios para o atendimento. Nota-se na comparação das respostas das duas questões que, na questão 5 houve 4 instituições que afirmaram não possuir nenhum serviço específico para o atendimento dos pedidos de acesso à informação, enquanto nas respostas da questão 7, todos afirmaram existir canais de atendimento com esse intuito de atender às demandas.

➤ Questão 8:

“A instituição possui as estatísticas dos últimos 5 anos (jan. de 2019 a jan. de 2024) das solicitações, atendimentos e não atendimentos de informações realizadas pelos usuários externos?”.

Os serviços de atendimento ao cidadão devem ser atualizados e aprimorados. Uma das ferramentas que auxiliam nesses casos é a análise da estatística dos dados relativos

ao desempenho de tais serviços. No caso específico, os serviços de atendimento ao cidadão concernentes ao acesso a informações públicas necessitam ser aperfeiçoados e uma das formas de auxílio no aprimoramento é conhecer os resultados do serviço. Nesse sentido, perguntamos às instituições se possuíam as estatísticas da qualidade e quantidade dos atendimentos aos pedidos de acesso.

Das 20 instituições somente 3 informaram não possuir estatísticas sobre o desempenho dos serviços de acesso à informação. Salienta-se que na central de painéis da CGU, na internet, é possível encontrar os dados estatísticos da maioria dos órgãos e entidades da APF. No entanto, a finalidade do questionamento era saber se os entes faziam e mantinham por conta própria suas estatísticas, controle e avaliações dos resultados.

Das 17 instituições que afirmaram possuir dados estatísticos de solicitações de acesso à informação, 3 delas somente informaram que possuíam, outras 4 enviaram tais dados por correio eletrônico e as demais indicaram *links* de acesso aos dados solicitados.

Importante lembrar que o inciso III, do artigo 30 da LAI, afirma que: a autoridade máxima publicará, anualmente, em sítio eletrônico o relatório estatístico com as quantidades de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos (Brasil, 2011). Dessa forma, as instituições devem atender a esse preceito enviando seus dados estatísticos para o portal da CGU. As respostas a essa questão demonstrou que muitas das instituições não consideram necessária a salvaguarda de tais dados em ambiente de sistema interno.

Com a aplicação do questionário foi possível verificar como as instituições públicas federais tratam a questão da gestão de seus documentos, bem como os serviços de transparência pública, questões buscadas nos objetivos do trabalho.

#### 4. TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS PORTAIS INSTITUCIONAIS

Foi realizada pesquisa nas páginas eletrônicas das 22 instituições da APF na internet a fim de verificar o atendimento do disposto no artigo 8º, seus parágrafos e incisos da Lei nº 12.527, de 2011, no que se refere à divulgação de informações relativas à transparência ativa. A pesquisa nos portais serviu para demonstrar o grau de adesão dos órgãos e entidades quanto ao disposto no objetivo 1 deste trabalho, o qual trata da forma como a transparência ativa formalizada na LAI é aplicada.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (Brasil, 2011, grifo nosso).

A lista apresentada na LAI não é exaustiva. Ela apresenta as informações mínimas que devem ser divulgadas nos portais eletrônicos oficiais dos órgãos e entidades federais.

Apresentamos no quadro 2 as informações relativas ao resultado da pesquisa. Os dados foram levantados no primeiro semestre de 2024.

Quadro 2 – Instituições e informações publicadas (1º sem. 2024)

Instituições	Informações mínimas obrigatórias						
	Competências, estrutura e funcionamento	Repasses ou transferências de recursos financeiros	Registros de despesas	Licitações e contratos	Dados sobre programas, projetos e obras	Respostas a perguntas frequentes	SIC
AEB	✓	Informações incompletas.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Não havia informações (jun. 2024).	Não havia perguntas e respostas (maio 2024).	Plataforma Fala.BR.
ANA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ANM	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	Plataforma Fala.BR, Ouvidoria e Protocolo.
Anvisa	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Somente informações sobre projetos de cooperação	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo, e-mail.
CVM	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo, e-mail, telefone.
CADE	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo, e-mail.
CFM	✓	✓	✓	✓	✓	Somente resposta a uma única pergunta.	Plataforma Fala.BR, e-SIC, Protocolo.
CNPq	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	Sem perguntas e respostas.	Plataforma Fala.BR, Ouvidoria e e-SIC.
DNIT	✓	(Fornecer lista de TEDs) e remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo, e-mail, telefone.
FNDE	✓	Remete a outros portais oficiais. .	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo.

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do Portal

Quadro 2 (cont.) – Instituições e informações publicadas (1º sem. 2024)

Ibama	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Consta planilha dos contratos).	✓	✓	Fala.BR, Protocolo <i>email</i> .
Ipea	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo, <i>email</i> , telefone.
IFB	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	✓	Plataforma Fala.BR e Protocolo.
INEP	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	Plataforma Fala.BR.
INSS	✓	✓	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	✓	Fala.BR, <a href="http://www.gov.br/acaoainformacao">www.gov.br/acaoainformacao</a> .
MAPA	✓	✓	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	✓	Plataforma Fala.BR.
MCTI	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	✓	✓	Plataforma Fala.BR.
MGI	✓	Sem informações (mar. 2024).	Sem informações (fev. 2024).	✓	✓	✓	Plataforma Fala.BR e Protocolo.
MPO	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Contratos são realizados por outro órgão.	✓	✓	Plataforma Fala.BR.
MS	✓	Informações incompletas.	✓	✓	✓	✓	Plataforma Fala.BR e Protocolo.
PRF	✓	Remete a outros portais oficiais.	Remete a outros portais oficiais.	Remete ao Portal Compras.gov.	✓	✓	Plataforma Fala.BR, Protocolo, <a href="http://esic.cgu.gov.br">esic.cgu.gov.br</a> .
UFG	✓	Sem informações	—	✓	✓	✓	Ouvidoria

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Portal

#### 4.1 Resultados da pesquisa sobre a transparência ativa nos portais institucionais

Quanto aos resultados obtidos com a pesquisa realizadas nos portais das instituições, a fim de verificar a divulgação das informações mínimas obrigatórias listadas nos seis incisos do parágrafo 1º do artigo 8º da LAI, temos o seguinte cenário:

I – Competências, estrutura organizacional, endereços, contato e horários de atendimento:

Essa informação é publicada em todos os sites de todas as instituições da pesquisa.

II – Repasses ou transferências de recursos financeiros:

4 instituições ou apresentavam informações incompletas ou não apresentavam informação alguma sobre esses dados.

4 instituições apresentavam as informações de forma precisa e completa sobre repasses ou transferências.

14 instituições forneciam *links* que remetiam a outros portais, tais como o portal da transparência, o comprasgov e o portal transferegov.br. Dentre as 14 instituições, uma delas fornecia uma lista de Termos de Execução Descentralizada (TEDs).

Gráfico 5 – Publicação dos repasses e transferências



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Portal

III - Registros das despesas:

2 instituições não apresentavam, no período da pesquisa, informações sobre esses dados.

3 instituições forneciam diretamente em seus sites tais informações.



17 instituições não apresentavam as informações diretamente no site, mas forneciam *links* para o portal da Transparência e dentre as 17, uma delas fornecia *link* também para o Comprasgov.

Gráfico 6 – Registros nos portais das despesas realizadas



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Portal IV –

Procedimentos licitatórios, editais, resultados e contratos celebrados:

11 instituições forneciam diretamente em seus sites tais informações.

10 instituições forneciam *links* que remetiam a outros portais, tais como o portal da transparência, o comprasgov e o portal transferegov.br.

1 instituição não fornecia os dados diretamente, mas apresentava justificativa.

Gráfico 7 – Licitações, editais e contratos



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Portal

V – Dados sobre programas, projetos e obras:

1 instituição indicou que tais dados eram fornecidos por outra instituição.

1 instituição fornecia tais informações de forma incompleta.

1 instituição fornecia *link* para o portal Comprasgov.

19 instituições forneciam diretamente em seus sites tais informações

Gráfico 8 – Dados de programas, projetos e obras



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Portal

## VI - Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

1 instituição fornecia somente uma pergunta considerada por eles como frequente.

2 instituições não apresentavam nenhuma pergunta nem resposta.

19 instituições forneciam diversas perguntas e respostas frequentes.

A verificação dos dados nas páginas eletrônicas mostra que as instituições da APF prezam por deixar disponíveis informações sobre sua sede, filiais e contatos. Isso facilitar a vida do cidadão no momento de acessar a instituição física ou se comunicar por algum canal disponibilizado.

Poucos entes forneciam de forma direta as informações de repasses ou transferências de recursos financeiros os esses dados diretamente. A maioria levava o usuário a portais que centralizam essas informações. O ponto negativo relativo ao não fornecimento direto é que algumas vezes os *links* de acesso apresentavam algum tipo de erro, demandando mais esforço do cidadão para acessar as informações. Outro ponto observado é que os dados encontrados nos portais especializados algumas vezes apareciam incompletos ou incompreensíveis. Assim como os repasses e transferências, os registros de despesas da maioria das instituições eram fornecidos por meio de *links*.

Sobre licitações e contratos, 50% das instituições forneciam diretamente em seus sites os dados sobre esses expedientes. O restante remetia a portais especializados.

Esses portais especializados têm a vantagem de concentrar informações de diversos órgãos e entidades sobre o mesmo tema, no entanto, tais portais necessitam ser aprimorados a fim de evitar inconsistências e imprecisões.

Um exemplo de inconsistência nas informações é a apresentação de dados, os quais divergem dos encontrados em outras fontes oficiais relativas ao mesmo tema. Quanto às imprecisões, elas dizem respeito principalmente à falta de clareza e detalhes das informações disponibilizadas. Podemos citar a falta de completude nas informações disponibilizadas em portais relativos a benefícios sociais. Muitas vezes o usuário buscar informações básicas, como a renda máxima permitida para fazer jus a determinado benefício, no entanto, não encontra essa informação.

Quanto aos programas, ações, projetos e obras, importante notar que praticamente todas as instituições preocuparam-se em fornecer diretamente em suas páginas da internet as informações sobre tais atos. Isso dá credibilidade aos órgãos e entidades.

Sobre o fornecimento de forma ativa das respostas às perguntas mais frequentes, vimos como a APF atende de forma adequada a tal preceito legal. Quase a totalidade das instituições pesquisadas forneciam um rol grande de respostas às mais diversas perguntas frequentemente levantadas. Essa ação proativa desafia as demandas por informações via LAI.

O fato de termos algumas organizações que não forneciam as informações diretamente em seus portais, remetendo o usuário a outro ambiente da internet, não obstante alguns pontos negativos já citados, não implica que não estejam atendendo ao disposto na lei, tendo em vista que o parágrafo 2º do artigo 8º da LAI cita somente a obrigatoriedade de divulgação das informações em sites oficiais da internet, não especificando que precisaria ser o site do próprio órgão ou entidade.

Como dito, a utilização de *links* pelas instituições não fere a Lei, no entanto, a forma como esse recurso é utilizado, em muitos casos, inviabiliza a pesquisa, pois alguns dos *links* não levam à informação requerida, outros obrigam o usuário a fazer uma nova busca, completa, outros ainda, não levavam a informação alguma sobre o assunto pesquisado. De uma forma ou de outra, isso fragiliza a observação do disposto no artigo 8º da LAI.

## 5. ESTATÍSTICAS DOS ATENDIMENTOS AOS PEDIDOS DE ACESSO

Outro estudo realizado nas 22 instituições da APF foi uma pesquisa na central de painéis de estatísticas de acesso da CGU. A pesquisa trouxe os números relativos ao serviço de atendimento ao cidadão (SAC) no que se refere a solicitações de informações públicas governamentais. Observa-se que não foi possível ter acesso aos dados estatísticos do CFM.

A fim de facilitar o entendimento, os dados coletados foram organizados na tabela 3, onde é possível observar os quantitativos e os índices percentuais dos pedidos de informações.

Os dados apresentados na tabela são: quantidade de pedidos, tempo médio para resposta, solicitações plenamente atendidas, solicitações parcialmente atendidas, solicitações não atendidas, recursos e quantidade de usuários que responderam à enquête relativa à pesquisa de satisfação fornecida na plataforma Fala.BR ao final dos procedimentos para atendimento de solicitação de acesso.

Quanto à enquête disponibilizada no portal (coluna 7 da tabela 2), trata-se uma pesquisa de satisfação dos usuários. Ela consiste em três perguntas:

- 1ª) a justificativa para o não fornecimento da informação foi satisfatória?
- 2ª) a resposta fornecida foi fácil de compreender?
- 3ª) você está satisfeito(a) com o atendimento prestado?

O período analisado foi do ano em que entrou em vigor a LAI, ano de 2012 até o ano de 2024. Importante ressaltar que os dados estatísticos disponibilizados no painel da CGU são atualizados diariamente e os dados consolidados nesta pesquisa foram coletados entre os dias 7 e 11 de novembro de 2024.

Tabela 2 – Atendimentos dos pedidos de acesso à informação

Estatísticas dos pedidos de acesso à informação – 2012 - 2024							
1	2	3	4	5	6	7	8
Instituições	Quantidade de solicitações de acesso	Tempo médio de respostas (dias)	Acessos concedidos	Acessos parcialmente concedidos	Acessos não concedidos	Responderam à pesquisa de satisfação	Recursos
AEB	1.120	9,85	681 (61%)	44 (4%)	395 (35%)	167 (15%)	76 (6,5%)
ANA	4.756	7,83	4.206 (88,5)	35 (0,5%)	515 (11%)	883 (18,5%)	357 (7,5%)
ANM	6.289	2,35	4.946 (78,5%)	165 (2,5%)	1.178 (19%)	1.601 (25,5%)	694 (11%)
Anvisa	44.341	11,95	35.410 (80%)	3.257 (7,5%)	5.674 (12,5%)	3074 (7%)	6.722 (15%)
CVM	4.074	15,4	1.819 (45%)	523 (13%)	1.732 (42%)	359 (9%)	436 (10%)
Cade	1.068	8,87	651 (61%)	184 (17%)	233 (22%)	152 (14%)	73 (7%)
CFM	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados	Sem dados
CNPq	4.802	19,4	3.529 (73,5%)	350 (7,5%)	923 (19%)	640 (13%)	884 (18,5%)
DNIT	21.629	10,43	19.208 (89%)	196 (1%)	2.225 (10%)	3.097 (14%)	2.186 (10%)
FNDE	13.500	15,2	8.114 (60%)	288 (2%)	5.098 (38%)	1.632 (12%)	1.363 (10%)
Ibama	21.549	16,47	19.342 (90%)	360 (1,5%)	1.847(8,5%)	1914 (9%)	2.438 (11%)
IFB	2.555	12,11	2.270 (89%)	61 (2,5%)	224 (8,5%)	501 (19,5%)	340 (13%)
INEP	36.498	8,82	31.059 (85%)	1.288 (3,5%)	4.151 (11,5%)	3818 (10,5%)	3.837 (10,5%)
INSS	86.447	5,25	56.161 (65%)	10.088 (11,5%)	20.198 (23,5%)	8594 (10%)	4.893 (5,5%)
Ipea	1.424	8,72	836 (59%)	160 (11%)	428 (30%)	200 (14%)	96 (7%)
MAPA	28.088	17,89	21.614 (77%)	944 (3,5%)	5.530 (20%)	3.296 (11,5%)	2.963 (10,5)
MCTI	12.055	16,47	8.690 (72%)	576 (5%)	2.789 (23%)	1380 (11,5%)	1.854 (15%)
MGI	13.671	14,19	8.391 (61%)	644 (5%)	4.636 (34%)	1608 (11,5%)	1.520 (11%)
MPO	728	12,44	547 (75%)	28 (4%)	153 (21%)	68 (9%)	70 (9,5%)
MS	50.871	20,0	38.756 (76,5%)	4.305 (8,5%)	7.810 (15%)	6.321 (12,5)	8.972 (17,5)
PRF	9.679	15,07	6.812 (70,5%)	555 (5,5%)	2.312 (24%)	1.713 (17,5%)	1.280 (13%)
UFG	3.415	17,74	2.557 (75%)	213 (6%)	645 (19%)	792 (23%)	471 (13,5%)

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Painel da LAI (CGU)

Todos os índices percentuais têm como referência às quantidades de solicitações de acesso apresentados na coluna 2.

Para melhor compreensão da tabela 2, vamos explicar algumas das colunas que poderiam trazer alguma dúvida na interpretação dos dados:

A coluna 3 traz os prazos médios de cada instituição para atender os pedidos por informação.

A coluna 4 “Acessos concedidos” apresenta os quantitativos de pedidos de acesso que foram plenamente atendidos, satisfazendo as expectativas do cidadão.

A coluna 5 “Acessos parcialmente concedidos”, mostra os números relativos aos pedidos que, por motivos não informados no painel da CGU, não foram plenamente atendidos.

A coluna 6 “Acessos não concedidos” refere-se aos números de solicitações de acessos que, mesmo após interposição de recursos, tiveram o atendimento negado.

A coluna 7 “Responderam à enquete”, mostra a quantidade de usuários que forneceram *feedback* para as instituições relativamente a todo o processo de solicitação de informação e respostas obtidas.

## 5.1 Análise dos dados estatísticos

Para melhor entendimento da análise dos dados da tabela 2, apresentamos na tabela 3 os dados resumidos dos resultados obtidos.

Tabela 3 – Dados consolidados da amostra

Estatísticas dos pedidos de acesso à informação – 2012 - 2024					
1	2	3	4	5	6
Total de solicitações na APF	Acessos concedidos	Acessos parcialmente concedidos	Acessos não concedidos	Responderam à enquete	Recursos
368.559	275.599 (75%)	24.264 (6%)	68.696 (19%)	41.810 (11%)	41.525 (11%)

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Painel da LAI (CGU)

A seguir apresentamos de forma gráfica os dados sobre os atendimentos das solicitações de acesso à informação e as negativas de acesso:

Gráfico 9 – Solicitações, atendimentos e negativas de acesso (2012-2024)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Painel da LAI (CGU)

Quanto aos prazos de atendimento dos pedidos de acesso à informação, observamos que todos os órgãos e entidades pesquisados finalizaram os procedimentos de atendimento dentro do prazo de 20 dias estipulado pela LAI. Isso é um dado muito positivo, pois mostra a preocupação das instituições da APF em solucionar de forma célere os pedidos de acesso dos usuários.

Analisando a tabela e levando-se em conta a quantidade da população adulta do Brasil, verifica-se que a quantidade total de pedidos de acesso a informações desde o início de vigência da LAI até a data da coleta dos dados, em novembro de 2024, pode ser considerada baixa. Até o momento da coleta dos dados tínhamos um total de 1.440.072 pedidos de acesso. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população adulta, que é a população que está na faixa etária entre 15 e 64 anos, representava 69,3% da população brasileira em 2022<sup>16</sup>, o que significa que temos em torno de 147 milhões de adultos. Somente 9% dessa faixa etária da população, conforme o Painel da LAI da CGU, buscaram informações governamentais pelos canais oficiais.

Algumas hipóteses que podemos considerar para o baixo nível de procura por informações utilizando-se a LAI podem ser: dificuldade ou impossibilidade de acesso à

<sup>16</sup> Agência de Notícias do IBGE: Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos>. Acesso em: 25 set. 2024.

rede de internet, falta de preparo técnico, entraves burocráticos ou desconhecimento do serviço.

Salientamos que o total de solicitações de acesso feitos às 22 instituições da amostra, tendo em vista que em uma delas não houve coleta de dados, somaram 368.559 pedidos.

Quanto aos recursos, observamos que a central de painéis da CGU disponibiliza somente a quantidade total de recursos apresentados pelos usuários, não fornecendo a quantidade dos recursos deferidos e indeferidos. Dos 368.559 pedidos realizados, verificados na amostra, houve 41.525 recursos apresentados, 11% do total das solicitações.

O índice de atendimento pleno das solicitações de acesso, em torno de 75%, pode ser melhorado. Se fizermos uma reflexão do índice de 25% de solicitações que, ou foram atendidas parcialmente ou não foram atendidas, é um índice elevado. A realidade é que a cada 4 pedidos de acesso à informação pública, um pedido não é plenamente atendido.

Levando-se em conta os números totais da amostra, percebe-se que houve 41.525 pedidos de recursos (11%), e considerando que o painel de estatísticas não informa quantos recursos foram deferidos, podemos concluir que o percentual de 25% de pedidos negados total ou parcialmente era inicialmente maior, mas, com a interposição de recursos e o sucesso de alguns deles, o índice de atendimento pleno subiu, chegando aos 75% apresentados e o índice de negativa de acesso diminuiu, chegando aos 25% mostrados.

Os portais que guardam os dados estatísticos não trazem análises dos resultados apresentados. Diante disso consideramos ser importante que cada órgão e entidade individualmente se debruce sobre os dados e busquem conhecer as causas das deficiências e, a partir disso, buscar meios para aprimorar os serviços e produtos entregues.



## 6. ÍNDICE DE MATURIDADE EM GESTÃO DE DOCUMENTOS (IMGD)

Os níveis ou índices de maturidade são indicadores que auxiliam na análise do desenvolvimento de organizações em determinados seguimentos de atuação. Os índices de maturidade podem ser determinados utilizando-se vários modelos existentes. Itaborahy, Machado e Álvares (2021) informam que os modelos de maturidade se constituem em uma série de níveis sequenciais que apontam para um caminho de evolução prescrito para determinado conjunto de elementos da organização, levando-os de um estágio inicial para outros de maturidade mais elevada.

Para Paulk *et al.*, 1993 (*apud* Sousa; Watanabe, 2021) “Os modelos de maturidade são uma técnica para identificar o estágio em que se encontra a gestão em determinada área de uma organização, o que em geral é feito pela definição de “níveis de maturidade”” (aspas dos autores).

Os modelos de maturidade costumam ser bastante utilizados na gestão do conhecimento e da informação. Temos modelos aplicados regularmente pelo Arquivo Nacional, por meio do Siga, para verificar o grau de maturidade das instituições no que diz respeito à gestão de documentos.

Itaborahy, Machado e Álvares afirmam que “os modelos de maturidade ganharam projeção a partir do sucesso do *Capability Maturity Model for Software - SW-CMM*” (2021, p. 352). Esse modelo, lançado na década de 1980, foi uma metodologia utilizada para o refinamento do processo de desenvolvimento de *software* organizacional. O modelo “apontava uma estrutura em cinco níveis de maturidade para uma organização onde cada nível contemplava um conjunto de áreas-chave que deveriam receber o esforço de evolução” (Itaborahy; Machado; Álvares, 2021, p. 352).

De acordo com Gomes *et al.* (2023), o índice do Arquivo Nacional baseou-se no modelo do arquivista americano James Berton Rhoads, idealizado para a UNESCO. A partir disso o Arquivo Nacional desenvolveu uma escala de maturidade para apresentar a realidade arquivística brasileira em 2017.

Considerando o modelo criado em 2017 o Arquivo Nacional apresentou uma escala para delimitar os níveis de gestão de documentos:

Tabela 9 – níveis de gestão de documentos

# ESCALA DOS NÍVEIS DE GESTÃO DE DOCUMENTOS

0	1	2	3	4	5
<ul style="list-style-type: none"><li>• Possui CPAD</li><li>• Possui protocolo central e/ou protocolo(s) setorial(ais).</li><li>• Possui unidades protocolizadoras.</li><li>• Controla o recebimento, a tramitação e a expedição de documentos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Possui política de gestão de documentos definida, que contemple a produção, o arquivamento, a preservação e a segurança dos documentos arquivísticos;</li><li>• Classifica, organiza e avalia seus documentos relativos às atividades-meio com base na Resolução n. 14 do CONARQ;</li><li>• Possui normas internas orientando os procedimentos para eliminação de documentos;</li><li>• Elimina documentos relativos às atividades-meio de acordo com os procedimentos e recomendações do CONARQ.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Normas internas para: produção, número de vias/cópias e estabelecimento de modelos de formulários, correspondência e demais documentos avulsos e de procedimentos e rotinas para transferência e recolhimento;</li><li>• Processos de trabalho mapeados;</li><li>• Arquivo intermediário;</li><li>• TTD-fim aprovada pelo AN;</li><li>• Classifica, organiza e avalia documentos relativos às atividades finalísticas;</li><li>• Elimina documentos relativos às atividades finalísticas, de acordo com os procedimentos recomendados pelo CONARQ e AN.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Possui sistema informatizado que apoie o desenvolvimento das atividades de protocolo.</li><li>• Possui sistema informatizado que apoie o desenvolvimento das atividades de gestão de documentos (SIGAD).</li><li>• Possui Política de preservação digital definida.</li><li>• Identifica quais são os documentos de arquivo produzidos nos sistemas de negócio que registram as atividades do órgão ou entidade.</li><li>• Trata os documentos de arquivo produzidos nos sistemas de negócio no contexto do programa de gestão de documentos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• O sistema de arquivos está integrado com os sistemas de negócio, o sistema de protocolo e o SIGAD.</li><li>• Não possui documentos, avulsos ou processos, em qualquer suporte, acumulados e sem tratamento técnico.</li><li>• Possui rotinas para capacitação sistemática dos servidores que atuam nas atividades relacionadas à gestão de documentos, desde a produção até a destinação final.</li><li>• Avalia constantemente e identifica a necessidade de melhorias e alterações no programa de gestão de documentos.</li></ul>	

Fonte: Arquivo Nacional (2018) em Gomes *et al.* (2023)

Em 2024 o Arquivo Nacional fez o levantamento do Índice de Maturidade em Gestão de Documentos (iMGD) no âmbito da APF. Com a finalidade era identificar o nível de maturidade relativo à gestão de documentos nas instituições federais, o modelo aplicado apresenta uma escala com níveis que indicam o percentual de aderência às práticas de gestão de documentos.

Para o Siga (2024) “o iMGD é uma ferramenta que subsidia a formulação de estratégias e contribui para o desenvolvimento da capacidade institucional de identificar problemas e soluções, de avaliar seus resultados e de implementar melhorias contínuas”.

Em 2017 a métrica do modelo de maturidade, relativa aos níveis de gestão de documentos do Arquivo Nacional (tabela 5), apresentava 5 níveis de maturidade, o nível

0 (zero) não era considerado. A tabela apresentada em 2022, conforme abaixo, também possui 5 níveis, porém, foi descartado o nível 5 e considerado o nível 0 (zero).

Tabela 10 – Métrica do modelo de maturidade do Arquivo Nacional, 2022

REQUISITO	NÍVEL 0	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
<b>Implantação da solução</b>	Não possui a solução	Solução em elaboração	Solução implementada	Solução monitorada e controlada	Solução melhorada continuamente
<b>Adoção da solução</b>	Não adota a solução	Solução em elaboração	Adota em menor parte (entre 0 e 15%)	Adota parcialmente (de 15 a 85%)	Adota em maior parte ou totalmente (acima de 85%)

Fonte: Costa, 2022

E, conforme Costa (2022) “a partir da pontuação total, obtém-se a classificação no nível de maturidade com base no cálculo do percentual de aderência”, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 11 – Percentuais de aderência

NÍVEL DE MATURIDADE	PERCENTUAL DE ADERÊNCIA
<b>1 – Inexpressivo</b>	De 0 a 14,99%
<b>2 – Iniciando</b>	De 15 a 39,99%
<b>3 – Intermediário</b>	De 40 a 70%
<b>4 – Aprimorado</b>	De 70,01 a 100%

Fonte: Costa, 2022

Em seu Relatório de Avaliação de 2024, relativo à aplicação do índice de maturidade, o Siga informa que fizeram parte dos componentes da avaliação as seguintes práticas: gestão e administração, produção e uso, avaliação e aquisição, retenção e preservação e referência e acesso.

Importante assinalar que na aplicação da avaliação da capacidade das instituições em estruturarem seus processos de gestão de documentos, o Siga solicitou a todas que atingiram o nível intermediário ou aprimorado, que apresentassem evidências documentais comprovando os dados levantados. Isso permitiu que os resultados alcançados pudessem ser considerados fidedignos.

No iMGD realizado em 2024 foi levantado o grau de adesão dos órgãos da APF, conforme os 22 requisitos (tabela 12) considerados como boas práticas de gestão de documentos.

Na tabela 12 a seguir, podem ser verificados os percentuais de aderência aos 22 requisitos pelo Siga como boas práticas de gestão de documentos:



Tabela 12 – Resultado global por prática, aplicado na APF (22 requisitos)

REQUISITO	RESULTADO
Realizar análise do contexto jurídico administrativo institucional	48%
Realizar análise das funções, atividades e tipos documentais produzidos	65%
Elaborar a Política interna de gestão de documentos	13%
Inserir as ações de gestão de documentos no Planejamento Estratégico Institucional	50%
Promover a capacitação para orientar a implementação das diretrizes e procedimentos internos de gestão de documentos	29%
Elaborar procedimentos para identificar e definir quais documentos serão produzidos e arquivados (capturados)	39%
Elaborar procedimentos para definir as formas documentais de acordo com as necessidades dos processos de trabalho	31%
Elaborar procedimentos para definir os formatos digitais de acordo com as necessidades da atividade, a capacidade do Sigad e os requisitos de preservação	18%
Elaborar procedimentos para definir um conjunto de metadados e descritores para identificação e registro dos documentos	22%
Gerenciar a produção, os prazos de guarda, as transferências, as eliminações e os recolhimentos de documentos por meio de sistema informatizado	9%
Elaborar Plano de Classificação de Documentos relativos às atividades-fim	36%
Estabelecer mecanismos para assegurar a classificação dos documentos no momento da produção	48%
Possuir Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) em funcionamento	45%
Estabelecer procedimentos que assegurem a seleção e a eliminação dos documentos	34%
Estabelecer procedimentos que assegurem a seleção e a transferência dos documentos	40%
Estabelecer procedimentos que assegurem a seleção e o recolhimento dos documentos	23%
Adotar medidas para garantir o armazenamento e o acondicionamento adequado dos documentos	89%
Adotar medidas para assegurar o uso de materiais adequados para manuseio e proteção dos documentos	80%
Elaborar plano de contingência com estratégias para prevenção, resgate e recuperação de acervos em casos de sinistro	4%
Elaborar política interna de preservação de documentos digitais	1%
Elaborar procedimentos estabelecendo as regras de acesso, permissões e restrições aplicáveis aos documentos	45%
Elaborar instrumentos de recuperação dos documentos	78%

Fonte: Siga, 2024

Analisando a tabela 12 podemos notar que os requisitos: “Elaborar política interna de preservação de documentos digitais”; “Elaborar plano de contingência com estratégias para prevenção, resgate e recuperação de acervos em caso de sinistro”; “Gerenciar a produção, os prazos de guarda, as transferências, as eliminações e os recolhimentos de documentos por meio de sistema informatizado”; e “Elaborar a política interna de gestão de documentos” obtiveram baixo grau de aderência, notadamente o requisito relativo à elaboração de política de preservação de documentos digitais o qual teve somente 1% de aderência entre os órgãos e entidades demandados.

Por outro lado, observa-se que três requisitos tiveram alta aderência: “Elaborar instrumentos de recuperação de documentos”; “Adotar medidas para assegurar o uso de materiais adequado para manuseio e proteção dos documentos”, e “Adotar medidas para garantir o armazenamento e o acondicionamento adequado dos documentos”.

## **6.1. iMGD E ANÁLISE COMPARATIVA DAS 22 INSTITUIÇÕES PESQUISADAS**

Finalizadas as seções 3, 4, 5 e 6 sobre as 22 instituições pesquisadas. Seções essas que abordaram a aplicação do questionário, a transparência ativa nos portais institucionais, as estatísticas de atendimento dos pedidos de acesso e a gestão de documentos e acesso à informação na ANA, achamos importante apresentar o iMGD dessas 22 instituições estudadas nesta pesquisa.

A tabela 13 relativa ao iMGD das 22 instituições da amostra, traz dados de 2025 fornecidos a este autor pelo Arquivo Nacional.

Tabela 13 – iMGD das 22 instituições pesquisadas

<b>Dados referentes ao iMGD</b>			
<b>Nome da Instituição</b>	<b>Sigla</b>	<b>Nível de maturidade alcançado no iMGD</b>	<b>Observações</b>
Agência Espacial Brasileira	AEB	3 - Intermediário	Percentual de aderência = 47,05%
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	ANA	4 - Aprimorado	Percentual de aderência = 87,05%
Agência Nacional de Mineração	ANM	2 - Iniciando	Percentual de aderência = 15,91%
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	ANVISA	3 - Intermediário	Percentual de aderência = 49,77%
Comissão de Valores Mobiliários	CVM	3 - Intermediário	Percentual de aderência = 55,45%
Conselho Administrativo de Defesa Econômica	CADE	2 - Iniciando	Percentual de aderência = 37,73%
Conselho Federal de Medicina	CFM	-	Não faz parte do público-alvo
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	CNPq	2 - Iniciando	Percentual de aderência = 30%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte	DNIT	3 - Intermediário	Percentual de aderência = 52,95%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE	4 - Aprimorado	Percentual de aderência = 87,05%
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	IBAMA	1 - Inexpressivo	Percentual de aderência = 4,32%
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA	-	Não respondeu o formulário
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	IFB	1 - Inexpressivo	Percentual de aderência = 9,09%
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas	INEP	-	Não respondeu o formulário
Instituto Nacional do Seguro Social	INSS	-	Não respondeu o formulário
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA	2 Iniciando	Percentual de aderência = 26,14%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	MCTI	3 - Intermediário	Percentual de aderência = 54,32%
Ministério da Gestão e da Inovação	MGI	2 - Iniciando	Percentual de aderência = 33,64%
Ministério do Planejamento e Orçamento	MPO	2 - Iniciando	Percentual de aderência = 33,64%
Ministério da Saúde	MS	3 - Intermediário	Percentual de aderência = 62,95%
Polícia Rodoviária Federal	PRF	-	Não faz parte do público-alvo
Universidade Federal do Goiás	UFG	2 - Iniciando	Percentual de aderência = 19,32%

Fonte: Arquivo Nacional, 2025

Podemos observar na tabela 13 que 4 instituições não responderam aos questionários enviados pelo Arquivo Nacional e uma delas não fazia parte do público-alvo daquela instituição arquivística. A amostra definida pelo Arquivo Nacional para a submissão dos questionários relativos ao iMGD era composta por 35 instituições da APF.

Apresentamos anteriormente quais estudos foram realizados nas 22 instituições e como foram feitos, quanto à ANA, foram coletados dados diretamente da instituição, como os referentes ao gerenciamento da informação e dos documentos armazenados no sistema informatizado da instituição. Também foram colhidos dados no Arquivo Central e na *intranet* da entidade. Fizemos também uso de dados estatísticos sobre o atendimento das demandas por informação feito no âmbito da APF.

Percebemos, pela análise da política de documentos da ANA, que a instituição busca garantir o respeito às teorias, princípios e práticas arquivísticas no desenvolvimento das suas atividades de gestão de documentos e organização da informação, notadamente com a utilização de instrumentos de gestão e a aplicação das funções arquivísticas.

A pesquisa na ANA demonstrou, inclusive com a análise das estatísticas de atendimento a pedidos de informação, que quando entes da administração pública fazem uso de forma plena e sistemática dos métodos, princípios e práticas da arquivologia, esses entes conseguem desenvolver um ambiente institucional mais tranquilo para a organização e disponibilização das informações públicas sob seu domínio.

Observa-se que, apesar de a política de documentos da ANA ter sido institucionalizada por meio de sua inserção no RI, a Agência ainda não possui um documento formal para tratar exclusivamente dessa política. Estudos realizados por Jardim, (2015) já indicavam a escassez de documentos para formalização de políticas documentais. À época, os estudos do autor concluíram que somente 24% dos órgãos pesquisados afirmaram possuir uma política arquivística e somente 9% afirmaram ter essa política formalizada em documentos.

Importante assinalar que, apesar de ainda não ter sido concluído o normativo direcionado para a política de gestão de documentos, a ANA realiza as ações, projetos e programas e adquire ferramentas e elabora instrumentos necessários para a existência de uma política de documentação.

Dentre as ações, programas, projetos etc. postos em prática pela ANA há os programas: plano institucional de capacitação em gestão de documentos; criação da infraestrutura de Tecnologia da Informação; a divulgação sistemática de comunicados institucionais voltados para fornecer suporte e orientações em ações relativas à gestão de documentos e operacionalização do sistema informatizado; Programa de Governança em Privacidade (conforme a Lei nº 13.709, de 2018, com o intuito de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade; Programa Portal CEDOC atende, um

programa responsável em permitir que o servidor solicite de forma ágil e prática todo tipo de assistência em gestão de documentos e operacionalização do sistema informatizado.

Quanto aos projetos e demais ações da AANA, têm-se: o Projeto Papel Zero, criado em 2015, onde toda a documentação não digital foi digitalizada e os novos documentos passaram a ser produzidos exclusivamente no sistema, em formato digital, os projetos para o tratamento e organização dos acervos da RHN, organização dos documentos especiais, RHN. Quanto às ações e produtos, a ANA conta o processo periódico de eliminação dos documentos sem valor; tem o serviço de e-protocolo, onde o usuário externo envia documentos de forma fácil e ágil, tem o serviço de e-cartas, que permite com que a instituição faça a remessa de documentos de forma dinâmica para os usuários externos, por meio de convênio com a empresa Correios e Telégrafos.

Com a adoção do SEI na ANA e a inexistência de produção de documentos em suporte papel, mas tão somente documentos digitais, houve a preocupação da avaliação e destinação desses documentos. Nesse sentido, encontra-se em processo de elaboração no sistema, o Módulo de Gestão Documental, com isso será possível criar listagens de destinação (para eliminação ou guarda permanente) dos documentos produzidos e recebidos.

Os produtos que também possuem relevância no fortalecimento da gestão de documentos na Agência são os manuais de rotinas de atividades das unidades organizacionais e o Manual de Gestão de Documentos e Arquivos da Cedoc. Além desses instrumentos a ANA possui o CCD e TTDD das suas atividades-fim e as seguintes comissões: Comissão Permanente de Avaliação de Documentos; Comissão permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS) e a Comissão LGPD/ANA.

Na pesquisa percebeu-se que a ANA atua de forma técnica, buscando seguir os preceitos, métodos e técnicas arquivísticas, além de aplicar instrumentos de gestão de documentos de forma institucionalizada. Pela análise dos resultados das estatísticas de atendimento dos pedidos de acesso à informação, é possível verificar que o desempenho dessa entidade se destaca de forma positiva.

O que podemos extrair, de forma resumida, da pesquisa realizada na Agência foi que há plena utilização do CCD e da TTDD relativos às atividades-meio e fim, há a observância às técnicas arquivísticas e há setores específicos para a gestão de documentos e para o atendimento dos pedidos de acesso à informação.



Fazendo análise comparativa entre a ANA e os demais entes pesquisados, considerando os dados levantados nas seções 3 a 6 e os dados apresentados na tabela 13 referente ao iMGD, podemos tecer as seguintes considerações:

- as respostas da ANA às 8 perguntas feitas no questionário (seção 3) foram satisfatórias do ponto de vista da gestão de documentos. A Agência afirmou possuir e aplicar o CCD e a TTDD relativos às atividades-meio e fim; possui sistema informatizado para a gestão de documentos; há setores específicos responsáveis pela gestão de documentos, bem como pelos atendimentos de acesso à informação e a instituições possui 5 arquivistas em seu quadro de profissionais;
- no levantamento sobre “Transparência ativa nos portais institucionais da APF”, apresentados na seção 4, a Agência consegue obter melhores resultados em relação à demais entidades. O levantamento consistiu em analisar como as instituições atendem ao disposto no artigo 8º, seus parágrafos e incisos da Lei nº 12.527, de 2011, no qual lista informações mínimas necessárias a serem disponibilizadas nos sites institucionais. Nesse levantamento vimos que a ANA foi a única instituição que disponibilizava, no momento da coleta dos dados, todas as informações de forma precisa e direta, conforme pode ser visto no quadro 2, da seção 4;
- com relação às estatísticas de atendimento, na avaliação realizada no painel da CGU, cujos resultados estão apresentados na seção 5, tabela 2, pode-se observar o bom desempenho da ANA em comparação ao conjunto de instituições pesquisadas: com relação ao tempo médio para atendimento dos pedidos por informação, a ANA consta entre as três com os menores tempo de resposta; quanto aos índices de atendimento (acessos concedidos): fica entre as quatro com maiores índices; acessos negados: entre as quatro com os menores índices de negativa de acesso;
- na seção 6 foi possível observar a atenção dispensada pela instituição à questão da gestão de documentos e do acesso à informação.

Nesta seção 6, podemos observar na tabela 13, relativa ao índice de maturidade das instituições pesquisadas, que a ANA é uma das duas instituições que, até o momento, conseguiu atingir o nível de maturidade 4 (aprimorado) no levantamento realizado pelo Arquivo Nacional em 2024, constatado com o envio das evidências documentais ao AN.

Pelo exposto é possível afirmar que os bons resultados alcançados nos atendimentos aos pedidos de informação realizados pela Agência têm relação direta com sua forma de conduzir a gestão de seus documentos e informações.

## 7. CONCLUSÕES

Na medida em que artigo 8º da LAI afirma que as instituições têm o dever de divulgar as informações de interesse coletivo ou geral, o governo federal teve algumas iniciativas em observância ao disposto nesse artigo, incluindo o disposto em seu parágrafo segundo o qual afirma que a divulgação dessas informações é obrigatória em sítios oficiais da internet.

Umas das iniciativas foi disponibilizar a plataforma “acesso à informação”, na internet. Nessa plataforma o cidadão dispõe de orientações para a utilização da LAI. Nela há *links* que direcionam diretamente à página de solicitação da informação. Essa plataforma é um canal integrado para encaminhamento de pedido de informações e para registro de denúncias, reclamações, solicitações, sugestões etc.

Quanto às políticas arquivísticas, elas se materializam de várias formas, uma delas é no fomento à criação de instrumentos de gestão de documentos, como os códigos de classificação e as tabelas de temporalidades. No entanto, é importante destacar que o Arquivo Nacional, como órgão responsável pela aprovação desses instrumentos, deve buscar meios para diminuir o rigor e excesso de exigências impostas para a aprovação desses instrumentos de gestão. O excesso de burocracia tende a prejudicar a concepção de políticas de arquivo.

Apesar dos entraves na implementação de políticas arquivísticas e das dificuldades na implantação plena dos serviços de informação, não se pode negar que o governo tem buscado formas de trazer melhoria nos serviços e nos procedimentos em benefício do cidadão. O governo federal tem tomado medidas por meio de programas, projetos e normativos para implementar o direito de acesso à informação.

Dentre várias ações governamentais podemos citar: o programa Brasil Transparente, lançado em 2013 pela CGU “com o objetivo de auxiliar os estados e municípios brasileiros na implementação das medidas previstas na Lei de Acesso à Informação” (Rodrigues, 2015, p. 68); a atualização dos instrumentos de gestão CCD e a TTDD relativos às atividades-meio do Poder Executivo Federal; a atuação mais intensa do Arquivo Nacional e do Conarq e o início da reforma da Lei dos Arquivos.

Além disso, o governo oferece ferramentas e programas para o cidadão como: os serviços de acesso à informação; o portal da transparência, o qual fornece as mais variadas informações sobre serviços e órgãos federais; o programa Dados Governamentais Abertos, além dos portais institucionais acessíveis a todos. Outra

iniciativa governamental foi a criação do governo eletrônico, agora denominado governo digital, que visa, dentre outros objetivos, aperfeiçoar as tecnologias digitais para que possam oferecer políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis ao cidadão.

Em complemento a essas ações, temos o programa Protocolo Integrado, um sistema, instituído em 2014, o qual integra informações de processos e documentos da APF. O Sistema Eletrônico de Informações – SEI e o Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede - Super.GOV.BR, um sistema oficial de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos. Há ainda programas e aplicativos voltados para os seus servidores e para o cidadão de forma geral, como o e-gov, sougov etc.

Essas ações mostram que há esforço do Estado para aperfeiçoar a máquina administrativa estatal e para melhorar a convivência do cidadão com o governo. No entanto, no aspecto de acesso à informação, ainda há questões que precisam ser melhoradas. Como o fomento à elaboração de políticas arquivísticas regionais e institucionais.

Diante do fato de que parte das instituições públicas ainda não possuem políticas de gestão de documentos, é importante que façam uso das diretrizes projetos e produtos da política nacional de arquivos. Cada ente público deve elaborar procedimentos mínimos de gestão de documentos, tais como política de documentação, plano de gestão de documentos etc.

Um dos pontos negativos percebidos nas pesquisas é que, apesar de haver previsão em normativos, alguns dos entes públicos federais não utilizam o CCD e a TTDD na gestão de seus documentos.

Sobre o tema gestão de documentos, foi possível observar que existem ainda instituições federais que não possuem sistemas informatizados para a gestão de seus documentos de arquivo. Por outro lado, vimos que a maioria das instituições possuem setores específicos na estrutura organizacional voltados para a gestão dos documentos.

Para o acesso à informação, com as pesquisas nas organizações, foi possível verificar que a maioria possui serviços específicos para os atendimentos aos pedidos e que todos os entes declararam haver setores definidos para tratar do atendimento dos pedidos de acesso. Vimos ainda a importância do portal público Fala.BR e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no desempenho dos procedimentos de acesso do cidadão às informações públicas.

Quanto ao fortalecimento do quadro de pessoal especializado em gestão de documentos, as pesquisas trouxeram informação de que  $\frac{1}{4}$  dos órgãos e entidades não possuem nenhum profissional arquivista com algum vínculo de permanência institucional. A falta de profissionais da área da arquivos é um fator limitante para uma boa gestão de documentos.

Em outra pesquisa com as instituições citadas sobre o atendimento do artigo 8º da LAI, vimos que muitas instituições não publicam de forma completa as informações mínimas listadas no parágrafo 1º daquele artigo. Foi possível verificar também que quase a totalidade das instituições optaram por não manter os dados sobre despesas, contratos, licitações em seus portais, fornecendo *links* de outros portais públicos. Essa ação, apesar de ter respaldo legal, gera dificuldades para o cidadão ter acesso às informações requeridas sobre o tema.

Relativamente à divulgação das estatísticas dos pedidos de acesso à informação, prevista no artigo 30 da LAI, somente em uma das entidades não foi possível obter tais dados. Os dados estatísticos mostram que todos os entes pesquisados conseguem responder o cidadão dentro do prazo previsto em lei.

A média de 25% de atendimento parcial ou não atendimento às solicitações de acesso é um índice que necessita ser analisado pela administração pública. Isso significa que 1 em cada 4 usuário não consegue obter as informações de maneira plena. Percebemos na análise dos dados que, embora o percentual de pedidos não atendidos seja elevado, o índice de interposição de recursos é relativamente baixo, o que podemos concluir que muitos dos usuários que tiveram seus pedidos negados desistem de fazer uso de recursos e optam por não ter a informação ou buscar em outros locais e por outros meios.

Outro fato que foi constatado na verificação das estatísticas de acesso é que os baixos percentuais de preenchimento, pelos usuários, das enquetes para avaliar o grau de satisfação, é outro fator que merece ser analisado e seu uso fomentado pelo governo, pois o *feedback* do usuário é uma forte ferramenta para as entidades avaliarem a qualidade de seus serviços.

Quanto à pesquisa realizada na ANA, percebemos que, na análise conjunta com as demais instituições, essa entidade teve números positivos relativamente à apresentação de informações obrigatórias diretamente em seu site, atendimento dos pedidos de acesso à informação e nas respostas ao questionário aplicado.

Na pesquisa naquela Agência foi possível verificar que ela conta com uma política de documentação, preza pelo bom atendimento às demandas por informação, possui os instrumentos básicos de gestão de documentos CCD e TTDD das atividades-meio e fim e possui profissionais arquivistas atuando de forma efetiva em seu quadro profissional, além de contar com programas permanentes de capacitação de pessoal.

Por todo o exposto na presente pesquisa, ficou perceptível que, quando os órgãos e entidades aplicam os conhecimentos arquivísticos de forma correta e sistemática, formulando políticas arquivísticas ou políticas de gestão de documentos, quando criam programas, projetos, disponibilizam meios, principalmente tecnológicos para permitir que o cidadão tenha mais facilidade de conhecer as ações governamentais, tudo isso traz melhoria no atendimento do direito de acesso à informação.

Com a aplicação do questionário; com as pesquisas realizadas nos portais das instituições públicas; com as abordagens apresentadas na revisão de literatura e com a análise dos resultados obtidos no levantamento do índice de maturidade em gestão de documentos, foi possível explicitar as correlações entre gestão de documentos e acesso à informação, bem como foi possível verificar a situação da realização dos serviços de acesso à informação no âmbito da APF. Tudo isso deu resposta ao problema de pesquisa, bem como alcançou os objetivos deste trabalho.

Considerando a definição de política pública, podemos afirmar que existem algumas políticas públicas arquivistas em instituições federais. Ao longo do texto foi possível mostrar os principais atores da política nacional de arquivos, bem como os instrumentos, a legislação e o esforço do governo em fortalecê-la. Ficou demonstrado que a aplicação de políticas arquivísticas nas instituições otimiza a gestão de documentos, implicando na melhor divulgação das ações dos agentes, fomentando a cultura da transparência. Esse conjunto de ações propicia a melhoria no atendimento do direito de acesso à informação, o que coaduna com o título desta pesquisa.

Diante do cenário atual da questão de gestão de documentos públicos e do direito de acesso à informação governamental, muito já foi realizado, porém, muito pode ser feito, tanto pelos formuladores de políticas de arquivo, quanto pelos agentes públicos responsáveis pela produção e organização das informações.

Umas das ações possíveis refere-se aos normativos da área arquivística, como leis, resoluções e portarias. O Arquivo Nacional pode fornecer proativamente orientação técnica aos órgãos e entidades públicas no tocante à aplicação desses normativos. Apesar de os entes públicos poderem contar com a assistência técnica do Arquivo Nacional por

meio da Solicitação de Orientação Técnica (SOT) muitos desses entes não fazem uso desse serviço e acabam por não aplicar, ou aplicam de forma inadequada ou incompleta os preceitos das importantes resoluções etc.

O Conarq, como um dos mais importantes atores para a melhoria da gestão de documentos na administração pública, adotou como missão para o planejamento estratégico de 2021-2023 o objetivo de definir a política nacional de arquivos e fortalecer a atuação de arquivos públicos e privados. Algumas ações objetivadas pelo Conarq não foram implementadas. É importante que esse Conselho se concentre mais ativamente em sua missão.

Quanto à reforma da Lei nº 8.159, de 1991, a ausência de atenção ao novo contexto social e às novas tecnologias pode fragilizar o texto do projeto de lei. Outro fator importante é a participação de profissionais que trabalham diretamente com a gestão de documentos, bem como de outros segmentos da sociedade nas audiências que serão realizadas sobre o PL em questão.

Diante da realidade de que o cidadão ainda enfrenta dificuldades para obter informações em poder do Estado, é importante que mandatários, responsáveis pelas ações mais amplas de política públicas, e o conjunto de servidores, tenham consciência de que a forma de condução de suas ações no serviço público tem reflexos na questão do acesso à informação. É importante uma mudança de mentalidade, uma mudança de comportamento dos atores que conduzem o aparato estatal no sentido de valorizar o cidadão desde o usuário individual, até a sociedade como um todo. A mudança necessária não é somente estrutural, mas também conjuntural.

Para o sucesso da LAI e para a efetiva observância e respeito ao princípio da transparência, é necessário ações conjuntas, onde todos, tanto atores públicos quanto cidadãos de forma geral, sintam-se envolvidos. Indolfo (2008, p. 155) assinala que

Só uma atitude comprometida, técnica e política, poderá consolidar o direito de acesso público à informação governamental, contribuindo para o monitoramento das ações e decisões governamentais pela sociedade civil e para a ampliação da transparência da ação do Estado.

A visibilidade plena do Estado pela sociedade é condição não somente para o controle social, mas para a governança e o fortalecimento das relações de confiança e apoio mútuo.

O acesso à informação governamental deve ser entendido como fator de fortalecimento do Estado. Para Uhlig, 2006, os formuladores de políticas devem considerar os benefícios quando disponibilizam informação pública. O autor salienta que isso requer

a análise das implicações do acesso à informação para a boa governança e para o desenvolvimento do capital social e bem-estar econômico.

A visibilidade do Estado, portanto, é materializada por meio da divulgação ampla dos atos públicos. Afinal atos públicos são de interesse primeiramente dos cidadãos, pois em último caso, é o cidadão que é afetado pelas ações estatais, nesse sentido podemos considerar 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 o livre acesso das pessoas aos atos do governo é um dos princípios republicanos básicos na construção de uma nação (Rodrigues, 2015, p. 67).

A participação mais dinâmica do Arquivo Nacional na realidade da administração pública e a alteração do papel do agente público, passando de simples aplicadores de orientações técnicas a protagonistas na elaboração dessas orientações e dos normativos, é, sem dúvida, um fator de fortalecimento da política nacional de arquivos.

Para romper com essa postura passiva, o Arquivo Nacional precisaria superar os desafios impostos pelas dimensões continentais do país e pela complexidade da estrutura administrativa. Precisaria, essencialmente, conceber uma política arquivística, onde estivessem previstas a disponibilização dos recursos humanos, financeiros e materiais e a adoção de medidas concretas de atuação junto aos órgãos públicos federais, pois só assim sua vocação federal viria a ser cumprida (Indolfo, 2008, p. 154).

O Arquivo Nacional presta assistência técnica para que as entidades criem seus instrumentos de gestão, mas esse órgão pode agir de forma mais ativa. Tanto o Conarq quanto o Arquivo Nacional podem realizar campanha para incentivar os órgãos e entidades a confeccionarem e adotarem os seus códigos de classificação e tabelas de temporalidade das áreas finalísticas, podem também chamar as entidades para uma participação mais ativa nas suas ações de gestão de documentos, inclusive na elaboração das normas pertinentes.

Importante anotar que o Arquivo Nacional necessita repensar a forma como procede na aprovação dos instrumentos de gestão CCD e TTDD das atividades-fim das instituições federais. Em 2021 o Arquivo Nacional lançou a publicação “Procedimentos preliminares para elaboração de código de classificação de documentos e tabela de temporalidade e destinação de documentos de arquivo: atividades-fim”.

Ao definir a forma como os entes públicos devem produzir os instrumentos de gestão de suas atividades específicas, o Arquivo Nacional incorre no risco de prejudicar a elaboração, aprovação e eficácia desses instrumentos, pelo fato obvio de que cada ente tem sua realidade particular e essa realidade exige métodos e detalhamentos singulares.



Sousa (2023), sobre a iniciativa do Conarq de oferecer um modelo de classificação a ser adotados nos órgãos e entidades integrantes do Sinar, indaga se é possível ter um padrão de instrumento de classificação para um conjunto de órgãos públicos. O autor afirma que a resposta não é absoluta, pois cada órgão possui uma missão definida e para cada missão exista funções determinadas. Daí o autor conclui que, se o instrumento de classificação é a representação de todos os vínculos e contextos, “podemos afirmar que cada órgão deveria ter um instrumento de classificação específico”.

Não é salutar criar modelos de instrumentos para as atividades-fim, como se criou para as atividades-meio, estas são semelhantes em todos os órgãos e entidades, aquelas não, cada ente tem suas particularidades, sendo, portanto, temerário seguir modelos rígidos de CCD e TTDD.

A política pública de arquivos é uma realidade, mas para que se consolide e alcance sua efetividade, necessita do engajamento de mais agentes sociais e estatais. É necessário um melhor engajamento dos órgãos, entidades, público especializado e leigo. As decisões precisam ser mais participativas e menos restritivas. Por meio de políticas arquivísticas eficientes em sua elaboração e eficazes em seus resultados, é possível se alcançar uma gestão de documentos de qualidade, o que propiciará melhoria na transparência pública e no atendimento do direito de acesso à informação.

Políticas públicas arquivísticas, legislação e resoluções são de suma importância para a gestão de documentos, no entanto, isso não é o suficiente para garantir o acesso “para que os arquivos sejam realmente acessíveis, não basta proclamar o princípio da liberdade de informação no preâmbulo de uma Constituição ou de uma Declaração de Direitos”<sup>17</sup> (Duchein, 1983, p. 51, tradução nossa).

Segundo Uhlir (2006, p. 16):

As leis de liberdade de informação não são, entretanto, suficientes em si mesmas. Na prática, em geral acarretam um processo burocrático, enfadonho e relativamente dispendioso, que o cidadão tem de enfrentar para obter a informação que é legalmente de domínio público e que deveria se tornar pública.

Sem dúvida, leis, regras e princípios por si só não garantem o acesso. As leis devem ser livres de entraves, de exigências, de dificuldades na aplicação, bem como, sistemas devem ser de uso amigável, sem necessidades de inscrições, assinaturas etc. Importante

---

<sup>17</sup> “para que los archivos sean realmente accesibles, no basta proclamar en el preámbulo de una Constitución o de una Declaración de Derechos el principio de la libertad de información”.

destacar que os agentes públicos devem ter consciência da necessidade e do dever de informar.

Algumas ações podem ser desenvolvidas para que as políticas de arquivo se fortaleçam, uma dessas ações é permitir uma maior participação dos agentes públicos que trabalham com gestão de documentos no processo de sua elaboração e atualização. Atualmente, nem mesmo os membros efetivos do Siga e do Sinar participam ativamente da criação de políticas arquivísticas.

Os profissionais da informação, cientistas da informação, bibliotecários, museólogos, arquivistas e outros que atuam na produção e organização de documentos e informações, devem buscar meios de fazer valer plenamente o direito de o cidadão obter as informações desejadas, na forma correta, no momento correto.

Por fim, se o objetivo da arquivologia “é dar acesso à informação” Bellotto (2002), cabe aos órgãos e entidades da APF buscarem meios de aplicar os conhecimentos arquivísticos de forma plena e adequada, a fim de garantir o direito de acesso à informação pública governamental.

Diante de todo o conteúdo abordado no trabalho, os resultados da revisão de literatura, as respostas do questionário, as pesquisas nos portais públicos, os dados apurados quanto aos números de atendimento dos pedidos de acesso à informação, as informações do Arquivo Nacional quanto o iMGD e o estudo de caso na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, todas essas abordagens e seus resultados e análises possibilitaram que fossem alcançados tanto o objetivo geral, como os 3 objetivos específicos da pesquisa.

## 8. RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS

Não obstante termos percebido os avanços das ações governamentais na questão do acesso à informação, ainda é possível buscar melhorias nessa questão.

A forma de utilização dos serviços disponíveis em portais públicos nem sempre é amigável, muitos usuários têm dificuldades de acesso e uso dos dados e informações. Dificuldades essas que são causadas ou por não possuírem os conhecimentos básicos de uso de tecnologias da informação e comunicação ou porque os serviços apresentam entraves, tais como, necessidade de cadastro com *login* e assinaturas digitais, dificuldades de realizar a mineração de dados, informações em linguagens não compatíveis com a realidade do usuário etc. A falta de uma arquitetura de informação também colabora para a utilização deficiente dos conteúdos informacionais disponibilizados.

### 8.1 Recomendações

Há algumas ferramentas que podem auxiliar nos procedimentos de serviço de acesso, uma delas é a chamada arquitetura da informação. Essa ferramenta auxilia na gestão de conteúdos informacionais das organizações. De acordo com Miranda (2016), a arquitetura da informação é como um modelo de gestão do conhecimento nas organizações, que estrutura e organiza a informação a fim de mapear as necessidades da instituição, de relacionar os processos e de ser um suporte para facilitar as tomadas de decisões. “Um dos maiores objetivos da arquitetura da informação é proporcionar uma estrutura lógica que possa ajudar o usuário a encontrar a informação de que necessita, tornando acessível o que já existe na organização” (Lima, 2016, p. 48).

Segundo Garrett (p. 2011, 89),

Em sites da internet, a arquitetura da informação se preocupa em criar esquemas organizacionais e de navegação que permitam aos usuários mover-se pelo conteúdo do site de forma eficiente e eficaz. A arquitetura da informação na *Web* está intimamente relacionada ao campo da recuperação da informação: o *design* de sistemas que permitem aos usuários encontrar informações de maneira fácil.<sup>18</sup>

A arquitetura da informação é significativamente útil em ambientes computacionais ou de rede, onde prevalece o documento digital.

---

<sup>18</sup> “On content sites, information architecture is concerned with creating organizational and navigational schemes that allow users to move through site content efficiently and effectively. Information architecture on the Web is closely related to the field of information retrieval: the design of systems that enable users to find information easily”.

Com a nova realidade, onde o documento tradicional é o documento digital, e a maior parte das informações solicitadas pelos cidadãos encontram-se nesses modelos de documentos, Sousa defende que a pesquisa por informações contidas nos documentos poderia ser realizada por meio de processamento automático, onde seriam vinculadas a classificação e a avaliação dos documentos; segundo o autor:

A ideia é submeter um repositório de documentos digitais a um software de mineração de dados. Essa mineração seria feita a partir de vocabulário controlado. A identificação dos termos desse vocabulário estaria vinculada a uma estrutura de classificação (resultado da primeira fase da pesquisa) e esta, à tabela de temporalidade. Ao final do processamento teríamos um documento indexado, classificado e avaliado, isto é, com todos os elementos para seu pleno acesso e capaz de ser gerenciado arquivisticamente (Sousa, 2015, p. 68).

As deficiências do Estado em fornecer informações e as dificuldades do cidadão em entender e utilizar tais informações, mesmo após seu fornecimento, são fatores que poderiam ser atenuados mediante a concepção de uma política pública de acesso à informação. Isso traria grande avanço para o Estado e para a sociedade.

Segundo Mariz (2012, p. 14),

“O contexto de virtualização do documento arquivístico requer que as instâncias governamentais busquem o desenvolvimento e implantação de políticas de informação que ao mesmo tempo, viabilizem um maior uso dos novos suportes documentais digitalizados e facilitem o acesso à informação”.

No entanto, diante da inexistência desse tipo de política, o poder público poderia tomar as seguintes medidas para melhorar o acesso do cidadão à informação pública:

- elaborar ou melhorar a arquitetura de informação aplicada nas tecnologias de informação no âmbito da APF;
- analisar os relatórios estatísticos da LAI, a fim de verificar as fraquezas e buscar melhorias;
- buscar meios para simplificar os procedimentos de utilização dos serviços de acesso à informação, como por exemplo, excluir a exigência de que, os pedidos de acesso utilizando-se da LAI, sejam realização somente por um único canal, o portal Fala.Br. Atualmente algumas instituições públicas estão rejeitando pedidos de acesso à informação feitos por outros canais, como e-mails, telefonema etc.;
- criar métodos de organização para garantir que a informação pública disponibilizada em meio eletrônico tenha linguagem compatível com o usuário, exatidão de dados, divulgação tempestiva, integridade e atualização constante.

De todo modo, a possível elaboração de uma política pública de acesso à informação deve ter como premissa a cultura da máxima transparência.

Como bem assinala Schellenberg (2006, p. 350), uma política de acesso limitada é difícil de ser ministrada com justiça e seu mérito é duvidoso, tendo em vista que o uso de documentos públicos deve ser facilitado sem se considerar a pessoa ou o seu objetivo.

## **8.2 Sugestões de pesquisas futuras**

Uma das medidas governamentais que poderia ser tomada seria a formulação de uma política pública de informação. Temos uma política formal de arquivos em âmbito nacional, temos uma política de segurança da informação, mas não temos nenhum programa voltado especificamente para o fortalecimento do acesso às informações públicas. Para Uhler (2006, p. 17), uma política governamental de informação pública, ou “estrutura governamental de política de informação” é uma estrutura que trata da gestão e disseminação da informação e o foco dessa política “deve estar sempre na produção e disseminação da informação pública que satisfaça as necessidades dos cidadãos o mais abertamente possível”.

Pesquisas, independentemente do campo de atuação, não são definitivas, sendo importante serem aprofundadas e aprimoradas. A presente pesquisa não é diferente. Fizemos o mapeamento da situação do acesso à informação pública no âmbito da APF e buscamos correlacionar o grau de eficiência e eficácia da gestão de documentos com a qualidade dos serviços de acesso. Nesse sentido, estamos certos da importância de novas pesquisas abordando os temas gestão e acesso, em muito ajudarão para reflexões e apresentação de sugestões de melhorias.

No Brasil, no campo da gestão de documentos e da informação governamental, temos a PNAPP, estabelecida pela Lei nº 8.159, de 1999 e, em fase de elaboração, a Política de Controle de Acesso (à informação), para a qual a Secretaria de Governo Digital lançou em 2024 o “Modelo de Política de Gestão de Controle de Acesso”.

Muitos costumam confundir leis com políticas públicas. Arreguy e Venâncio (2017) afirmam que “há frequente confusão entre legislação arquivística e política arquivística”. Com relação à LAI isso não é diferente, alguns consideram essa lei como uma verdadeira política pública, no entanto, sabemos que uma política oficialmente formalizada abrange muito mais do que uma lei ou um corpo de leis. Portanto, assim como a Lei dos arquivos não é, por si só, uma política pública de arquivos, a LAI não é uma política pública de

acesso à informação. Neste momento não é possível afirmar que existe uma política pública de acesso à informação.

Uma oportunidade de aprofundamento do tema desta pesquisa seria uma pesquisa voltada para a elaboração de uma política nacional de acesso à informação. Assim, seriam pesquisados modelos de documentos formais sobre o assunto, onde constam princípios, conceitos, diretrizes, responsabilidades, distribuição de competências e metodologias básicas de aplicação e acompanhamento.

Para isso a revisão de literatura se estenderia a autores de outros países que possuem tal política, bem como, seria importante a pesquisa para conhecer a forma de elaboração, execução e acompanhamento da política na realidade estrangeira.

## REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). NBR ISO 15489-1: 2018.

**Informação e documentação – Gestão de documentos de arquivo.** Parte 1: Conceitos e princípios. Rio de Janeiro, ABNT, 2018.

\_\_\_\_\_. NBR ISO 30300:2016. **Informação e documentação – Informação e documentação — Sistema de gestão de documentos de arquivo — Fundamentos e vocabulário.** ABNT, 2016.

ALMEIDA, Marco Antônio de. **Mediação e mediadores nos fluxos tecnoculturais contemporâneos.** Informação & Informação, v. 19, n. 2, p. 191-214, 2014. Disponível em: [https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/20000/pdf\\_24](https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/20000/pdf_24). Acesso em: 09 dez. 2024.

ANDRADE, Ana Célia N. de. (org.) **Arquivos – entre tradição e modernidade,** volume. 2. Trabalhos apresentados nas sessões de comunicações livre e nos eventos paralelos do XI Congresso de Arquivologia do Mercosul. Associação de Arquivistas de São Paulo. -- 2. ed. rev. ampl. -- São Paulo: ARQ-SP, 2017. 570 p.

ARAÚJO, C. A. Ávila. **Arquivologia, biblioteconomia, museologia e ciência da informação: o diálogo possível.** Brasília, DF: Briquet de Lemos / Livros / São Paulo: Associação Brasileira de Profissionais da Informação (abrainfo), 2014.

\_\_\_\_\_. **Correntes teóricas da Arquivologia.** Encontros Bibli: Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, vol. 18, núm. 37, maio/agosto, 2013, pp. 6182. UFSC, Florianópolis, Brasil. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2013v18n37p61>>. Acesso em 09 set. 2024.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: Enap, 2002. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o/Araujo.pdf>. Acesso em 21 out. 2024.

ARAÚJO JR., Rogério Henrique de; ÁLVARES, Lilian. **Gerenciamento estratégico da informação: a convergência a partir da sociedade da informação.** Parcerias Estratégicas. (Brasília), n. 25, v. 1, p. 47-66, 2007.

ARAÚJO JR., R. H. de; SOUSA, Renato T. B. **A classificação e a taxonomia como instrumentos efetivos para a recuperação da informação arquivística.** In: Ci. Inf., Brasília, DF, v. 42 n. 1, p.131-144 jan./abr., 2013.

\_\_\_\_\_. **Considerações sobre a classificação e descrição de documentos de arquivo no contexto do ambiente tecnológico e social.** In: Ci.Inf., Brasília, DF, v.48 n.2, p.74-88, maio/ago. 2019. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/4694>>. Acesso em 09 jan. 2025.

ARAÚJO JR., R. H. de; SOUSA JÚNIOR, R. T.; SOUSA, R. T. B. (org.) **Projeto de gestão da informação corporativa: diagnóstico da situação do arquivo central do MP/** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Brasília: MP, 2018. 60 p.; il. Disponível em:  
<[http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/43893/1/LIVRO\\_ProjetoGestaoInformacaoCorporativa.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/43893/1/LIVRO_ProjetoGestaoInformacaoCorporativa.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2025.

ARAÚJO JR., R. H. de; SOUSA, Renato T. B. de; ALBUQUERQUE, S. F. de. **Métodos, técnicas e instrumentos de organização e gestão da informação nas organizações.** In: BAPTISTA, Dulce Maria; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique de (org.); **Organização da Informação: abordagens e práticas.** Brasília – DF: Thesaurus, 2015, p. 44-68.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Curso de capacitação para os integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – Siga, da administração pública federal.** 2. ed., rev. e ampl. (Publicações Técnicas). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2019. – Disponível em:  
<[https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacaotecnica-1/publicacoes-tecnicas-de-referencia/copy\\_of\\_gestao\\_de\\_documentos.pdf](https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacaotecnica-1/publicacoes-tecnicas-de-referencia/copy_of_gestao_de_documentos.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **A política de gestão de documentos e arquivos da administração pública federal: desafios e ações para a sua implantação.** 2021. Disponível em:  
<<https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/centrais-de-conteudo-old/implementacaopgdearq-versaofinal20200805-pdf>>. Acesso em: 30 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Código de classificação e tabela de temporalidade e destinação de documentos relativos às atividades-meio/suporte do Poder Executivo federal.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2024. Disponível em  
<https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/servicos/gestao-de-documentos/orientacaotecnica-1/codigo-de-classificacao-e-tabela-de-temporalidade-e-destinacao-de-documentos-de-arquivo/codigo-de-classificacao-e-tabela-de-temporalidade-edestinacao-de-documentos-relativos-as-atividades-meio-do-poder-executivo-federal>. Acesso em 20 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística.** Disponível em:  
<[http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion\\_Term\\_Arquiv.pdf](http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf)>. Acesso em: 01 mai. 2024.

ARREGUY, Cintia A. C; VENÂNCIO, Renato Pinto. **Políticas Públicas e Legislação Arquivística no Brasil.** Informação Arquivística. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 5-33, jul./dez., 2017.  
Disponível em:  
<https://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/116>. Acesso em 17 mar. 2025.

BAPTISTA, Dulce Maria; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Henrique de (org.). **Organização da Informação: abordagens e práticas.** Brasília – DF: Thesaurus, 2015, 251p.



BANDEIRA, R. D; GONÇALVES, E. S.; AZEVEDO, R. A. **A importância da gestão de documentos para o acesso à informação no arquivo da Pró-Reitoria de Administração do Instituto Federal do Amazonas – IFAM**. 2018. ÁGORA: Arquivologia Em Debate, 28(57), 293–313. Disponível em: <<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/753/pdf>>. Acesso em 05 set. 2024.

BARTALO, Linete; MORENO, Nádina Aparecida. **Gestão em arquivologia: abordagens múltiplas**. Londrina: EDUEL, 2008. 187 p.

BELLOTTO, H. L. (2011). **Políticas governamentais de documentos**. ÁGORA: Arquivologia Em Debate, (5), 35–43. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/314/pdf>. Acesso em 12 out. 2025.

\_\_\_\_\_. **A especificidade da informação arquivística**. Contracampo, Niterói, n. 2, p. 21-29, 1998. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/17285/10923>>. Acesso em 05 dez. 2024.

\_\_\_\_\_. **Arquivística: objetos, princípios e rumos**. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://bibliotextos.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/03/arquivc3adsticaobjetos-princc3adpios-e-rumos.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Arquivos permanentes. Tratamento documental**. 4. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BERNARDI, Ana Júlia; CUNHA, Brenda; CRUZ, Júlia; ROCHA, Júlia. **10 anos da lei de acesso à informação: de onde viemos e para onde vamos**. São Paulo. Artigo 19, 2022. Disponível em: <[https://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2022/05/A19-LAI2022\\_versao-digital\\_16-05-2022.pdf](https://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2022/05/A19-LAI2022_versao-digital_16-05-2022.pdf)>. Acesso em 09 abr. 2024.

BERNARDES, Ieda Pimenta. **Gestão documental e direito de acesso: interfaces**. Acervo: Revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 28 n. 2, p.164-179, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/616/667>>. Acesso em 02 maio 2024.

BERNARDES, Ieda Pimenta; DELATORRE, Hilda. **Gestão Documental Aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008. 54 p.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Varriale *et al* 11. ed., v. 1. Editora Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 1998. Disponível em: <<https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2025.

BRASCHER, Marisa; CAFÉ, Ligia. **Organização da informação ou organização do conhecimento?** In: LARA, M. L. G; SMIT, J. (org.). Temas de pesquisa em ciência da informação no Brasil. São Paulo: Escola de Comunicação e Artes/USP, 2008.

BRASIL (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO). **Resolução nº 242, de 24 de fevereiro de 2025.** Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 1 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Brasília, DF. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm)>. Acesso em 9 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da administração pública federal. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4915.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4915.htm)>. Acesso em 9 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724, de 16 maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em 28 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016.** Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8936.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8936.htm)>. Acesso em 28 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm)>. Acesso em 29 out. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, n. 6, p. 455, 9 de jan. 1991, seção 1. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.gov.br/conarq/ptbr/legislaca>

o-arquivistica/coletanea/ Conarq\_legarquivos\_jan\_jun\_2024.pdf>. Acesso em: 30 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Portaria AN/MGI nº 174, de 23 de setembro de 2024.** Dispõe sobre a atualização do Código de Classificação e Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de arquivo, relativos às atividades-meio/suporte do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portariaan/mgi-n-174-de-23-de-setembro-de-2024-586459860>>. Acesso em 9 out. 2024.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Arquitetura da informação na Câmara dos Deputados.** Roberto Campos da R. M (org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. – (Série relatos de pesquisa ; n. 7). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/67ca68e5-3a80-4d3c-ab96-4fcfa77e6446>. Acesso em: 15 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **Resolução nº 7, de 29 de julho de 2002.** Estabelece regras e diretrizes para os sítios na internet da Administração Pública Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Resolu%C3%A7%C3%A3o/2002/RES07-02web.htm#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20No%207%2C%20DE,III%20e%20IV%20do%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Resolu%C3%A7%C3%A3o/2002/RES07-02web.htm#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20No%207%2C%20DE,III%20e%20IV%20do%20art.)>. Acesso em 25 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei de Acesso à Informação – O que você precisa saber.** Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/indice-de-transparencia-dos-portaislegislativos/arquivos/sobre/cartilha-lai>>. Acesso em 10 ago. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Editora 34, 1998.

BRIET, Suzanne. **Qu'est-ce que la documentation?** Paris: Édit - Éditions Documentaires Industrielles et Techniques, 1951. 48 p. Disponível em: <<http://martinetl.free.fr/suzannebriet/questcequeladocumentation/briet.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2024.

BUCKLAND, Michael K. **Information as thing.** Journal of the American Society of Information Science, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1991. Disponível em: <[https://ils.unc.edu/courses/2013\\_spring/inls285\\_001/materials/Buckland.M.1991.Information\\_as\\_thing.JASIS.42.5.351-360..pdf](https://ils.unc.edu/courses/2013_spring/inls285_001/materials/Buckland.M.1991.Information_as_thing.JASIS.42.5.351-360..pdf)>. Acesso em: 03 maio 2024.

\_\_\_\_\_. **Information and Society.** Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=CudDvgAACAAJ&printsec=copyright&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=CudDvgAACAAJ&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acesso em 05 set. 2024.

CINACCHI BUENO, D. A.; RODRIGUES, A. C. **Dos sistemas de arquivos à gestão de documentos: reflexões acerca das políticas públicas arquivísticas do Poder Executivo estadual no Brasil.** *Acervo*, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 85–108, 2021. Disponível em:

<https://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1602>. Acesso em: 3 jan. 2025.

CARAVACA, Maria Mata. **Policies and requirements for archival sedimentation in a hybrid records management environment: a critical analysis of international writings**. 2017. Tese (Doutorado em Library and Documentation Sciences) – Sapienza Università di Roma, Roma, 2017.

CARDOSO, Rafael (2012). **Design para um mundo complexo**. São Paulo: Cosac Naify. Disponível em: <[https://www.academia.edu/34354076/Design\\_Para\\_um\\_Mundo\\_Complexo\\_Rafael\\_Cardoso](https://www.academia.edu/34354076/Design_Para_um_Mundo_Complexo_Rafael_Cardoso)>. Acesso em: 11 set. 2024.

CASANOVA, Eugênio. **Archivistica**. 2ª. ed. Siena: Stab. Arti Grafiche Lazzeri, 1928. 533 p. Disponível em: <[https://icar.cultura.gov.it/fileadmin/risorse/Manuali\\_Letteratura/05\\_Casanova\\_2021.pdf](https://icar.cultura.gov.it/fileadmin/risorse/Manuali_Letteratura/05_Casanova_2021.pdf)>. Acesso em 20 out. 2024.

CHAGAS, Cíntia Aparecida. **Avaliação de documentos arquivísticos: teoria e metodologia**. *ÁGORA: Arquivologia Em Debate*, v. 30, n. 61, 478–498, 2020. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/926>

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CONARQ. Conselho Nacional de Arquivos. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos – CTDE. Resolução n. 37. **Diretrizes para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <[https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/conarq\\_presuncao\\_autenticidade\\_completa.pdf](https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/conarq_presuncao_autenticidade_completa.pdf)>. Acesso em: jun. 2025.

\_\_\_\_\_. **Glossário de Documentos Arquivísticos Digitais**. 8ª versão, 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais/inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/glosctde\\_2020\\_08\\_07.pdf](https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais/inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/glosctde_2020_08_07.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **e-ARQ Brasil: modelo de requisitos para sistemas informatizados de gestão arquivística de documentos/câmara técnica de documentos eletrônicos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022.

\_\_\_\_\_. **Requisitos mínimos de preservação para websites e mídias sociais**. [recurso eletrônico]. / Conselho Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2023. – (Resolução Conarq nº 53, de 25 de agosto de 2023). Disponível em: <[https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-doconarq/Requisitos\\_minimos\\_preservacao\\_websites\\_midia\\_sociais\\_2023081712DEZ2\\_023.pdf](https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-doconarq/Requisitos_minimos_preservacao_websites_midia_sociais_2023081712DEZ2_023.pdf)>. Acesso em 24 mar. 2025.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf>. Acesso em 05 dez. 2024.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-deconteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>>. Acesso em 05 out. 2024.

\_\_\_\_\_. **Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios.** Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/transparenciapublica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/transparenciapublica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal.** 3ª edição, Brasília, 2017. Disponível em: <[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/15/aplicacao\\_lai\\_3a\\_ed.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/15/aplicacao_lai_3a_ed.pdf)>. Acesso em 09 jul. 2024.

COSTA, F. M. **Índice de maturidade em gestão de documentos e arquivos. Siga. VII Seminário.** O Papel da gestão de documentos e arquivos na modernização do Estado, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/arquivonacional/ptbr/siga/agenda/seminarios/copy\\_of\\_vi-seminario-do-siga/conteudomultimedia/apresentacao\\_lim\\_seminario\\_siga.pdf](https://www.gov.br/arquivonacional/ptbr/siga/agenda/seminarios/copy_of_vi-seminario-do-siga/conteudomultimedia/apresentacao_lim_seminario_siga.pdf). Acesso em: 06, fev. 2025.

COUTURE, Carol. **Rôle et champ d'application de la législation archivistique.** Ciberlegenda, Niterói, RJ, n.1, 1998. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/ciberlegenda/article/view/36736/21312>>. Acesso em 18 out. 2024.

\_\_\_\_\_. **La discipline archivistique au Canada: état de développement et perspectives d'avenir.** In Situ [En ligne], 30 | 2016, mis en ligne le. Canada, v. 30, 2016. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/insitu/13669#:~:text=Aujourd'hui%2C%20en%202014%2C,dans%20la%20soci%C3%A9t%C3%A9%20en%20g%C3%A9n%C3%A9ral>>. Acesso em 8 set. 2024.

COUTURE, C.; DUCHARME, D. **La recherche en archivistique: un état de la question.** Archives, v.30, n.3-4, p.11-38, 1998-1999. Disponível em: <[https://cora.archivistes.qc.ca/revuearchives/vol30\\_3-4/30-3-4-ducharmecouture.pdf](https://cora.archivistes.qc.ca/revuearchives/vol30_3-4/30-3-4-ducharmecouture.pdf)>. Acesso em 14 nov. 2024.

COUTURE, C.; ROUSSEAU, J. **Os fundamentos da disciplina arquivística.** Lisboa: Dom Quixote, 1998.

CRUZ MUNDET, José Ramón. **Manual de archivística**. 4. ed. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

DUCHEIN, Michel. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP. Programa General de Información y Unisist**. Paris: UNESCO, 1983. 57 p. Disponível em: <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057672\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000057672_spa)>. Acesso em 04 nov. 2024.

DURANTI, Luciana. **Ciência Archivística**. Trad. de Manuel Vázquez. Córdoba (Argentina), 1995.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública. **Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal**. Estruturas Organizacionais e o Estado - Módulo I. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5190/1/M%C3%B3dulo%201%20Estruturas%20Organizacionais%20e%20o%20Estado%20.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados: Uma análise dos avanços da gestão documental e arquivística brasileira**. EVEX. Brasília: 2022. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7415/1/2022.09.05%20-%20Pol%c3%adtica%20Nacional%20de%20Arquivos%20P%c3%ablicos%20e%20Privados.pdf>>. Acesso em 12 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Informação – Módulo I - O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização**. Pasta Pública. Brasília: 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3142>>. Acesso em 09 ago. 2024.

FIGUEIRA, João; BIFFIGNANDI, Fernando. **Qualificação dos processos de Comunicação Pública no fortalecimento social e democrático do direito à informação: as realidades portuguesa e brasileira**. Redes. St. Cruz Sul, v. 26, 2021.

FIGUEIREDO, Nice Menezes de. **Estudos de Uso e Usuários da Informação**. Instituto Brasileiro em Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Brasília, 1994.

FRANÇA, Alex. **Entenda o que é população, amostragem, amostra e censo**. Blog Psicometria Online, 2023. Disponível em: <<https://www.blog.psicometriaonline.com.br/entenda-o-que-e-populacao-amostragemamostra-e-censo/>>. Acesso em 13 jan. 2025.

FREITAS, L. S. de.; MARCONDES. C. H; RODRIGUES, A. C. **Documento: gênese e contextos do uso** / Lídia Silva de Freitas, Carlos Henrique Marcondes, Ana Célia Rodrigues (org.). Niterói: EdUFF, 2010.

GARRETT, Jesse J. **The elements of user experience**. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/francisco.rogerio/Downloads/The\_Elements\_of\_User\_Experience\_Jesse\_Ja.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.

GOMES, Camila; ÁLVARES, Lilian M. A. de R.; MARQUES, Angélica; MACHADO, Renato P. M; ITABORAHY, Anderson L. C. **Modelo de Maturidade em gestão arquivística de documentos: uma visão diacrônica**. RICI: R. Ibero-amer. Ci. Inf., ISSN 1983-5213, Brasília, v. 16, n. 3, p. 666-687, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/360466945>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GOMES, Hagar Espanha. **Marcos históricos e teóricos da organização do conhecimento. Informação e Informação**. UFF. v. 22, n. 2, maio/ago. 2017, p. 3366. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/31442/21990>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

GUIMARÃES, J. A. C; TOGNOLI, N. B. **A organização do conhecimento arquivístico: perspectivas de renovação a partir das abordagens científicas canadenses**. Perspectivas em Ciência da Informação, v. 16, n. 1, p. 21-44, jan./mar. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pci/a/pXsQkdYw4W3BMkS33WtcDRC/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 11 jan. 2025.

HEREDIA HERRERA, Antônia. **Archivística general: teoría y práctica**. 5. ed. actualizada y aumentada. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1991. Disponível em: <<https://alexavidal.wordpress.com/wpcontent/uploads/2015/07/archivisticageneralteoriaypractica-antonia-herediaherrera.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2024.

\_\_\_\_\_. **Nuevos tiempos, nuevos conocimientos, nueva archivística**. Las Palmas de Gran Canaria: Anroart, 2008.

HOOD, C.; HEALD, D. (Ed.). **Transparency: the key to better governance?** Oxford: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <[https://www.academia.edu/8174095/Transparency\\_The\\_Key\\_to\\_Better\\_Governance\\_Edited\\_by\\_David\\_Heald\\_and\\_Christopher\\_Hood](https://www.academia.edu/8174095/Transparency_The_Key_to_Better_Governance_Edited_by_David_Heald_and_Christopher_Hood)> Acesso em: 20 fev. 2025.

INDOLFO, Ana Celeste. **Gestão de Documentos: uma renovação epistemológica no universo da Arquivologia**. In: Arquivística.net. Rio de Janeiro, v.3, n.2, p. 28-60, jul/dez. 2007. Disponível em: <<http://www.arquivistica.fci.unb.br/wpcontent/uploads/tainacan-items/476350/830833/56284.pdf>> Acesso em 13 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. **O uso das normas arquivísticas no Estado brasileiro: uma análise do Poder Executivo Federal**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal Fluminense e Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Niterói, 2008. Disponível em: <<https://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/929/1/O%20uso%20de%20normas%20arquiv%3%ADsticas%20no%20Estado%20brasileiro%20-%20final.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira.** Periódico eletrônico Informação Arquivística, Rio de Janeiro, v. 2, nº 1, p. 4-23, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/17/11>>. Acesso em: 05 dez. 2024.

INTERPARES 2 PROJECT. **Diretrizes do Produtor. A elaboração e a manutenção de materiais digitais: diretrizes para indivíduos.** TEAM Brasil. Tradução: Arquivo Nacional e Câmara dos Deputados. 2007. Disponível em: [https://www.gov.br/conarq/ptbr/centrais-deconteudo/publicacoes/conarq\\_diretrizes\\_produtores\\_preservadores\\_resolucao\\_38.pdf](https://www.gov.br/conarq/ptbr/centrais-deconteudo/publicacoes/conarq_diretrizes_produtores_preservadores_resolucao_38.pdf). Acesso em: 02 jun. 2025.

ISAD (G): **Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística**, adotada pelo Comitê de Normas de Descrição, Estocolmo, Suécia, 19-22 de setembro de 1999. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2000.

ITABORAHY, Anderson L. C.; MACHADO, Renato P. M.; ÁLVARES, Lillian M.A. de R. **Modelo de maturidade em gestão do conhecimento: uma visão diacrônica.** Em Questão, Porto Alegre, v. 27, n. 3, p. 350–374, jul./set. 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/download/105497/61795/473875>. Acesso em: 5 fev. 2025.

JACOBSON, Robert. (1999). **Information design.** Cambridge (MA): The MIT Press.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.** Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas Arquivísticas – princípios, atores e processos.** Revista Arquivo e Administração. v.5, n. 2 jul/dez. 2006. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://koha.an.gov.br/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=94233263422925077dc86b17fd7690f8>>. Acesso em 15 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa.** Revista Do Serviço Público, (2008) v. 59, n. 1, p. 81-92. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/26>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo Federal.** Ciência da Informação, v. 42, n. 1, jan. 2015. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1393/1571>. Acesso em: 02 Set. 2024.

JOUDREY, D.; TAYLOR, A. **The Organization of Information.** 4th Edition. Santa Barbara, CA: Libraries Unlimited, 2017. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/qdownload/the-organization-of-information-4th-edition-2017libraries-unlimited-pdf-free.html> >. Acesso em: 06 ago. 2024.



LOPES, Luis Carlos. **A informação e os arquivos**. Niterói: Ed. Universidade Federal Fluminense; São Carlos, Ed. Universidade Federal de São Carlos, 1996.

\_\_\_\_\_. **A nova arquivística na modernização administrativa**. 3. ed. Brasília: Projeto Editorial, 2013. 398 p.

MARQUES, Leonardo A; LOPES, Fabiano F. **A eficiência como um conceito culturalmente construído ao longo da história**. Ver. Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. 2017, p. 82-99. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaddsus/article/view/2359/pdf> Acesso em 01 mar. 2025.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução A Administração**. 5ª ed., São Paulo, Editora Atlas, 2000.

McGEE, James; PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação: aumente a sua competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como ferramenta estratégica**. Tradução de Astrid B. de Figueiredo. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 975 p.

MELO, Amanda M. **Acessibilidade e Inclusão Digital: Disciplina de Contexto Social para Estudantes de Ciência da Computação**. In: Simpósio sobre Fatores Humanos em Sistemas Computacionais, 2010, Belo Horizonte. Disponível em: <https://www.irit.fr/recherches/ICS/events/conferences/weihc/weihc2010/melo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas, RS: EDUCAT, 2002.

Organização das Nações Unidas. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Unicef. 1995. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracaouniversal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 04 dez. 2024.

PAES, Marilena Leite. **Arquivo: teoria e prática**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PAIVA, Marília A. M.; ARREGUY, Cintia A. C. **A lei de acesso à informação e a região metropolitana de belo horizonte**. Informação Arquivística, v. 4, n. 1, 2015. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/41638>. Acesso em 30 mai. 2025.

PÉREZ FUENTES, Carlos. **Las normas españolas de descripción archivística**. bajo la dirección de Rosa López Alonso. – Universidade de Salamanca, Salamanca, 2016. Disponível em: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/130142/TFG\\_InfyDoc\\_PerezFuentes\\_Carlos\\_SI\\_90\\_2015-2016.pdf?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/130142/TFG_InfyDoc_PerezFuentes_Carlos_SI_90_2015-2016.pdf?sequence=1). Acesso em 13 mar. 2025.

QUINTÃO, Fernanda S.; TRISKA, Ricardo. **Design de informação em interfaces digitais: origens, definições e fundamentos**. InfoDesign - Brazilian Journal of Information Design. São Paulo, v. 10, n. 2, 2013, p. 105 – 118. Disponível em: <<https://doi.org/10.51358/id.v11i1.243>>. Acesso em: 11 set. 2024.

ROCHA, C. L.; RONDINELLI, R. C. **Gestão e preservação de documentos arquivísticos digitais: revisitando alguns dos conceitos que as precedem**. *Acervo*, [S. l.], v. 29, n. 2, p. 61–73, 2016. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/709>. Acesso em: 06 jun. 2025.

ROCHA, Janice A. P; DUARTE, Adriana B. S. **(In)acessibilidade na WEB para pessoas com deficiência visual: Um estudo de usuários à luz da cognição situada**. XIV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB 2013) GT 3: Mediação, Circulação e Apropriação da Informação. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xivenancib/paper/viewFile/4169/3292>. Acesso em 10 jun. 2024.

RODRIGUES, Ana Célia. **Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira**. Ciência da Informação, Brasília, v. 41, p. 64-80, 2015. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1395>>. Acesso em 03 nov. 2024.

RODRIGUES, Georgete M.; COSTA, Marli G (org.). **Arquivologia: configurações da pesquisa no Brasil - epistemologia, formação, preservação uso e acesso**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2012.

RONCAGLIO, Cynthia; SZVARÇA, Décio Roberto; BOJANOSKI, Silvana de Fátima. **Arquivos, gestão de documentos e informação**. Encontros Bibli: Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 1–13, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2004v9nesp2p1>>. Acesso em: 29 set. 2024.

RONDINELLI, Rosely Curi. **O documento arquivístico ante a realidade digital: uma revisão conceitual necessária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. 280 p.

SANO, H.; Montenegro Filho, M. J. F. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas**. 2013. Desenvolvimento em questão. Unijuí, ano 11, n. 22, p. 35–61. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/22376453.2013.22.35-61>>. Acesso em 28 fev. 2025.

SANTOS, Vanderlei Batista dos. **Gestão dos documentos eletrônicos: uma visão arquivística**. 2ª ed. Brasília: ABARQ, 2005.

SCHELLENBERG, Theodore R. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. 6. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** - 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. **A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil**. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008. 284 p.

SISTEMA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVOS (SIGA) – Órgãos setoriais. **Índice de maturidade em gestão de documentos – Relatório de Avaliação 2024**. Disponível em: [https://www.gov.br/arquivonacional/ptbr/siga/monitoramento/Relatorio\\_iMGD\\_Setorial\\_site.pdf](https://www.gov.br/arquivonacional/ptbr/siga/monitoramento/Relatorio_iMGD_Setorial_site.pdf). Acesso em 06 fev. 2025.

SOLCI, Lúcia H. C. **Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República**. ÁGORA: Arquivologia Em Debate. Florianópolis, v. 30, n. 60, p. 75-100, jan./jun. 2020. Disponível em: <<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/823/pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2025.

SOUSA, Renato T. B. de. **Os arquivos montados nos setores de trabalho e as massas documentais acumuladas na administração pública brasileira: uma tentativa de explicação**. Revista De Biblioteconomia de Brasília, 1997. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbbsb/article/view/46212>. Acesso em: 08 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **O arquivista e as políticas públicas de arquivo**. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 2., 2006, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: ABARQ/UnB, 2006. Disponível em: <[http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/1026/1/EVENTO\\_ArquivistaPoliticaPublicaArquivo.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/1026/1/EVENTO_ArquivistaPoliticaPublicaArquivo.pdf)>. Acesso em 11 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. **Os princípios arquivísticos e o conceito de classificação**. In: RODRIGUES, Georgete Medleg; LOPES, Ilza Leite. (org.). Organização e representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação. Brasília: Thesaurus, 2003, v. 2, p. 240-269. Disponível em: [http://repositorio2.unb.br/jspui/bitstream/10482/1439/1/CAPITULO\\_PrincipiosArquivisticosConceitoClassifica%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio2.unb.br/jspui/bitstream/10482/1439/1/CAPITULO_PrincipiosArquivisticosConceitoClassifica%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em 15 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **A classificação como função matricial do que – fazer arquivístico**. In: Vanderlei Batista dos Santos, Humberto Celeste Innarelli, Renato Tarciso Barbosa de Sousa, (Org). Arquivística: temas contemporâneos: classificação, preservação digital, gestão do conhecimento 2.ed. Distrito Federal SENAC, 2008. p 77-172.:

\_\_\_\_\_. **A gestão de documentos como o pilar principal da gestão da informação**. In: OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de; SILVA, Maria Celina Soares de Mello e (orgs.). Gestão de documentos e acesso à informação: desafios e diretrizes para as instituições de ensino e pesquisa. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 2015, p. 59-75.

\_\_\_\_\_. **Gestão de documentos no Brasil: uma visão a partir da situação da Administração Pública Federal**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2023.

SVENONIUS, Elaine. **The intellectual foundations of information organization**. Cambridge: The MIT Press, c2000. 255 p.

União Europeia. **Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)**, 1992.  
Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>.> Acesso em 20 mar. 2025.

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público**. Brasília: UNESCO, 2006. 71 p.

UNESCO. **Report by the Director-General on the Consultation Process and the Revised Recommendation on the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace General Conference**. 32nd session, Paris, 2003.  
Disponível em: < <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000130483>>. Acesso em: 04 ago. 2025.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Manual de Gestão de Documentos da Universidade de Brasília**. Brasília: Universidade de Brasília, 2021. 87 p.  
Disponível em:  
[https://arquivocentral.unb.br/images/documentos/Manual\\_de\\_Gesto\\_de\\_Documentos\\_v2-1.pdf](https://arquivocentral.unb.br/images/documentos/Manual_de_Gesto_de_Documentos_v2-1.pdf). Acesso em: 2 abr. 2025.

WATANABE, Eduardo.; SOUSA, Renato T. B. **Modelos de maturidade para a gestão da informação e documentos**. In: Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2021. Anais [...] XXI Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação. Disponível em:  
<https://www.researchgate.net/publication/360466945> . Acesso em: 06, fev. 2025.

WORLD BANK. **Governance and Development *apud* International Bank for Reconstruction and Development**. (1993), Governance: The World Bank's Experience. Disponível em:  
[https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance\\_and\\_Development\\_1992.pdf](https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf). Acesso em: 19 out. 2024.

**APÊNDICE – QUESTIONÁRIO: GESTÃO DE DOCUMENTOS E ACESSO À INFORMAÇÃO**

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Ciência da Informação – FCI  
Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação – PPGCINF

FRANCISCO ROGÉRIO DE OLIVEIRA

Dissertação de mestrado

A Aplicação da LAI e dos conhecimentos arquivísticos para a organização e disponibilização da documentação e da informação na Administração Pública Federal (APF)

PESQUISA/QUESTIONÁRIO: A gestão de documentos na Administração Pública Federal e o Atendimento do direito de acesso à informação pública

Esta pesquisa, que tem o instrumento questionário como técnica de coleta de dados, é direcionada a órgãos e entidades da Administração Pública Federal e tem como objetivo conhecer se são aplicados e a forma como são aplicados os conhecimentos arquivísticos voltados para a gestão de documentos e, também, conhecer as estatísticas dos atendimentos das solicitações de acesso à informação pública realizadas pelos usuários externos às instituições da Administração Pública Federal.

O questionário é composto por oito perguntas.

Declaração:

Eu, Francisco Rogério de Oliveira, Registro Geral nº 1.234.022, declaro que não farei correlação dos dados coletados aos respectivos órgãos e entidades que responderem a este questionário e, declaro ainda, que as informações coletadas terão uso exclusivo na de dissertação de mestrado pela Universidade de Brasília (UnB).

Identificação da instituição e do responsável pelas respostas:

• Nome da instituição:

\_\_\_\_\_  
Responsável pela disponibilização das informações:

\_\_\_\_\_  
• Contato (telefone ou e-mail do setor que responder ao questionário):

\_\_\_\_\_

Quais dos seguintes instrumentos de gestão de documentos são utilizados pela instituição?

☐ Código de classificação de documentos das atividades-meio do Conselho Nacional de Arquivos.

☐ Código de Classificação de documentos das atividades-fim aprovado pelo Arquivo Nacional.

☐ Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos das atividades-meio do Conselho Nacional de Arquivos.

☐ Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos das atividades-fim aprovada pelo Arquivo Nacional.

1. Possui sistema informatizado utilizado para a gestão básica documental e a organização da informação?

☐ Sim

☐ Não

2. Existe um setor ou setores específicos responsáveis pela gestão de documentos (ex.: setor de arquivo, coordenação de arquivo etc.)?

☐ Sim

☐ Não

3. Existem quantos arquivistas (concursados ou não) trabalhando de forma permanente nos setores de documentação?

Resposta: \_\_\_\_\_

5. A instituição possui serviço específico para atendimento aos pedidos de acesso à informação além do disponibilizado na plataforma fala.BR.com?

☐ Sim

☐ Não

6. Quais setores são responsáveis especificamente para o atendimento das solicitações de acesso à informação?

Resposta: \_\_\_\_\_

7. Por quais meios são atendidas as solicitações de acesso à informação??

☐ Serviço de Informação ao Cidadão – SIC;

☐ E-mail, telefone;

☐ Protocolo físico e/ou digital;

☐ Outros: \_\_\_\_\_

☐ Não possui serviços/meios específicos para o atendimento das solicitações de acesso à informação.

8. A instituição possui as estatísticas dos últimos 5 anos (jan. de 2019 a jan. de 2024) das solicitações, atendimentos e não atendimentos de informações realizadas pelos usuários externos?

☐ Sim

☐ Não

**Instituições da Administração Pública Federal destinatárias do questionário:**

Agência Espacial Brasileira (AEB);  
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA);  
Agência Nacional de Mineração (ANM);  
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);  
Comissão de Valores Mobiliários (CVM);  
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);  
Conselho Federal de Medicina (CFM);  
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);  
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);  
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB);  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep);  
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);  
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);  
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI);  
Ministério de Gestão e Inovação de Serviços Públicos (MGI);  
Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO);  
Ministério da Saúde (MS);  
Polícia Rodoviária Federal (PRF);  
Universidade Federal do Goiás (UFG).