



XVI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVI ENANCIB)
ISSN 2177-3688

GT 5 – Política e Economia da Informação
Comunicação oral

**A GESTÃO DE INFORMAÇÕES ARQUIVÍSTICAS SOB A VIGÊNCIA
DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM AMBIENTE
UNIVERSITÁRIO¹**

***THE RECORDS MANAGEMENT UNDER THE FREEDOM OF
INFORMATION ACT IN A UNIVERSITY ENVIRONMENT***

Priscila Freitas de Carvalho, UNIRIO
priscila.fdecarvalho@gmail.com

Regina de Barros Cianconi, UFF
rcianconi@globo.com

Resumo: Reflete sobre o impacto da Lei de Acesso à Informação nos arquivos universitários e busca identificar as iniciativas e práticas de gestão da informação arquivística no Arquivo Central da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO para atender a esta Lei. Parte do pressuposto que todos os aspectos envolvidos desde a produção dos documentos, sua tramitação, tratamento e destinação implicarão nas condições de acesso. Utiliza como base teórica a literatura das áreas da Arquivologia, Ciência da Informação e Administração. Foi aplicado um questionário aos arquivistas para conhecer o papel do Arquivo Central como órgão estratégico para o acesso à informação na Instituição, o grau de implementação da gestão e preservação de documentos, a relação entre a gestão de documentos e a implementação da Lei de Acesso à Informação e a cultura organizacional e informacional na Instituição. Também foram realizadas entrevistas com os gestores e com os implementadores da Lei de Acesso à Informação da Instituição. A investigação possibilitou identificar a importância da gestão de documentos para a efetivação do acesso à informação, bem como a existência de lacunas que levam à necessidade de revisão das políticas informacionais nas instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Gestão de documentos. Arquivos universitários.

Abstract: Discuss the impact of the Freedom of Information Act in the university archives and seeks to identify initiatives and archival information management practices at the Federal University Central

¹ O conteúdo textual deste artigo, os nomes e e-mails foram extraídos dos metadados informados e são de total responsabilidade dos autores do trabalho.

Archives of the State of Rio de Janeiro - UNIRIO to satisfy this law. It assumes that all aspects involved from the production of the documents, their processing, treatment and disposal entail the access conditions. Used as a theoretical basis to literature in the areas of Archival, Information Science and Administration. A questionnaire was applied to archivists to know the role of the Central Archive as a strategic body for access to information in the institution, the degree of implementation of documents management and preservation, the relationship between document management and Freedom of Information Act and organizational and informational culture in the institution. Interviews were conducted with managers and implementers of Freedom of Information Act. The research enabled us to identify the importance of document management for ensuring the access to information and also the existence of gaps that lead to the need to review the informational policies in higher education institutions.

Keywords: Freedom of Information Act. Records management. University archives.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) intensificou o debate sobre a necessidade da adoção de práticas de gestão das informações arquivísticas nas instituições públicas brasileiras e deu visibilidade ao fato de que o acesso à informação em qualquer organização está vinculado à existência de uma estrutura arquivística, entendida como o conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e métodos, essenciais para permitir o desenvolvimento de um fluxo de informação e documentos que vise atender às necessidades dos usuários da informação.

No contexto do Poder Executivo Federal brasileiro, as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES são espaços privilegiados de produção de conhecimento acadêmico e científico. As informações produzidas e recebidas no âmbito destas instituições constituem-se em patrimônio documental e são prova das suas ações, o que justifica a disseminação para a sociedade.

Na perspectiva de compreender a atual conjuntura da gestão das informações arquivísticas e do acesso à informação no contexto universitário, foi realizada pesquisa no âmbito do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal Fluminense, que se propôs a analisar os efeitos da Lei de Acesso à Informação na gestão das informações arquivísticas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, que é uma Fundação instituída pelo Poder Público, vinculada ao Ministério da Educação e integra o Sistema Federal de Ensino Superior. Seu Arquivo Central é órgão suplementar responsável por coordenar o Sistema de Arquivos e Protocolos da UNIRIO estabelecendo normas e promovendo a orientação técnica para o seu cumprimento.

A pesquisa teve como objetivo geral identificar as iniciativas e práticas de gestão da informação arquivística do Arquivo Central da UNIRIO. Como objetivos específicos, buscou-se: Analisar a interação do Arquivo Central da UNIRIO com os demais setores da Universidade para a implementação da gestão de documentos; Identificar se o Arquivo Central tem sido considerado um órgão estratégico para a promoção do acesso à informação na percepção dos arquivistas e gestores da Universidade; Identificar as estratégias relacionadas à gestão de documentos estabelecidas no âmbito do Arquivo Central da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, visando atender aos requisitos da Lei de Acesso à Informação; Investigar a participação dos arquivistas do Arquivo Central nos grupos de trabalho responsáveis pela operacionalização da Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

2 GESTÃO DE DOCUMENTOS EM ARQUIVOS UNIVERSITÁRIOS

Nesta pesquisa trabalhou-se com a perspectiva do arquivo universitário como um serviço arquivístico² que atua em todas as fases do documento na instituição universitária. Ou seja, intervém no documento arquivístico, desde a sua produção até o recolhimento ao arquivo permanente, visando à sistematização de instrumentos de pesquisa arquivísticos. Refere-se ainda à elaboração de treinamento dos recursos humanos da universidade com vistas a disseminar a gestão de documentos no ambiente acadêmico, além da promoção do arquivo universitário como lugar de memória da instituição universidade.

O estudo “Recomendações para Arquivos Universitários” apresentado na III Jornada de Arquivistas de Universidades em Barcelona, em 1996, conceitua arquivo universitário como:

O conjunto de documentos de qualquer data, formato ou suporte material, produzidos ou reunidos no desenvolvimento das funções e atividades dos diferentes membros e órgãos universitários, organizados e conservados para a informação e gestão administrativa, para a investigação e para a cultura. Entende-se igualmente por arquivo universitário o serviço especializado na gestão, conservação e difusão dos documentos com finalidades administrativas, docentes, investigadoras e culturais da universidade (MORENO *et al.*, 1996, p. 19, tradução nossa).

2 Jardim (1999, p. 22) ao refletir sobre a categoria “serviços arquivísticos governamentais”, refere-se a estes como: “unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, no âmbito dos quais se configuram como atividades-meio”. Neste contexto, o serviço de arquivo de uma universidade tem o papel de desenvolver atividades arquivísticas visando à melhoria das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A aplicação dos princípios da gestão de documentos é essencial para os arquivos universitários. Esta disciplina emergiu, segundo Fonseca (2005), nos Estados Unidos no contexto do crescimento das funções administrativas do Estado após a Segunda Guerra Mundial. A produção documental cresceu vertiginosamente e este fator trouxe como consequência o nascimento da profissão de gestor de documentos³, para ajudar as agências governamentais com a avalanche de documentos.

O acúmulo do volume de documentos arquivísticos tornou sua administração impossível e levou os profissionais que tratavam estes documentos a uma reformulação dos princípios empregados em seu tratamento naquele momento.

Criou-se o conceito de ciclo de vida dos documentos que é primordial para compreender as fases da gestão de documentos. Ao decompor os estágios da vida dos documentos, a fase corrente é aquela em que os documentos são amplamente acessados pelos produtores para fins diversos. A gestão dos documentos, ainda na sua produção na fase corrente, é fundamental para garantir que o documento cumpra sua função em um determinado contexto, e permite:

- o aumento da eliminação dos documentos na fonte e a diminuição do volume documental total;
- a aceleração e a sistematização da organização dos documentos;
- o aumento da proteção da informação: um documento bem classificado, ordenado e arrumado está relativamente em segurança;
- a aceleração da pesquisa de informação e o fato de obter de forma mais rápida a informação pertinente;
- a tomada de decisão esclarecida graças à informação pertinente;
- a diminuição dos impactos negativos que a mobilidade do pessoal não deixa de produzir;
- o aumento da estabilidade, da continuidade e da eficácia administrativa da organização;
- a otimização da utilização do espaço, do equipamento e dos recursos humanos;
- a racionalização e até a diminuição dos custos da organização das massas documentais (COUTURE; ROUSSEAU, 1998, p. 119).

Já na fase intermediária, as preocupações são focadas no controle do que será eliminado ou recolhido ao arquivo permanente em tempo oportuno. Sobre este aspecto, Couture e Rousseau (1998, p. 120) destacam que:

A organização dos arquivos intermediários consiste, pois, no estabelecimento de normas precisas que regem a transferência, da administração para os locais previstos para esse fim, a arrumação, a recuperação e a conservação dos documentos semi-ativos que os compõem.

³ Do inglês “*records manager*”.

Após a intervenção da gestão de documentos nas fases corrente e intermediária, os documentos são eliminados ou preservados em caráter definitivo em função de seu valor permanente. A importância dos documentos em fase permanente está relacionada, segundo Couture e Rousseau (1998), ao seu valor de testemunho.

Na Lei de Arquivos brasileira (Lei 8.159), em seu artigo 3º, gestão de documentos é conceituada 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 para guarda permanente” (BRASIL, 1991).

A eficiência provocada pelos princípios da gestão de documentos impactou o desenvolvimento dos estudos sobre arquivos universitários nos Estados Unidos. Conforme Maher (1992), percebe-se a influência de fatores sociais, políticos e econômicos, principalmente no século XX, que viabilizaram o estabelecimento dos arquivos universitários em instituições de ensino superior.

Nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial os arquivos acadêmicos deslocaram-se para uma perspectiva e metodologia distinta, provocada principalmente pelo estabelecimento do Arquivo Nacional americano em 1934, pela criação da Sociedade dos Arquivistas Americanos em 1936 e pelos grandes avanços nas práticas governamentais arquivísticas na manipulação dos “arquivos modernos” (MAHER, 1992, p. 7, tradução nossa).

As mudanças na vida social e cultural da população americana impactaram profundamente a área da Arquivologia, bem como os arquivos universitários como campo especializado. A necessidade de gerenciar os grandes volumes documentais gerados em função do incremento da diversidade do público acadêmico, e do impacto da Guerra Fria na produção científica nas universidades americanas, determinou a gestão dos arquivos de universidades e o nascimento de grupos de profissionais que compartilhavam interesses em comum no tratamento dos documentos produzidos nestas instituições (MAHER, 1992).

A participação dos representantes de arquivos universitários na comunidade arquivística norte-americana tornou-se tão significativa, que a Sociedade dos Arquivistas Americanos-SAA formou, em 1949, um Comitê de Arquivos Universitários.

Em relação às iniciativas buscando o fortalecimento dos arquivos universitários em âmbito internacional, o Conselho Internacional de Arquivos – CIA criou, em 1992, a Seção de Arquivos de Universidades e Instituição de Pesquisa - SUV. O objetivo desta seção é promover a cooperação e comunicação entre os arquivistas de universidades, sociedades científicas e instituições de pesquisa visando à reunião, divulgação e troca de informações relacionadas com a criação e administração de tais arquivos e promover simpósios,

publicações e intercâmbio de informações (CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, 2014).

No Brasil, a fim de impulsionar a gestão de documentos no setor público, foi instituído pelo Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003, o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA⁴ que visa organizar sob a forma de sistema, as atividades de gestão de documentos de arquivo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Com a aprovação do REUNI⁵ pelo Governo Federal houve ampliação de vagas no ensino superior, além do aumento de concursos para arquivista nas universidades públicas. A ampliação no número de arquivistas propiciou a troca de experiências dos profissionais que se articularam e, desde 2009, realizam reuniões bienais, os Encontros Nacionais de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior - ENARQUIFES, que se constitui em um espaço de troca de experiências profissionais e de pesquisa.

Entre outras iniciativas referentes à otimização das atividades de gestão de documentos nas universidades, encontra-se a aprovação do instrumento técnico único de classificação e avaliação das IFES aprovado em 2011 pela Portaria nº 92, de 23 de setembro de 2011 do Arquivo Nacional.

Ao analisar os arquivos universitários em âmbito internacional e nacional é possível perceber as mudanças provocadas principalmente pela complexificação das formas de pensar e organizar as universidades. Dessa maneira, a gestão de documentos nas universidades tornou-se fundamental para democratizar o acesso às informações arquivísticas destas instituições na sociedade.

3 A EMERGÊNCIA DA LEGISLAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A questão do acesso à informação está intimamente ligada a dispositivos legais que o garantam como direito fundamental. Dessa maneira, a urgência de mecanismos que salvaguardem a sua efetivação se impõe como medida de participação dos cidadãos na vida democrática do país. Canavaggio (2011) afirma que:

O acesso à informação se encontra hoje no coração das estratégias desenvolvidas pelas organizações intergovernamentais e das ações

⁴ Este sistema é composto por Subcomissões de Coordenação do SIGA nos ministérios de seu âmbito de atuação. A representação das universidades está no Ministério da Educação que compõe junto a outros órgãos a Subcomissão de Coordenação do Ministério da Educação - SubSIGA/MEC.

⁵ O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais tem o principal objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior. O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, integrando o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (BRASIL, 2013). A primeira fase do programa teve início no ano de 2008 e término em 2012.

conduzidas pela sociedade civil internacional na: luta contra a impunidade, luta contra a corrupção e promoção da boa governança, além da proteção do meio ambiente e da saúde pública (CANAVAGGIO, 2011, p. 22, tradução nossa).

A emergência de leis de acesso à informação em todo mundo e, em especial na América Latina, se configura como uma demanda do Estado democrático de direito em que se preze o respeito às liberdades civis, aos direitos humanos e garantias fundamentais.

Contudo, para que o acesso à informação preconizado pela lei seja efetivado, é fundamental que exista uma infraestrutura que permita que a informação requisitada seja encontrada e recuperada.

A promulgação de leis de acesso à informação na América Latina, foi impulsionada por fatores diversos. Ao explicar as razões da criação destas leis, Banisar (2006, p. 13, tradução nossa) menciona que “muitos países da América Latina que adotaram Leis de Acesso à Informação, foram pressionados pelo Banco Mundial e outros credores, como parte de medidas anticorrupção.” Este fator mostra que existe uma pressão global para a adoção de leis de acesso à informação direcionando as democracias para um novo regime de acesso à informação no mundo.

Considerando a legislação de acesso à informação no mundo, o Brasil foi o 90º país a instituir uma Lei de Acesso à Informação. Apesar deste direito ter sido determinado na Constituição de 1988, a criação de uma lei específica só aconteceu mais de vinte anos depois.

De acordo com o *Freedom Info*⁶, a Lei de Acesso à Informação no Brasil é o resultado de seis anos de campanha de grupos civis e organizações, principalmente da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, que organizou o primeiro Seminário de Direito de Acesso a Informação Pública em 2003. A iniciativa resultou no estabelecimento do Fórum Brasileiro para o Direito de Acesso à Informação Pública, formado a partir da aliança de organizações dedicadas a promover o direito de acesso à informação visando à adoção da respectiva legislação.

Com vistas ao desenvolvimento de uma minuta de Projeto de Lei de Acesso à Informação, formou-se, em 2005, o grupo de trabalho do Conselho de Transparência Pública e Combate a Corrupção, composto por membros da Controladoria Geral da União, e representantes do Ministério Público Federal, do Ministério das Relações Internacionais, da Associação Brasileira de Imprensa e da Transparência Brasil.

⁶ O portal freedominfo.org é uma rede virtual que une movimentos que lutam por abertura de informações. Funciona como um repositório sobre a memória institucional de campanhas de liberdade de informação em todo o mundo (FREEDOM INFO, 2013).

No final de 2007, a Ordem dos Advogados do Brasil moveu uma ação direta de inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal contra disposições da Lei Nacional de Arquivos (Lei nº 8.159) e a Lei de Classificação de Documentos (Lei nº 11.111), que permitiam a classificação de documentos por prazo indeterminado. Em abril de 2009, foi organizado o segundo Seminário Internacional de Acesso à Informação Pública. O evento acolheu especialistas dos Estados Unidos, Canadá, México e Brasil, assim como representantes do governo. No mesmo ano, o Poder Executivo enviou o projeto de lei 5228/2009 que regulamenta o acesso a informações públicas. O projeto chegou ao Senado em 2010 e em 18 de novembro de 2011, este projeto foi convertido na Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação brasileira.

O acesso à informação em qualquer âmbito está vinculado à existência de uma estrutura administrativa, entendida aqui como o conjunto de recursos humanos, materiais, tecnológicos e metodológicos essenciais para permitir o desenvolvimento de um fluxo de informação que vise atender às necessidades dos usuários da informação.

Existe um consenso sobre a necessidade de que as leis de acesso à informação venham acompanhadas de um esquema institucional adequado não apenas para o cumprimento coativo do direito, senão para coordenar os esforços de implementação e orientação de políticas no interior da administração e de disseminação na sociedade, de modo a assegurar coerência e sustentabilidade a esta política (CAINFO, 2011, p. 14, tradução nossa).

Neste contexto, ao analisar o acesso aos documentos arquivísticos como uma dimensão do direito de acesso à informação, é importante compreender que é fundamental a existência de uma infraestrutura arquivística, compreendendo infraestrutura como o conjunto de instalações ou de meios prévios necessários ao funcionamento de uma atividade ou conjunto de atividades relacionadas aos arquivos, tendo implicação direta no cumprimento de leis de acesso à informação e programas de governo com foco na transparência administrativa.

A perspectiva estratégica do acesso à informação pública no contexto das organizações está diretamente vinculada a fatores de ordem prática no interior das mesmas. Assim, todos os aspectos envolvidos desde a produção dos documentos, sua tramitação, tratamento e destinação implicarão nas condições de acesso. Sobre este assunto Duchein (1983, p. 46) alerta que,

As leis de acesso aos documentos públicos não tem serventia se não existem os meios materiais que garantam que esse acesso seja efetivo. É importante lembrar que antes de se preocupar em tornar os arquivos acessíveis, é

necessário que os documentos existam e estejam em condições de ser acessados. Devem estar fisicamente intactos e classificados.

Canavaggio (2009, p. 84) faz alusão ao modelo interamericano sobre o acesso à informação aprovado pela Organização dos Estados Americanos, em que é dedicado um parágrafo à gestão de documentos e especifica que “o organismo responsável pelos arquivos deve elaborar, em coordenação com o Comissário de Informação, um sistema de gestão de documentos que seja obrigatório para todas as autoridades públicas.” Sobre a complexidade da questão, que envolve diversos fatores de ordem política e prática na dimensão do Estado brasileiro, Jardim (2013) destaca que:

O cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados às formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações com a sociedade. Outros elementos são aqueles relacionados às reais condições, na atualidade, do uso da informação governamental pela sociedade brasileira, considerando-se o déficit histórico do Estado brasileiro em termos de transparência informacional. Uma das faces dessa precariedade político-institucional é a predominância de uma condição periférica dos serviços e instituições arquivísticas do Estado e a ausência de políticas públicas arquivísticas em nível nacional e na maioria das unidades da federação (JARDIM, 2013, p. 384-385).

Desta análise, conclui-se que o sucesso na implementação de leis de acesso à informação está relacionado a políticas de informação e práticas de gestão de documentos.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa se caracteriza como um estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior. A construção teórica da pesquisa foi realizada a partir de levantamento bibliográfico em livros, artigos, teses, dissertações, relatórios técnicos, legislação nacional e internacional. Recorreu-se para tal às bibliotecas da Universidade Federal Fluminense e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, além da Base de Dados Referencial de Artigos de Periódicos em Ciência da Informação (BRAPCI) e pesquisas no Google Acadêmico. Também foram pesquisadas informações contidas em *websites* de Instituições Arquivísticas internacionais e organizações que visam a promoção do acesso à informação.

A construção empírica da pesquisa foi realizada através de questionário, entrevistas e análise documental.

Um questionário foi aplicado para analisar a percepção dos arquivistas em exercício nas Unidades de Arquivo e Protocolo vinculadas ao Arquivo Central da UNIRIO em relação à implementação da Lei de Acesso à Informação e seu efeito na gestão de documentos na Instituição. Do total de nove arquivistas, sete responderam, tendo obtido esta fase da pesquisa

o índice de 78% de participação dos arquivistas das Unidades de Arquivo e Protocolo da UNIRIO.

As entrevistas foram realizadas com duas categorias de indivíduos:

- a) Com os responsáveis pela implementação da Lei de Acesso à informação na UNIRIO: procurou-se conhecer a formação do entrevistado, o processo de implementação da LAI na UNIRIO, informações sobre o mecanismo de acesso à informação na instituição, a transparência ativa, as informações sigilosas, entre outras. Procedeu-se ainda nesta fase da pesquisa à análise das atas do Grupo de Trabalho de Implementação da LAI. Foram entrevistados três servidores que participaram ou participam do processo de implementação da LAI na Instituição.

- b) Com os gestores da instituição: buscou-se conhecer sua visão sobre o papel do Arquivo Central na viabilização da implantação da Lei de Acesso à Informação na UNIRIO, procurando compreender o grau de conhecimento em relação às ações de gestão de documentos do Arquivo Central, o conhecimento das normas e instrumentos por ele produzidos, o nível de transparência na instituição e as mudanças que a LAI trouxe para os setores da Universidade. O público selecionado para as entrevistas se concentrou nos gestores das Pró-reitorias, Direções e Decanias. Não entraram nesta pesquisa os diretores de escolas. Participaram das entrevistas três representantes de cada hierarquia gerencial. Totalizando nove participantes ao todo.

Em relação à pesquisa documental, foram analisados os relatórios de Gestão e de Atividades da UNIRIO dos anos de 2011 – 2013, além do Plano de Desenvolvimento Institucional (2012 - 2020). Foram ainda analisadas as atas de reunião do Grupo de Trabalho de Implementação da Lei de Acesso à Informação-GT LAI, o regimento e as ordens de serviço do Arquivo Central, as resoluções que regulamentam a LAI e outros aspectos referentes ao acesso à informação na UNIRIO.

5 O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Nos últimos anos a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO sofreu modificações em diversas dimensões de sua atuação. Alguns cursos de graduação têm origem na antiga Federação das Escolas Federais Isoladas do Estado da Guanabara, porém, diversos outros cursos resultaram da expansão recente. Entre as mudanças na Universidade,

incluir-se a criação de cursos na modalidade à distância que tem um grande quantitativo de oferta de vagas.

A expansão da UNIRIO ampliou as ofertas de cursos, vagas e matrículas, porém a contratação de docentes e técnicos administrativos não sofreu acréscimos correspondentes à ampliação da oferta. Outro desafio para a Universidade é o déficit em termos de espaço físico e de equipamentos nas unidades acadêmicas.

A partir do crescimento da universidade nos últimos anos, a produção de documentos foi diretamente influenciada. A ampliação das atividades, a criação de novos cursos e a complexificação da estrutura da UNIRIO impactou de forma profunda a dinâmica de produção e organização dos documentos arquivísticos da universidade.

Nesse sentido, para a compreensão da relação entre gestão de documentos e a operacionalização da Lei de Acesso à Informação na UNIRIO, é importante entender a lógica de atuação de setores como o Arquivo Central e o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.

5.1 O ARQUIVO CENTRAL DA UNIRIO

O Arquivo Central da UNIRIO, é um órgão suplementar criado pela Resolução nº 815 de 20 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a criação e implementação do Arquivo Central – AC da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO.

Em 2011, o Arquivo Central visando aperfeiçoar a sua estrutura organizacional, assumiu, através da Resolução nº. 3.693, de 19 de agosto de 2011, uma gestão sistêmica e criou doze unidades de arquivo e protocolo setoriais, além da Gerência de Documentação Permanente, que é responsável pela execução das atividades de processamento técnico e conservação dos documentos arquivísticos de valor permanente, em diferentes suportes, recolhidos ao Arquivo Central. E a Gerência de Gestão de Documentos, que é responsável pelo desenvolvimento do conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes aos arquivos correntes e intermediários.

O Arquivo Central conta com nove arquivistas e três técnicos de arquivo, que desenvolvem as atividades que compreendem o conjunto de procedimentos e operações técnicas legais referentes à gestão de documentos em qualquer suporte nas diferentes Unidades de Arquivo e Protocolo. Os arquivistas estão vinculados às chefias de cada um desses serviços, desenvolvendo a gestão de documentos dos Centros Acadêmicos, Pró-reitorias e Unidades Suplementares.

As Unidades de Arquivo e Protocolo que possuem arquivistas, operam dentro das normas emanadas do Arquivo Central e as unidades que não possuem arquivistas recebem

assistência técnica mediante solicitação ao Arquivo Central. Porém, a falta de recursos humanos é um fator prejudicial às ações do Arquivo Central, uma vez que não é viável que este gerencie todos os documentos da UNIRIO.

Com vistas a proceder à avaliação dos documentos de arquivo, o Arquivo Central aprovou através da Portaria nº 527 de 12 de dezembro de 2005 a constituição de sua Comissão Permanente de Avaliação de Documentos⁷.

O Arquivo Central da UNIRIO é o responsável pela formulação das estratégias relacionadas ao tratamento dos documentos arquivísticos produzidos, recebidos e acumulados na Universidade. Entre as atividades diárias desenvolvidas nos arquivos da Universidade estão: o diagnóstico da situação dos arquivos, a transferência de documentos para os arquivos intermediários, o recolhimento para o Arquivo Central, a avaliação, identificação e classificação dos documentos com base nos códigos de classificação de atividades-meio da Administração Pública e nos códigos de classificação de atividades-fim das IFES, ordenação de documentos, criação de planilhas para recuperação da informação, empréstimo de documentos, atendimento a pesquisadores, elaboração de guias de fundos dos acervos, visita técnica aos arquivos correntes nas unidades administrativas, levantamento documental nos arquivos correntes, elaboração de planos de trabalho com orientação aos produtores dos documentos nas unidades administrativas, arquivamento de documentos, planejamento e acompanhamento das atividades dos protocolos central e setoriais, listagem de eliminação de documentos, armazenamento e higienização de documentos. O Arquivo Central tem por política desenvolver outras atividades através de projetos de extensão cadastrados na Pró-reitoria de Extensão e Cultura.

Os arquivistas também são responsáveis pela supervisão dos protocolos da Universidade, operacionalizando o Módulo Protocolo do Sistema de Informações para o Ensino – SIE, sistema intergrado de gestão utilizado na Universidade.

5.2 O SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO DA UNIRIO

O processo de implementação da Lei de Acesso à Informação na UNIRIO foi iniciado em 16 de março de 2012, dois meses antes da entrada da Lei em vigor. Com a nomeação da

⁷ Esta comissão foi estabelecida conforme o Decreto nº 4.073 de 03 de janeiro de 2002 que regulamenta a Lei 8.159. A CPAD tem a responsabilidade de orientar e realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida, recebida e acumulada no âmbito da UNIRIO, tendo em vista a identificação dos documentos para a guarda permanente e eliminação dos destituídos de valor.

Portaria nº 305, de 16 de março de 2012 instituiu-se um Grupo de Trabalho para planejar e executar a Lei de Acesso à Informação no âmbito da UNIRIO.

O Serviço de Informação ao Cidadão - SIC da UNIRIO - foi instituído pela ordem de serviço do gabinete da reitoria nº 004, de 25 de maio de 2012, que estabeleceu os procedimentos institucionais para o atendimento à Lei de Acesso à Informação, no âmbito da UNIRIO. O SIC, que está diretamente vinculado a Reitoria da UNIRIO, conta atualmente com dois servidores que atuam na implementação da LAI, assim como na Ouvidoria da Universidade.

A interação entre os solicitantes da informação e o SIC se dá pessoalmente ou através do e-SIC, um sistema em plataforma *web*, disponibilizado pela Controladoria Geral da União, que permite centralizar os pedidos de informação. O cidadão necessita se cadastrar para ter acesso ao sistema. O solicitante deve preencher o formulário eletrônico diretamente no e-SIC com os dados: Órgão Superior – Ministério da Educação, Órgão Vinculado – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e pode ter acesso às funcionalidades do sistema e acompanhar seus pedidos em tramitação.

Os funcionários que atuam no SIC encaminham as informações solicitadas às unidades organizacionais e fazem a mediação entre o solicitante e a unidade administrativa que possui a informação requisitada.

Em relação às informações classificadas quanto ao grau de sigilo na UNIRIO, o *link* “acesso à informação” na página *web* da Universidade remete à seção “informações classificadas”. Nesta seção consta a seguinte informação: “A UNIRIO informa que não houve informações classificadas e ou desclassificadas nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 12.527/2011 nos últimos 12 meses (16/05/2013 à 16/05/2014).

Uma Comissão Permanente de Transparência Organizacional – CPTO, diretamente subordinada a Reitoria da Universidade, foi criada pela Resolução nº 3.940, de 14 de junho de 2012, com a finalidade de atender às necessidades institucionais relacionadas à legislação vigente (Lei 12.527), em especial, no que se refere ao acesso à informação pública. Foi atribuída a esta Comissão a avaliação de documentos sigilosos, além de definir e acompanhar as ações, assim como fazer cumprir as políticas de transparência organizacional da UNIRIO. O regulamento interno da CPTO aponta um representante do Arquivo Central para compor a Comissão. Contudo, esta Comissão ainda não estava em funcionamento na Universidade até a elaboração da pesquisa

6 RESULTADOS

A UNIRIO recebeu 162 pedidos de acesso à informação entre maio de 2012 e janeiro de 2014, tendo como tempo médio de resposta aos pedidos de informação 12,87 dias, segundo dados da Controladoria Geral da União. O acesso total foi concedido a 112 pedidos de informação. Entre as negativas, sete foram dados pessoais, três pedidos incompreensíveis, duas informações sigilosas de acordo com legislação específica, e um processo decisório em curso. E com relação ao perfil dos solicitantes há predominância de estudante (24,03%), e servidor público federal (18,60%). (GGU, 2014)

Os resultados apresentados a seguir se basearam no questionário aplicado aos arquivistas, nas entrevistas realizadas com os implementadores da LAI e gestores da instituição e na pesquisa documental. Foram ressaltados os resultados mais significativos da pesquisa.

A pesquisa apontou que a gestão de documentos é essencial para o acesso à informação, porém, em relação a sua implementação na UNIRIO, ela ainda é incipiente e insatisfatória. Entre os pontos que mais se destacaram na pesquisa estão:

A posição hierárquica do Arquivo Central é benéfica para as ações do Setor, impactando diretamente na formulação e implementação de políticas na área arquivística, visto que o direito a voz e voto no Conselho Universitário é um instrumento que viabiliza a gestão participativa. Este alto grau hierárquico na estrutura da Universidade é um fator extremamente positivo para o Arquivo Central, contudo esta configuração nem sempre representa a resolução de todas as demandas internas do Setor.

Quanto à formação dos arquivistas em exercício no Arquivo Central destaca-se a alta qualificação de seu corpo profissional. Todos têm formação de bacharel em arquivologia e três também têm graduação em biblioteconomia, letras e direito. Todos têm especialização *lato-sensu* e/ou *stricto-sensu* em áreas diversas de formação. Três possuem mestrado em: Memória Social, Letras e Ciência da Informação e dois em Bens Culturais e Projetos Sociais. Um está cursando doutorado em Literatura Comparada. Porém, apesar da alta qualificação, o número de profissionais não é suficiente para atender a demanda de toda universidade. O que impossibilita que a gestão de documentos seja de alcance global na instituição. Contudo, pode-se apontar um avanço com relação às contratações de arquivistas desde 2008, que permitiram que o Arquivo se desenvolvesse e alcançasse bons indicadores na Instituição.

Em relação aos objetivos específicos, a pesquisa realizada indica que existem setores da Universidade que já foram alcançados por pelo menos algumas das atividades de gestão de

documentos operacionalizadas pelo Arquivo Central, porém o número de unidades organizacionais que ainda não passaram por intervenções arquivísticas se mostra como um fator preocupante, visto que a LAI requer que as informações estejam acessíveis e que grande parte dos documentos demandados está em fase corrente nas unidades administrativas. Entre os fatores que justificam a ausência de gestão de documentos em todas as unidades destaca-se a falta de recursos humanos em número suficiente, já que a equipe de arquivistas tem que gerenciar Unidades de Arquivo e Protocolo setoriais e realizar atividades de mutirão para tratar a massa documental acumulada que nunca tinha sido avaliada. Soma-se a este fator a falta de infraestrutura física e material, que são insatisfatórias na Universidade.

Entretanto, os avanços alcançados na atuação dos arquivistas na Universidade são evidenciados pela fala dos gestores que já obtiveram intervenção arquivística em seus setores. Apesar do número limitado de profissionais, o alcance das atividades de gestão de documentos que estão sendo desenvolvidas têm otimizado o acesso à informação e a eficiência das atividades na Instituição.

Quanto ao Arquivo Central ser considerado um órgão estratégico para a promoção do acesso à informação na universidade, a pesquisa apontou que este reconhecimento de maneira geral não existe. As pessoas reconhecem o potencial do Arquivo Central na garantia do direito de acesso à informação, mas condicionam este pressuposto a uma série de medidas relacionadas à organização, disseminação e comunicação das informações na Instituição, ações que não têm alcançado a totalidade das unidades administrativas da universidade.

Com relação às estratégias relacionadas à gestão de documentos estabelecida no âmbito do Arquivo Central da UNIRIO visando atender aos requisitos da Lei de Acesso à Informação, a pesquisa apontou que elas existem, mas de forma desarticulada com a LAI. As ações de gestão de documentos na Instituição acontecem, mas percebe-se que os gestores não entendem a sua relação com a efetivação do acesso à informação. Pode-se inferir que existe um problema de *marketing* no Arquivo da UNIRIO. A autopromoção das atividades não está sendo efetiva e oportunidades de ampliação das relações profissionais com outros setores estão sendo desperdiçadas.

Em relação à investigação da participação do Setor de Arquivo nos grupos de trabalho responsáveis pela operacionalização da Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, destaca-se como um ponto positivo que a UNIRIO contou com um grupo de trabalho para implementação da LAI. Este grupo possibilitou o diálogo entre diferentes atores da universidade, entre eles destaca-se a participação da direção do Arquivo

Central. Contudo este grupo não se manteve, e as discussões foram realizadas somente no momento inicial de implementação da LAI.

A capilaridade do Serviço de Arquivo é destacada como uma característica estratégica, pois as Unidades de Arquivo e Protocolo estão espalhadas por toda a Universidade, o que permite uma articulação em várias frentes de ação.

Em relação ao grau de implementação da gestão de documentos na Instituição, verificou-se que as atividades de avaliação, classificação e destinação dos documentos alcançaram um estágio elevado de desenvolvimento. O grau de sucesso destas atividades deve-se em grande medida à aplicação das tabelas de temporalidade e destinação de documentos de atividades-meio e fim. Porém, muitos setores ainda não possuem Unidades de Arquivo e Protocolo em funcionamento na Instituição, o que inviabiliza o tratamento das informações em sua completude.

Com relação às práticas de gestão de documentos para viabilizar a LAI na UNIRIO, destacam-se a necessidade de padronização de documentos, a classificação de todos os documentos na fase corrente, o estabelecimento dos fluxos documentais com controle de prazo nos setores e o desenvolvimento de tabela de temporalidade própria.

A não disponibilização de informações em instrumentos, bancos de dados ou na internet pelo Arquivo provoca um déficit de informações que poderiam alimentar a transparência ativa.

Em relação à preservação da informação arquivística, ela é praticamente inexistente na instituição, a não ser por ações básicas de higienização e requisitos mínimos para o acondicionamento dos documentos.

Quanto às atividades educativas e a preparação de materiais de cunho educativo que envolva os arquivos, pouco foi elaborado na Instituição. É importante ressaltar que estas ações são fundamentais em um arquivo universitário.

A questão de infraestrutura apresenta-se como um fator preponderante para o progresso do Setor de Arquivo na Instituição. A falta de espaço físico, material e estrutura tecnológica para o desenvolvimento das atividades adia projetos relacionados aos documentos arquivísticos, prejudicando o potencial de uso da informação para fomentar o acesso à informação.

Quanto à participação do Arquivo Central na implementação da LAI percebe-se que a articulação do Setor de Arquivo foi muito aquém do necessário para que o mesmo se projetasse como um órgão estratégico para o acesso à informação na Universidade. A posição coadjuvante do Setor naquele momento adiou um lugar de maior visibilidade para o Arquivo

na Instituição. E atualmente a articulação do Arquivo com o Serviço de Informação ao Cidadão, atual órgão responsável pela LAI na UNIRIO, é insatisfatória.

A questão das informações sigilosas merece destaque visto que ainda não foi planejada na Universidade. Acredita-se que a participação dos arquivistas nesta discussão seja essencial.

A capacitação dos recursos humanos na temática transparência é inexistente, o que reflete no desconhecimento da LAI e na alta percepção de que a Universidade é pouco transparente.

O potencial das informações arquivísticas como insumo para atender a LAI é evidenciado na pesquisa. Porém, ficou claro que sem uma infraestrutura arquivística não é possível alcançar esta finalidade na Instituição.

Por fim, observou-se entre os entrevistados a concordância geral que a gestão de documentos promove o acesso à informação e que os instrumentos de gestão são viabilizadores do acesso às mesmas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar os efeitos da Lei de Acesso à Informação na gestão das informações arquivísticas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, tendo como perspectiva que as ações relacionadas à gestão de documentos são fundamentais para o acesso à informação e o arquivo é um serviço essencial para o desenvolvimento de políticas de gestão de documentos nas instituições acadêmicas.

A entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação colocou em evidência lacunas no tratamento dos documentos nas instituições públicas. Observa-se um distanciamento entre os aspectos legais e a prática nos arquivos.

Destaca-se a necessidade de colaboração entre os serviços de arquivo das universidades com os serviços de informação ao cidadão, com a perspectiva de ampliar o diálogo entre esses atores institucionais. Além da compreensão de que a gestão de documentos deve ser direcionada a todos os documentos produzidos na universidade, impactando positivamente a recuperação da informação em todo o ciclo de vida do documento.

Foi atingido o propósito desta pesquisa que foi o de investigar as estratégias relacionadas à gestão de documentos para alcançar melhorias nos serviços arquivísticos a partir da promulgação da Lei de Acesso à Informação na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Espera-se que este estudo instigue novas pesquisas com o aprofundamento das questões apontadas, e que possa servir como instrumento de ação para o aperfeiçoamento dos arquivos universitários e para inspirar os arquivistas das Instituições Federais de Ensino Superior a serem operadores do direito à informação de qualidade no nosso país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.conarq.gov.br>> Acesso em 23 jul. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.915, de 12 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo - SIGA, da administração pública federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 140, n. 243, 15 dez. 2003. Seção 1, p. 2.

BRASIL. 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 da União, Poder Executivo**, Brasília, DF, v. 29, n. 6, 8 jan. 1991. Seção 1, p. 455.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União, Poder Executivo**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, Edição Extra, p. 1-4.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=>>. Acesso em: 15 de abr. 2014.

BRASIL. Portaria MEC nº 47, de 19 de janeiro de 2004. Instituiu a Subcomissão de Coordenação do SIGA do Ministério da Educação – MEC. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, nº 13, seção 2, p. 7.

CAINFO. **Seguridad nacional y acceso a la información em américa latina:** Estado de situación y desafíos. Montevideo: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, 2012. 67p.

CANAVAGGIO, Perrine; BALAFREJ, Alexandra. **Vers um droit d'accès a l'information publique au Maroc.** Maroc: UNESCO. 2011.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. **Section on University and Research Institution Archives.** Disponível em: <<http://www.library.illinois.edu/ica-suv/index.php>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Dados estatísticos sobre pedidos de acesso à informação da UNIRIO.** 2014.

COUTURE, Carol. ROUSSEAU, Jean-Yves. **Os fundamentos da disciplina arquivística.** Lisboa: Dom Quixote, 1998.

DUCHEIN, Michel. **Les obstacles à l'accès, à l'utilisation et au transfert de l'information contenue dans les archives: une étude RAMP**. Paris: UNESCO, 1983.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e Ciência da Informação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FREEDOM INFO. **The Access to Information Bill in Brazil**. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/regions/latin-america/brazil/>>. Acesso em 12 mar. 2013.

JARDIM, Jose Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EDUFF, 1999.

_____. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro, v.9, n.2, nov. 2013, p. 383-405.

MAHER, William J. **The Management of College and University Archives**. Metuchen N.J. and London: Scarecrow Press and the Society of American Archivists, 1992.

MORENO, Ángeles; BORRÀS, Joaquim; BORFO, Antoni (Coord.). **Recomendaciones para archivos universitarios**. Barcelona: CAU. 1996. Disponível em: <www.archivodelauniversidad.unc.edu.ar/archivos-varios/recomendacionesarchivosuniversitarios.pdf>. Acesso em 25 nov. 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO). **Atividades do Arquivo Central**. Disponível em: <<http://www2.unirio.br/unirio/arqcent/sobre/atividades-do-arquivo-central>>. Acesso em 21 jan. 2014.

_____. **Grupo de Trabalho da Lei de Acesso à informação**. Disponível em: <<http://www.proplan.unirio.br/grupo-de-trabalho-da-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em 21 jan. 2014.

_____. **Proposta de Regimento do Arquivo Central da UNIRIO**. 2011.
_____. **Regimento do Arquivo Central**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 1991.

_____. **Resolução nº 815 de 20 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a criação e implementação do Arquivo Central –AC da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO. 1990.

_____. **Resolução nº 3693, de 19 de agosto de 2011**. Dispõe sobre a reestruturação do Arquivo Central da UNIRIO. 2011.