

GESTÃO DOCUMENTAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR CELSO RAMOS

Raphael Farias Cardoso

Graduando em Arquivologia na UFSC

raphael588@hotmail.com

Moisés Lima Dutra

moises@cin.ufsc.br

Prof. no Departamento de Ciência da Informação UFSC

Resumo: Este artigo apresenta um estudo de caso desenvolvido na prefeitura de Governador Celso Ramos (GCR), cujo objetivo principal foi identificar o grau de adaptação deste pequeno município à Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei 12.527/2011. Este estudo foi do tipo exploratório e descritivo, e utilizou pesquisa do tipo bibliográfica e documental. Os métodos para a coleta de dados foram formulário e observação, no intuito de diagnosticar o Arquivo da instituição e sua adequação à LAI. Depois da análise dos dados ficou evidente a influência da Gestão Documental sobre a adaptação à LAI. Pode-se dizer que, após um ano e meio de vigor da nova lei, umas das principais barreiras a serem superadas para adequação à LAI é a Gestão Documental. Partindo desta conclusão, foram feitas algumas sugestões de melhoria, com base na legislação e nos manuais da Controladoria Geral da União, para uma melhor adequação do município de GCR à LAI, respeitando os princípios arquivísticos. Para finalizar, identificou-se que ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas no que tange à produção acadêmica relativa ao tema deste estudo.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação. Governador Celso Ramos. Gestão documental.



1 INTRODUÇÃO

O direito ao acesso às informações produzidas sob caráter público obteve um novo significado a partir da regulamentação da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) no Brasil (BRASIL, 2011). A LAI alavanca a transparência das informações do governo, pois, independentemente de qualquer solicitação, sua observância passa a ser de caráter obrigatório em todas as esferas de poder.

O presente trabalho trata sobre a relação do Arquivo com a LAI. Toma por princípio que o setor de arquivo forma a base para que haja uma boa adequação à LAI de qualquer órgão público. A lógica entre a LAI e o Arquivo é de que é preciso possuir uma gestão documental que possa servir de suporte para a LAI. Sendo assim, a perspectiva utilizada nessa pesquisa é de que não se pode começar a implantação e a adequação à LAI antes de se ter estruturada a gestão documental.

As dificuldades com a organização dos Arquivos Públicos são cada vez mais perceptíveis desde a aprovação da LAI, quando a responsabilidade de fornecer transparência às atividades dos governos se tornou necessária e obrigatória. A problemática do artigo se sustenta nessa relação entre os arquivos públicos e a obrigatoriedade de dispor as informações. Dessa forma a transparência dos dados públicos alterou, principalmente, a postura dos profissionais que lidam com os documentos, tendo como foco principal o acesso à informação.

O presente artigo analisa a massa documental acumulada do município de Governador Celso Ramos (GCR), um dos duzentos e noventa e cinco municípios do Estado de Santa Catarina, com o intuito de verificar se o modo como é organizado o arquivo municipal favorece a adequação à LAI. Este município, situado na região da Grande Florianópolis, recebe um grande número de turistas durante o ano todo por conta das suas belezas naturais e possui aproximadamente treze mil habitantes, segundo dados da prefeitura¹. A gestão municipal que tomou posse em janeiro deste ano assumiu a prefeitura no momento de consolidação da LAI no Brasil, e é responsável por disponibilizar todos os documentos sob sua custódia.

Especificamente, este trabalho procurou conhecer o atual panorama da gestão documental no município de GCR e identificar as mudanças na rotina diária deste após a promulgação da LAI.

¹ <<http://www.governadorcelso Ramos.sc.gov.br/home/>>

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa é um estudo de caso de caráter qualitativo e descritivo, baseado em princípios exploratórios para destacar a questão da Lei de acesso na gestão diária da prefeitura de GCR.

Com base no levantamento bibliográfico e documental inicial, que incluiu também produções científicas sobre a LAI, foram criados os parâmetros para a criação dos dois instrumentos de pesquisa utilizados: o formulário e a observação *in loco*. O formulário foi desenvolvido para descrever as informações pertinentes à gestão documental aplicada na prefeitura de GCR, além de registrar o conhecimento dos funcionários com respeito à organização do Arquivo. O método de observação *in loco* na prefeitura foi essencial para coletar dados que não estavam explícitos e que puderam ser percebidos pelo pesquisador.

Nos primeiros contatos com a Prefeitura de GCR, antes do início o estudo de caso propriamente dito, se fez necessário o envio uma carta de apresentação via e-mail para explicar os objetivos da pesquisa e solicitar autorização para a mesma. A permissão foi concedida pelo funcionário que ocupa o cargo de Chefe de Gabinete do prefeito. Foram realizadas duas visitas ao local e trocados alguns e-mails com esta mesma pessoa, com vistas ao levantamento de dados.

A segunda parte da pesquisa se consistiu na análise e tabulação dos dados coletados. Com os dados devidamente organizados pôde-se fazer um diagnóstico para que se pudesse identificar qual é a situação atual da gestão documental e como a mesma é tratada.

3 ESTUDO DE CASO EM GOVERNADOR CELSO RAMOS

Segundo informações presentes no portal online da prefeitura de Governador Celso Ramos, o município foi criado em 1963, completando 50 anos em novembro de 2013. Nesse período já passaram pela prefeitura diversas gestões, que por sua vez produziram no decorrer de suas atividades seus respectivos documentos que compõem a massa documental do município. Até o momento em que foi promulgada a Lei 12.527, a quantidade de massa documental

juntamente com seu método de organização era de interesse somente da prefeitura.

O arquivo da prefeitura de GCR é parcialmente centralizado, ou seja, cada setor dispõe de seu próprio arquivo dentro da prefeitura e tem métodos independentes de organização. Quando o espaço físico é totalmente ocupado, a documentação é transferida para uma sala externa, denominada “Arquivo Morto”, ou simplesmente Arquivo. Essa sala separada é o mais próximo de um arquivo central. O “arquivo morto” é organizado por dois funcionários que possuem o ensino médio completo, sob a chefia do departamento administrativo. Uma das dificuldades encontradas deveu-se ao fato de não haver manuais de qualquer tipo, seja do arquivo ou mesmo dos métodos operacionais internos. Também não há uma tabela de temporalidade ou um plano de classificação. É preciso se destacar ainda que o termo “arquivo morto” utilizado pelos funcionários não é uma definição aplicada nos princípios arquivísticos para se referir a um arquivo, e, apesar de utilizada neste trabalho, não é endossada pelo mesmo.

3.1 Panorama atual da Gestão Documental

Há cerca de 2000 caixas de papelão sob custódia. Nesse setor ficam somente os arquivos físicos, qualquer arquivo eletrônico/digital fica na prefeitura. O documento mais antigo existente lá, segundo os funcionários, data de 1994. A localização dos documentos anteriores a esta data é desconhecida. Há indícios de falta de documentação, inclusive do período de 1994 até 2013. O acesso aos documentos é restrito apenas aos dois funcionários que trabalham no arquivo, sendo que o índice de busca interna por informação é muito alto enquanto a procura externa é extremamente baixa. Atualmente no arquivo o único projeto que está sendo desenvolvido é a organização física das caixas no Arquivo. Dentre os suportes utilizados, mapas são o único tipo de suporte especial que existe diferente do papel convencional.

O setor de Arquivo não possui climatização apropriada, nem condições físicas adequadas para os documentos. Não há sistemas anti-incêndio e nem sistemas para prevenir danos causados por água. Há fiações elétricas expostas e a ventilação do ambiente se dá pela abertura das janelas, duas no total. Os equipamentos específicos para os

documentos são caixas de papelão e estantes de madeira. Não é feita a higienização dos documentos, como a retirada de cliques e grampos, que está contribuindo para a degradação dos mesmos ao longo do tempo. O espaço físico ainda comporta mais documentos, no entanto, sem uma tabela de temporalidade não há uma eliminação racional e o Arquivo apenas está recebendo documentos sem haver qualquer eliminação adequada.

Como agravante, há o fato da cidade de GCR estar numa região litorânea, o que faz com que sejam maiores os danos causados pela proximidade com o mar.

3.2 Documentação histórica

Outra questão a ser ressaltada é o paradeiro dos documentos históricos da cidade. Um município com 50 anos deveria possuir uma extensa massa documental, mesmo que esta não estivesse organizada. Na busca por essas informações nos foi informado a respeito de um terceiro local onde existe documentação da prefeitura, um depósito anexo ao ginásio municipal. Houve uma breve visitação a este local, no qual há uma considerável quantidade de documentos amontoados com sinais visíveis de degradação avançada. Mesmo assim, a quantidade não corresponde a cinco décadas de história, apesar de fornecer indícios do que pode ter acontecido com o restante da documentação.

3.3 Adequação à LAI

Com relação à LAI, os funcionários do Arquivo afirmam que a prefeitura de GCR não está ainda completamente preparada para atender às demandas da sociedade em geral em relação à disponibilização dos dados. É preciso ressaltar que não há profissionais designados para este fim no quadro de funcionários da prefeitura.

Em tese, com uma gestão documental eficiente a tarefa de se divulgar informações de âmbito público para a sociedade já seria trabalhosa, no entanto, como este não é o caso em GCR, visualiza-se que será necessário um grande esforço para que esta adequação se concretize, conforme estabelecido por lei.

Mesmo com todas as adversidades, existe um esforço do município de GCR para cumprir os prazos estabelecidos pela LAI

dentro de suas capacidades. Dentre os prazos estipulados por lei está o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a divulgação em meio eletrônico de dados relacionados às finanças e aos gastos da prefeitura. Além das informações que estão nesse contexto, existem ainda as informações correspondentes às ações legais da prefeitura como Decretos, Leis, Portarias, etc. As informações que são dispostas sobre legislação e finanças podem ser encontradas online², sendo estes dados atualizados em média uma vez por semana. Mesmo considerando as limitações e adversidades para adequação à LAI, a CGU (CGU, 2012, 2013) está disponível para orientar aos órgãos que desejem realizar a mudanças necessárias.

3.4 Sugestões de Melhorias

A maior carência que se pode perceber é de um profissional da área de informação, uma pessoa que tenha conhecimento específico para atuar com responsabilidade em prol da documentação. A inclusão de um arquivista no quadro de colaboradores seria de grande importância. Outra ação adequada seria a criação de um arquivo central, que pudesse comportar toda a documentação, para evitar a dispersão dos documentos, e que possuísse condições mínimas para conservar e manter um arquivo.

Outras precauções a serem tomadas, igualmente importantes, são a higienização dos documentos, controle da temperatura e umidade e disponibilização de ventilação apropriada.

Há a necessidade de criação de manuais para incentivar a padronização dos procedimentos. Desta forma, conforme as gestões se sucederem, poderão se orientar por métodos previamente estabelecidos.

Para a adequação à LAI, seria apropriado que fosse criada uma comissão específica para este fim, que contasse com uma equipe multidisciplinar e com a participação do arquivista supramencionado.

²Disponível em: <<http://www.siaci.sc.gov.br/Portal.aspx?idportal=25>>
<<https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/home/index.php>>.

4 CONCLUSÕES

Pôde-se concluir que o grau de adequação GCR à LAI ainda é baixo. Em sua estratégia de adequação à LAI, a prefeitura procurou concentrar seus esforços nas ações mais urgentes para as quais os prazos já estavam expirando, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Conclui-se que uma adequação completa da prefeitura de GCR à LAI vai exigir uma reestruturação da instituição como um todo.

Coube neste trabalho igualmente mensurar o papel do Arquivo no processo de adequação à LAI, que é o de fornecer acesso aos documentos e às informações. Pudemos verificar que em uma instituição pública municipal o grande desafio para a adequação à LAI é estabelecer uma gestão documental eficiente. Desde a aprovação da LAI, as solicitações de informação em GCR vêm aumentando consideravelmente, principalmente as de origem interna.

As contribuições que esta pesquisa traz são de interesse, por um lado, para o meio acadêmico, ao instigar estudantes e pesquisadores a lançarem um olhar sobre a situação documental na sociedade, além de incentivar outros a realizarem pesquisas em circunstâncias similares. Por outro lado, serve de apoio à sociedade, trazendo conhecimentos arquivísticos para a realidade das entidades públicas. Pode servir também como base para iniciativas de implantação e adequação da LAI em outros órgãos públicos brasileiros que estejam em circunstâncias similares, pois a produção acadêmica a respeito da LAI ainda é bastante incipiente.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo foi extraído do Trabalho de Conclusão de Curso do próprio autor. Sem a presença e acompanhamento do seu orientador, professor Moisés Lima Dutra, o êxito da pesquisa não teria sido alcançado. Cabem agradecimentos também a colaboração da Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos que sempre esteve favorável ao término da pesquisa. A estrutura da Universidade Federal de Santa Catarina que possibilitou a criação e desenvolvimento do curso de Arquivologia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regulamenta o acesso a informações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 Nov 2011.

BRASIL. CGU. Controladoria Geral da União. **GUIA de implantação de Portal da Transparência**. 2012. Disponível em:

<<http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/estatico/cartilhaLei12527.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2013.

BRASIL. CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 2013. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.

DOCUMENTAL MANAGEMENT AND FREEDOM OF INFORMATION ACT: A CASE STUDY IN GOVERNADOR CELSO RAMOS (BRAZIL)

Abstract: *This paper presents a case study undertaken on the Governador Celso Ramos City Council (GCR), whose main objective was to evaluate the degree of this municipality's adaptation to The Brazilian Freedom of Information Act (LAI). This study was exploratory and descriptive, and used bibliographic and documentary research techniques. Local observation and formulary were used as well as methods for data gathering, in order to diagnose the GCR's Archive conditions and its adequacy to LAI. As a result, we could realize the influence Documental Management exerts during the LAI adaptation process, as this process remains one of the main barriers to be overcome for a good adaptation to LAI, even a year and a half since the enforcement of LAI has actually taken effect. Finally, based on the legislation observed by the Brazil's Office of Comptroller General (CGU), we make some suggestions to improve the GCR's process of adaptation to LAI. We can say, at last, that there is still a huge lack of scholarly production relating to this subject of study.*

Keywords: *Brazilian Freedom of Information Act. Governador Celso Ramos City Council. Document management.*

Originals recebidos em: 28/02/2014

Aceito para publicação em: 14/03/2014

Publicado em: 21/03/2014