

UMA POLÍTICA PÚBLICA INFORMACIONAL EM ARQUIVOS: A ATUAÇÃO DO APEES

A PUBLIC INFORMATIONAL POLICY IN ARCHIVES: THE PERFORMANCE OF APEES

Luiz Carlos da Silva
Renato Pinto Venâncio

Resumo: As inovações vivenciadas no Arquivo Público do Estado do Espírito Santo provocaram o interesse em indagar e pesquisar a respeito das políticas públicas informacionais no âmbito dos arquivos, responsáveis pelas transformações ocorridas e que levaram às mudanças que verificamos no ambiente de gestão documental. Descrevemos quais são as decisões adotadas de políticas públicas de arquivo, configuradas como gestão documental que impulsionam a qualidade da informação arquivística no âmbito governamental, com o fim de obter resultados positivos para o governo e a sociedade. Objetivamos obter respostas quanto a estas indagações, pois entendemos que as políticas públicas de arquivo subsidiam a administração e a sociedade, contribuindo para a transparência e garantem os direitos dos cidadãos, da governança e o exercício democrático do poder. Este estudo é realizado nos campos de interesses comuns entre Ciência da Informação e a Arquivologia, pela importância da gestão documental como ferramenta eficaz ao fluxo da informação social. Utilizamos o método da pesquisa documental para proporcionar o conhecimento sobre o problema de pesquisa e para aprofundar nas questões bases recorreremos ao levantamento bibliográfico. Detectamos algumas incoerências que foram apresentadas como sugestões para contribuir com as melhorias da gestão documental no atendimento das demandas sociais.

Palavras-chave: Informação. Políticas Públicas Informacionais. Políticas Públicas de Arquivo. Gestão Documental.

Abstracts: Innovations experienced in the Public Archives of the State of Espírito Santo provoked the interest in inquiring and researching about the informational public policies in the archives, responsible for the transformations occurred, and which led to changes we found in the document management environment. We describe what decisions of public archive policies are adopted, configured as document management which boost the quality of archival information in the governmental scope, in order to obtain positive results for the government and the society. We use the study to acquire answers on these inquiries, because we believe that the public archive policies subsidize the administration and society, contributing to transparency and guarantee the citizens' rights, the governance and the democratic exercise of power. This study is conducted in the fields of common interests between Archivology and Information Science, for the importance of document management as an effective tool to the flow of social information. We use the method of documentary research that will provide knowledge about the problem of research and to deepen in the issues we appealed to bibliographic databases. We detected some inconsistencies that were presented as suggestions to contribute to the improvements in document management in attending the social demands.

Keywords: Information. Public Informational policies. Public Policies Archives. Document Management.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas de arquivo, configuradas como gestão documental e implementadas no Arquivo Público do Estado do Espírito Santo - APEES, que impulsionam a

qualidade da informação arquivística no âmbito governamental, com o fim de obter resultados positivos para o governo e a sociedade, serão descritas neste texto.¹⁰⁵. Respondemos às indagações referentes às políticas públicas de arquivo - enfatizadas pela gestão documental - que subsidiam a administração e a sociedade, contribuindo para a transparência pública ao disseminar informações arquivísticas que garantem os direitos dos cidadãos: a eficiência da governança e o exercício democrático do poder.

Tal perspectiva tem respaldo teórico na Ciência da Informação e na Arquivologia, que se interessam pelas pesquisas das políticas públicas informacionais. Trata-se, aqui, da informação social, que pode estar coligada a diversos processos e envolvem acesso à informação, disseminação da informação, preservação documental, transparência da informação e preservação da memória institucional.

As políticas são as decisões utilizadas para alcançar objetivos quanto a um fim social, através de estratégias que são realizadas pelos poderes públicos. Este fim social abrange os cidadãos, que as aguardam para atendê-los num processo que envolve os direitos da cidadania, podendo estar relacionada às questões sociais, econômicas, culturais, científicas e tecnológicas.

Uma importante dimensão dessas políticas, que são públicas, diz respeito à garantia do acesso à informação registrada em suportes conhecidos como documento de arquivo.

Esses documentos arquivísticos aumentaram assustadoramente a partir da segunda guerra mundial, tornando-se necessárias ações eficazes de gerenciamento, através do controle de produção - para evitar o aumento desnecessário dos papéis armazenados e para o controle da guarda - que deve ser realizada nos documentos que realmente necessitam da custódia temporária ou permanente; para que possam ser recuperados habilmente quando forem demandados.

Diante dessas demandas, necessitamos de decisões equilibradas, formuladas através de aspectos legais, para posteriormente serem implementadas por ações políticas e, por fim, para se verificar as intercorrências que serão corrigidas pela reprogramação para rever as soluções em relação aos objetivos que não foram alcançados.

Essas políticas desenvolvidas como gestão documental - através dos órgãos estatais que armazenam esses documentos com potencial informacional - garantem o bom

¹⁰⁵ Trata-se de parte de um capítulo de dissertação do mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação – UFMG, em julho/2013.

funcionamento da administração que utiliza a burocracia, para fins de eficiência e economia; e posteriormente são conservados permanentemente pelo valor cultural, favorecendo a pesquisa de sua historicidade. Os órgãos de custódia final desses acervos, denominados Arquivos Públicos, também têm a competência de orientar programas de gestão documental na administração pública.

Apresentaremos o estudo da aplicação empírica da gestão documental, como uma política de arquivo, tendo em vista a experiência do APEES. Observaremos as técnicas e os métodos aplicados pelo APEES, instituição responsável pela gestão documental no Governo do Estado do Espírito Santo. A política pública norteadora do poder público, manifestada pelas ações arquivísticas será o objeto de análise, com o enfoque centralizado na gestão documental sistêmica desenvolvida no âmbito governamental. Essas ações, planejadas e realizadas pelo APEES, serão estudadas tendo em vista o corte cronológico 2000 a 2013.

O APEES, sujeito da pesquisa e instituição custodiadora, foi criada pelo Decreto nº 135, de 18 de julho de 1908, pelo então Presidente do Estado do Espírito Santo, Jerônimo de Souza Monteiro. Nesse decreto menciona-se a necessidade de reunir em um só local os livros e papéis existentes nas diversas repartições públicas, assim como os documentos de interesse geral, que atestassem os costumes, as praxes, assim como os processos políticos e administrativos.

O primeiro ambiente de guarda documental foi organizado no interior do Palácio do Governo, com o objetivo de unificar os documentos dispersos. A Lei de nº 559, de 02 de dezembro de 1908, regulamentou o Decreto 135, nela comenta a respeito do “Arquivo Público Espírito-Santense”, vinculado a Secretaria Geral, e, no art. 1º, sublinha-se sua finalidade de adquirir, receber e conservar, sob a classificação sistemática, todos os documentos concernentes à legislação administração, à história e às manifestações do movimento científico, literário e artístico do Estado do Espírito Santo.

Durante várias décadas o APPEES funcionou como arquivo histórico. Na década de 80, acompanhando as mudanças arquivísticas do cenário nacional, essa situação começa a mudar. O APEES passa a ser regido, a partir do ano de 1987, através do ato legal identificado pela lei nº 3.932, que o transformou em Órgão de Regime Especial, com novos cargos, nova estrutura administrativa e novo regime disciplinar. Mais recentemente, essas mudanças foram aprofundadas pela lei complementar nº 370, datada de 29/06/2006.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS EM ARQUIVOS

As políticas públicas que atendem o anseio social são também objetos em potencial de estudo na Ciência da Informação. Jardim (2008) relata a escassez de literatura das políticas públicas informacionais, especialmente as políticas públicas arquivísticas. As reflexões a respeito no âmbito da Ciência da Informação e da Arquivologia mostram-se insuficientes e criam uma lacuna nestes campos do conhecimento.

Os arquivos públicos são estratégicos quando possuem políticas bem definidas para atender demandas e necessidades de informação social. Eles reúnem registros para a defesa de direitos de quem produz o documento, permitem a atribuição de responsabilidades às decisões dos agentes públicos (IACOVINO, 2010) e servem de fontes de informações para os cidadãos. Para entendermos a importância das “políticas informacionais nos arquivos” torna-se necessário entendermos as políticas públicas arquivísticas caracterizadas como gestão documental.

2.1 O que são políticas públicas arquivísticas

As Políticas Públicas Arquivísticas são o conjunto de premissas, decisões e ações (produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social), que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.), relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2006).

Estas políticas podem ser setoriais (em funções das características de produção dos arquivos, tipologia, utilização, demarcação administrativa, etc.) e podem apresentar uma configuração nacional, regional ou local) ou gerais (JARDIM, 2006). O estudo aqui apresentado focará a gestão documental que vincula a produção dos arquivos e terá um recorte regional, por selecionar para o estudo de caso o APEES, que tem a abrangência estadual.

A formulação das políticas públicas arquivísticas nacionais está a cargo do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão nacional colegiado formado por representantes do governo e da sociedade. O Arquivo Nacional, integrante da estrutura do Ministério da Justiça, é responsável pela gestão e recolhimento dos documentos produzidos pelo Poder Executivo Federal, assim como pela preservação e pela promoção do acesso dos documentos sob sua guarda. A atuação eficaz nessa área implica em implementar a Política Nacional de Arquivos, expressa na lei 8.159/91 (SILVA, 2008).

Jardim (2003) menciona que as políticas públicas arquivísticas não têm muito sucesso por serem implantadas e concebidas à parte das demais políticas públicas, ou seja, não há transversalidade, que é a relação de uma política pública com as demais ou um grupo específico delas. Jardim (2006) comenta a respeito de políticas públicas arquivísticas que ignoram políticas públicas de informação, em nível nacional; por outro lado, há um grave problema: estas políticas de informação quase sempre desconhecem por completo as peculiaridades do universo arquivístico.

Trata-se, aliás, de um problema antigo. Há décadas, observamos algumas tentativas de formular uma política pública arquivística, a exemplo o anteprojeto datado de 1962, referente a criação do Sistema Nacional de Arquivos. Nele, o Arquivo Nacional previa a criação do Conselho Nacional de Arquivos, assim como a adoção de princípios, normas e métodos de organização e funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (JARDIM, 1999).

Contudo tal projeto não foi implantado e, posteriormente, foi elaborada a proposta de criação do Sistema Nacional de Arquivos, datada de 1978, de caráter inovador. Nela é mencionado o conceito de “informação”, também são citados o termo “informática” e a expressão “arquivos nacionais”. Apesar dos avanços alcançados, Jardim (1995) informa que a concepção fragmentada desse sistema, em parte sob a responsabilidade do Arquivo Nacional (arquivos intermediários e permanentes) e em parte entregue ao DASP (arquivos correntes), comprometeu a viabilidade da proposta.

A proposta elaborada pela direção do Arquivo Nacional, em 1988, de um Sistema Nacional de Informações Arquivísticas, considerando alguns aspectos da Teoria Geral dos Sistemas, era inovadora em relação às anteriores ao privilegiar as informações arquivísticas do patrimônio documental do país (JARDIM, 1995, p. 94). Esta proposta reconhecia [...] a “necessidade de uma política normativa de arquivos para o país” e “um centro normativo, capaz de definir regras através de uma operação descentralizada, a fim de que cada arquivo conservasse a sua autonomia e tivesse a elasticidade necessária para adequar a própria instituição [...]” (JARDIM, 1995, p. 94). Mais ainda: essa proposta poderia contribuir muito para a implantação do Sistema Nacional de Arquivos, mas não foi aprofundada.

Com a formulação da lei 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos, verificou-se um avanço, sendo a mesma definida como

[...] aquella política que formula objetivos y propone los médios apropiados para servir a los derechos y necesidades de la sociedad en su conjunto; de las instituciones productoras/receptoras de los documentos; de los interesados individuales o institucionales y, por último, de los investigadores restropectivos (VÁZQUEZ, 2004, p.5).

Notamos que Vazquez menciona que a política formula objetivos e propõe meios para servir aos direitos e necessidades da sociedade, então verificamos um distanciamento da lei 8.159/91 em relação a ênfase do autor, pois ela possui um caráter mais conceitual e atribuições de responsabilidades. Existe ainda a ambiguidade da lei acima mencionada, porque o art. 10 informa-nos que o CONARQ tem a finalidade de “implementar” a política nacional de arquivos públicos e privados, visando a gestão e à preservação e o acesso aos documentos de arquivo. Porém, o art. 18 relata que compete ao Arquivo Nacional “acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”. Apesar dessas imperfeições, a Lei de Arquivos auxiliou em muito os processos de gestão documental, por seu caráter conceitual e definidor de atribuições.

A legislação arquivística é fundamental para definir e executar as políticas públicas no campo de arquivos e para garantir sua transversalidade com setores da cultura, educação, saúde, educação, transporte, economia, meio ambiente, etc. Todas essas áreas geram a necessidade de arquivos, que passam a demandar um sistema de gerenciamento por normas e resoluções efetuadas coletivamente. Uma entidade central, com objetivo fim, deveria ser responsável pela supervisão e coordenação política, com os necessários recursos humanos e financeiros – itens, aliás, que faltam tanto ao Arquivo Nacional quanto ao CONARQ. Ao comentar sobre a necessidade de gerenciamento por normas, somos remetidos a buscar entendimentos sobre a gestão documental.

2.2 A política de gestão documental

A gestão documental surge como uma ferramenta indispensável à otimização do uso das informações contidas nos mais variados suportes. Na metade dos anos 1950, o conceito passou a ser conhecido a partir da Teoria das Três Idades: “é decorrente da impossibilidade de se lidar com o número, cada vez mais expressivo, de documentos produzidos pelas administrações públicas americanas e canadenses” (MORENO, 2008, p 73).

A Teoria das Três Idades foi uma impulsionadora da gestão documental, ela está relacionada ao valor que os documentos recebem desde a sua criação, uso e vigência administrativa. Os documentos apresentam dois valores, o valor primário, útil à administração pelo valor informativo, vinculado às atividades desenvolvidas e fluxo de trabalho; e o valor secundário que se refere ao documento caracterizado pelo seu valor para as pesquisas e investigações históricas. Nesta fase, o documento é conservado e preservado para a prova e fins culturais. Nestes ciclos os documentos passam por três fases: a produção documental

otimizada, utilização e conservação e avaliação para o recolhimento a guarda permanente ou eliminação.

Definimos a gestão documental como uma ferramenta arquivística coordenada e estruturada para administrar arquivos desde a gênese documental, na produção da informação orgânica, registrada no documento. Nas estruturas macro - como no Estado, que possui diversas subestruturas como as Secretarias -, a gestão documental é fundamental. Para que a fluidez informacional ocorra, os documentos que geram as informações precisam estar organizados. É necessário sermos enfáticos: as políticas arquivísticas, através de suas ações, facilitam o fluxo das informações por acompanhar a produção documental, ordenar, avaliar, classificar e armazenar – este conjunto de ações, desenvolvida pela arquivística moderna, se denominada “gestão documental”.

No Brasil, segundo Indolfo (2012), podemos mencionar que a gestão documental ficou mais expressiva através do ordenamento jurídico constitucional que assegurou direitos ao cidadão de receber informações dos órgãos públicos. Além disso, um preceito constitucional foi redigido determinando como dever da administração pública assumir a gestão da documentação governamental.

Constatamos, através dos comentários de Jean-Yves Rousseau, em 1979 (apud Lopes, 2009), que há um impasse criado pela divisão entre arquivística tradicional e a *gestion de documents*. Este último termo é a tradução para o francês da expressão inglesa *records management*. O referido autor questionou se a arquivística estaria dividida em duas profissões. Naquela época, a “arquivística integrada” ainda não era abordada, todavia surgiram temas próximos como a necessidade de uma política integrada de gestão de documentos, ou seja, o gerenciamento dos documentos estenderia desde a fase administrativa até a eliminação ou conservação permanente.

A arquivística tradicional desenvolveu princípios teóricos e técnicas para tratamento de arquivos permanentes, enquanto o *records management* voltou-se para os arquivos administrativos. Essas duas áreas dialogam entre si sobre uma proposta teórica e prática, em processo de construção, que recompõe a fratura existente entre os que se preocupam com os arquivos correntes e os que tratam dos permanentes.

Portanto, Indolfo (2007) declara que os arquivistas canadenses Jean-Yves Rousseau e Carol Couture apresentam com muita clareza os elementos fundamentais da teoria e prática arquivística europeia, associando-as aos *records management* norte-americano, formulando uma nova versão da disciplina, chamada “arquivística integrada”.

2.3 O proged como política pública arquivística

As políticas públicas compreendem praticamente tudo que é feito no âmbito do governo. Compreendem tantos aspectos imateriais, como uma lei ou decreto, quanto um bem ou um serviço oferecido diretamente à população, no caso de um programa ou de uma ação de governo (QUEIROZ, 2009). De uma forma mais restrita, as políticas públicas podem ser compreendidas como os planos, os programas e as ações governamentais, que articulam recursos do governo e da sociedade civil organizada. Tais políticas destinam-se a intervir na realidade para resolver os problemas dos cidadãos, bem como atender suas demandas, envolvendo um processo e um resultado.

Identificamos que o PROGED¹⁰⁶, em razão de seus objetivos previstos no Decreto 1552-R de 10/10/2005, é um programa que intervém na realidade documental para ter como resultado a melhoria no gerenciamento da documentação pública. Dessa forma, procura-se evitar a perda, o extravio ou a destruição de documentos, efetuada sem critérios, podendo acarretar danos irrecuperáveis para a Administração Pública e para os cidadãos.

Esse programa originou-se da identificação de diversos problemas, referentes à gestão de documentos. Sua origem decorreu, inicialmente, dos diagnósticos e estudos realizados por três órgãos: SEGER¹⁰⁷, PRODEST¹⁰⁸ E APEES (ESPÍRITO SANTO, 2012). Primeiramente cada um desses órgãos tentou resolver os seus problemas, que eram constantes, de maneira individual. Uma vez percebido que isso era inviável, esses órgãos sentiram a necessidade de unir esforços, para que encontrassem mecanismos que pudessem ser uniformemente adotados para tratamento dos problemas da mesma natureza e compartilhados entre todos os Órgãos do Governo do Estado.

O PROGED também teve como objetivo garantir o acesso à informação pública, de forma rápida e segura, proporcionando a transparência e excelência às ações do Estado, por meio da otimização dos procedimentos técnico-administrativos, gerando economia de tempo, segurança, controle das informações e redução de custos (ESPÍRITO SANTO, 2007). Esse tipo de programa governamental, votado para solucionar ou reduzir os problemas sociais devem ser vistos como um processo, que deve ser monitorado e continuamente ajustado, corrigido e aperfeiçoado. Após estas ações complementares é formado um ciclo permanente - que, aliás, pode ser definido como “ciclo de uma política pública” - dividido em quatro fases a

¹⁰⁶ Programa de Gestão Documental do Governo do Estado do Espírito Santo.

¹⁰⁷ Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Governo Espírito Santo.

¹⁰⁸ Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo.

formar o ciclo da política pública: "formulação, execução, avaliação e reprogramação (QUEIROZ, 2009, p. 106)".

Em decorrência das ações de avaliação da política pública, foram identificadas algumas incongruências conceituais e pretende-se efetuar os ajustes necessários no PROGED. As avaliações realizadas pelos arquivistas do APEES, os decretos 1552-R de 10/10/2005 e o 2270-E de 24/11/1981, são conflitantes em alguns pontos e para efetuar esta correção, assim como manter harmônica sua redação para a continuidade do Programa foi confeccionada uma minuta que propõe transferir a responsabilidade do programa para o APEES, como Órgão Central, conforme está redigido no **Art. 2º**; dessa forma o PROGED passaria a vincular-se à instituição arquivística pública estadual, o Arquivo Público do Estado do Espírito Santo.

2.4 Política estadual de arquivos

Tendo em vista a legislação federal atual, os arquivos passarão a desempenhar uma função social cada vez mais relevante, sendo responsáveis pela efetividade dos princípios constitucionais da transparência, do controle social da esfera pública, bem como do direito social de acesso à informação (SÃO PAULO, 2010). Estas funções sociais dos arquivos, que têm responsabilidade de fornecer informações orgânicas, desenvolvem-se através de políticas desempenhadas principalmente por atores públicos.

No início deste texto, mencionamos a afirmação de Jardim (2006), dizendo que a análise das políticas deve ser dividida em três fases sucessivas: formulação, implementação e avaliação. O termo formulação, segundo o Dicionário Larousse Cultural (1992), “é o ato ou efeito de formular, determinação das quantidades relativas dos diversos elementos que entram em uma mistura”. Ainda procurando obter o significado do infinitivo do verbo “formular”, detectamos a definição “pôr em fórmula, redigir segundo uma fórmula, exprimir de maneira precisa”.

Identificamos que formular uma política é traçar uma receita, uma fórmula, uma regra. Ao analisarmos as leis referentes ao APEES, detectamos o Decreto nº 2270-E, de 24/11/1981, que institui o Sistema Estadual de Arquivos e Comunicações Administrativas (SIAC). Esta lei, considerada como o princípio da gestão documental no APEES, é definidora quanto a obrigatoriedade da formulação e instituição do Sistema Estadual de Arquivos e da Comissão Estadual de Arquivos (com aspectos do Conselho Estadual de Arquivos).

Este decreto foi a iniciativa legal, o primeiro ordenamento jurídico para a gestão dos documentos públicos estaduais. Ela define o Arquivo Público Estadual como órgão central do SIAC – porém vinculado a Secretaria de Estado da Administração e Recursos Humanos

(SEAR). Formam o sistema, constam os órgãos setoriais compostos pelas unidades da administração direta e dos órgãos seccionais, formados pelas unidades organizacionais incumbidas das atividades de expediente, protocolo e arquivo na Administração Indireta.

O Decreto 2270-E, de 1981, apesar não prever órgãos de assessoramentos que possam ajudar na transversalidade da política nas instâncias governativas, tem a finalidade legal de assegurar a correta administração dos documentos pertencentes ao Poder Público. Dessa forma, precisam preservar os registros que tenham ou venham a ter valor permanente. Essa perspectiva, a nosso entender, seria o embrião, o marco inicial da Política Estadual dos Arquivos – pelo menos no âmbito de sua formulação.

Outro fato que nos chamou a atenção foi a afirmação da Portaria 242-N, que determina o levantamento e avaliação da produção documental da unidade organizacional “Secretaria da Fazenda”, datada de 11/06/1988. Como projeto-piloto, ela define a necessidade de se avaliar, levantar e racionalizar a produção documental, a fim de aumentar a eficiência dos arquivos permanentes, em benefício de recuperação das informações; também salienta a respeito do possível recolhimento de acervos ao APEES.

Ao longo de nossa pesquisa, verificamos, ainda, que foi editada a Portaria Nº 77 de 24 de maio de 1990, que divulga a tabela de temporalidade atividade fim da Secretaria da Fazenda (SEFA) – que, inclusive, antecede a lei dos arquivos, e também institui a formalização da Comissão de Avaliação de Documentos. É interessante ressaltar que antes do PROGED e da elaboração da tabela de atividades meio do Estado, a SEFA já tomava iniciativas isoladas para solucionar os problemas advindos do acúmulo documental referentes às atividades específicas da Secretaria da Fazenda.

O Decreto 1552-R de 10/10/2005 instituiu o Programa de Gestão Documental do Espírito Santo, com atribuições superiores ao Sistema de Arquivos, englobando-o, com poderes de atuação em instâncias acima ao Arquivo Público, e tendo como órgão Central a Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER). Após a formulação das políticas e as ações registradas nesse decreto, cumpriu-se a primeira etapa de uma política pública de arquivos, porque o programa objetiva a padronização dos procedimentos de produção, tramitação, análise, seleção e arquivamento de documentos públicos. Além disso, as ações preveem também a capacitação dos servidores e a orientação aos órgãos da administração direta e indireta, quanto à implantação, execução, aplicabilidade e avaliação do Programa.

O Decreto 1552-R não revogou o Decreto 2270-E, mas desmembrou o SIAC em Sistema Estadual de Comunicações Administrativas (SICAD) e no Sistema Estadual de Arquivos (SIARQ), ambos componentes do PROGED. O SICAD tem como órgão Central a

SEGER, o SIARQ e o Arquivo Público. Outro fator de destaque do decreto é a atribuição das funções e delegação de responsabilidades, além de instituir as Comissões de Avaliação de Documentos (CADS).

A partir dos dois decretos, notamos a formulação estruturada de uma política de gestão documental, pois tais deliberações asseguraram, do ponto de vista legal, que os documentos arquivísticos fossem mantidos fidedignos, autênticos, preservados e acessíveis ao longo do tempo, em benefício das gerações atuais e futuras através da política estadual de arquivos.

Os instrumentos de gestão são requisitos necessários para o bom desempenho de um sistema unificado de gestão arquivística de documentos e informações, para permitir uma identificação completa e padronizada dos tipos documentais produzidos, descrição de conteúdo, controle de trâmite e temporalidade nas diversas fases do ciclo de vida do documento.

O Governo do Espírito Santo utilizou a Portaria 17-R como um instrumento de gestão documental. Nela estão expostas as diretrizes para avaliação dos documentos produzidos no âmbito do Poder Executivo Estadual. A portaria também regulamentou a instituições das Comissões de Avaliação de Documentos (CADS), e ditou seus objetivos de coordenar e orientar as atividades de avaliação e seleção dos de documentos.

Um plano de reformulação da política estadual de arquivos está inserido no planejamento das ações do APEES, para melhorar a gestão documental do Poder Executivo do Espírito Santo. O resultado dos estudos sobre os fundamentos legais e o planejamento do PROGED foi apresentado aos membros do comitê gestor no dia 28/06/2012, como pontos principais da reformulação do Sistema Estadual de Arquivos. A nova proposta solicita a definição da nova carteira de projetos do PROGED e a atualização dos instrumentos de gestão documental. O ponto principal desta reformulação é o reconhecimento do APEES como órgão central do sistema, assim como a instituição de um Conselho Estadual de Arquivos, como órgão consultivo (BARBOSA, 2012).

Sabedores dessas ações do APEES, demonstraremos a seguir os resultados delas, materializadas na institucionalização das Comissões de Avaliação de Documentos, bem como nas decisões por elas executadas.

3 A COMISSÃO PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS NO PROGED: ASPECTOS LEGAIS

O Arquivo Público Estadual tem por finalidade garantir a todos os cidadãos e aos órgãos e entidades do Poder Executivo, o acesso aos documentos de arquivo e às informações

neles contidas, salvo nos casos de restrições administrativas ou legais. Essa instituição também deve ter por fim integrar e coordenar as atividades de gestão de documentos de arquivo, desenvolvidas pelos órgãos setoriais e seccionais que integram a administração pública estadual.

Partindo da premissa assegurada na Constituição Federal no art 5º, inciso XXXIII que

[...] 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 a pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado [...] (BRASIL, 1988).

Para que esses documentos estejam disponíveis são necessárias medidas de gestão documental, realizadas com implementação de ações políticas e ações legais das instituições governamentais visando a compatibilidade e uniformidade de métodos. Em relação a essa questão, uma vez mais cabe lembrar a lei maior do Brasil - o texto constitucional – que, no art. 23, comenta: “é competência comum da União, dos **Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios”: “[...] proteger os documentos [...]”.

Por outro lado, ao pesquisar a coletânea da legislação arquivística brasileira disponível no site do CONARQ, identificamos o Decreto 2270-E, datado de 24 de novembro de 1981. Nele, no art. 5º inciso III, relata-se o dever de os órgãos setoriais e seccionais (subordinados ao órgão central) de preservarem os documentos sob a respectiva guarda e zelar pela sua segurança. Entendemos que uma forma de preservar a documentação é a avaliação dos documentos que permite distinguir aqueles prescritos dos que possuem guarda permanente.

A comissão de Avaliação Documental, no PROGED, teve início a partir da Portaria 17-R. Seu objetivo é aplicar o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade com o fim de promover a transparência das atividades e a destinação dos documentos, além de coordenar e orientar as atividades de avaliação e seleção de documentos, respeitando as legislações que regem cada série documental em análise. Trata-se de um procedimento necessário no arquivo, porque através do julgamento do valor dos documentos decidiremos o que será arquivado e o que será eliminado.

A publicação do Plano de Classificação e da Tabela de Temporalidade Atividade-Meio foi considerada a propulsão inicial nas ações da gestão documental nos órgãos que compõem o poder executivo do Estado do Espírito Santo. Tal iniciativa, por sua vez, estimulou a confecção da Tabela de Temporalidade Atividade Fim, pois à medida da aplicação da primeira, notou-se que era insuficiente para avaliar todos os documentos.

A partir dessas decisões a qualidade da gestão dos documentos públicos passou a ser realizada com procedimentos controlados e planejados, com a destinação adequada e a eliminação daqueles documentos com a temporalidade expirada, liberando espaço físico e facilitando o arranjo físico e intelectual dos documentos. Vejamos a seguir o resumo dessas ações ocorridas no período 2010 a 2013, desenvolvida pelas Comissões de Avaliação de Documentos, relacionadas ao Poder Executivo estadual.

3.1 As ações de gestão documental executada pelas comissões de avaliação de documento

Apresentaremos os dados obtidos após o levantamento dos editais de eliminações no Diário Oficial - DIO-ES e as relações de eliminações fornecidas pelo APEES. Apesar de a pesquisa ser principalmente qualitativa, apresentaremos dados seriados obtidos através da investigação das mencionadas fontes.

Após formulação do Programa de Gestão Documental do Espírito Santo, diversas atividades referentes à avaliação de documentos foram desenvolvidas nos acervos dos diversos órgãos públicos. Estas ações incluíram eliminações, recolhimentos e a guarda permanente daquelas séries documentais que ainda possuíam aspectos probatórios e historicidade.

Identificamos também estas ações após analisar, nos arquivos do APEES, as listagens de eliminação e de recolhimentos oriundas do processo de gestão documental. As cópias das listagens que ficaram referentes a 2010 a 2013, estão arquivadas no Arquivo, constam nos processos que tramitaram para a aprovação do Diretor Geral, após a avaliação da Coordenação de Gestão de Documentos (COGED).

Para que o processo de eliminação tenha legitimidade é preciso que tenha o conhecimento público através de edital. Pesquisamos no site do Diário Oficial e nas listagens fornecidas pelo APEES, as eliminações de documentos ocorridas durante o período de 01/01/2005 a 31/03/2013, e resgatamos 75 editais (referente aos Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Órgãos Autônomos e Economia Mista). Esses registros continham tanto o edital de ciência e eliminação de documentos, quanto o termo de eliminação de documentos, sendo necessário separá-los porque muitos eram redundantes. Após essa apuração, constatamos que existiam 36 editais de eliminação de documentos referentes ao Poder Executivo estadual, conforme abaixo, no Tabela 1.

TABELA 1 – Número de editais publicados pelo executivo estadual

ORGÃO PÚBLICOS	SIGLA	Nº DE EDITAIS
AUDITORIA GERAL DO ESTADO	AGE	1
CASA MILITAR	CM	5
COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO	CESAN	1
DEPARTAMENTO DE TRANSITO	DETRAN	1
DIÁRIO DE IMPRENSA OFICIAL	DIO	1
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E FLORESTAL	IDAF	7
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ES	PGES	1
POLÍCIA MILITAR	PM	1
SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	SECOM	1
SECRETARIA DO ESTADO DE MEIO AMBIENTE	SEAMA	2
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	SEDU	3
SECRETARIA DE JUSTIÇA	SEJUS	1
SUPERINTENDÊNCIA DOS PROGRAMAS DE POLARIZAÇÃO INDUSTRIAL	SUPPIN	11
TOTAL		36

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo; Editais de ciência de eliminação de documentos - APPEs.

Verificamos que as duas instituições que mais se destacaram nos editais de eliminações de documento foram a Superintendência dos Programas de Polarização Industrial, órgão vinculado a Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER e o Instituto de Desenvolvimento Agrário e Florestal, vinculado a Secretaria de Agricultura – SEAG. A seguir verificaremos a quantidade de metros lineares de documentos eliminados e constatamos que foram descartados 42 metros lineares de documentos, conforme o quadro 2 a seguir

TABELA 2 – Número de eliminações mensuradas em metros lineares por órgãos

ORGÃO PÚBLICOS	SIGLA	METROS LINEARES
AUDITORIA GERAL DO ESTADO	AGE	1
CASA MILITAR	CM	3
COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO	CESAN	-
DEPARTAMENTO DE TRANSITO	DETRAN	-
ORGÃO PÚBLICOS	SIGLA	METROS LINEARES
DIÁRIO DE IMPRENSA OFICIAL	DIO	-
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E FLORESTAL	IDAF	30

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ES	PGES	-
POLÍCIA MILITAR	PM	-
SECRETARIA DO ESTADO DE MEIO AMBIENTE	SEAMA	1
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	SEDU	1
SECRETARIA DE JUSTIÇA	SEJUS	3
SUPERINTENDÊNCIA DOS PROGRAMAS DE POLARIZAÇÃO INDUSTRIAL	SUPPIN	-
TOTAL		42

Fonte: Diário Oficial do Estado do Espírito Santo; Editais de ciência de eliminação de documentos - APPEES.

Verificamos nos editais de eliminações a falta de mensuração da quantidade dos documentos eliminados, apesar de constar no modelo de edital de eliminação do Manual de Gestão Documental confeccionado pelo PROGED. Há também incidência da falta de datas-limites e referências dos conjuntos documentais eliminados. Os órgãos do quadro acima que não consta informação, deve-se ao fato do edital não informar a quantidade eliminada.

As mensurações mencionadas nos editais precisaram de conversões devido a falta de padronização das medidas. Utilizamos as tabelas de conversão para a uniformidade das medidas, conforme sugerem os instrumentos de conversões do CONARQ disponível no site <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=167> e a orientação para mensuração dos documentos textuais do Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERES), disponível no Sistema de Arquivos do Rio Grande do Sul (SIARQ-RS), site <http://www.apers.rs.gov.br/portal/siarq.php>.

Continuando a análise dos editais de eliminações, constatamos que foram implementadas 58% das eliminações por órgãos da administração direta e 42% das eliminações pelos órgãos da administração indireta.

Constatamos que o IDAF e o SUPPIN foram os órgãos que mais elaboraram editais e o IDAF ficou caracterizado como o órgão que teve maior quantidade de eliminações, porém foi impossível de avaliar se a SUPPIN teve grande número de eliminações porque esse dado não foi quantificado no edital de eliminação.

Constatamos, além das eliminações, dois recolhimentos conforme constatado através de entrevistas. Estes recolhimentos aconteceram sem os procedimentos previstos da gestão documental, ou seja, não é fruto da avaliação de documentos. Trata-se da documentação (coleção) do IDAF formato slides e o fundo do ex-governador, Victor Buaiz.

Na entrevista, a Diretoria Técnica do APEES comentou que as baixas quantidades de eliminações são devido a falhas nas Tabelas de Temporalidade Meio e a ausência de Tabelas

de Temporalidade Fim. Para sanar esta deficiência investiu no aprimoramento delas e na capacitação das CADS.

Diante das constatações da pesquisa, deveria ser recomendado conforme descrito na [Lei nº 8.159/91, art. 9º](#), que a eliminação de documentos produzidos por instituições públicas, ou de caráter público, fosse realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência (BRASIL, 1991). No âmbito do Poder Executivo Estadual, é o [APEES](#) a instituição arquivística competente para autorizar a eliminação de documentos. Os órgãos e entidades devem elaborar listagens de eliminação e encaminhá-las ao Arquivo Público para apreciação. Aprovada a listagem, faz-se a publicação de um Edital de Ciência de Eliminação de Documentos, informando o conteúdo e o prazo para contestação antes da eliminação. Os procedimentos devem seguir a [Resolução CONARQ nº 7](#), de 20 de maio de 1997.

Ao não seguir tal procedimento, o governo estadual do Espírito Santo coloca em risco a gestão de documentos, prevenindo-se, em relação ao futuro próximo, de possíveis graves problemas decorrentes de eliminações não devidas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Arquivologia objetiva manter organizados os documentos arquivísticos que deles derivam informações orgânicas que suprem as instituições públicas e organizações para atender as demandas sociais. Sem a implementação dessa política pública, dificilmente haverá a efetivação da Lei de Acesso a Informação - lei nº 12.527/11, assim como a existência da *accountability* da esfera pública (PAIVA, 2014).

A gestão documental permite a recuperação das informações em tempo hábil. Verificamos, contudo, que na administração pública estudada, isso é difícil de ser implementado, pois as instituições vinculadas ao executivo estadual carecem intensamente dos métodos adotados pela Arquivologia.

Para superar esses problemas, o APEES deveria ser transformado no órgão central do Sistema Estadual de Arquivos, prestando serviços de orientações e treinamentos através de convênios e parcerias para a capacitação dos servidores. Através dessa iniciativa objetiva-se diminuir as incertezas e dificuldades, para melhorar o gerenciamento dos suportes documentais.

No APEES, aliás, foram desenvolvidas algumas ações, como: manual de gestão documental, plano de classificação, tabela de temporalidade, orientação em relação à comissão de avaliação de documentos e da comissão de capacitação de servidores. Notamos,

porém, que essas ações configuram-se como uma primeira etapa – a da “formulação” - da “política pública”. Também constatamos, no âmbito da “implementação”, a aplicação fragmentada dessa política. Verificou-se, por exemplo, que a SEGER se ocupa dos arquivos correntes, enquanto o APEES é responsável pelos arquivos intermediários e permanentes - isso gera problemas, fragmentando o desenho do sistema de arquivos e inviabilizando a implementação da política pública.

Em relação à reprogramação dessa política pública, deixaremos aqui nossa contribuição com sugestões para que tenham êxito nessas iniciativas:

Atualmente, as autoridades da administração direta e indireta assinaram editais de eliminação. Isso constitui um procedimento equivocado, pois deveria ser executada apenas pelo diretor do APEES – na condição de presidente do Sistema ou Conselho Estadual de Arquivos;

Registram-se ocorrências de editais de eliminação, em órgão sem Comissão de Avaliação de Documentos, uma evidência da ausência de gestão documental, ou seja, paliativos para situações isoladas e atividade em desrespeito às orientações do CONARQ;

É urgente corrigir a falta de padronização das informações inseridas nos editais de eliminação (ausência da data limite e da mensuração da eliminação);

A identificação dos conjuntos eliminados está confusa, ora são mencionadas séries, ora espécie ou tipologia documental;

Também verificamos a falta do código de classificação em alguns editais ou listas anexas.

Cabe ainda sublinhar que foram eliminados impressos, considerados obsoletos, sem análise de seu valor arquivístico.

Consideramos que o resultado das avaliações dos documentos que geraram as eliminações foram tímidas, mas não inexpressivas porque são ações políticas organizadas e estruturadas para obter êxitos.

Ressaltamos ainda que é preciso investir na qualidade das CPADs, principalmente no treinamento dos profissionais nelas envolvidos.

Este estudo pretendeu colaborar para a divulgação da política pública de arquivo desenvolvida pelo Arquivo Público do Espírito Santo, bem como colaborar para seu aprimoramento. A investigação permitiu localizar as etapas da política arquivística implantada nesse Estado, e acompanhar as ações estratégicas para a melhoria delas, através do empenho dos funcionários que, incansáveis, proporcionaram, ao longo dos últimos anos, um avanço inquestionável nas atividades arquivísticas estadual.

Justamente por acreditarmos no potencial do APEES, como órgão do governo do Espírito Santo vocacionado e habilitado legalmente para conduzir o Sistema de

Gerenciamento Arquivístico, com a qualidade indispensável em termos de retornos sociais, abordamos criticamente sua atuação, na esperança de contribuir para seu aprimoramento.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Anderson Gomes. A atuação do Arquivo Público do Estado do Espírito Santo nos convênios com os arquivos municipais capixabas através do PROGED. In: CONGRESSO NACIONAL DE ARQUIVOLOGIA, 5., 2012, Salvador. Anais... Disponível em: <<http://www.enara.org.br/cna2012/anais/AnaisVCNA2012.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 12 mar. 2011.

ESPÍRITO SANTO (Estado). PROGED Programa de Gestão Documental do Governo do Estado do Espírito Santo. Governo do Estado do Espírito Santo, 2012.

IACOVINO, L. Archives as arsenals of accountability. EASTWOOD, Terry; MACNEIL, Heather. Currents of archival thinking. Santa Barbara: Libraries Unlimited, 2010, p. 181-212.

INDOLFO, A. C. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. **Arquivística.net**, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p. 28-60, jul./dez. 2007.

INDOLFO, A. C. Vinte anos da lei de arquivos: a questão da gestão de documentos. In: VENÂNCIO, Renato; NASCIMENTO, Adalson. **Universidades & Arquivos: gestão ensino e pesquisa**. Belo Horizonte: Escola da Ciência da Informação da UFMG, 2012, p. 9-22.

JARDIM, José Maria. Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil. Niterói: EDUFF, 1995.

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

JARDIM, José Maria. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In: MATTAR, Eliana (Org.). **Acesso a informação e política de arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. p. 37- 45.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios atores e processos. **Arq. & Adm.** Rio de Janeiro, v.5, n.2, jul/dez. 2006.

JARDIM, José Maria. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E BIBLIOTECONOMIA, 9., 2008, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30774-32938-1-PB.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2011.

LOPES, Luís Carlos. **A nova Arquivística na modernização administrativa**. 2. ed. Brasília: Projecto Editorial, 2009.

MORENO, Nádina Aparecida. Gestão Documental ou gestão de documentos: trajetória histórica. In: **Gestão em Arquivologia: abordagens múltiplas**. BARTALO, Linete; MORENO, Nádina Aparecida (Org). Londrina: EDUEL, 2008.

PAIVA, Marília de Abreu Martins . Os arquivos e o acesso à informação pública no Brasil: desafios e perspectivas. In: Maria Aparecida Moura. (Org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 127-136.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2. ed. rev. atual. e ampl. – Curitiba, Ibepe, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Política Pública de Arquivos e Gestão Documental do Estado de São Paulo. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2010.

SILVA, Sérgio C. de Albite. A Preservação da Informação Arquivística Governamental nas Políticas Públicas do Brasil. Rio de Janeiro: AAB/FAPERJ, 2008.

VAZQUEZ, Manuel. Recorrido satelital sobre una política archivística. **Registro: Revista do arquivo público municipal de Indaiatuba**, Indaiatuba (SP), v.3, n. 3, p.7-14, jul. 2004: Fundação Pró-Memória de Indaiatuba. Disponível em: <http://www.promemoria.indaiatuba.sp.gov.br/pdf/registro_3.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011