

**TRANSPARÊNCIA E OPACIDADE
DO ESTADO NO BRASIL**

José Maria Jardim

**TRANSPARÊNCIA E OPACIDADE
DO ESTADO NO BRASIL:**
usos e desusos da informação governamental



EdUFF

Editora da Universidade Federal Fluminense

Niterói, RJ - 1999

Copyright © 1999 by José Maria Jardim

Direitos desta edição reservados à EdUFF - Editora da Universidade Federal Fluminense - Rua Miguel de Frias, 9 - anexo - sobreloja - Icaraí - Niterói - RJ - CEP 24220-000 - Tel.: (021) 620-8080 - ramais 200, 353 e 356
Telefax: (021) 621-6426

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização expressa da Editora.

Normalização: Anamaria da Costa Cruz

Edição de texto : Mario Newman

Projeto gráfico e editoração eletrônica: Jussara Moore de Figueiredo

Capa: Laboratório de Livre Criação - IACS/UFF - Carolina dos Anjos Jordão

Revisão: Sônia Peçanha

Supervisão gráfica: Káthia M. Pimenta Macedo

Coordenação editorial: Damião Nascimento

Catálogo-na-fonte

J37 Jardim, José Maria.

Transparência e opacidade do estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental / José Maria Jardim. — Niterói : EdUFF, 1999.

239 p. ; 21cm.

ISBN 85-228-0288-2

1. Arquivos Públicos - Brasil - Controle de acesso. 2. Informação governamental-Brasil. I. Título.

CDD 027.481

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Reitor

Cícero Mauro Fialho Rodrigues

Vice-Reitor

Fabiano da Costa Carvalho

Diretora da EdUFF

Laura Cavalcante Padilha

Comissão Editorial

Célia Frazão Linhares

Dênis Roberto Villas Boas de Moraes

Hildete Pereira de Melo Hermes de Araújo

Ivan Ramalho de Almeida

Magnólia Brasil Barbosa do Nascimento

Marco Antonio Teixeira Porto

Marlene Gomes Mendes

Regina Helena Ferreira de Souza

Rogério Haesbaert da Costa

Vera Regina Salles Sobral

Virgínia Maria Gomes de Mattos Fontes

Zairo Borges Cheibub

À Marlice, transparente presença

AGRADECIMENTOS

O percurso que culmina numa tese de doutorado e, posteriormente, a sua publicação, resulta em vários aprendizados. Há, por certo, o aprendizado que se adquire ao longo do desenvolvimento de uma pesquisa. Este corre paralelo ao aprendizado de um tipo específico de solidão. Outro é o aprendizado da teia que se traça em torno de pessoas e instituições, indispensável aos dois primeiros. Há, portanto, que agradecer em Niterói, Rio de Janeiro, Brasília, Alcalá de Henares e em Paris.

Às professoras Maria Odila Kahl Fonseca e Sandra Rebel Gomes, colegas do Departamento de Documentação da Universidade Federal Fluminense, generosas interlocutoras nos planos pessoal e intelectual.

À professora Nélide González de Gomez e demais profissionais do Departamento de Ensino e Pesquisa do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT).

À Adelaide Ramos e Cortes e aos vários colegas de órgãos federais em Brasília que gentilmente concederam-me entrevistas, fornecendo elementos fundamentais a este trabalho.

A Alain Chaigneau, carinhoso e gentil anfitrião cujas sugestões de livrarias parisienses possibilitaram o encontro com referências bibliográficas imprescindíveis a este trabalho. Sua Maison Orfila torna Paris ainda mais memorável.

À Maria Luisa Conde, professora do Departamento de Ciências da Computação da Universidade de Alcalá de Henares e diretora do Arquivo Geral da Administração da Subdireção de Arquivos Estatais da Espanha, com a qual tive o privilégio de ampliar, entre fevereiro e junho de 1997, um rico convívio intelectual e pessoal.

A Marlice Azevedo e Nelson de Souza Rodrigues pelo companheirismo, inteligência e solidário bom humor.

E à Dênia, a quintessência da transparência.

*A coroa do rei
não é de ouro nem de prata.
Eu também já usei
e sei que ela é de lata.
Não é ouro nem nunca foi,
a coroa do rei, morou?
É de lata barata
e, olhe lá, borocoxô.
Na cabeça do rei andou
e na minha andou também.
É por isso que eu digo
que não vale
um vintém.*

*(“A coroa do rei”, de
Haroldo Lobo e David Nasser)*

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	15
PREFÁCIO	17
1 INTRODUÇÃO	21
2 CONTORNOS À MEIA LUZ: ESTADO E INFORMAÇÃO	27
A INFORMAÇÃO ARQUIVÍSTICA	29
ESTADO, HEGEMONIA E CAPITAL INFORMACIONAL	33
<i>Estado e hegemonia em Gramsci</i>	33
<i>O Estado relacional em Poulantzas</i>	40
<i>O 'x' do Estado em Bourdieu</i>	44
OS ARQUIVOS COMO ESCRITA DO ESTADO	45
3 ZONAS DE LUZ E SOMBRA: TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E DIREITO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL	49
A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA (E A OPACIDADE, O TRANSLÚCIDO, O DIÁFANO...)	49
O DIREITO À INFORMAÇÃO	68
4 DESIGUALDADE , CIDADANIA E EXCLUSÃO: O ESTADO NO BRASIL	75
IGUALDADE, CIDADANIA E ESTADO	78
ESTADO, CIDADANIA E EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL	85
5 O LÓCUS DA OPACIDADE: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	97
O PERCURSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:	97
<i>Governo Sarney (1985-1990)</i>	101

<i>A administração pública e a Constituição de 1988</i>	102
<i>Governo Collor (1990-1992)</i>	102
<i>Governo Itamar Franco (1992-1995)</i>	104
<i>O Projeto de Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso</i>	105
TRAÇOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	110
<i>Estrutura Organizacional</i>	110
<i>Recursos Humanos</i>	112
<i>O discurso da modernização administrativa</i>	118
<i>A hipertrofia federal e a (des)construção do pacto federativo</i>	119
6 A BABEL INFORMACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E SISTÊMICAS	123
AS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS	123
O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SISP	136
O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS (SINAR) E O CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ)	141
A INFORMAÇÃO E A REFORMA DO ESTADO	146
7 A CONSTRUÇÃO DA OPACIDADE: A GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	149
OS ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	149
RECURSOS HUMANOS	153
RECURSOS LEGAIS	157
A LEGALIZAÇÃO DO SEGREDO PÓS-88	158
<i>A sala da transparência</i>	158
<i>O labirinto do sigilo</i>	159
RECURSOS TECNOLÓGICOS	163

8	TRANSPARECEM OS ATORES : AS DIÁFANAS FALAS	171
	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	176
	AS MACROESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DA INFORMAÇÃO	178
	AS INFRA-ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DA INFORMAÇÃO	180
	OS ARQUIVOS	181
	O PÚBLICO E O PRIVADO	186
	INFORMAÇÃO, PODER E PROCESSO DECISÓRIO	187
	AS REDES DE INFORMAÇÃO PARALELAS	189
	OPACIDADE E TRANSPARÊNCIA	191
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	203
	ANEXOS	217
	A - Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	217
	B - Decreto nº 1.173, de 29 de junho de 1994	222
	C - Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997	227
	D - Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994	233
	E - Principais aspectos da Proposta de Emenda Constitucional aprovada em 19 de novembro de 1997	237
	F - Resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional de Arquivos	239

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Estrutura da Administração Pública Federal (APF)	111
Quadro 2	Unidades organizacionais da APF	112
Quadro 3	Número de servidores da APF	114
Quadro 4	Número de servidores por ministério	114
Quadro 5	Número de servidores por faixa etária	115
Quadro 6	Nível de escolaridade dos servidores	115
Quadro 7	Remuneração dos servidores civis	116
Quadro 8	Número de servidores (1988-1997)	117
Quadro 9	Macroestruturas federais de informação/funções	124
Quadro 10	Macroestruturas federais de informação/subordinação	124
Quadro 11	Estrutura organizacional do IBAMA	127
Quadro 12	Estrutura organizacional da FUNARTE	128
Quadro 13	Estrutura organizacional das Coordenações de Documentação e Informação	131
Quadro 14	Ministérios com Coordenações de Documentação e Biblioteca(CDB) ou de Documentação e Informação (CDI)	132
Quadro 15	Ministérios que não dispõem de CDB ou CDI	134
Quadro 16	Unidades organizacionais na áreas de documentação/informação	135
Quadro 17	Classificação da informação governamental/MARE	138
Quadro 18	Arquivos federais no Rio de Janeiro e em Brasília	150
Quadro 19	Acesso aos arquivos federais no Rio de Janeiro e em Brasília	151
Quadro 20	Nível de escolaridade dos servidores nos arquivos federais/1990	154
Quadro 21	Nível de escolaridade dos servidores em arquivos federais/1997	155
Quadro 22	Principais problemas apontados pelas unidades de arquivo	155

Quadro 23	Alternativas de soluções para os problemas arquivísticos	156
Quadro 24	Categorias e características de documentos sigilosos	160
Quadro 25	Agentes classificadores e prazos de sigilo	161
Quadro 26	Acesso à informação governamental via Internet	169
Quadro 27	Profissionais da informação entrevistados	174
Quadro 28	Administradores-decisores entrevistados	175

PREFÁCIO

Durante os últimos anos, observamos uma crescente participação das questões informacionais nos diferentes fóruns de deliberação coletiva. Algumas das mais significativas dessas questões referem-se ao advento da Sociedade da Informação e do Conhecimento, e as alternativas e escolhas da Sociedade Brasileira rumo a essas transformações. Outras questões, estreitamente ligadas à Política de Informação, seriam aquelas referentes à proposta de Reforma do Estado.

É interessante pensar a partir de onde e em que direção o Estado se reforma. Qual é a ‘forma’ do Estado que agora está nessa situação de reforma?

Em sua figura moderna, as questões principais do Estado dirigiam-se sobretudo à sociedade. Foram construídos, assim, e ao mesmo tempo, um objeto do governar, a população e os saberes sobre esse objeto, como a Estatística e, de certa forma, a Arquivologia e a Documentação orientados a promover sua *governamentalidade*. Sob o modelo jurídico-representativo de Estado, a informação documentária começou a crescer e acumular-se como acompanhamento e legitimação dos atos de governo, instrumento de controle e regulação da população, além de base do cálculo antecipador do desempenho das ações do Estado sobre a população.

Ora, as propostas de reforma do Estado parecem resultar do insucesso das reformulações contemporâneas da governamentalidade.

Se na abordagem liberal atribui-se a causa desse insucesso a um excesso de intervenção de um Estado Social, outras abordagens apontam para os problemas do alargamento da esfera das demandas sociais: novas zonas e formas de gestão que ampliam o universo dos atores participantes colocam questões de coordenação e cooperação dos planos de ação para a obtenção de metas coletivas. Isto se traduziria em expectativas e demandas de ampliação da comunicação e de aumento dos fluxos de informação entre o Estado, o Governo e a Cidadania.

Carecemos, porém, na Ciência da Informação, de estudos teóricos e estratégias de pesquisa contínuas e consolidadas que abordem as questões do Estado e das políticas Públicas em suas relações com a sociedade e a Cidadania.

Não só o Estado e suas mudanças não são tematizados hoje pela Ciência da Informação com a ênfase e relevância que parecem corresponder-lhes. A emergência e multiplicação das questões informacionais não apresenta como decorrência uma participação igualmente expressiva dos pesquisadores e profissionais que têm como domínio de competência a Ciência da Informação, nas áreas de seleção metadiscursivas onde se outorgam prioridade às questões e aos saberes.

José Maria Jardim não é de eludir os compromissos epistemológica e politicamente territorializados.

Uma das qualidades de seu trabalho é a capacidade de criar ou recriar conceitos e operacionalizá-los numa compreensão eficaz da informação em seus cenários contemporâneos e, especificamente, na atual condição e configuração informacional do Estado Brasileiro. Incorpora assim à Ciência da Informação novos conceitos, tais como os de *transparência e opacidade informacional do Estado*, organizadores de sua argumentação.

Sendo seu objetivo criar uma zona de transparência que revele a opacidade informacional do Estado, poderíamos considerar que o conceito de *transparência* tem uma precedência lógica. Com um significado plural e flutuante – como o de ‘Democracia’ – suas direções de sentido não são possíveis de unificação, não há tradução perfeita entre um e outro de seus usos, entre um e outro plano teórico ou fatural onde se apresenta. Talvez nisso resida sua potência renovadora sobre modelos e abordagens das políticas de informação.

Exige-se, porém, para isso, certos cuidados.

Se identificada a “transparência” com a *inteligibilidade* do governo ou da sociedade, leva à redução da política, pois no domínio objetivo do transparente existiria a única e mais eficaz solução para todos os problemas e conflitos, a ser definida de forma monológica pela racionalidade tecnoadministrativa e seus suportes tecnológicos.

Se explicitada como condição e expressão da *comunicação pública*, pres-supõe-se já como dado aquilo que o conceito deveria abrir para sua indagação: o perfeito exercício do contrato argumentativo de uma sociedade democrática e de direito, onde pode ser afirmada a realização normativa e legitimadora da racionalidade comunicativa.

Se reforçada em sua dimensão simbólica, como expressão mítica ou efeito simbólico e afetivo da representação coletiva, ou como uma *illusio* saudosista de uma modernidade iluminista irrealizada, dar-se-ia um peso absoluto ao oposto da transparência, a *opacidade*

Finalmente, transparência ou opacidade, isolada uma da outra, transforma-se numa condição metafísica ou metapolítica – ora da Sociedade, ora do Estado – e, como tal, tratar-se-ia de categorias historiográficas antes que históricas.

Esse não é o caso no texto de Jardim. Ao manter sua argumentação numa dialética opacidade/transparência, o autor constrói um domínio informacional relacional e dinâmico, sem fixá-lo unilateralmente à busca gnoseológica de inteligibilidade, à publicização dos discursos sociais ou ao puro inconsciente das representações simbólicas. Em todo momento, seus objetos são construídos e entram em diferentes jogos de perspectivas, à luz desse pensamento relacional.

A escolha cuidadosa dessa estratégia conceitual lhe permite colocar em evidência os jogos de opacidade e transparência que situam a informação arquivística em dois planos simultâneos: à luz da *Política de Informação* e a partir de seu papel no campo do *Estado*.

Achamos oportuno destacar a importância deste tratamento argumentativo.

Em primeiro lugar, ainda que exista uma quantidade considerável de publicações e estudos acerca das Políticas de Informação, estes se ressentem muitas vezes da imprecisão e horizontalidade dos conceitos. Como Política de Informação entende-se ora Política de Informação Governamental, ora Políticas das indústrias de eletrônica, Política de infra-estruturas tecnológicas para a informação ou Políticas de Ciência e Tecnologia.

Em Jardim, a Política de Informação ganha a máxima extensão horizontal (pode ser local, nacional ou global; macro ou micropolítica) ao mesmo tempo que a máxima densidade, porque revela em seus interstícios e nós as redes do poder, seus colapsos irreversíveis, suas linhas de equivalência (padrões, metrologias, códigos, inscrições unificadoras).

O conceito de *hegemonia*, recuperado e desenvolvido a partir da construção de Gramsci e de Poulantzas, é um dos recursos teóricos utilizados para ser o mediador entre esta compreensão relacional do domínio informacional e sua concepção relacional do Estado e dos Arquivos.

A partir de uma estratégia de diferenciação e relacionamento, primeiro, do Estado e do Governo e depois, do Estado e da Sociedade, Jardim constrói uma grade categorial refinada onde serão também diferenciados e relacionados: a) a *Política de Informação* e a *Gestão de Informação* do Governo (um plano que têm seus próprios atores, ações e competências e não é um simples segmento das Políticas; b) as *tecnologias de informação* e a *informação*; c) a *noção de valor* e a *noção de informação*, podendo assim falar de valor do uso e valor do não-uso da informação.

Em segundo lugar, para consolidar seu trabalho argumentativo, Jardim trata de desnaturalizar o conceito de Estado: nem o Estado-Coisa (instrumento passivo – neutro ou manipulado por uma única classe, Estado-aparelho) nem o Estado-Sujeito (autonomia absoluta; modelo hegeliano do Estado racionalizador da sociedade). Antes que um dispositivo unitário, o Estado é uma rede de dispositivos, um campo onde cabem estratégias divergentes e segmentadoras. Se o Estado acumula capital informacional, ele é também cenário de lutas por sua definição e distribuição.

Nesse sentido, a informação arquivística, “por seu caráter reflexo da ação do Estado”, reproduz todos os discursos, ações e estratégias desenvolvidas em seu campo.

Ora, numa concepção relacional do Estado e da Informação, os graus de transparência ou opacidade são expressão dos projetos políticos dominan-

tes e não efeitos causais da racionalidade ou irracionalidade administrativa da gestão pública. Direção do desejo e não desempenho.

Até onde o Estado Brasileiro, hoje, responde a esse quadro?

Chegado a este ponto, Jardim coloca lado a lado, duas lógicas de comunicação e informação: *uma responde ao modelo contratual das democracias de direito*, as quais parecem pressupor um *minimum lógico* e um *minimum ético* que colocaria as condições de validade do contrato comunicacional - informacional como condição de possibilidade do contrato social, de modo que a Cidadania Informacional garante toda outra expressão da Cidadania; *outra, responde ao modelo estratégico-hegemônico*, locus de jogos de informação de soma zero, e ponto de partida de ações pedagógicas de produção modelar dos sujeitos.

Na verdade, o mais importante na argumentação de Jardim estaria em questionar uma compreensão tecnocrática da política ou uma compreensão rousseauiana da vontade: assim como não podemos falar de verdade como uma relação evidencial entre o intelecto e as coisas, não podemos falar de política como uma relação espontânea entre o desejo e suas metas. A relação entre o Estado e a Sociedade e dos setores estatais e governamentais entre sim, depende do regime informacional que perpassa fontes/recursos de informação, infra-estruturas tecnológicas, memórias documentárias, instrumentos de processamento, culturas profissionais e posições relativas dos atores técnicos e políticos .

As inscrições (processos e produtos) permitem reatar os vínculos sociais e simbólicos que se estabelecem entre a Sociedade e o Estado. É necessário, porém, conhecer as regras de sua construção (regras organizacionais, semânticas, pragmáticas, documentárias, tecnológicas) e de suas interfaces para que exerçam sua potência de testemunhas de informação.

Jardim reúne, assim, num texto denso mas sempre claro e sedutor, a teoria política, o conhecimento histórico, a racionalidade administrativa, o olhar antropológico, mas o fato interdisciplinar que agrega significativamente todos esses discursos e saberes é o duplo jogo da transparência e da opacidade: da informação do Estado e do fazer informacional dos profissionais da informação arquivística e documentária. Na compreensão da opacidade de um poderia estar a chave do trans-aparecer dos outros.

A pesquisa atual dá continuidade ao trabalho anterior de Jardim, mais centrado nos Sistemas e Políticas de Arquivo, e aponta para novas indagações, além e aquém do Estado e em direção à Cidadania.

Esperamos, num momento próximo, o relato das iniciativas experimentais e inovadoras que buscam sem retrocessos as novas formas institucionais da informação numa Sociedade mais justa e democrática.

Maria Nelida González de Gómez

1 INTRODUÇÃO

Dezembro de 1997. Na Universidade de Oxford, Inglaterra, acadêmicos dos mais diversos perfis reuniam-se no St. Anthony's College. O Centro de Estudos Brasileiros daquela universidade promovia o Seminário "Brasil no Século XXI". Debatia-se o tema Democracia e Cidadania. Professor da cadeira de Governo, o norte-americano Alfred Stepan resumia o significado, para ele, de consolidação da democracia: "a transparência nas ações governamentais é o primeiro passo para se conseguir o fortalecimento das instituições e uma democracia de verdade" (O GLOBO, 9 dez. 1997, p. 10).

Desde a sua invenção no século passado, o Estado brasileiro, em seu sentido estrito,¹ teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos. Inserida na agenda política do país após meados dos anos oitenta deste século, a transparência do Estado manteve-se restrita à retórica do discurso democrático. Resta-nos o século XXI, como sugerido por Stepan, para a formulação de políticas e práticas informacionais que garantam a visibilidade do Estado pela sociedade civil.

Esta pesquisa inscreve-se nesta direção e procura contribuir, ainda que modestamente, para ampliar as reflexões em torno da dimensão informacional que envolve a busca pela transparência do Estado. Como objeto desta pesquisa, optou-se por focalizar o Estado brasileiro enquanto campo informacional, tendo em vista as condições de produção e disseminação da informação — em especial a informação arquivística — na administração pública federal e seu uso social.

A tese que norteia este trabalho é a de que, em níveis gerais, o aparelho de Estado não controla a si mesmo em termos informacionais. *O Estado tende a ser invisível a si mesmo*. Este quadro se expressa na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na ausência de políticas de informação. Por outro lado e em conseqüência, a opacidade informacional beneficia e é favorecida pela reprodução e ampliação do controle do Estado por classes ou frações de classe dominantes. As escassas possibilidades de acesso à informação governamental por outros grupos sociais contribuem para a hegemonia do bloco no poder e a exclusão dos setores dominados. *O Estado tende a ser invisível à sociedade civil*.

As questões que norteiam esta pesquisa derivam também da nossa condição de profissional da informação, envolvido com a gestão de instituições

¹ A distinção entre *Estado ampliado* (sociedade civil+sociedade política) e *Estado em sentido estrito* (sociedade política) encontra-se contemplada no Capítulo 2, especificamente no tópico dedicado aos conceitos de Estado e Hegemonia em Gramsci. Ao longo do texto, a menção ao *Estado* encontra-se, via de regra, referida a este *em sentido estrito*, salvo quando recorre-se explicitamente ao conceito de Estado ampliado.

arquivísticas públicas e a docência. Esta experiência foi acrescida de observações sobre o tema mediante ações de consultoria e intercâmbio técnico, nos últimos dez anos, em diversos países.²

Na América Latina, a precariedade organizacional dos arquivos públicos e o uso social incipiente da informação governamental expressam a trajetória do Estado e da sociedade civil. Os arquivos públicos latino-americanos institucionalizaram-se como resultado de um processo de independência, associado à formação de Estados modernos na região. Sob esta perspectiva, foram considerados repositórios da identidade nacional emergente como arquivos históricos.

No caso brasileiro, assinala Costa:

o papel do Arquivo [Nacional] será, portanto, não prioritariamente o de construtor da memória nacional, mas o de instrumentalizador do novo Estado, recolhendo, preservando e fornecendo ao governo, sempre que necessário, as provas jurídicas de sua existência e ação. Ao instrumentalizar o Estado e ao lhe dar identidade pela escrita legal, o Arquivo torna-se uma dimensão do próprio Estado, na medida em que espelha, através da documentação que recolhe e guarda, sua própria organização (1997, p. 52-53).

Coadjuvante como construtor da memória nacional, o Arquivo Nacional e os demais arquivos públicos brasileiros tampouco encontrarão na sua função instrumental uma atuação protagonista. Isto implicou no desenvolvimento de instituições e serviços arquivísticos “periferizados” na administração pública e incapazes de fornecer informações suficientes, em níveis quantitativo e qualitativo, ao próprio aparelho de Estado, à pesquisa científica e tecnológica e à sociedade civil.

De maneira geral, as instituições arquivísticas públicas³ brasileiras apresentam características comuns no que se refere à sua atuação. Trata-se de organizações voltadas quase exclusivamente para a guarda e acesso de documentos considerados, sem parâmetros científicos, como de “valor histórico” (presumivelmente documentos permanentes), ignorando a gestão dos documentos correntes e intermediários produzidos pela administração pública.

Os documentos que não são considerados como de “valor histórico”, tendem a ser acumulados sem critérios junto aos serviços arquivísticos do aparelho de Estado. Tal ocorre em função da inexistência de políticas

² Argentina, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Inglaterra, Itália, México, Noruega, Portugal, Uruguai.

³ Consideram-se *instituições arquivísticas públicas*, aquelas organizações cuja atividade-fim é a gestão, recolhimento, preservação e acesso de documentos produzidos por uma dada esfera governamental (ex.: o Arquivo Nacional, os arquivos estaduais e os arquivos municipais). **Os serviços arquivísticos governamentais** referem-se às unidades administrativas incumbidas de funções arquivísticas nos diversos órgãos da administração pública, no âmbito dos quais configuram-se como atividades-meio (ex.: o Serviço de Protocolo e Arquivos do Departamento de Administração do Ministério da Saúde).

arquivísticas das quais resultem programas de avaliação, eliminação e recolhimento de documentos às instituições arquivísticas.

Seja nas *instituições arquivísticas* ou nos *serviços arquivísticos*, a ausência de padrões de gestão da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos, resulta em deficiências no seu processamento técnico e acesso. Ao não desenvolverem a interação inerente ao controle do *ciclo da informação arquivística* (integrando as fases corrente, intermediária e permanente), ambas as instâncias organizacionais tornam-se desvinculadas do processo político-decisório governamental. Por outro lado, as restrições de consulta e as condições de acesso físico e intelectual dos arquivos limitam consideravelmente a sua utilização pelo administrador público e o cidadão.

Conforme Ampudia Mello (1988, p. 39, tradução do autor, grifo do autor),

A dispersão e a debilidade das estruturas arquivísticas, resultam sintomáticas da feudalização da Administração Pública, dividida em núcleos de influência e poder que, em grande parte, se baseiam no *controle privado da informação* (governamental); por outro lado, sob a heterogeneidade e improvisação das técnicas arquivísticas, pode-se destacar a *subordinação das funções públicas a interesses subjetivos daqueles que as exercem, que determinam, segundo sua conveniência, como devem integrar-se os registros de sua gestão*; por sua vez, a *marginalização e menosprezo das áreas arquivísticas*, consideradas receptáculo natural de tudo que é inútil, resultam ilustrativos do próprio descrédito do sentimento institucional na atividade governamental... em outro extremo, a falta de controle sobre os documentos oficiais que freqüentemente são objeto de apropriação por parte de funcionários governamentais, constitui um reflexo fiel da tendência a desvirtuar o caráter público da Administração, de cujo patrimônio os arquivos são parte fundamental.

O gerenciamento da informação arquivística pressupõe o controle do ciclo informacional em suas diversas etapas. Constitui, assim, uma premissa fundamental desta pesquisa que as possibilidades de *acesso à informação governamental* pelo administrador público e o cidadão encontram-se diretamente relacionadas com o conjunto de políticas e práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional.

No marco da democratização do país, após duas décadas de ditadura militar, ampliaram-se os debates sobre o *direito à informação* governamental e o *direito à privacidade*. Estas análises não alcançaram, porém, as tentativas de formulação de políticas públicas de informação nos últimos doze anos. No caso dos arquivos públicos, por exemplo, o principal projeto da área desde 1962, o Sistema Nacional de Arquivos, liderado pelo Arquivo Nacional, não chegou a ser viabilizado. Reiterado em 1978 e 1994, persiste calcado numa de suas características básicas: *a de instrumento de controle e ordenação da informação pelo Estado e para o Estado, sem vínculos com o acesso à informação pelo cidadão*.

Do ponto de vista jurídico, apesar dos dispositivos legais favorecidos pelos princípios da Constituição de 1988, a ausência de políticas públicas de informação limita significativamente as possibilidades de acesso do cidadão à informação governamental.

Observa-se um profundo desconhecimento sobre *o ciclo da informação arquivística* no cenário da *administração pública* brasileira, aí incluídas as suas demandas sociais. Trata-se de um desconhecimento por parte da própria administração pública e de suas instituições arquivísticas, bem como da universidade. A ausência de literatura brasileira a respeito é expressiva neste sentido. Por outro lado, a literatura internacional sugere padrões para a gestão da informação arquivística governamental que resultam diretamente da experiência de países onde o controle do ciclo da informação arquivística pelo Estado constitui um fenômeno historicamente reconhecível. Ao contrário do Brasil e demais países da América Latina, naqueles países o Estado formulou políticas informacionais, assumiu a informação com um recurso estratégico. Ao garantir o direito do cidadão à informação governamental, expôs-se ao controle democrático pela sociedade civil. Nestes casos, a transparência do Estado supera seus focos de opacidade.

A opacidade informacional do Estado e suas possibilidades de transparência constituem um tema ainda não contemplado como objeto de pesquisa na Ciência da Informação. Neste sentido, esta pesquisa insere-se num dos principais veios atualmente contemplados pela Ciência da Informação: *o uso social da informação*. E o faz tratando de observar paralelamente um cenário fundamental neste processo que está a merecer maiores atenções na literatura da área: *o Estado como campo informativo*.

É abundante a literatura de Ciência da Informação sobre sistemas e serviços de informação governamentais. As políticas públicas de informação tendem, porém, a ser um tema contemplado em menor escala, especialmente nos periódicos brasileiros. De modo geral, estes temas são abordados desconhecendo-se o Estado como questão teórica e processo histórico. Em conseqüência, o Estado é, no máximo, um dado implícito e naturalizado sob uma tecnicidade frequentemente neutralizada. Este trabalho procura enfatizar o Estado como campo informativo, lócus de saberes e práticas informacionais, reconhecendo sua especificidade no cenário em que se inserem. *Trata-se, portanto, de desnaturalizar o Estado como campo informacional*, requisito à análise da sua opacidade.

O exercício decorrente desta proposta de abordagem é marcadamente *interdisciplinar*. Sua tessitura foi sendo desenvolvida, desde a sua concepção, a partir de um diálogo constante – tendo a Ciência da Informação e a Arquivologia como referências permanentes – com a Ciência Política, a Administração, a História e a Sociologia. Ao favorecer esta postura, o Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do IBICT/UFRJ encoraja trajetões teóricas e metodológicas que alcançam as diversas leituras sugeridas pelo fenômeno informacional. Paralelamente, a tendência à

inclusão dos aspectos específicos da *informação arquivística* nas linhas de pesquisa estabelecidas no DEP/IBICT, sinaliza contribuições relevantes à escassa produção acadêmica em Arquivologia no Brasil. Este trabalho procurou contribuir nesta direção, além de buscar favorecer os vínculos entre a Ciência da Informação e a Arquivologia.

Sem ignorar as singularidades das relações Estado e sociedade civil no Brasil, particularmente após 1930, priorizou-se o período 1985-1997. Esta opção justifica-se em função do processo de democratização do país após 1985. Nos últimos doze anos, forjou-se o discurso pela busca da transparência do Estado e democratização da informação, culminando com a proposta em curso de reforma do Estado. Paralelamente, observam-se nestes anos redefinições institucionais e cognitivas do campo arquivístico no Brasil, além das condições que facilitaram ou desfavoreceram, em determinados casos, a busca pela formulação e implementação de políticas públicas de informação no país.

Como opção metodológica, a par da revisão de literatura sobre o tema, foram pesquisados instrumentos legais e documentos diversos relativos a programas, projetos e políticas informacionais de diversos órgãos federais. Além da base de dados SIORG (Sistema de Informações Organizacionais da Administração Federal), disponibilizada pelo MARE, (Ministério da Administração e Reforma do Estado), foram analisados os *sites* de todos os ministérios na Internet. Foram também realizadas entrevistas em Brasília com dezenove agentes públicos federais, profissionais da informação ou administradores-decisores, resultando em trinta horas de depoimentos. A coleta desses dados foi realizada entre agosto e dezembro de 1997.

O livro encontra-se delimitado basicamente em duas partes. Uma primeira parte, relativa aos capítulos dois a quatro, delimita o universo teórico que sustenta a tese sugerida. O espaço empírico, objeto da pesquisa, encontra-se visitado entre os capítulos cinco e oito.

No capítulo dois são apresentados os contornos teóricos que norteiam a teoria do Estado à qual encontra-se referida a pesquisa. Procura-se também esboçar os entrecruzamentos entre Estado e informação, enfatizando-se a informação arquivística. As diversas leituras possíveis em torno do conceito de transparência administrativa e sua configuração jurídica, o direito à informação, encontram-se explorados no capítulo três. O capítulo quatro convida o leitor ao enquadramento teórico envolvendo igualdade, cidadania e exclusão social. Estes balizamentos são remetidos às peculiaridades do Estado no Brasil, iniciando-se assim a transição para o espaço empírico privilegiado pela pesquisa.

Procurou-se reconhecer os principais elementos da administração federal no capítulo cinco, visando a sua compreensão como lócus da opacidade informacional. Este percurso inclui necessariamente as especificidades da

estruturas organizacionais e sistêmicas da informação na administração federal, abordadas no capítulo seis. A situação dos arquivos federais, além dos recursos tecnológicos, humanos e legais implicados na gestão da informação governamental, são contemplados no capítulo sete. O último capítulo apresenta a fala de atores intrinsecamente envolvidos com a opacidade informacional e as possibilidades de transparência: o profissional da informação e o administrador-decisor. As considerações finais procuram sistematizar as vias anteriormente percorridas e antever algumas outras. Instrumentos legais e documentos cuja leitura poderão favorecer a verticalização de alguns dos temas analisados foram incluídos após as referências bibliográficas de documentos citados e consultados.

2 CONTORNOS À MEIA LUZ: ESTADO E INFORMAÇÃO

Tentar pensar o Estado é expor-se a assumir um pensamento de Estado, a aplicar ao Estado categorias de pensamento produzidas pelo Estado e, portanto, a não compreender a verdade mais fundamental do Estado. (BOURDIEU, 1996)

A função do Estado e o papel da informação no mundo contemporâneo encontram-se no epicentro dos principais debates quanto às diversas configurações emergentes nos planos econômico, político, científico e cultural.

Várias análises apontam para uma crise do Estado-Nação e do Estado do bem-estar sob o impacto de um processo de globalização econômica. Este processo de globalização do capital e não-globalização do trabalho estaria promovendo a internacionalização dos Estados. As dimensões do Estado e as ações dos governos estariam, por sua vez, crescentemente condicionadas a esta globalização, levando-se a uma revisão das regras, funcionamento e alcance do conjunto de instituições através das quais se exerce o poder político em cada país. À medida em que os intercâmbios comerciais e financeiros orientam-se de acordo com decisões que não se detêm em fronteiras nacionais, as dimensões do Estado e dos governos confrontam-se com uma nova realidade cujas conseqüências ainda se desenham. Antevê-se uma revisão nas regras e alcances da presença e funcionamento do conjunto de instituições através das quais se exerce o poder político em uma nação.

Empresas transnacionais cujos recursos mobilizados superam o PIB de muitos países seriam atores protagonistas neste processo marcado por um intenso fluxo comercial e de capitais internacionais. Por outro lado, uma nova ordem econômica mundial estaria em formação a partir de três grandes blocos: o europeu, o americano e o asiático.

Sob este mesmo quadro histórico, seria possível observar, particularmente a partir da experiência de países de capitalismo avançado, a constituição de uma “sociedade da informação”. Esta seria baseada, entre outros aspectos, no conhecimento e nos esforços para converter a informação em conhecimento, além da quantidade e velocidade com que a informação é produzida, transmitida e processada. As redes de informação, ampliadas cotidianamente,

mente na razão direta de novos produtos tecnológicos, constituiriam uma das expressões mais evidentes deste momento.

Uma das dimensões mais demarcadas das sociedades da informação seria a velocidade com que se gera, transmite e processa informação. A informação pode ser obtida de forma praticamente imediata e, muitas vezes, a partir da mesma fonte que a produz, sem distinção de lugar. Paralelamente, observa-se uma tendência à descentralização de populações e serviços. Emergem novas formas e novos lugares de ‘reterritorialização’ do espaço e do tempo.

Como cenário de fundo, a literatura sobre o tema aponta para uma “revolução informacional” em curso.

... ela é, primeiramente, uma revolução tecnológica de conjunto, que se segue à revolução industrial em vias de terminar. Mas é muito mais que isto: constitui o anúncio e potencialidade de uma nova civilização, pós-mercantil, emergente da ultrapassagem de uma divisão que opõe os homens desde que existem as sociedades de classe... a oposição entre a classe de produtores (de mais-valia) e a classe dos improdutivos dá cada vez menos conta das relações que atualmente se estabelecem entre a produção e a informação, entre os assalariados encarregados de “tratar a informação” (LOJKINE, 1995, p. 11).

Neste quadro, uma *ordem internacional da informação*¹ tenderia a opor países detentores de informações estratégicas, grandes centros de pesquisa e formação (*centros informacionais*), àqueles onde predomina o analfabetismo e, portanto, sob o risco de serem excluídos das economias da informação (*periferia não informada*).

...basta olhar para a guerra que se trava pelo controle mundial da informação, a histeria que hoje cerca as discussões referentes à legislação sobre a propriedade intelectual, a vertiginosa privatização dos sistemas de telecomunicações e a rapidez com a qual as mega empresas mundiais estão colocando ‘catracas’ ou ‘pedágios’ sobre a produção e circulação do conhecimento, para se dar conta que esta democratização é apenas possibilidade (DOWBOR, 1997, p. 38).

A esta situação de *desigualdade informacional*, corresponderia, portanto, o maior desafio da revolução informacional: “a partilha da informação, da qual a apropriação privada e o monopólio social são também uma fonte de ineficácia e de paralisia mesmo para aqueles que a monopolizam” (DOWBOR, 1997, p. 237).

Além de enormes disparidades informacionais entre Norte e Sul, observa-se o risco de, inclusive nos países industrializados, ocorrer o mesmo envolvendo de um lado, a “apropriação das tecnologias pelos técnicos,

¹ A distribuição da INTERNET é de 72% na América do Norte, 23% na Europa e 5% em outras partes do mundo (Internet.br, ano 1, n. 1, 1996).

engenheiros, os ‘cultivados’, e de outro lado, a exclusão dos demais” (ROBIN, 1996). Como observado na Resolução do Conselho Europeu,

as vastas perspectivas oferecidas pela sociedade da informação são ameaçadas pelo risco de exclusão de trabalhadores não qualificados ou pouco qualificados, a emergência de uma sociedade dual, o agravamento das desigualdades entre as regiões, entre zonas urbanas e rurais assim como entre regiões centrais e periféricas, o isolamento dos indivíduos, a violação da vida privada e diversos outros problemas éticos (Resolução A4-0073/94).

Vê-se, portanto, que as noções de globalização e sociedade de informação implicam numa terceira, a de *economia da informação*. Trata-se, neste caso, de se reconhecer a informação como um recurso estratégico.

Este quadro sinaliza, por outro lado, uma lógica de economia global que favorece a manutenção das desigualdades entre países ricos e pobres em diversos planos, inclusive na ciência e tecnologia. E, ainda, desigualdades no processo de transformação de dados em informação, de informação em conhecimento, de conhecimento em inteligência social.

Observa-se, assim, que tanto a informação como o Estado constituem fenômenos históricos contemporâneos mutuamente referidos e cada vez mais entrecruzados. Esta interseção evidencia-se, sobretudo, quando tais fenômenos são considerados sob a perspectiva da busca de igualdade e democracia em diversas partes do mundo.

Como campo informativo, o Estado moderno constitui-se numa das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para sua atuação. Seu complexo funcionamento relaciona-se diretamente com a sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações. O objeto do Estado seria, em última instância, o cidadão em suas variadas demandas, inclusive aquelas de natureza informacional.

A informação “publicizada”, produto e insumo desse processo, encontra lugar em diversos aparatos institucionais clássicos do Estado como arquivos, bibliotecas, centros de documentação etc. Estes modelos organizacionais, no entanto, já se mostram insuficientes face à emergência de novos modos de produção e uso da informação. É o caso das instituições e serviços arquivísticos governamentais e suas novas demandas organizacionais, científicas e sociais, sobretudo no países do chamado “capitalismo central”.

A INFORMAÇÃO ARQUIVÍSTICA

A noção de *informação arquivística* é recente na literatura da área e ainda carece de verticalização teórica. Na verdade, a Arquivologia tende a reconhecer os *arquivos* como seu objeto e não a *informação arquivística*. Em torno dessas duas perspectivas, situam-se as escolas de pensamento mais

conservadoras — e predominantes na área — e a mais renovadora. De modo geral, a primeira tendência encontra acolhida nos arquivos públicos europeus e, a segunda, nas escolas de Ciência da Informação nos Estados Unidos e Canadá.

A par dessas divergências, reconhece-se que algumas das características mais comuns da administração pública como *função e organização* formalmente estabelecidas são a geração, processamento técnico e consulta a informações registradas, decorrentes das suas atividades. Neste sentido, os serviços de gerenciamento da *informação arquivística* representariam um aspecto institucionalizante da administração pública. Por outro lado, os documentos arquivísticos por esta produzidos constituiriam uma linguagem que lhe é própria e indispensável à sua sobrevivência e operações. As demandas de funcionamento e coesão da administração pública justificariam, assim, os seus serviços de informação arquivística, além de outros com características específicas. Dois fenômenos sinalizam, segundo Ampudia Mello (1988, p. 12-13, tradução do autor) os processos informacionais arquivísticos dentro das administrações públicas:

...o primeiro pode denominar-se objetivação e consiste em que a informação institucional se assenta sempre sobre um suporte material...; ao segundo fenômeno pode se chamar formalização e consiste em que, dentro das instituições, a informação circula através de canais prévia e claramente estabelecidos, integrando redes que unem hierarquicamente a todas e cada uma das partes que as compõem. (...) tal informação objetivada são os documentos e arquivos que durante tantos séculos a Administração Pública tem se empenhado em produzir, assim como os canais formais de informação são os sistemas internos que esta criou para gerar, distribuir e conservar seus registros.

Ao que Ampudia Mello (1988) denomina *informação institucional*, Couture, Ducharme e Rousseau (1988, p. 51) intitulam *informação registrada orgânica*. Os *arquivos* expressam, portanto, o conjunto dessas *informações orgânicas*, quaisquer que sejam sua data de produção, seu suporte material, sua natureza, acumuladas por uma organização (ou pessoa física), em decorrência das suas ações.

Inicialmente, os arquivos são conservados por seu *valor primário* ou seja, administrativo, legal, financeiro ou probatório. A gestão da informação arquivística encontra-se, neste momento, relacionada diretamente ao processo político decisório da organização que a produziu. Em seguida, sua conservação justifica-se por seu *valor secundário*, ou seja, de testemunho, ou de “informação geral”. Sua inserção no processo decisório da organização tende a ser residual nesta fase.

A informação arquivística produzida pela administração pública cumpre, portanto, um ciclo que envolve sua produção, processamento, uso e estocagem em dois contextos: primeiramente, no *ambiente organizacional da sua produção* e, num segundo momento, no marco das *instituições*

arquivísticas responsáveis pela normalização da gestão de documentos correntes e intermediários, bem como pela preservação e o acesso ao patrimônio documental arquivístico.²

No primeiro cenário, a informação arquivística encontra-se relacionada às demandas do processo decisório governamental (*arquivos correntes*). À medida em que esta informação torna-se menos utilizada ao longo do processo decisório, tende-se a eliminá-la ou a conservá-la temporariamente (*arquivos intermediários* gerenciados pela própria administração produtora ou pelas instituições arquivísticas). Para tal, consideram-se as possibilidades de uso eventual da informação pelo organismo produtor ou a sua condição de documento de valor permanente. A esta configuração chegariam, segundo a UNESCO, em torno de 10% dos documentos produzidos (*arquivos permanentes*). A utilização da informação arquivística difere, neste momento, daquela inicial, quando associada ao processo decisório. Constituindo os arquivos permanentes, estes documentos têm sua guarda e acesso pelas instituições arquivísticas justificados pelo seu uso para a pesquisa científica ou como fator de testemunho das ações do Estado e garantia de direitos dos cidadãos.

No âmbito da cadeia informacional arquivística referente às três idades (corrente, intermediária e permanente) dos arquivos, o *ciclo da informação arquivística* envolve, por princípio, as seguintes etapas:

a) *no contexto organizacional de produção:*

- produção;
- processamento técnico;
- uso privilegiado pelo administrador e, excepcionalmente, pelo cidadão e pesquisador científico;
- estocagem das informações de uso corrente e, em alguns casos, das que se encontram em fase intermediária;
- eliminação e transferência / recolhimento para as instituições arquivísticas.

²No Brasil, a Lei 8.159, em consonância com a literatura arquivística internacional, conceitua os documentos arquivísticos produzidos pela administração pública como correntes, intermediários e permanentes (Art. 8º):

“§1º-Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas freqüentes.

§2º - Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§3º-Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados”.

b) nas instituições arquivísticas:

- recolhimento;
- estocagem das informações consideradas de valor permanente³ e, em certas situações, daquelas em fase intermediária;
- processamento técnico;
- uso pelo cidadão e o pesquisador científico e, eventualmente, pelo administrador público.

O gerenciamento da informação arquivística pressupõe o controle dessas etapas, contempladas na formulação e implementação de políticas públicas.

Considerando a literatura da área e as práticas desenvolvidas em alguns países, pode-se sugerir que tais políticas têm como pressupostos:

- o reconhecimento da informação governamental como um recurso fundamental para o Estado e a sociedade civil;
- a informação governamental contempla a sociedade civil com conhecimento do Estado e da própria sociedade civil — passado e presente;
- a informação assegura transparência ao Estado, facilitando ao governo administrar suas diversas funções sociais;
- o livre fluxo de informação entre Estado e sociedade civil é essencial para uma sociedade democrática: cabe, assim, ao governo minimizar a carga de demandas sobre a sociedade civil, diminuindo o custo de suas atividades de informação e maximizando a utilização da informação governamental;
- os benefícios sociais derivados da informação governamental devem exceder os custos públicos da informação, ainda que tais benefícios não possam ser sempre quantificáveis;
- o direito individual à privacidade deve ser protegido nas atividades de informação do governo ;
- a gestão de documentos (correntes e intermediários) governamentais é essencial para assegurar transparência e, em conjunto com a administração dos arquivos permanentes, proteger os documentos históricos do governo e assegurar direitos legais e financeiros ao Estado e à sociedade civil;
- o intercâmbio transparente e eficiente de informação científica e tecnológica, estimula a excelência na pesquisa científica e o uso efetivo dos recursos públicos de apoio à pesquisa e desenvolvimento;

³ Mediante um processo, aparentemente técnico, de avaliação e seleção de documentos públicos, naturaliza-se a “produção” da memória do Estado (JARDIM, 1995).

- a tecnologia da informação não é um fim em si mesmo: trata-se de um conjunto de recursos que auxilia a efetividade e eficiência das ações do governo;

- os gestores dos recursos de informação devem dispor de padrões, conhecimento e treinamento para a administração desses recursos.

Há, dessa forma, uma relação profunda entre a gestão da informação arquivística como um recurso e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade civil. As possibilidades de *acesso à informação governamental* pelo administrador público e o cidadão encontram-se diretamente relacionadas com o conjunto de práticas desenvolvidas pela administração pública no decorrer desse ciclo informacional.

Esta complexa relação envolvendo os agentes do Estado e a sociedade civil mediados pela informação arquivística, remete-nos necessariamente a uma abordagem teórica do Estado, visando à sua compreensão como campo informacional.

ESTADO, HEGEMONIA E CAPITAL INFORMACIONAL

A abordagem do Estado insere-se num conjunto de referências teóricas cuja escolha pelo cientista social implica diretamente na construção do seu objeto. Sob este esforço de construção, optou-se por um enquadramento da dimensão teórica do Estado tendo como referências fundamentais os trabalhos de Gramsci e Poulantzas. Ambos os autores, em que pese suas distinções, têm como ponto de convergência a contribuição no sentido de se flexibilizar as relações entre os planos ideológico-político e o econômico, característicos do pensamento marxista. Estas perspectivas são, em seguida, entrecruzadas com referências de uma vertente da sociologia, expressa nas reflexões de Bourdieu, ao se reconhecer o simbólico como espécie peculiar de poder.

Estado e Hegemonia em Gramsci

A teoria do Estado de Gramsci não está apresentada sistematicamente em nenhum dos seus estudos, mas ao longo da sua obra. Um traço marcante é o seu esforço de sistematizar, a partir do que é implícito em Marx, o que alguns intitulam “uma ciência marxista da ação política”.

Vários autores reconhecem, nesta abordagem, um enfoque marxista alternativo do Estado. Gramsci compreende o Estado como “*tudo o complexo de atividades práticas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo da-*

queles sobre os quais exerce sua dominação” (GRAMSCI apud CARNOY, 1990, p.90). Como tal, “o Estado é a sociedade civil (infra-estrutura em Marx e Lenin) mais a sociedade política: uma hegemonia revestida de coerção” (GRAMSCI apud CARNOY, 1990, p. 93).⁴

“Sociedade civil” e “sociedade política” constituem duas dimensões no interior das superestruturas. A primeira refere-se às

instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (COUTINHO, 1987, p. 66).

Já a sociedade política designa os aparelhos coercitivos, “encarnados nos grupos burocráticos ligados às forças armadas e policiais e à aplicação das leis” (COUTINHO, 1987), que garantem à classe dominante o monopólio legal ou de fato da violência do Estado. Note-se que em Marx e Engels, “sociedade civil” designa o conjunto das relações econômicas capitalistas, a “base material” ou “infra-estrutura”. Um dos aspectos originais do pensamento de Gramsci encontra-se exatamente na definição de “sociedade civil”, um momento ou esfera da superestrutura, levando à ampliação do conceito marxista de Estado. Trata-se, como ressalta Coutinho (1987, p. 68) de uma “esfera específica, dotada de legalidade própria, funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito”.

Gramsci não nega que a superestrutura esteja intimamente vinculada às relações de produção nem sugere a dicotomização entre estrutura e superestrutura, mas a relação dialética entre ambas. É neste sentido que Gramsci opera uma ruptura com o aparelho coercitivo do Estado marxista-leninista. Na verdade, contradiz Lênin ao mostrar que o Estado não se reduz a uma simples máquina de opressão. Portanto, não é possível reduzir a revolução à tomada do Estado (perspectiva voltada, sobretudo, para o ocidente desenvolvido, onde a sociedade civil seria mais desenvolvida, apoiando-se mais o Estado em sua face ideológica).

A *ideologia* dominante soma-se à máquina administrativa a serviço da exploração e às estruturas repressivas que protegem a classe dominante — exército, polícia, justiça. Assim, *o Estado moderno funciona por consenso e não somente por violência*. O Estado é, simultaneamente, um instrumento para a expansão do poder da classe dominante pelos aparelhos de hegemonia (*sociedade civil*) e uma força repressiva (*sociedade política*) que mantém os grupos subordinados e desorganizados.

Muito mais que os teóricos precedentes, Gramsci enfatiza o papel da superestrutura na perpetuação das classes e no desenvolvimento da consciência de classe. O Estado não é apenas o aparelho repressivo da burguesia, incluindo a *hegemonia* desta superestrutura. Ao ressaltar este aspecto, Gramsci

⁴ Como nos lembra Gramsci, esta é uma distinção metodológica e não orgânica.

sugere que a classe dominante não depende apenas do seu poder econômico ou do poder coercitivo do Estado. Através da sua “hegemonia”, os dominados são persuadidos a aceitar o sistema de crenças da classe dominante, compartilhando seus valores sociais, culturais e morais.

Laclau e Mouffe (1985, p. 76, tradução do autor, grifo do autor), destacam o pensamento gramsciano ao buscarem a construção de um novo marco teórico para o conceito de *hegemonia*, relacionado com as lutas contemporâneas do capitalismo maduro.

O que há em Gramsci de radicalmente novo é uma ampliação, maior que em qualquer teórico do seu tempo, do terreno atribuído à recomposição e à hegemonia, ao lado de uma teorização do vínculo hegemônico que vai claramente além da categoria leninista de “aliança de classes”... *a relevância do gramscismo deve ser buscada no nível da teoria geral do marxismo e não em sua dependência de contextos históricos e geográficos determinados.*

Conforme Mendonça (1995, p. 69), o conceito de hegemonia

conota a direção imprimida por um dado grupo ou fração de classe a toda a sociedade, pela *via consensual* — e não pela coerção explícita — resultante, por isso mesmo, da única dimensão unificadora e organizadora de agentes sociais em permanente estado de disputa (explícita ou latente): a *cultura*. Deter a hegemonia equivale a fazer valer um dado conjunto de *representações, práticas, valores, projeto cultural*, em suma, aceito por todos, ainda que inconscientemente e, mais que isso, partilhado, malgrado nuances, desavenças ou mesmo conflitos, devendo estes últimos ser apreendidos como tentativas de criação do *contra-hegemônico*, i.e., de disseminação/aceitação de um projeto alternativo pelo conjunto social (grifo do autor).

Lembra-nos Chauí (1996) que a hegemonia não se trata de um sistema, doutrinação, manipulação ou um conjunto de representações: “é um conjunto de experiências, relações e atividades cujos limites estão fixados e interiorizados, mas que, por ser mais do que ideologia, tem capacidade para controlar e produzir mudanças sociais” (1996, p. 22). Na verdade, a hegemonia refere-se a “um corpo de práticas e de expectativas sobre o todo social existente e sobre o todo da existência social: constitui e é constituída pela sociedade sob a forma da subordinação interiorizada e imperceptível” (1996, p. 22). Desta forma, a hegemonia não pode ser singular. “Suas estruturas concretas são altamente complexas e sobretudo (o que é crucial) não existe apenas passivamente na forma de dominação. Deve ser continuamente renovada, recriada, defendida e modificada e é continuamente resistida, limitada, alterada...” (WILLIAMS apud CHAÚÍ, 1996).

Neste sentido, Dias (1996) destaca como uma questão central no pensamento gramsciano as relações entre a *realização da hegemonia* e a *capacidade de construção de uma visão de mundo*. A *hegemonia* é construída no antagonismo entre classes, cotidianizada. Como tal,

...decorre da sua capacidade de elaborar sua visão de mundo autônoma e da centralidade das classes. Essa centralidade, tomada como “síntese de múltiplas determinações”, e não como a priori lógico, como um “efeito de estrutura”, é determinante no exercício da hegemonia (DIAS, 1996, p.10).

Mendonça destaca (1995) a relação direta entre a *legitimidade do Estado* e a *hegemonia*. Estas duas dimensões, associadas à *cultura*, remetem-nos a um mesmo problema: o dos mecanismos de exercício de dominação de classe e da reprodução social.

Um outro conceito chave na interpretação dessas dimensões é o de *aparelho de hegemonia* ou seja, “um conjunto complexo de instituições, ideologias, práticas e agentes (entre os quais os “intelectuais”) que só encontra sua unificação através da análise da expansão de uma classe” (MENDONÇA, 1995, p. 102). A hegemonia não se constitui como aparelho a não ser por referência à classe que se constitui em e através da mediação de múltiplos subsistemas: *aparelho escolar* (da escola à universidade), *aparelho cultural* (dos museus às bibliotecas e arquivos), *organização da informação*, do meio ambiente, do urbanismo, etc. *O aparelho de hegemonia é atravessado, como tal, pela luta de classes*. Gramsci, portanto, amplia o Estado, incorporando a este o aparelho de hegemonia, além da sociedade civil.

A classe dominante conquista o *consentimento/adesão* para sua dominação social através da hegemonia na sociedade como um todo, porém *exerce a dominação através do controle dos aparelhos coercitivos do Estado*. *Isto não significa que exista sistema social em que o consentimento seja a base exclusiva da hegemonia*. Da mesma forma, *não existiria um Estado em que um mesmo grupo pudesse, somente por meio de coerção, manter de forma durável a sua dominação*. Nem essa relação de consentimento é absolutamente estática, nem a hegemonia é uma força coesiva, estando repleta de contradições e sujeita ao conflito.

A busca pelo consentimento serve de anteparo aos riscos que corre o Estado de perder credibilidade se fizer uso, em escala elevada, da sua capacidade de coerção. Garante-se, por esta via, que o “poder permaneça invisível, disseminado por toda a textura da vida social e, assim, “‘naturalizado’ como costume, hábito, prática espontânea” (EAGLETON, 1997, p. 108).

...Gramsci vai muito além de uma teoria das obrigações políticas baseada em direitos civis abstratos para argumentar que *o mais amplo controle democrático desenvolve-se sob a forma mais elevada de hegemonia* ... a natureza limitada do consentimento pode levar a uma base precária para uma ordem política, que poderá tender a apoiar-se cada vez mais na força. A hegemonia, como é possível argumentar, não se reduz a legitimação, falsa consciência, ou instrumentalização da massa da população, cujo ‘senso comum’ ou visão de mundo, segundo Gramsci, é composto de vários elementos, alguns dos quais contradizem a ideologia dominante, como aliás grande parte da experiência cotidiana (BOTTOMORE, 1965, p. 178, grifo do autor).

Se o domínio se impõe aos grupos antagônicos pelos mecanismos de coerção da sociedade política, *a hegemonia se exerce pelos mecanismos culturais da sociedade civil*, isto é, o “conjunto de organismos vulgarmente denominados ‘privados’”. Constitui o complexo de relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, sede da ação ideologicamente orientada, lócus de formação e difusão da hegemonia. A *sociedade política* (Estado) refere-se ao comando, exercido pelo Estado e o governo “jurídico”. A relação *sociedade política* (coerção) e *sociedade civil* (hegemonia) se dá de forma que *tanto a questão da hegemonia como a da coerção estejam presentes em ambas. O que as distingue é a predominância da hegemonia na sociedade civil e da coerção na sociedade política.*

...essa é uma divisão puramente metodológica e acentua a superposição efetiva que existe nas sociedades concretas. Na verdade, as condições políticas de uma crescente intervenção do Estado na sociedade civil e do reformismo como resposta às demandas feitas na arena política... se organizam e quando a economia transforma-se no chamado capitalismo organizado, a hegemonia muda e a burguesia se engaja no que Gramsci chama de revolução passiva. Assim, a base material da hegemonia é constituída mediante reformas ou concessões graças às quais mantém-se a liderança de uma classe, mas pelas quais outras classes têm certas exigências atendidas (BOTTOMORE, 1965, p. 178).

A estatização da sociedade civil revela-se, inclusive, na absorção progressiva de cultura e educação. Esta estatização inclui todas as “instituições que devem ser consideradas de utilidade para a instrução e a cultura pública, e que são consideradas realmente como uma série de Estados que não poderiam ser acessíveis ao grande público sem uma intervenção estatal” (BUCI-GLUCKSMAN, 1990, p. 70).

O *bloco histórico* constitui o vínculo orgânico entre estrutura social e superestrutura ideológica e política, correspondendo a uma organização social concreta. Este vínculo orgânico é realizado por certos *grupos sociais cuja função é operar não no nível econômico, mas superestrutural: os intelectuais*. Camada social diferenciada, estes “funcionários da superestrutura” têm seu caráter orgânico expresso na solidariedade que os vincula às classes que representam. O estudo deste conceito não pode ser isolado do de hegemonia, já que “um sistema social só é integrado quando se edifica um sistema hegemônico, dirigido por uma classe fundamental que confia a gestão aos intelectuais...” (PORTELLI, 1990, p. 16).

Gramsci concebe todos os homens como *intelectuais*, embora nem todos tenham a função de intelectual. Propõe, como tal, implicitamente, a possibilidade de rompimento da divisão manual e intelectual do trabalho.

Dentro dessa perspectiva da cultura como dimensão organizativa das classes e de sua hierarquização, ganha notoriedade a figura do intelectual, entendido não enquanto ser dotado de excelência conferida pelo monopólio

da erudição — e, por isso mesmo, distanciado do conjunto da sociedade — mas sim enquanto aquele que, no âmbito de um dado segmento social, destaca-se por seu papel dirigente (MENDONÇA, 1995, p. 70).

Há, contudo, diferenças na “invenção” dos intelectuais das classes sociais. Na burguesia, o lócus desse processo é a *escola* e a *produção material* imediata, sob uma identificação entre sociedade humana e produção capitalista. “Todos os elementos vitais do processo produtivo nada mais são, em última análise, do que racionalizações do processo vital da classe dominante...” (DIAS, 1996, p. 21).

O *intelectual* da classe dominante submete-se a um processo de formação taylorizado, integrado ao mundo produtivo. O intelectual da classes subalternas é produzido *apesar desta perspectiva*. “A apropriação da escola pela racionalidade dominante e pelas práticas relações sociais que a sustentam revelam aqui um dos segredos da dominação: *o acesso diferenciado ao saber e às possibilidades da sua sistematicidade*” (DIAS, 1996, p. 22, grifo do autor). Racionalidade que, por sua vez, é naturalizada. “Racionalidade que se traduz em cada um dos campos de intervenção histórica: da produção e reprodução da materialidade ao campo do estético e/ou da afetividade” (DIAS, 1996, p. 35).

Uma classe só é realmente hegemônica quando consegue apoderar-se do *Estado ampliado* (sociedade civil + sociedade política), residindo em *monopólio intelectual* o aspecto essencial da sua hegemonia. *Toda hegemonia, portanto, tem uma base de classe, fundamental durante um período histórico considerado*. Deve-se, porém, evitar confundir hegemonia com aliança de classes, em que pese os diversos grupos sociais no interior do bloco histórico: a classe fundamental que dirige o sistema hegemônico (e tem o uso predominante ou exclusivo da sociedade política); os grupos sociais que servem de base à hegemonia; as classes subalternas, excluídas do sistema hegemônico.

Buci-Glucksman ressalta que o *conceito de hegemonia não pode ser reduzido à noção marxista de ideologia dominante*, erro no qual, ao seu ver, incorreria Poulantzas.

Dias (1996, p. 10) questiona um viés instrumental de parte da literatura sobre hegemonia ao identificá-la como mera obtenção de um domínio ideológico. Lembra que quanto mais uma classe é autenticamente hegemônica, mais deixa às classes adversárias a possibilidade de se organizarem e de se constituírem em força política autônoma (em sua fase historicamente progressista, uma classe no poder seria hegemônica por fazer avançar o conjunto da sociedade: ela teria uma perspectiva universalista e não arbitrária).

A função hegemônica de classe ultrapassa o campo exclusivamente superestrutural: as práticas ideológicas aparecem desde o aparelho de produção econômica, desde a fábrica. Conforme Gramsci (apud CHATELET, 1993, p. 420), a *ideologia* diz respeito a “uma concepção do mundo que se

manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva”. Assim, uma classe social só pode pretender a hegemonia caso disponha de ideologia própria, capaz de rivalizar vitoriosamente com outras concepções de mundo. Como sugere Mouffe (1979), a ideologia informa as atividades intelectuais e coletivas, organizando a ação pelo mundo como se materializa nas relações. Hegemonia, lembra-nos Eagleton (1997), é uma categoria de maior amplitude que a ideologia: “inclui a ideologia, mas não pode ser reduzida a ela”. A hegemonia não se trata de um tipo bem-sucedido de ideologia, embora possa ser decomposta em seus vários aspectos ideológicos, culturais, políticos e econômicos, mantida em práticas não-discursivas e em elocuições retóricas.

O que uma ideologia hegemônica, dominante, pode propiciar é uma visão do mundo mais coerente e sistemática que não só influencia a massa da população, como serve como um princípio de organização das instituições sociais. ...não é um ‘dado’ determinado pela estrutura econômica ou pela organização da sociedade, mas sim um terreno de luta (BOTTOMORE, 1988, p. 178).

Os significados e valores de uma sociedade não podem ser esgotados por um modo único de hegemonia. Como tal, o poder governante vê-se sempre levado a travar combate com forças contra-hegemônicas de maneira que provam ser constitutivas de seu próprio domínio. Assim, a hegemonia é uma noção inteiramente relacional.

Conforme Buci-Glucksmann (1990), a perspectiva gramsciana colide com aquela do Estado como “fator de coesão social” ou do modelo liberal de um Estado regulador, árbitro em “uma concorrência de forças que gera o movimento social” (1990, p. 129). Constrói-se, assim, uma crítica à visão do Estado como “neutralização idealista da função estatal” cuja “eficiência se resumiria em funções técnicas, próprias a uma máquina externa às relações sociais, à organização da sociedade civil” (1990, p.129).

Na verdade, o Estado deve ser concebido como um “educador”, no sentido de que ele tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização... é também um instrumento de “racionalização”, de aceleração e taylorização (CARNOY, 1990, p. 103).

O aparelho de Estado é dominado pela burocracia. De forma *aparentemente* técnica é exercido o domínio das classes dominantes, além de expressar a ‘racionalização’ como instrumento para tal. Neste sentido, cria-se

todo um corpo burocrático pois, além dos escritórios especializados de pessoas competentes, cria-se um segundo corpo de funcionários mais ou menos ‘voluntários’ e desinteressados, escolhidos às vezes na indústria, nos bancos, nas finanças. Este é um dos mecanismos através dos quais a burocracia de carreira terminou por controlar regimes democráticos e parlamentares... (GRAMSCI, 1995, p. 87).

A suposta neutralidade do Estado constitui uma outra fonte de hegemonia política até porque no capitalismo o poder político guarda uma certa autonomia face à vida social e econômica, ao contrário de organizações políticas pré-capitalistas. Na verdade, a hegemonia encontra-se inserida na própria natureza do Estado.

O conceito de *hegemonia* não estaria isento de ambigüidade teórica, conforme indicam vários autores que sobre ele se debruçam. De certa forma, é o caso de Poulantzas ao defender a relevância de uma função hegemônica no seio do bloco no poder, reguladora das contradições e frações de classe aí existentes. A este respeito observa Belligni (1993, p. 581):

A hegemonia de uma classe ou fração sobre as demais ... faz com que cada uma renuncie aos seus interesses imediatos, interesses econômicos corporativos, em benefício do comum interesse político pela exploração e domínio das classes subalternas. A hegemonia atua como princípio de unificação dos grupos dominantes e, ao mesmo tempo, como princípio de disfarce do domínio de classe.

Autores como Laclau e Mouffe (1985) vêm dando prosseguimento ao debate. Na perspectiva destes autores, diversos obstáculos epistemológicos impediram, de Lenin a Gramsci, a plena compreensão das potencialidades teóricas e políticas do conceito de hegemonia. Para estes, o conjunto do pensamento gramsciano baseia-se numa concepção incoerente que não superaria o dualismo do marxismo clássico. A crítica reside no fato de “haver sempre um princípio unificante em toda formação hegemônica e este deve ser referido a uma classe fundamental”, considerando ainda que “a hegemonia de classe não é inteiramente prática e resultante da luta, mas apresenta, em última instância, um fundamento ontológico” (1985, p. 80).

No âmbito deste trabalho, consideradas tais críticas, a perspectiva gramsciana é privilegiada até porque as suas possibilidades teóricas não nos parecem incompatíveis com a “contingência e ambigüidade” de uma dimensão social. Nem tampouco o recurso ao pensamento gramsciano significa reduzir esta dimensão social a um “essencialismo tanto da totalidade como dos elementos” (LACLAU, MOUFFE, 1985, p. 237). Ao contrário, a perspectiva gramsciana, convida-nos a um olhar que contemple a diversidade de cada formação social.

O Estado relacional em Poulantzas

A obra de Poulantzas em torno do Estado é considerada das mais relevantes no marxismo ocidental, tendo sido produzida no marco de uma conjuntura teórica marcada pela ruptura com correntes marxistas provocadas pela aproximação do marxismo com o estruturalismo. Referido, inicialmente, ao paradigma estruturalista-althusseriano, Poulantzas investiga o Estado em países de capitalismo industrial, buscando desenvolver uma sociologia política marxista. É, porém, em seus últimos trabalhos que a teoria “ampliada” do Estado encontra uma das suas formulações mais incisivas.

...Poulantzas se revela talvez mais atento do que muitos marxistas italianos ao fato de que a ‘ampliação’ do Estado não se limita à gestação e extensão dos ‘aparelhos privados de hegemonia’, mas se encarna também na presença maciça de agências estatais na área econômica: intervindo diretamente na reprodução do capital social global, o Estado retira dessa intervenção — e não só dos aparelhos ideológicos — boa parte dos seus atuais mecanismos de legitimação e busca do consenso (COUTINHO, 1987, p. 80).

Uma tese central nas reflexões de Poulantzas (1985) sobre o Estado capitalista moderno diz respeito à sua configuração como “*condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe*” (1985, p. 148). Isto significa romper com as concepções do Estado como Coisa-instrumento ou como Sujeito.

O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. *O Estado como Sujeito:* a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida à sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil. ...Ela relaciona esta autonomia ao poder próprio que o Estado passa por deter e com os portadores desse poder e da racionalidade estatal: a burocracia e as elites políticas especialmente. ...Não se trata de opor uma concepção que considera o Estado como um aparelho a uma outra que o tem como uma simples relação de classe, mas de opor uma concepção instrumentalista do Estado-coisa àquela que o considera como a *condensação material de uma relação de forças entre classes* (POULANTZAS, 1985, p. 147-149, grifo do autor).

Poulantzas destaca que a “*materialidade institucional do Estado*” encontra-se na relação do Estado com as relações de produção bem como na divisão social do trabalho que estas implicam. É nesta instância que se deve buscar o fundamento do Estado e não nas relações de circulação e nas trocas mercantis.

O Estado capitalista sustenta-se, ainda, sobre a divisão entre trabalho intelectual e manual, efetivando *uma relação orgânica entre trabalho intelectual e dominação política*. O conjunto de aparelhos do Estado implica no domínio de um saber e um discurso que excluem as massas populares. “É a monopolização permanente do saber por parte do Estado-sábio-locutor, por parte de seus aparelhos e de seus agentes, que determina igualmente as funções de organização e de direção do Estado...” (POULANTZAS, 1985, p. 63). Neste quadro, ocorre um processo de “legitimação de práticas do Estado e de seus agentes como portadores de um saber particular, de uma racionalidade intrínseca... A apropriação da ciência pelo capital se faz certamente na fábrica, mas igualmente pelo Estado” (POULANTZAS, 1985, p. 64).

No que se refere à relação entre Estado e classes sociais, Poulantzas enfatiza os equívocos inerentes às concepções do *Estado como Coisa* ou como *Sujeito*. Em ambos os casos, o Estado é tido como uma entidade intrínseca e a

sua relação com as classes e frações de classe dominantes acaba por ser compreendida como uma relação de exterioridade. Neste casos, tanto o Estado como as classes dominantes são consideradas entidades intrínsecas que se confrontam, “e assim uma possuiria tanto poder que a outra nada deteria, conforme uma tradicional concepção de poder como quantidade dada numa sociedade: a concepção de poder soma-zero”(POULANTZAS, 1985, p.150).⁵ Se, no *Estado-Coisa*, as contradições de classe são exteriores ao Estado, no *Estado-sujeito* as suas contradições são exteriores às classes sociais. A seu ver, para superar tal postura, é preciso considerar que:

- o estabelecimento da política do Estado-relação resulta das *contradições de classe e frações do bloco no poder* inseridas na sua própria estrutura;
- o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras, mas *um campo de batalhas estratégico*;
- o Estado *não é, portanto, um dispositivo unitário*, calcado numa repartição homogênea dos centros de poder, “em escala uniforme, a partir do ápice da pirâmide para a base” (POULANTZAS, 1985, p. 153);
- a contradição entre classes dominantes e dominadas não está situada fora do Estado;
- o Estado é um lugar e centro do exercício do poder *mas não possui poder próprio*;
- o Estado é uma *arena de lutas*: o conflito se dá entre aparelhos de Estado e no interior de cada um deles;
- há uma *autonomia relativa do Estado* em relação a uma ou mais frações do bloco no poder, necessária para a organização da hegemonia;
- as contradições no seio do bloco no poder atravessam a própria burocracia e o “pessoal do Estado”;
- o Estado constitui um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam *núcleos e redes de poder*;
- a unidade-centralização do Estado está inserida na sua ossatura hierárquica burocratizada;
- o Estado concentra, não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas: *o Estado encontra-se imerso em lutas que o submergem constantemente*.

⁵ Em seu instigante trabalho sobre a crise do Estado desenvolvimentista, Fiori recorre a Poulantzas, ressaltando que, para este, “a concepção do poder soma zero supõe, equivocadamente, não apenas o poder como uma quantidade dada, mas também a homogeneidade e polaridade dos grupos políticos, desconhecendo tanto a heterogeneidade das formas de poder, como a diversidade de seus níveis, instâncias e estruturas” (FIORI, 1995, p. 45).

Um dos aspectos mencionados por Soler (1993) na abordagem do Estado-relação refere-se à distinção entre Estado e Governo. Se o Estado, na perspectiva de Poulantzas, é uma arena de lutas de poder, o Governo pode ser entendido como “o conjunto de instituições e pessoas que organizam burocracias, dirigem as políticas públicas num determinado território para uma definida população, e que gerenciam recursos públicos” (SOLER, 1993, p. 1).

Segundo Carnoy (1990), Poulantzas não concorda que o Estado atue apenas negativamente, ao reconhecer que este, comprometido com o processo de reprodução capitalista, age de forma a criar, transformar e fazer a realidade.

Ele conclui, então, que a formulação de Gramsci do espaço político do Estado em termos de aparelhos ideológicos e repressivos, ampliava a esfera de operações do Estado, incluía uma série de aparelhos em geral privados no aparelho hegemônico da classe dominante e insistia na ação ideológica do Estado mas restringia essa esfera à ação negativa, deixando-nos com uma noção muito mais restrita do Estado, onde as ações do Estado são unidirecionais e o seu próprio não contém conflitos ou contradições. Poulantzas amplia o conceito de um Estado que é parte da hegemonia (ideológica) da classe dominante mais o aparelho repressivo (CARNOY, 1990, p. 146).

Conforme Silveira, ao abandonar a noção liberal de Estado, Poulantzas a substituirá por uma outra que mergulhará o Estado na microfísica do poder.

O Estado da microfísica do poder implica, inclusive, uma mudança da tradicional concepção de política pública. Segundo esta nova visão, o Estado deixa de ser o portador de uma política global, tornando-se o *lócus de uma multiplicidade de políticas públicas* cuja existência se deve à autonomia relativa de tal ou qual setor, aparelho ou rede em relação a outros (1992, p. 37, grifo nosso).

Para Coutinho (1987), Poulantzas teria superado dialeticamente Gramsci. Se este concebe a luta pela hegemonia no âmbito da sociedade civil (nos “aparelhos privados de hegemonia”), Poulantzas menciona uma luta “processual” a ser travada no interior mesmo dos aparelhos estatais. Como tal, *na perspectiva do Estado-relação, a produção da hegemonia não se encontra exclusivamente no âmbito do sociedade civil, mas também na sociedade política ou seja, no aparelho do Estado*. Esta concepção encontra-se presente em Anderson (apud EAGLETON, 1997, p. 105), ao reconhecer que a hegemonia encontra-se também no Estado e não apenas na sociedade civil, “pois a forma política do Estado capitalista é ela própria um órgão vital de tal poder”.

“O real é relacional”, lembra-nos Bourdieu. Sob tal perspectiva, o Estado constitui um *campo* ou seja, um conjunto de relações sociais que funciona segundo sua lógica interna, composto por instituições ou indivíduos a competir pelo mesmo objetivo. Alcançar o domínio num dado campo envolve o acúmulo máximo de *capital simbólico*. Para que tal poder seja “legítimo”, deve deixar de ser reconhecido pelo que é. O poder que consegue legitimar-se é um poder endossado mais tacitamente que explicitamente. Os que conseguem tal domínio conferem ou retiram legitimidade de outros participantes.

Um dado campo é estruturado por um conjunto de regras não enunciadas para o que pode ser dito ou percebido validamente no seu interior. Essas regras operam segundo o que Bourdieu denomina *violência simbólica*,⁶ aspecto presente em diversos campos como o da educação, da cultura, o burocrático etc. Como a violência simbólica é legítima, geralmente não é reconhecida como tal. Até porque, nestes termos, a ordem social procura naturalizar sua arbitrariedade.

O Estado não tem, necessariamente, de dar ordens, ou de exercer coerção física, para produzir um mundo social ordenado: pelo menos enquanto puder produzir estruturas cognitivas incorporadas que estejam em consonância com as estruturas objetivas... (1996, p. 119).

Bourdieu analisa o Estado, visando reconhecer “o processo de concentração de diferentes espécies de capital que conduzem à constituição de um campo burocrático capaz de controlar outros campos” (1997, p. 55).

A ação do Estado tende a naturalizar diversas dimensões da vida social, em especial no domínio da produção simbólica: “as administrações públicas e seus representantes são grandes produtores de ‘problemas sociais’ que a ciência social freqüentemente apenas ratifica, retomando-os por sua conta como problemas sociológicos” (1997, p. 95). Assim, o Estado é conceituado por Bourdieu como:

- um *x* (a ser determinado) que reivindica com sucesso o *monopólio* do uso legítimo da *violência física e simbólica* em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente (1997, grifo nosso);
- um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor de *informação*, capital simbólico, concentração que enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma

⁶ Como assinala Eagleton (1997, p. 42), “a ‘violência simbólica’ é a maneira de Bourdieu repensar e elaborar o conceito gramsciano de hegemonia, e o conjunto de seu trabalho representa uma contribuição original para o que se poderia chamar as ‘microestruturas’ da ideologia, complementando as noções mais gerais da tradição marxista com relatos empiricamente detalhados da ideologia como ‘vida cotidiana’ ”.

espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores (1997, p. 99) .

A monopolização da verdade coletiva resulta dessa operação de imposição simbólica, o que significa, como sublinha Mendonça (1995, p. 79) “que o mandatário do Estado é, simultaneamente, construtor e depositário do senso comum, tornado visão legítima”. O monopólio, porém, jamais é absoluto, proveniente sempre do conflito entre poderes simbólicos. “A luta das e pelas classificações é, em síntese, uma dimensão fundamental da luta de classes” (1995, p. 79).

Estabelecidos contornos teóricos que balizem nossa abordagem do Estado como campo informacional, buscamos a seguir visualizá-lo em sua especificidade arquivística.

OS ARQUIVOS COMO ESCRITA DO ESTADO

Chartier (1993, p. 172) sugere-nos considerar a “escrita do Estado”, a partir da maneira como este dá a conhecer as suas vontades entre os séculos XII e XVI. No recurso ao escrito, na administração do homens e das coisas, haveria “a imbricação entre o simbólico e o instrumental”.

Em torno de uma escrita do Estado, Bourdieu (1996, p. 105) assinala como este “concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma unificação teórica. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em seu conjunto...”. O Estado é o responsável pelas operações de totalização (recenseamento, estatística, contabilidade nacional) objetivação (cartografia) por meio da escrita, “*instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, os arquivos)* e de codificação como unificação cognitiva que implica a centralização e monopolização em proveito dos amanuenses e letrados” (grifo nosso). Configura-se, assim, uma ação unificadora do Estado, produzindo e legitimando uma cultura dominante, tal como também sugerido por Gramsci.

O processo de constituição do Estado moderno relaciona a concentração de capital econômico com a instauração de um fisco unificado. Este processo se faz acompanhar de *capital informacional*. O capital cultural seria uma dimensão do capital informacional. Isto implicaria numa ação unificadora e homogeneizadora por parte do Estado, inclusive na homogeneização das formas de comunicação burocrática (impressos, formulários etc. Trata-se da objetivação do capital simbólico, “codificado, delegado e garantido pelo Estado, burocratizado”(1996). Os arquivos constituem facetas dessa objetivação. Tal como a contabilidade e outros procedimentos, os arquivos são “métodos de governo e de gestão”(1996), inerentes ao campo administrativo. E, como tal, convida-nos Bourdieu,

é preciso tentar reapoderar-se do sentido profundo desta série de invenções infinitesimais e decisivas: o escritório, a assinatura, o selo, o decreto de

nomeação, o certificado, o atestado, o registro, a circular etc. Invenções que conduziram à instauração de uma lógica propriamente burocrática, de um poder impessoal, intercambiável, e neste sentido, aparentemente ‘racional’ e investido de propriedades de eficácia mágica as mais misteriosas (1997, p. 66, tradução do autor).

O capital informacional é parte da “coisa pública” que constitui uma “ ordem propriamente política de poderes públicos, dotada de sua lógica própria (a razão de Estado), de seus valores autônomos, de sua linguagem específica e distinta do doméstico (real) e do privado” (1997, p. 62). Assim, o controle do *capital informacional* é objeto de lutas no campo do Estado, associado a um poder “sobre a redistribuição de recursos públicos e outros benefícios” (1997, p. 67).

Os arquivos constituem, do ponto de vista institucional, agências do poder simbólico com caráter classificatório, explícito ou implícito, em suas práticas. Como ocorre em tais agências, lembra-nos Mendonça (1995, p. 75), seus agentes operam permanentemente como representações “de si, dos outros ou supostamente definidas como emanadas de terceiros”.

Na ossatura material em que se insere a relação saber-poder, Poulantzas observa a “ritualidade material do Estado”, expressa também na “escrita do Estado” que,

*mais ainda que o discurso-fala representa aqui a articulação e a ventilação saber-poder em seu seio. Do traço escrito, da nota, das relações com os arquivos, nada existe, sob certos aspectos, para esse Estado, que não seja escrita, e tudo que nele se faça deixa sempre uma marca escrita em alguma parte. ...Trata-se de uma escrita anônima, que não repete um discurso mas torna-se trajeto de um percurso, que traça os lugares e os dispositivos burocráticos, percorre e figura o espaço centralizado-hierárquico deste Estado. Escrita que ao mesmo tempo espacializa e cria espaços lineares e reversíveis nesta cadeia consecutiva e segmentarizada que é a burocratização, *apelada da organização estatal moderna que não é simples detalhe pitoresco mas um traço material essencial à sua existência e funcionamento, cimento interno de seus intelectuais-funcionários, encarnando a relação deste Estado e do trabalho intelectual* (1985, p. 67, grifo do autor).*

Se os arquivos configuram uma *escrita do Estado*, a Arquivologia é um *saber de Estado*. Aquilo que tem sido legitimado internacionalmente como Arquivologia permite-nos abordá-la como um *saber de Estado*. Resultado do Estado europeu do século XIX, a literatura da área aponta-nos para uma Arquivologia com forte caráter de saber do e para o Estado. A Arquivologia, nesta perspectiva, pode ser interpretada, inclusive, como uma das narrativas do Estado europeu e norte-americano. Constitui parte daqueles escritos que, “longe de serem simples descrições teóricas, são verdadeira prescrições práticas” (BOURDIEU, 1997, p. 65).

Historicamente, a Arquivologia tem sido produzida e reproduzida no aparelho de Estado, em especial nas instituições arquivísticas. Esta tendência

se reflete ainda atualmente na formação dos profissionais nas áreas, historicamente uma iniciativa dos arquivos públicos. No Brasil, órgãos como o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e o Arquivo Nacional desempenharam ações significativas neste sentido.

O conjunto de aparelhos do Estado sempre implicam no domínio de um *saber* e um *discurso* próprios. O saber arquivístico resulta de um processo de “legitimação de [suas] práticas ... e de seus agentes como portadores de um saber particular, de uma racionalidade intrínseca... A apropriação da ciência pelo capital se faz certamente na fábrica, mas igualmente pelo Estado” (POULANTZAS, 1985, p. 64).

Considerando tais perspectivas teóricas e tendo em vista as singularidades da informação arquivística, alguns elementos balizadores podem ser sugeridos:

- A informação arquivística reflete e fornece elementos à construção de uma racionalidade estatal;
- Os dispositivos de gestão dessa informação expressam um domínio do saber — o arquivístico — que resulta dessa mesma racionalidade;
- Pelo seu próprio caráter reflexo da ação do Estado, a informação arquivística expressa os demais saberes, discursos e práticas do Estado;
- O controle do capital informacional do Estado — do qual os arquivos constituem parte significativa — é um fator decisivo para a produção e a reprodução de hegemonia;
- Os arquivos — sejam como conjuntos documentais ou como agências do aparelho de Estado — constituem um mecanismo de legitimação do Estado e simultaneamente agências do poder simbólico;
- A legitimidade do domínio do Estado encontra-se diretamente relacionada ao acúmulo de capital informacional, no aparelho de Estado, por parte dos setores dirigentes;
- O grau de transparência/opacidade informacional do Estado relaciona-se com as contradições de classe e frações do bloco no poder: estes graus refletem as estratégias de luta no Estado;
- O capital informacional se exerce não apenas pelo *quantum* de informação acumulada, mas também pelos usos ou não usos deste capital, implicando em diversos graus de transparência e opacidade;
- A informação não tem poder em si mesma: este deriva do seus diversos graus (e formas) de uso ou de não uso no âmbito das lutas no Estado;
- Os usos e não-usos da informação arquivística influem na maneira pela qual são constituídos os núcleos e redes de poder no Estado;
- A violência simbólica do Estado tem na opacidade uma das suas expressões fundamentais;

· O monopólio do uso legítimo da violência simbólica não prescinde do monopólio do capital informacional do Estado pelo setores dirigentes;

· Os diversos graus de transparência e opacidade tendem a ser naturalizados como parte da gestão do Estado e não visualizados como construções inerentes à especificidade do projeto de gestão hegemônico.

Estes eixos teóricos ganham contornos mais definidos quando entrecruzados com as abordagens sobre a transparência administrativa e o direito à informação.

3 ZONAS DE LUZ E SOMBRA: TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E DIREITO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL

Não existe nenhum príncipe tão frágil e carente de bom senso para ser sem critério ao ponto de submeter ao julgamento do público aquilo que a duras penas permanece secreto se confiado ao ouvido de um ministro ou de um favorito (NAUDÉ, 1639 apud BOBBIO, 1990).

O grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade, um elemento balizador: *maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil*. A visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação “publicizada”.

Instrumentalizado para exercer o *acesso à informação governamental*, o cidadão configura-se como *sujeito informativo*. Isto é particularmente significativo ao se considerar as diferentes formas de intervenção do Estado na vida social.

O acesso à informação governamental, encontra, a partir do anos 70, em Estados de características democráticas, diversas formas de expressão, traduzidas em duas noções que se referenciam mutuamente: *transparência administrativa e direito à informação*.

A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA (E A OPACIDADE, O TRANSLÚCIDO, O DIÁFANO...)

A noção de *transparência administrativa* oferece diversas leituras. Tomada como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado, este termo encontra lugar em diversos discursos dos atores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre ambos. Como objeto de reflexão

teórica, a transparência administrativa será verticalizada em especial naqueles países onde foi contemplada por políticas públicas. É o caso da França, sobretudo. No Brasil, no entanto, o tema permanece praticamente ignorado do ponto de vista teórico, apesar de presente na agenda de democratização do país após 1988.

Ainda que escassa, a literatura sobre o tema permite identificar alguns indicadores que caracterizam a transparência administrativa como manifestação do Estado e demanda social. Para tal, cabe-nos inicialmente reconhecer os entornos teóricos que permitem a observação da própria *administração pública*.

Em seu sentido mais abrangente, a *administração pública* tende a ser conceituada na literatura como o conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal. A atividade da administração pública corresponderia, de um lado, às ações governamentais relacionadas com os poderes de decisão e comando e aquelas de auxílio imediato ao exercício do Governo; de outro lado, diria respeito aos empreendimentos voltados para a consecução de objetivos públicos, definidos por leis e atos do Governo.

A *burocracia*¹ é definida por Weber como a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro de domínio, ou seja, o legal-burocrático,² legitimado pela existência de normas formais e abstratas. A organização burocrática é, portanto, caracterizada

por relações de autoridade entre posições ordenadas sistematicamente de modo hierárquico, por esferas de competências claramente definidas, por uma elevada divisão de trabalho e uma precisa separação entre pessoa e cargo no sentido de que os funcionários e os empregados não possuem, a título pessoal, os recursos administrativos, dos quais devem prestar contas, e não podem apoderar-se do cargo (GIRGLIOLI, 1993, p. 155).

Além disso, as funções administrativas seriam exercidas de modo continuado e com base em registros documentais.

¹ Na perspectiva marxista, o conceito de burocracia tende a estar associado à rigidez do aparelho de partido e do Estado em prejuízo das demandas democráticas de base.

² Além do domínio legal, Weber define outras duas formas legítimas de domínio: o *carismático*, quando o domínio se exerce e é legitimado pelo reconhecimento dos poderes e qualidades excepcionais do líder. O aparelho através do qual o domínio de tipo carismático é exercido é um grupo de discípulos, seguidores escolhidos pelo líder entre os membros da comunidade, formando um corpo administrativo cujas relações se estabelecem a partir de lealdade e dedicação; o *tradicional*, quando o domínio é legitimado pela crença nas regras e poderes antigos e imutáveis. O aparelho, neste caso, pode ser de tipo feudal ou patrimonial e suas principais características são a não separação do público e do privado, sendo os funcionários donos dos cargos que exercem, podendo os mesmos serem concedidos pelo governo como parte de prêmios e honrarias, e até serem transmitidos hereditariamente.

A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”) preservados em sua forma original ou em esboço. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo “público”, *juntamente com os seus arquivos de documentos e expedientes*, constitui uma ‘repartição’ (WEBER, 1982, p. 230, grifo do autor).

Pensar na *transparência*, portanto, remete-nos à *opacidade*. Mais ainda, obriga-nos a visualizar os diversos matizes entre estes dois pólos. Opacidade e transparência não se inserem numa simples relação de exclusão: há graus entre ambas. A riqueza teórica destas noções convida-nos a que nos desviemos da aparente facilidade com que tendem a ser mapeadas estas zonas de luz e sombra. Tal ocorre freqüentemente em detrimento das gradações existentes entre a opacidade e a transparência. Como aborda Chevalier (1998), as duas noções plasmam-se numa mesma dimensão, a opacidade não sendo jamais tal que interdiça toda percepção dos elementos constitutivos do universo visualizado, nem a transparência levando ao olhar preciso sobre os elementos ali existentes.

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo *que se deixa atravessar pela luz* e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente ou seja, *límpido* e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente *translúcido*, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda *diáfano*, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la (CHEVALIER, 1998, p. 251, tradução do autor).

Como observa Bobbio (1990, p. 87), o princípio da publicidade das ações de quem detém um poder público encontra uma referência histórica em Kant quando este considera como “fórmula transcendental do direito “público” o princípio segundo o qual “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas”.

Se na monarquia de direito divino a invisibilidade do poder real é uma exigência, no Estado moderno o segredo é, por princípio, legitimado apenas nos casos excepcionais, legalmente previstos. No entanto, assinala Almino (1986, p. 106):

por mais amplas e abertas que sejam ou venham a ser as discussões no interior do Estado e por mais que estas possam refletir o que ocorre na sociedade, uma certa desconfiança mútua, inerente ao próprio processo decisório

hierarquizado e à visão do Estado como concentrador do poder, faz com que erija uma barreira entre Estado e sociedade no plano da informação.

O *segredo* impediria um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes, constituindo uma forma de evitar o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder. “Cria-se uma realidade escondida e outra aparente. Tendo acesso apenas a esta última, a sociedade é mantida na ignorância de processos decisórios que lhe dizem respeito” (ALMINO, 1986, p. 106). Bobbio (1990, p. 97) aponta também para os *limites da transparência* ao afirmar que “a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventando sempre novos modos de se esconder, de ver sem ser visto”. Neste sentido, Poulantzas observa:

Tudo se passa como se nesse estado de fala aberta e língua nacional unificada, o *segredo* em relação às massas populares e à cristalização do saber-poder estivessem passados inteiramente na escrita do Estado, cujo hermetismo como referência às massas populares, excluídas dessa escrita, é assaz conhecido. Foi esse Estado que sistematizou, quando não descobriu, a gramática e a ortografia montando-as em *redes de poder* (1985, p. 67, grifo do autor).

Weber ressalta “os meios especificamente modernos de comunicações como fundamentais para o Estado moderno” (1982, p.250), fornecendo, neste sentido, as bases para as análises posteriores sobre a informação no processo decisório no âmbito das burocracias. Esta perspectiva toca, inclusive, o grau de *transparência/opacidade informacional* ao afirmar que

toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções... O conceito de *segredo oficial* é invenção específica da burocracia e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto esta atitude (1982, p. 252, grifo do autor).

O manto do “segredismo” é, na perspectiva weberiana, fundamental para que o aparato de dominação assegure a sua continuidade. A tendência para o segredo seria parte de uma “condição indispensável a toda atividade política coerente e efetiva” (DREIFUSS, 1993, p. 76).

O segredo foi sempre território do poder e também um meio privilegiado de estruturação do campo social, enquanto princípio de construção e classificação dos grupos. Alianças e conflitos aproveitam das propriedades segregacionistas do segredo, que engendram e reforçam o poder dos que o dominam. Guardar zelosamente seu segredo permite dominar o aliado e desarmar o adversário (SPANOU, 1988, p. 128, tradução do autor).

O segredo revelaria, antes de mais nada, a sobrevivência de um autoritarismo administrativo, totalmente incompatível com uma construção democrática que implica no debate público e na possibilidade do cidadão ter acesso à informação. A informação “confiscada” pelos governantes e os funcionários seria o indicador de um democracia “podada”, na qual os cidadãos “considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos”,

permanecem “administrados”, sem verdadeiramente adquirir a cidadania. Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anônima, sem rosto e “impenetrável”. A persistência do segredo seria contrária ao cidadão que deseja, cada vez mais, conhecer, compreender, ser compreendido. Por outro lado, o segredo seria também nefasto à administração, criando um clima de desconfiança que bloqueia a comunicação, entrava a coleta de informações e favorece reações contrárias por parte dos cidadãos (CHEVALIER, 1998).

A lógica que permeia a construção do opaco na administração pública encontra seus fundamentos na sua suposta neutralidade. Spanou (1988) observa que o segredo acaba sendo justificado em algumas atividades da administração pública, no intento de se preservar a “independência” e a “liberdade de decisão” do Estado em relação aos interesses privados. A suposta impermeabilidade do Estado às “pressões exteriores” deveria garantir sua neutralidade. Suas decisões seriam assim exclusivamente tomadas em nome do “interesse geral”. Sob esta condição, a administração não seria obrigada a prestar contas de suas escolhas a todo o momento: aproveitando-se de um ou outro efeito de surpresa, ela poderia garantir uma melhor eficácia, defendendo assim o “interesse geral”. Opera-se, portanto, uma inversão: a satisfação do “interesse geral” justifica o segredo e o público torna-se secreto.

A sacralização do “interesse geral” e sua monopolização pela administração fazem do segredo um método de ação privilegiada. A estrutura hierarquizada do aparelho de Estado favorece a tomada de decisões em um nível elevado, distante da realidade. Paralelamente, a obrigação de discrição que pesa sobre os funcionários busca proteger a administração pública do conjunto de influências que procedem do seu entorno social. O segredo administrativo visaria, portanto, preservar a administração do exterior e também consolidá-la interiormente.

Há assim uma dupla função. De um lado, assegurar a coesão do grupo e sua especificidade: a função pública, a administração constitui um ambiente particular com suas próprias regras de organização e vida interna. De outro lado, *o segredo tem uma função relacional*: ele separa, diferencia e distingue este grupo dos outros. É neste sentido que o segredo pode ser considerado como um código específico a um grupo social. Esta construção é uma expressão da ideologia liberal que atribui ao Estado um papel de árbitro, sendo a sociedade civil simplesmente objeto de suas decisões (SPANOU, 1988, p. 144, tradução do autor, grifo do autor).

As noções sobre as quais todo este edifício é construído mostram-se particularmente tênues: o interesse geral e a eficácia não se definem em relação a critérios precisos. Se a independência administrativa deve ser preservada *vis-à-vis* os interesses privados, o que se passa quando se trata de interesses públicos? Tendendo a funcionar em circuito fechado, a administração chega a esquecer a finalidade da sua ação. Isolando sua dinâmica interna da

dinâmica social a fim de preservar sua neutralidade, ela consolida sua relação quase hierárquica em relação à sociedade. O segredo administrativo torna-se assim incapaz de dissimular sua característica de aparelho de dominação.

Poirmeurs procura os fatores da opacidade na diferenciação entre o *corpo de profissionais da política* e o *corpo de profissionais da administração*. Os fatores de opacidade se situam sobre estes dois planos:

·o *político*: na preservação da significativa autonomia que adquirem na gestão dos assuntos públicos, os eleitos não têm interesse em deixar transparecer informações que poderiam não somente reduzir sua margem de ação, mas também ser exploradas pelos seus adversários;

·o *administrativo*: a opacidade seria resultado, de um lado, da frágil familiaridade dos cidadãos com a estrutura burocrática e, do outro, do temor de a transparência reduzir as possibilidades de manobras do corpo administrativo junto ao cidadão e aos grupos de interesse.

Embora alguns procurem admitir que a organização pública deva atuar imparcialmente, verifica-se que a sua organização a torna facilmente permeável à interferência de atores sociais diversos. Reside aí o problema da separação da *esfera política* e da *esfera administrativa*, considerando-se que o leque de demandas sociais variadas torna a noção de administração pública moderna incompatível com a noção de neutralidade. Em todas as organizações, lembra Poirmeur (1988), a administração é entrecortada por contradições que o segredo vem ocultar. Conforme Poirmeur,

As exigências da atividade pública estão freqüentemente em contradição com os princípios oficialmente defendidos pelos governantes. Os mundos político e administrativo têm interesse próprios que não lhes interessa deixar vir à luz. Enfim, eles não comportam menos que no resto da sociedade indivíduos frágeis necessitando de mascarar suas fraudes e seus tráficos. Assim, o segredo é uma dimensão constitutiva da administração e do exercício do poder. O simples fato da administração ser uma organização diferenciada lhe seria suficiente para construir um mundo opaco aos olhos do público. Contudo, é o mérito da democracia — que tem a publicidade como um valor central — tentar limitar e permitir que na sua sombra não prospere o que a nega (1988, p. 223, tradução do autor).

Vale observar, sobretudo a partir do início deste século, o fenômeno da “politização do social”, resultante do processo no qual o Estado não só permeou a sociedade “mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade” (BOBBIO, 1990, p. 75). Esta perspectiva teórica, demarcadora de uma distinção Estado e sociedade, sinaliza uma *privatização da esfera pública* e *politização da esfera do privado*. O Estado responderá a essas mudanças com a criação de normas, regulamentos e contratos que levam ao crescimento da burocracia.

A questão da *eficiência administrativa* surge com freqüência ao se analisar as relações entre a burocracia e os diversos grupos de interesse. A eficiên-

cia administrativa já não consistiria na aplicação rígida e imparcial das ordens por parte do burocrata, mas na sua receptividade aos fins sociais e políticos do sistema. “Num regime pluralista isto implica uma maior flexibilidade da ação administrativa e uma mais larga disponibilidade da burocracia para a contratação e o compromisso com os diversos grupos sociais” (SOUZA, 1991, p. 20). Residiria aí uma crítica à clara distinção weberiana entre política e administração. *O leque das demandas sociais torna a noção de administração pública moderna incompatível com a noção de neutralidade que sustenta a dicotomia entre política e administração.*

Outro aspecto que permeia tal discussão é o conceito de *controle*. Reconhecendo as conotações negativas que a idéia de controle envolve, Martins (1989) ressalta que *democracia e controle não são termos antitéticos*, sobretudo quando nos referimos aos mecanismos de controle dos aparelhos de Estado sobre si mesmos e da sociedade civil sobre estes. “Como afirmava Montesquieu, todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites. As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites “e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político” (1989, p. 83). Um dos instrumentos mais recentes são as políticas de transparência administrativa.

Como lembra Dominguez Luiz (1995, p. 550), a justificativa da eficácia administrativa, da boa gestão pública, inclusive a segurança do Estado, levou a administração pública, durante muito tempo, a recusar o diálogo, a informação, a abertura ao público.

Nos anos setenta, em Estados de caráter democrático, inicia-se um processo de ruptura com a tendência à opacidade. Começa-se a ampliar a idéia de que o segredo comporta um certo número de ‘efeitos indesejáveis’, tanto para a sociedade quanto para a administração pública.

O Estado consentiu em descer do seu pedestal, a falar, a escutar, a dialogar com aqueles que constituíam até então uma massa indiferenciada na qual os indivíduos eram, segundo sua situação, olhados através de vidros monocromáticos das lunetas de cada administração e etiquetados, segundo o caso, como administrados, residentes, contribuintes, eleitores, abonados, interpelados ou, com freqüência, usuários (ZEMOR, 1995, p. 14, tradução do autor).

O tema da transparência adquire seu lugar de destaque no discurso administrativo em países da Europa ocidental, Estados Unidos e Canadá, tornando-se um dos valores essenciais aos quais a administração pública pós-70 é convidada a se referir. Por outro lado, configura-se um eixo privilegiado do reformismo administrativo que fez da transparência, o princípio, e, do segredo, a exceção.

Dominguez Luiz (1995, p. 555) destaca os aspectos determinantes para a explosão contemporânea reivindicadora da transparência administrativa:

- o intervencionismo econômico e social do Estado, produzindo incursões crescentes do poder administrativo na vida cotidiana, demandando uma nova percepção das relações Administração-cidadão;
- a evolução dos conceitos democráticos dos direitos e das liberdades com a emergência de uma terceira geração de direitos dos cidadãos;
- o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação.

Situada em pólo diametralmente oposto ao da *opacidade* e construída por oposição a ele, a noção de *transparência* permitiria ancorar e fixar a representação de uma administração diferente, capaz de renovar profundamente o sentido das suas relações com a sociedade. A transparência torna-se o conceito chave para exprimir a dinâmica de evolução que afeta sistemas administrativos europeus e norte-americanos após os anos setenta, ocasionando importantes reformas. A este conceito estão associadas noções como “casa de vidro”, “terceira geração de direitos do homem” e “democracia administrativa”. Esta situação coincide com uma difusão mais global da transparência, um valor em ascensão nas sociedades contemporâneas.

Tudo se passa como se uma necessidade nova de “legibilidade” se fizesse sentir em todos os níveis da realidade social, sem dúvida em reação contra uma complexidade crescente, geradora de despertencimento e alienação; e as organizações de toda natureza ressentem-se da necessidade de dissipar as zonas de sombra, o halo de mistério que as cerca, a fim de melhorar sua eficácia e restaurar sua legitimidade (CHEVALIER, 1988, p. 239, tradução do autor).

Caracterizada por uma forte polissemia, na medida em que cobre uma conjunto de significações complexas, sutilmente imbricadas entre si, a palavra é objeto de conotações positivas e suscita ressonâncias profundas.

A transparência é, de início, a revelação, a nudez, o acesso a algo habitualmente escondido, o penetrar no mistério de um corpo estrangeiro, ter o Outro sob seu olhar, roubar-lhe o segredo da sua intimidade. Mas a transparência é também o apaziguar da ansiedade resultante do contato com o que é desconhecido, inacessível, impenetrável, a eliminação do medo face à obscuridade, o negro, a opacidade... (CHEVALIER, 1988, p. 241, tradução do autor).

A noção de transparência, apresentaria, segundo Debasch (1990), três facetas:

- o *direito de saber*: dado que, por princípio, a Administração atua em função do interesse geral, os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;
- o *direito de controle*: deve-se saber, mas também utilizar este direito para controlar, verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como se utilizam os fundos públicos;

·o direito do cidadão de ser ator e não mero espectador da vida administrativa: “o direito de ser não um administrado, mas um usuário ou cliente da administração” (DEBASCH, 1990, p. 11).

Ainda conforme Debasch (1990), os pólos das realizações da transparência são:

·o direito de acesso a documentos administrativos: o cidadão tem o direito de acesso ao documentos produzidos pela administração pública, os quais não sendo propriedade desta, devem estar à disposição daqueles;

·o direito de acesso à motivação dos atos administrativos: os cidadãos têm direito não somente a conhecer os documentos administrativos, mas também as razões das decisões administrativas e o processo que lhes corresponde;

·o direito de participação: trata-se da possibilidade de o cidadão participar no processo decisório.

Os debates teóricos e as políticas de transparência encontram-se relacionados a dois mecanismos experimentados no mundo anglo-saxão e escandinavo: *accountability* e *ombudsmam*.

Considera-se *accountability*³ o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão.

A efetividade dos mecanismos de *accountability* dependeria do grau de acesso do cidadão à informação governamental. A indisponibilidade de informações sobre as ações e responsabilidade de governo implicaria na produção de um déficit de *accountability*. Cabe, portanto, ao Estado, produzir meios que estimulem os governantes a, publicamente, justificarem o curso de suas ações, relacionando as políticas adotadas com os efeitos que produzem ou esperam produzir.

Paralelamente, estariam sendo implementados como instrumentos de *accountability* meios de informação que diminuam o desequilíbrio entre o grau de informação dos governantes (sempre detentores de melhores conhecimentos sobre os objetivos da administração, os recursos de que dispõe etc.) e o dos cidadãos. Conforme Salomão (1996, p. 25), este seria o caso de ONGs que,

com independência, tenham possibilidade de auditar órgãos do governo, de garantir a transparência das campanhas políticas — como são financiadas —, de fornecer informações estatísticas confiáveis sobre o estado da econo-

³O termo não encontra tradução em português. Em espanhol, eventualmente é traduzido por “rendición de cuentas”. A este respeito ver: CAMPOS, 1990.

mia e, ainda, garantir a supervisão, pela Oposição, do funcionamento dos meios de comunicação do poder público.

Outro mecanismo de controle dos governos pelos cidadãos é a figura do *ombudsmam*, instituição típica de países escandinavos, mas adotada em diversas experiências.

No seu Relatório Anual de 1995, o *ombudsman* da província de Quebec analisa a ausência de *clearness* e *openness* quando o governo lida com os cidadãos. Enfatiza que uma organização governamental mostra-se transparente aos cidadãos quando cumpre as seguintes condições:

- promove o acesso dos cidadãos às informações e serviços aos quais têm direito;
- esforça-se para oferecer informação precisa e compreensível aos cidadãos em tempo suficiente;
- explica claramente suas decisões aos cidadãos;
- garante a revisão de decisões por uma autoridade superior caso os cidadãos demonstrem insatisfação em relação a estas;
- consulta os cidadãos sobre suas expectativas e grau de satisfação antes de estabelecer regulamentos;
- atua com os cidadãos na implantação de mudanças;
- não procura pretextos para justificar sua própria inação;
- não faz promessas que não pode cumprir;
- afirma o que fará e cumpre o que afirma;
- aceita prontamente a responsabilidade por seus atos e omissões.

O Relatório Anual de 1994 do *ombudsman* do Governo da Irlanda é também enfático quanto ao direito à informação:

Na minha opinião, cidadãos ou usuários de serviços públicos têm, por sua parte, os seguintes direitos: o direito de serem ouvidos; o direito de receberem informações adequadas; o direito à assistência e representação; o direito de receberem explicações; o direito de saberem que recursos estão disponíveis para eles. ...[Usuários de serviços públicos] devem ter informação disponível sobre quaisquer linhas de ação geral, aplicadas a esquemas particulares ou programas [públicos] em que se encontrem envolvidos...

A noção de transparência relaciona-se ainda com duas dimensões: a *comunicação* e a *publicidade*.

A noção de *comunicação pública*, segundo Zemor (1995), designa um campo que se define pela “ legitimidade do interesse geral “, indo além do domínio público no sentido jurídico estrito. A *comunicação pública* acompanharia assim a tomada de decisão pública. Encontra-se, como tal, referida a dispositivos constitucionais, legais e regulamentares próprios de um Estado de

direito, às conseqüentes atribuições dos poderes públicos e às missões dos serviços governamentais.

As mensagens são, sob tal princípio, emitidas, recebidas, tratadas pelas instituições públicas “em nome do povo”, como são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. (...) A comunicação pública é a comunicação formal que se aplica à troca e ao compartilhamento de informações de utilidade pública assim como à manutenção do vínculo social e cuja responsabilidade incumbe às instituições públicas (ZEMOR, 1995, p. 5, tradução do autor).

As políticas e práticas desenvolvidas em torno desta noção, inserem-se no mesmo quadro histórico — observável em alguns países de tradição democrática consolidada — no qual se identificam a transparência administrativa e o direito à informação.

Zemor (1995) destaca como um dos *princípios da comunicação pública* a “clarificação dos registros de comunicação”, expressa em três tipos de comunicação:

· *informação e esclarecimento*, relacionados à própria legitimidade da mensagem pública: informações sobre o funcionamento institucional prático, que os serviços governamentais devem fornecer aos cidadãos ou sobre aspectos gerais da vida social;

· *promoção e valorização* tanto das próprias instituições públicas como dos serviços que estas oferecem, incluindo ainda temas de amplo interesse social;

· *discussão ou proposição* de debates sobre projetos de mudanças institucionais, escolhas da sociedade e possibilidades políticas.

As *formas de comunicação pública*⁴ envolvem cinco grandes eixos:

· viabilizar o dever das instituições públicas de disponibilizar informação à sociedade civil;

· estimular a relação e o diálogo com a sociedade civil para, ao mesmo tempo, cumprir o papel que corresponde ao Estado e permitir tornar seus serviços eficazes;

· difundir os diversos serviços da administração pública;

· promover o conhecimento das instituições governamentais pelo próprio aparelho de Estado, tanto por ações de comunicação interna quanto externa;

· desenvolver campanhas de informação de interesse social.

⁴ A fronteira do que seria, neste casos, a *comunicação política* e a *comunicação institucional* é de difícil caracterização, mesmo em países que, como a França, buscaram legislar a respeito. Uma distinção, proposta por Zemor — talvez demasiada ingênua — estaria no fato de a comunicação institucional apresentar um caráter de longo prazo, enquanto a comunicação política encontraria sua viabilidade no curto prazo.

A transparência administrativa significa, por princípio, que a administração vincula-se à lógica da *comunicação*, engajando-se numa via de “troca” com o cidadão. No modelo administrativo calcado no segredo, os circuitos de contatos entre a administração e os cidadãos são construídos sobre um modelo unilateral de maneira a assegurar o domínio da administração pública sobre uma sociedade que é “transparente, maleável e dócil”. No sentido *ascendente*, a administração extrai a informação que necessita para agir e, no sentido *descendente*, difunde as prescrições administrativas. Estes circuitos são vetores a serviço do poder administrativo. Desprovidos do mínimo controle sobre os processos administrativos que se desenvolvem fora do seu olhar, os cidadãos tornam-se reféns da administração pública. As relações entre esta e o cidadão encontram-se assim fundadas sobre um princípio de irreversibilidade, de não-reciprocidade. A administração pública fala no imperativo e não tolera nenhuma discussão real com os sujeitados.

A transparência implica a substituição desse modelo de relações do tipo “monológico”, regido por uma lógica de comando, por um modelo novo do tipo “dialógico” ou “interativo” no qual cada um dos interlocutores impera sobre o outro e tem o direito de receber do outro uma informação verdadeira. Neste caso, o cidadão abandona seu eterno estatuto de sujeitado para tornar-se ator integral na relação administrativa.

A administração volta-se, assim, para a sociedade num outro contexto relacional, inclusive modificando a sua ‘linguagem’, no sentido de tornar-se o mais amplamente compreensível, considerando que a informação só é eficaz se o receptor recebe e interpreta corretamente a mensagem transmitida. Este processo, porém, só se completa quando o cidadão conquista o direito à informação .

A posição dominante da administração pública nas suas relações com os cidadãos é também ilustrada pelo modo de comunicação instaurado entre ambos. Constata-se de início que a administração busca freqüentemente difundir informações sobre a sua missão, a maneira pela qual a exerce, as possibilidades que oferece, os direitos dos cidadãos. A administração pública dirige-se de maneira indiferenciada ao público suscetível de usar seus serviços, visando melhorar sua imagem. Este modo de comunicação está calcado na perspectiva do “simples processo de consumo de mensagens pelos administrados”, cujas demandas específicas não são consideradas. Existe raramente um encontro oportuno entre a informação emitida e aquela que o indivíduo solicita. A característica unidimensional e unilateral desse modo de difusão negligencia a *informação ascendente* ou seja, as expectativas e reações dos administrados, deixando a administração à deriva das pressões sociais (SPANOU, 1988).

A comunicação com os indivíduos e grupos interessados se efetua em princípio através do *escrito*, independentemente do suporte físico no qual se registra a informação. Oficialmente, o oral não existe nas relações entre a administração pública e os cidadãos. Em função do seu valor de prova, o

escrito é dominante nestas relações. Ressalte-se, porém, que o suporte da comunicação não é neutro: ele influencia a natureza da mensagem e determina as condições particulares de recepção. Neste contexto, tende-se a considerar o escrito como uma garantia (sob certas reservas) e ao mesmo tempo um ponto de passagem obrigatório nas relações do cidadão com a administração pública. Isto contribui para a criação de uma *distância* entre ambos, inclusive considerando-se as dificuldades do administrado face ao diálogo escrito, agravando a relação desigual já existente com a administração pública. “Estas características unidimensional, unilateral e formalista fazem do escrito um meio de comunicação e informação medíocre”, ressalta Spanou (1988, p. 149). A busca de contatos diretos e pessoais com os serviços apresenta, entre outros, um problema fundamental: com frequência, a informação difundida através do escrito é parcial, insuficiente e mesmo distante das necessidades concretas do indivíduo.

De outro lado, se o suporte da comunicação influencia sobre a mensagem e as condições de sua recepção, é evidente que a informação veiculada pelo escrito não é necessariamente aquela produzida ou intercambiada no curso de uma discussão oral. Por contatos diretos e pessoais, trata-se então de completar uma informação já existente e, sobretudo, valorizá-la pelo acesso a uma quantidade de informações que nunca se obtêm de forma escrita. É neste momento que uma comunicação em duplo sentido é suscetível de estabelecer a adequação entre a demanda de informação e a resposta. Como sublinha Spanou (1988), é possível, assim, distinguir as noções de *documento administrativo* e *informação administrativa*. Ou, como destaca Domínguez Luiz (1995, p. 537), “a Administração faz informação, trata informação, cria informação, difunde informação. E produz documentação”.

Caberia uma distinção entre documento administrativo — um conceito jurídico — e a informação, que apresenta uma característica imaterial. O documento administrativo, freqüentemente identificado ao escrito, é a expressão jurídica ou suporte da informação e instrumento de elaboração de atos administrativos.

De maneira geral, por informação administrativa entende-se o conjunto de informações produzidas e detidas pela administração. Esta definição silencia sobre a questão de saber quem pode ter acesso a esta informação. Tal informação constitui um vetor importante nas relações entre administração e cidadãos na medida em que ela não é divulgada a todos. Observa-se assim que a informação não existe sem o seu contrário: a informação existe em relação direta com o segredo ou seja, um conjunto de conhecimentos, informações reservadas a alguns não reveláveis pelo seu detentor, desautorizado a fazê-lo fora do círculo e objetivos previstos (SPANOU, 1988, p. 150, tradução do autor).

A transparência é também a submissão da administração pública ao princípio da *publicidade*. Dominguez Luiz (1995) lembra, porém, que a transparência veio suplantar o conceito de publicidade da ação administrativa. A idéia de transparência seria mais ampla e exigente que a de publicidade.

A administração se “publiciza” na medida em que escapa da confidencialidade, do segredo. Conforme Chevalier (1988), a transparência leva a uma redução da esfera de autonomia dos atores sociais por um processo de *desprivatização*”.

Expondo-se a administração ao debate público, submetendo-a à pressão da opinião, ele introduz o fermento democrático no seio de um aparelho até então dominado pela lógica da profissionalização: a administração não pode evitar mais prestar contas, justificar suas escolhas, corrigir seus erros (CHEVALIER, 1988, p. 252, tradução do autor).

A publicidade coloca em questão, por outro lado, alguns dos elementos mais típicos da organização burocrática. Como tal, o olhar do cidadão incidiria sobre as relações internas do aparelho burocrático, as condições de exercício da autoridade hierárquica, as condições de tomada de decisão. A personalidade burocrática é golpeada, na medida em que o segredo era um dos seus elementos constitutivos. A transparência constituiria, neste sentido, uma poderosa alavanca de *desburocratização*.

A transparência constituiria ainda a representação de uma administração *próxima* da sociedade, aderente a ela em um nível em que a linha de demarcação que as separa perderia sua precisão e rigor. A transparência corresponderia à imagem de uma *administração tornada transparente à sociedade*, no sentido hegeliano, ao cabo de um movimento de *desdistanciamento*, de aproximação, traduzindo o fim de uma administração “separada”, isolada do resto da sociedade. Um dos exemplos desse processo é a busca pelo estabelecimento de relações mais personalizadas entre os funcionários e os cidadãos, redefinindo a mediação do aparelho. A “dimensão humana” se sobreporia ao “papel institucional”, prevalecendo a lógica do diálogo sobre a da unilateralidade.

A participação social na formulação de políticas públicas constitui um processo inerente à transparência informacional do Estado. O chamado *planejamento participativo* com caráter de emancipação social regula e é regulado pelo acesso do cidadão à informação governamental. É o caso dos fluxos orçamentários públicos que, camuflados sob a capa “confidencial” ou “segredo”, constituem uma “caixa-preta” para a sociedade civil.

O uso da informação pelo cidadão no processo político-decisório é abordado por Downs (1965). Numa democracia, o cidadão recebe informação por diversos meios, inclusive do governo, mediante agências especializadas. Na sua perspectiva, a relação governo e cidadão na formulação e implementação de políticas públicas expressa-se em diferentes níveis:

·se o governo desconhece o quanto uma dada decisão afeta o cidadão,⁵ está desconsiderando os interesses deste e, portanto, ignora-o como agente no processo decisório;

·se o governo sabe que o cidadão não é afetado por suas decisões, está também ignorando-o;

·se o governo sabe que o cidadão é afetado, mas não considera os efeitos da sua ação, estará também ignorando-o;

·se o governo sabe que um cidadão é afetado por suas políticas, mas desconhece que este cidadão encontra-se consciente disso, poderá talvez tentar realizar alguns ajustes;

·se o governo sabe que o cidadão é afetado e que este tem consciência disso, tenderá a considerar o impacto dessas políticas sobre o cidadão (ainda assim, pode ignorar os desejos de determinados cidadãos para agradar outros).

Estes diferentes graus de conhecimento dependem do grau de informação:

·que os cidadãos têm sobre como as políticas governamentais os afetam;

·que os governos têm sobre quais cidadãos são afetados;

·que os governos têm sobre que cidadãos sabem que são afetados.

Como aponta Dominguez Luíz (1995), a visibilidade da Administração ao cidadão, encontraria sua operacionalização nas seguintes etapas:

·a primeira etapa refere-se à *publicação das decisões administrativas*. De maneira geral, a publicação da lei, do regulamento, a notificação individual do ato administrativo parecem responder mais à exigências administrativas que à idéia de transparência;

·na segunda etapa, a Administração comprova a *necessidade de dar a conhecer os motivos* que explicam a decisão por ela adotada;

·a terceira etapa envolveria uma *verdadeira participação do cidadão no processo decisório*, iniciando-se um diálogo entre este e a Administração.

As experiências de *políticas de transparência*, desenvolvidas após os anos 70, têm sido analisadas, revelando críticas a respeito, em especial na França. Há uma tendência em se reconhecer que o entusiasmo dos primeiros anos foi sucedido por uma fase de amadurecimento, de consolidação das políticas de transparência, mas também de maior consciência dos seus limites. Após uma fase “utópica” da transparência administrativa, nos anos noventa o tema estaria sendo abordado com uma perspectiva mais realista sob impacto, em especial, das novas formas de produção e uso da informação. A extensão do uso das tecnologias da informação na atual escala não mostrava-se previsível nos anos setenta. As redes de informação — como a

⁵ Nesta perspectiva, o cidadão é, antes de tudo, um eleitor.

própria Internet — passaram a impor uma ampliação e mesmo a internacionalização da reflexão sobre a transparência do Estado e as garantias da privacidade do cidadão. Tende-se a considerar que a transparência absoluta dos assuntos públicos é pouco provável. Deve-se, porém, buscar limitar, ao máximo, a zona de sombra subtraída dos olhares dos cidadãos e ameaçante às liberdades.

Para Chevalier (1988), a transparência administrativa tornou-se um mito, uma “nova axiologia administrativa”, resultante da busca de modelos de substituição ao modelo clássico entre administração pública e cidadãos.

A palavra ‘*transparência*’ é simples apenas em aparência: ela recebe, na realidade, várias significações muito diferentes e talvez contraditórias, que lhe dão uma característica equivocada. A transparência oferece desta forma o surpreendente paradoxo de um conceito que, postulando a claridade, a luz, é, em si mesma, *carregada de opacidade*. É precisamente este *claro-escuro* que confere à transparência administrativa um alcance muito particular e a transforma em verdadeiro mito (CHEVALIER, 1988, p. 251, tradução do autor).

O mito da transparência encontraria sua valorização a partir do cruzamento de três tipos de significações aparentemente indissociáveis: uma administração transparente abre-se ao diálogo com os cidadãos, trabalha permanentemente sob seu olhar e acha-se em simbiose com a sociedade, abandonando sua posição de isolamento. Assim sendo,

a transparência implica numa projeção no imaginário, que exclui toda possibilidade de uma verdadeira ‘realização’. O distanciamento em relação ao funcionamento administrativo permanece muito importante para não comprometer o jogo de crenças sobre o qual ela repousa. A análise das reformas mostra que a transparência administrativa não somente conhece um certo número de limites, mas sobretudo apresenta obstáculos mais profundos que a tornam radicalmente ilusória (CHEVALIER, 1988, p. 257, tradução do autor).

O conceito de transparência envolveria, mesmo que não se tenha consciência, todo o substrato afetivo que desperta, reage, reatualiza. Seriam imagens simbólicas, desejos latentes, medos irracionais mobilizados para consolidar o vínculo social, assegurar a legitimidade das instituições, favorecer o investimento dos indivíduos. E os efeitos difusos aos quais a transparência se refere, as expectativas que criou, as esperanças que gerou não seriam totalmente administráveis. Através dessa dimensão, a transparência alcançaria o *status* de mito ou seja, de uma imagem simplificada e ilusória, mas capaz de produzir uma série de efeitos sociais tangíveis pelas ressonâncias que suscita na consciência coletiva. Como mito, a transparência guardaria determinados traços essenciais:

· a ampliação e aprofundamento que desperta em cada um, a imprecisão e a característica fugaz de seu conteúdo conceitual, “autorizando múltiplos

deslizes de significações indispensáveis à propagação de efeitos ideológicos” (CHEVALIER, 1988, p. 241);

·as conseqüências reais, atestadas mediante reformas concretas pelas quais o mito influi sobre o real, “o que impede que este seja visualizado como um artifício” (CHEVALIER, 1988, p. 242) ;

·enfim, a distância entre a representação imaginária e a realidade, revelando que, como todo mito, a transparência não pode se realizar senão ao preço de uma profunda *desnaturalização*.

As reformas efetuadas em nome da transparência administrativa teriam permitido circunscrever o segredo. Este constituiria, no entanto, um “limite estrutural” da transparência, formando com ela uma dupla indissociável. Até porque, para Chevalier, toda sociedade tem efetivamente a necessidade de zonas de sombra, de espaços de confidencialidade, que assegurem a preservação de uma esfera de autonomia individual, além da proteção de interesses públicos maiores. O movimento de desprivatização da administração pública não poderia ser estendido sem tocar na consistência do vínculo social: seria essencial para os cidadãos que determinadas informações que lhes dizem respeito não fossem expostas no espaço público. O segredo administrativo aparece, neste caso, indispensável à intimidade de cada um. A ação pública reclamaria também, algumas vezes, a discrição. Sem cair na armadilha de uma ‘razão de Estado’, freqüentemente evocada para justificar a interdição do debate democrático, certos campos deveriam ser colocados à margem de toda publicidade: sua exposição colocaria em risco o próprio futuro da coletividade. A transparência não garantiria, portanto, uma total legibilidade da ação administrativa: as missões destinadas à administração impõem a existência de uma zona irreduzível de segredo. Como ressalta Drai (1988, p. 225, tradução do autor):

A noção de transparência permanece metafórica. Ela poderia unicamente servir para transformar a imagem de um muro na de uma vidraça. Os limites da metáfora são evidentes. Trata-se de vidraças tão resistentes quanto blindagens e que permitem ver os objetos os quais elas interditam a quem se aproxime para deles se apropriar.

Por outro lado, os limites da transparência resultariam das próprias reformas que têm por ambição realizá-la. As políticas de informação implementadas, no caso da França, teriam constituído uma avanço modesto na busca da transparência.

Ela não responde às exigências de uma comunicação autêntica. A relação entre a administração e o administrado permanece fundamentalmente unilateral e desigual. A informação fornecida é puramente técnica, instrumental, não garantindo o controle sobre a administração. Sua divulgação depende da boa vontade de uma administração que dispõe do manejo integral dessa informação. A transparência se exerce, neste caso, mais como o produto de uma estratégia calculada do que como um instrumento de transformação da relação administrativa (DRAI, 1988, p. 258, tradução do autor).

O direito à informação acordado com a administração não possibilitaria mais que uma *transparência parcial* da ação administrativa na medida em que os textos legais preservariam zonas privilegiadas de confidencialidade em benefício da administração. O segredo não teria desaparecido completamente do universo administrativo: os novos dispositivos legais teriam por efeito demarcá-lo, mas também oficializá-lo, precisando seus contornos.

Sem uma mudança profunda nas estruturas administrativas, a noção de transparência não teria logrado a supressão dos princípios geradores de opacidade. Um deles seria o princípio hierárquico, um aspecto ainda vital nos modelos de administração pública:

Esse princípio é rigorosamente antinômico com a idéia de livre circulação e livre difusão da informação administrativa. Impondo que toda informação transite pelo superior hierárquico, ele constitui um dispositivo muito eficaz de *filtragem da informação* e um mecanismo protetor, obstruindo todo acesso direto aos serviços. A informação sai da administração estritamente contingenciada e estreitamente canalizada, após ter sido objeto de um tratamento adequado. Há uma incompatibilidade fundamental entre um princípio, destinado a preservar a coesão e unidade dos serviços, apresentando-os como monolíticos, e a transparência, destinada a fazer da administração uma ‘casa de vidro’, transformando-a em ‘espaço público’ e lugar de debates (DRAI, 1988, p. 267, tradução do autor, grifo do autor).

Outro aspecto diz respeito aos limites das próprias práticas de comunicação, inerentes à transparência administrativa. Tais dispositivos de comunicação tenderiam a ser estabelecidos sobre uma estrutura habitualmente intocável. Mesmo quando o cidadão beneficia-se de recursos informacionais, a relação administrativa permanece fundamentalmente *dissimétrica* e não se traduz pelo estabelecimento de um real diálogo. A transparência estaria apenas aparentemente inserida na lógica da comunicação. As condições desse exercício interditarão todo diálogo: a troca que se estabelece então não seria contínua e reversível, mas *intermitente e unilateral*. O cidadão entraria em contato com a administração segundo modalidades definidas, em função de uma demanda pontual de acesso a um dado ‘documento’. Ainda que se prevaleça de disposições jurídicas explícitas, o cidadão não abandonaria, contudo, sua posição de solicitante. A administração responderia a esta demanda aplicando, com boa ou má vontade, os textos jurídicos em vigor, com frequência interpretando-os de maneira restritiva e sem ir além das suas prescrições. Como tal,

a informação administrativa não circula jamais livremente e com uma fluidez total. A transparência não é mais que uma *translucidez*, interditando a completa distinção do que se passa no seio do aparelho, de discernir as tensões que ali se expressam, as lutas que ali se travam, os compromissos que ali se negociam (DRAI, 1988, p. 266, grifo do autor, tradução do autor).

A carga simbólica da transparência ultrapassaria, portanto, suas traduções concretas. A transparência não teria sido suficiente para erradicar o segredo.

do administrativo e transformar radicalmente o modelo tradicional de relações entre a administração pública e a sociedade civil. Chevalier reconhece, porém, que a transparência contribuiu decisivamente para reduzir a opacidade administrativa.

A produção e circulação de certos mitos respondem a certos obstáculos. De uma parte, uma relação complexa existe entre o mito e a realidade. É próprio do mito residir numa projeção para além do real, excluindo toda a possibilidade de ‘realização’. Ao inverso, porém, todo mito busca apoiar-se no real para produzir seus efeitos e a tensão entre o mito e a realidade não ultrapassaria um certo obstáculo sem comprometer (CHEVALIER, 1988, p. 275, tradução do autor).

Poirmeurs (1988) analisa a presença da transparência administrativa no debate político. Na sua perspectiva, a transparência instaurada — ao menos no caso francês — persiste completamente relativa e encontra seus limites no desejo de se preservar a margem de manobra por parte dos governantes e da administração que lhes serve. Tanto à direita quanto à esquerda, apesar das referências freqüentes aos princípios da democracia e da participação, há uma constante busca para preservar a autonomia da administração, mantendo um certo segredo, evitando que um controle real possa se instaurar e que o administrado adquira uma capacidade efetiva de ingerência na máquina administrativa. A complexificação das estruturas e a relativa passividade dos usuários face aos procedimentos de acesso complicados são suficientes para manter o cidadão à distância. Até porque todas as formações políticas tenderiam a concordar sobre a necessidade do segredo. Referindo-se ainda ao caso francês, assinala que

todos os partidos colocam-se de acordo sobre a necessidade de uma política de transparência. Para os de direita, as causas da opacidade encontram suas raízes no modo de organização do Estado, seus aspectos burocráticos e jurídicos do Estado. Os de esquerda denunciam a burocratização e a centralização como fatores de opacidade, visualizando na natureza de classe do aparelho de Estado a causa fundamental do fenômeno. Uma das diferenças fundamentais encontra-se no lugar reservado ao segredo na definição de uma política de transparência (POIRMEURS, 1988).

Atualmente, os conflitos em torno da transparência encontram uma perspectiva internacionalizante no âmbito da União Européia. As tentativas de definição de uma política de transparência, conciliando as diferentes trajetórias dos Estados membros, esbarra num aspecto presente no debate sobre a transparência desde os anos setenta: a eficácia da “administração transparente”. Na verdade, o conflito central se dá em relação ao grau de transparência a ser considerado. Conforme Carlberg (1997, p. 1, tradução do autor),

Os adversários de uma transparência total estimam que ela comprometeria a eficácia. Os países favoráveis à transparência, ao contrário, argumentam que esta garante a eficácia na tomada de decisões e garante-lhes legitimidade. O direito de inspeção dos cidadãos é considerado como meio único para

combater a ineficácia, os erros, o abuso de poder e a corrupção. É por isso que se recusam a se contentar com a organização, pelas instituições, de conferências de imprensa suplementares... Como mencionou M. Magnus Isberg, presidente da Comissão de Leis do Parlamento sueco, “ninguém necessita conhecer a natureza humana para compreender que, em matéria de controle democrático, as informações mais interessantes são precisamente aquelas que os serviços oficiais fornecem por último”.

Se, inicialmente, a noção de transparência administrativa — e, por consequência, a de opacidade administrativa — mostrava-se eivada de uma carga metafórica, as políticas públicas implementadas nos últimos vinte anos imprimiram-lhe maior densidade teórica e efetividade político-administrativa. Por outro lado, o processo histórico consolidou a busca pela transparência administrativa como um dos aspectos fundamentais na democratização das relações entre Estado e sociedade civil. Para tal, erigiu-se um complexo edifício jurídico: o direito à informação.

O DIREITO À INFORMAÇÃO

O regime jurídico da transparência administrativa expressa-se no conjunto de dispositivos conhecidos como *direito à informação*.

O *direito à informação*, lembra Fonseca (1996), “encontra na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, sua primeira formulação mais precisa”:

A Declaração Francesa de 1789 já antecipara este direito, ao afirmar não apenas a liberdade de opinião — artigo 10 — mas também a livre comunicação das idéias e opiniões, que é considerada no artigo 11, um dos mais preciosos direitos do homem. Na Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à informação está contemplado no art. 19 nos seguintes termos: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão”. (LAFER apud FONSECA, 1996).

Para o Estado liberal, a informação carecia de relevância jurídica. A proteção constitucional destinava-se à conduta capaz de gerar informação. A liberdade era garantida com a simples proibição de censura prévia. O que se protegia, portanto, era a liberdade de expressão e de informação. E assim se fazia não por sua importância política, reconhecida sem dúvida pelo Estado liberal, mas sua importância civil, como meio de auto-expressão e desenvolvimento da personalidade individual, como um apoio através do qual se manifestam de forma pacífica os desacordos, como instrumento, enfim, de tolerância. Como assinala Villaverde Menendez (1995, p. 18, tradução do autor).

protegia-se o sujeito ativo da comunicação pública, o emissor de opiniões e informação, e sua garantia se estendia ao público que escuta suas opiniões e

idéias. Entendia-se que este público não precisava de uma proteção específica pois já se beneficiava — por reflexo — de sua posição de destinatário do que os demais diziam em liberdade.

Com a ampliação dos teores democráticos do Estado — especialmente em países centrais — este quadro teria sofrido alterações decorrentes da maneira de se conceber a relação entre Estado e sociedade civil e a função das liberdades individuais. Estado e sociedade civil interatuam no âmbito do público, no qual as questões que podem interessar à coletividade são explicitadas e se discutem. As constituições desses Estados democráticos configuram essa interação e definem os termos desse âmbito público cujo princípio básico é a livre e igual participação de todos os indivíduos nele. Uma condição vital para a participação efetiva nesse âmbito é que essas questões — por afetarem ou poderem afetar a coletividade — sejam debatidas e *públicas* isto é, possam ser conhecidas por qualquer um. A função do ordenamento jurídico nesta matéria é de garantir que ninguém impeça ao indivíduo de ter conhecimentos dos *assuntos públicos*.

A informação adquire a relevância jurídica de que carecia porque suas qualidades e as condições nas quais deve dar-se sua circulação e posse repercutem diretamente na forma e alcance da participação da sociedade na tomada de decisões sobre assuntos que a afetam. Em outras palavras, essa relevância jurídica da informação se deve a que *o regime jurídico da informação* converte-se em um aspecto essencial do exercício da soberania pela coletividade.

O direito à informação carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um *direito civil*, mas também como um direito político.

Pois a liberdade de opinião é formada tanto pela possibilidade de *expressar* uma opinião em público sem sofrer sanções por isso, quanto pela possibilidade de *se formar* uma opinião autônoma sobre qualquer assunto, o que pressupõe que se tenha acesso a todas informações relevantes a respeito daquele assunto. Assim, o conhecimento sobre o Estado e a esfera pública também é uma condição para que os indivíduos e os grupos posicionem-se em igualdade de condições na disputa pelos recursos escassos, desde meios políticos para influenciar na constituição do governo, até o acesso aos serviços sociais e parcelas da riqueza nacional. Nesta medida, o direito à informação é um direito “político” por excelência (CEPICK, OLIVEIRA, 1996, p. 5).

Dado que o direito à informação pressupõe a existência de serviços públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão, trata-se também de um *direito social*. E, por trazer em si, elementos dos direitos civis, políticos e sociais, trata-se também de um “*direito difuso*”, uma dimensão historicamente nova da cidadania.

...esta mesma amplitude que torna o acesso à informação algo tão relevante faz com que, muitas vezes, seu exercício como um direito seja negligenciado. Não fosse a centralidade genérica da informação na vida cotidiana e na

esfera pública contemporânea, um direito à informação poderia ser considerado uma parte do “sistema secundário de cidadania”, para usar a expressão de Mashall.⁶ Todavia, parece que estamos diante de um daqueles desenvolvimentos centrais da cidadania, capazes de operar transformações mais ou menos simultâneas nas esferas da liberdade (civil), da participação (política) e da necessidade (social) (CEPICK, OLIVEIRA, 1996, p. 7).

Villaverde Menendez analisa o que chama “*as distintas manifestações do direito a ser informado*”. *Liberdade de informação, direito de informação, direito à informação* são diversas maneiras com as quais se trata de encerrar num só termo o conjunto de atividades cujo objeto é a informação e sua circulação. Os textos internacionais conservam o termo *liberdade de expressão* como conceito global e genérico e são muitos os autores que sustentam uma relação entre a liberdade de expressão e a *liberdade de informação*. Admitem-se como faculdades que compõem a liberdade de informação o direito a buscá-la, recebê-la e transmiti-la, agrupando-se em dois complexos normativos: *direito a informar* e *direito a ser informado*.

O *direito a receber informação* e o *direito a informar-se* seriam distintos:

O *direito a informar-se* consiste, em essência, no direito de buscar e obter aquela informação que não deve negar-se pelo Estado ou, segundo o caso, por particulares. Este direito converte-se na pretensão jurídica de que seja facilitada a informação, o que põe em conexão direta o *sujeito da pretensão* com a *fonte* ou o meio que presumivelmente contém a informação desejada. O *direito a receber informação* consiste na livre recepção da informação que se divulga por meios de difusão, incluída também aquela informação que deve ser transmitida pelas fontes de informação, independente dessa difusão ser realizada através dos veículos institucionalizados, quando assim imponha o ordenamento jurídico. Aqui já não se trata de tornar acessível uma informação, assegurando sua disponibilidade, impondo um dever a um terceiro, mas sim que, uma vez divulgada, sua recepção não seja impedida ou obstaculizada por ingerências ou omissões de poderes públicos ou de particulares (CEPICK, OLIVEIRA, 1996, p. 48, tradução do autor).

Seclaender (apud FONSECA, 1996) volta-se para o *direito de ser informado*, conceito que teria sido inserido no universo jurídico a partir da Encíclica *Pacem in Terris*, de 1963, sob o pontificado de João XXIII. A distinção e relação entre o *direito à informação*, conforme indicado na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, e o *direito de ser informado*, estariam sugeridas no parágrafo 5º da Encíclica : “Todo ser humano tem direito à liberdade na pesquisa da verdade(...) tem direito também à informação verídica sobre os acontecimentos públicos” (apud FONSECA, 1996).

Freqüentemente este tema tende a ser associado à *liberdade de imprensa*. Fonseca (1996) explicita este aspecto:

⁶ A teoria da cidadania de Marshall encontra-se abordada no capítulo 4.

Assim, os profissionais da mídia são, no mais das vezes, vistos como os principais agentes do exercício do direito à informação. Em contrapartida, são os veículos de comunicação de massa identificados como os agentes privilegiados do que se poderia chamar “a face não iluminada da publicidade” e que se refere ao fato de que “o que é revelado, a publicidade, nem sempre é crítica, mas, ao contrário, pode ser utilizada com vistas à manipulação”.

O princípio do *direito à informação governamental* acha-se legalmente expresso em países como a Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca e Noruega (1970), França, Holanda e Espanha (1978), Austrália, Nova Zelândia e Canadá (1982), Colômbia (1985), Hungria (1993). Um dos países precursores neste tipo de legislação foi a Suécia, ao estabelecer uma Lei de Liberdade de Imprensa em 1766 na qual previa-se o direito de acesso a documentos governamentais.

Do ponto de vista do *direito à informação*, os aparelhos de Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações. O direito à informação transforma, ao menos teoricamente, o território administrativo em território partilhado, em espaço de comunicação .

O direito à informação governamental não se trata de um *direito à decisão*. Trata-se de um direito a poder ter acesso à informação que é fonte daquela decisão e, talvez, de maneira prévia, à irrupção desta. Como tal, a informação torna-se um direito que os administrados podem opor à administração. Deixa-se desde então o terreno escorregadio da “boa vontade administrativa” para entrar-se no das garantias jurídicas, criando um clima de conflito latente: a informação será conquistada sobre a administração, algumas vezes retirada dela contra a sua vontade. Por outro lado, tal como no caso francês (CHEVALIER, 1988), o direito à informação é visto pelos dois lados como um arma contra a administração.

As possibilidades de uso da legislação — sublinha Chevalier (1988) são *socialmente seletivas* ou seja, as demandas emanam de um círculo limitado de cidadãos familiarizados com a administração e seus procedimentos. A liberdade de acesso beneficia inicialmente aos ‘iniciados’ ou seja, os que são capazes, por sua posição social, sua formação, sua profissão, de superar a complexidade dos procedimentos jurídico-administrativos.

A referência ao “público” nos dispositivos legais e políticas de direito à informação tende a conferir-lhe um alto grau de generalidade, calcada no princípio de *igualdade* entre os usuários. Parece uma tendência considerar o público como uma massa indistinta ou composta por um conjunto de cidadãos iguais. Existem categorias de cidadãos privilegiados, do ponto de vista do seu acesso à administração, seja em razão da sua inserção de classe social, seja porque são representados por grupos profissionais fortemente organizados. Seus membros dispõem de meios informais de acesso à infor-

mação. Na outra ponta da cadeia, encontram-se pessoas com pouca familiaridade em relação à administração. Estes sofrem, mais fortemente que outros cidadãos, o peso da complexidade administrativa e ignoram seus direitos, inclusive o direito à informação (RANGEON, 1988).

O termo *acesso* relaciona-se, portanto, a um direito, mas também a dispositivos que o viabilizem, ou seja, um conjunto de procedimentos e condições materiais que permitem o exercício efetivo desse direito. As experiências históricas das últimas três décadas deixam claro que *não se viabiliza o direito à informação governamental sem políticas públicas de informação*. Até porque, observa Lochak (1988, p. 88, tradução do autor),

As regras não são suficientes, por si mesmas, para garantir o respeito às liberdades: o conjunto do sistema assenta-se sobre o “postulado democrático”, ou seja, sobre o postulado de uma aplicação fiel dos textos pela administração. É preciso ter consciência que não existe nem existirá jamais nenhum meio de conquistar a certeza que nos dossiês da administração figuram apenas as informações que podem ali figurar, nenhum modo de verificar que as retificações ou supressões solicitadas foram devidamente operadas.

Uma das críticas presentes na literatura (RANGEON, CHEVALIER) é que a aplicabilidade do direito à informação teria servido, sobretudo, a definir os documentos secretos e a legitimar a recusa à comunicação. Assim, a transparência garantida pelo direito à informação seria uma ilusão de uma democratização do acesso à administração. *A informação teria uma característica acumulativa, beneficiando, antes de tudo, aqueles que já a possuem.*

Reconhece-se, porém, que se “a revolução jurídica e administrativa” não se produziu na escala pretendida há vinte anos, a transparência administrativa e o direito à informação contribuíram para a definição de novas possibilidades de controle do Estado pela sociedade civil e de proteção à vida privada dos cidadãos.

Considerados tais aspectos, entendemos *transparência informacional* como um território para o qual confluem práticas informacionais da sociedade civil e do Estado. Território “relacional”, por sua vez, construído e demarcado por essas mesmas práticas de gestão e uso social da informação governamental. Território que, por mecanismos diversos, favorece a *interação informacional* (como prática socialmente emancipatória/transformadora) de duas instâncias: a dos diversos agentes do aparelho de Estado e aquela do cidadão-incluído. Ampliam-se assim, por princípio, as possibilidades de controle democrático da sociedade política pela sociedade civil.

A *opacidade informacional* do Estado sinaliza um território não menos relacional. Porém, os elementos que densificam este território são a ausência (total ou quase total) de *interação informacional* envolvendo o aparelho de Estado (via os seus agentes) e a sociedade civil, na qual a massa de excluídos supera em muito a de cidadãos-incluídos. A *opacidade informacional* favorece a (re)produção de um *monopólio informacional*,

opacizado e, por isto mesmo, instrumentalizador de *hegemonia*. Como tal, a *opacidade informacional* constitui um território estratégico na produção de hegemonia e de *exclusão* (inclusive informacional) de classes sociais não dominantes.

Tanto a *transparência* como a *opacidade informacional* encontram-se presentes não só na relação Estado-sociedade civil, como no interior dos aparelhos de Estado, configurando-o como “campo de batalhas estratégico” ou “arena de lutas” e contribuindo para o desenho de seus “núcleos de poder”.⁷ Ambos fenômenos, processos e produtos dos modos de geração e uso da informação, envolvem diversos atores, particularmente *o administrador público, o profissional da informação e o cidadão*. Trata-se, como tal, de fenômenos políticos, cujas teias constituem-se e são constituídas pelas *redes de poder* no interior e no exterior do aparelho de Estado.

⁷ Expressões utilizadas por Poulantzas na sua caracterização do Estado.

4 DESIGUALDADE, CIDADANIA E EXCLUSÃO: O ESTADO NO BRASIL

O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana (FAORO, 1975).

O *acesso à informação* é um dos aspectos mais freqüentes na literatura da Ciência da Informação. Esta noção vem sendo abordada em diversas dimensões: da redução de incertezas no processo de recuperação da informação em um ambiente específico à produção de mecanismos de largo alcance social com este objetivo. Nesta última perspectiva, a noção de acesso à informação tende a se configurar como *projeto democratizante*, destinado a romper com a desigualdade informacional característica das sociedades contemporâneas.

No bojo destes estudos parece emergir um discurso cujo epicentro é a *informação*, uma entidade dotada de enormes poderes já que qualificadora do bem estar individual e social. A noção de “democratização da informação” adquire, neste sentido, a condição de um processo que se confunde com seu próprio objetivo, capaz de garantir mais informações para cada vez mais indivíduos. Mais evidentes neste discurso como objetos do que como *sujeitos informacionais*, estes indivíduos/usuários da informação tornar-se-iam, assim, agentes de transformações sociais as mais diversas. A *informação assume, neste discurso, a função de passaporte e guia de sobrevivência da democracia*.

Neste percurso histórico, conceitos como “*recursos informacionais*” e “*democracia*” formam, conforme Dervin (1994), uma narrativa amplamente aceita com *status* cultural de quase-mito. Esta narrativa estaria baseada em premissas tais como:

- o acesso à “boa informação” é fundamental para a “boa democracia”;
- a “melhor informação” emerge quando é permitido que a informação circule livremente num mercado livre;
- o valor da “boa informação” é tal que qualquer pessoa racional a buscará por toda a parte e, então, haverá disponibilidade igual de acesso;
- a “boa informação” deve estar disponível a todos os cidadãos na democracia, não devendo haver desigualdade informacional;
- dado que alguns cidadãos dispõem de poucos recursos, devem ser-lhe oferecidos meios de acesso à informação;
- o mundo encontra-se ordenado por pessoas que são tão ordenadas quanto o mundo que produzem;
- os sistemas que coletam, armazenam e recuperam informação são igualmente úteis a todas as pessoas, isto é, *disponibilidade* torna-se *acessibilidade*.
- Tal narrativa encontraria suas referências em *sistemas de informação* que apresentam algumas características básicas:
 - a ordem é o foco primeiro do uso da informação e, como tal, exclui alternativas como criação, resistência e desconstrução da própria ordem;
 - diversidade é necessariamente definida como *caos* e o sistema como *ordem*: o sistema não incorpora a diversidade na sua estrutura;
 - padrões de ordem procedem de alguma fonte: o poder, percebido ou não, encontra-se livre para determinar conteúdos, estruturas e procedimentos dos sistemas de informação;
 - são desenhados para servir às necessidades e usos de pessoas que os implantam;
 - em que pesem esforços ao contrário, a informação é definida, sobretudo, como “aquilo que instrui”;
 - são concebidos como *sistemas-transmissão* e não como *sistemas-comunicação*.

A ampliação da *disponibilidade de informação* não teria significado, ao longo deste processo, maior grau de *acessibilidade*. Paralelamente, as novas tecnologias estariam sendo usadas para estender antigos modos de coleta, armazenamento e recuperação da informação.

A alternativa a este quadro seria a inserção dos usuários no centro dos *sistemas de informação* (SI) e a produção de novos instrumentos teóricos e metodológicos com vistas a um outro modelo de SI para as democracias. Este SI seria multiperspectivo, compatível com a pós-modernidade, atento

ao “declínio da importância do Estado-Nação” na vida das pessoas e estimularia o uso criativo das novas tecnologias.

Reconhecendo que a democracia requer cidadãos informados com condições de acesso imediato à informação que necessitam, Lievrow (1994) debruça-se sobre o universo de um país de capitalismo avançado, os Estados Unidos, para questionar-se sobre o declínio da participação política num contexto de ampliação de recursos de informação.

Nesta ambiência, os cidadãos estariam sendo encorajados a uma postura de *receptores/consumidores* da informação, requisitando-se a sua *opinião*, mas não a sua *ação* numa perspectiva emancipatória. Neste sentido, os SI dominantes estariam sob um modelo *one way*, privilegiando a reprodução e transmissão de tecnologias. Em um quadro assim caracterizado, a tendência para a solução de conflitos seria o estabelecimento de um consenso centrista.

Promove-se a estabilização política e a influência de determinados grupos dominantes, considerando-se que a maior parte da informação é disseminada de forma que poucas e consistentes mensagens sejam distribuídas massificadamente por um limitado número de sistemas de informação. Os cidadãos que desejam utilizar variadas fontes de informação devem gastar considerável tempo, dinheiro e esforço no processo.

Uma alternativa que vem se delineando é a distribuição da informação de forma menos massificada, permitindo a interação e respostas individuais, atendendo a buscas específicas dos indivíduos. Sob tal tendência, o conflito não estaria direcionado para o consenso. O cidadão não seria apenas um *consumidor*, mas também um *provedor de informações*. Estes sistemas seriam menos estabilizantes, fornecendo à democracia possibilidades de reestruturações. Por outro lado, ofereceriam uma alternativa às ações e informações oferecidas pelos SI e grupos dominantes. Estes sistemas de informação seriam o ambiente compatível com um modelo de democracia calcado na ação discursiva dos cidadãos. O acesso à informação e a participação per si não seriam, neste caso, suficientes.

A tese de que há sistemas de informação dominantes pressupõe, por sua vez, o predomínio de determinadas informações sobre outras, exercido por segmentos sociais com alta concentração de capitais político, econômico e simbólico, nos termos de Bourdieu (1987). As estruturas dominantes de informação seriam, no mínimo, agências de reificação deste quadro e, como tal, incapazes de romper os limites da desigualdade vigente, inclusive a informacional.

Em países de capitalismo periférico e, portanto, periféricamente informados, dotados de precárias políticas e/ou práticas informacionais, as situações mencionadas por Lievrow e Dervin merecem ser nuançadas. Nestes casos, as noções de acesso e democratização à informação — e a perspectiva de *igualdade de informação* — encontram-se profundamente estruturadas a

partir de projetos de democratização (como nos casos de países latino-americanos até recentemente sob regimes autoritários) e de “minimização” das diferenças econômicas no cenário internacional. Neste discurso, tende-se a reconhecer — ao contrário do que menciona Lievrow — o pressuposto da *igualdade no acesso à informação* como um dispositivo democratizante em si mesmo.

A transparência/opacidade do Estado constituem fenômenos de natureza política. A dimensão política da informação encontra uma das suas expressões na perspectiva igualitária. A *igualdade informacional* mostra-se como uma dimensão indissociável da busca pela transparência já que *todos os cidadãos*, por princípio, podem beneficiar-se do direito às informações produzidas pelo Estado. Uma face, portanto, dessa dimensão política, deve ser buscada no próprio conceito de igualdade. É o que realizamos a seguir, incluindo também os conceitos de cidadania e exclusão para, após, visualizarmos a teia tramada por estes conceitos no cenário informativo aqui enfocado: o Estado brasileiro.

IGUALDADE, CIDADANIA E ESTADO

Além de ocupar espaço significativo na sociologia moderna, o conceito de *igualdade* tem sustentado o igualitarismo como referência ideológica das lutas políticas e movimentos sociais das sociedades industriais ocidentais. A *igualdade* constitui, neste sentido, um princípio “que pode ser atualmente usado como uma medida do que é ser moderno e do processo global de modernização” (TURNER, 1986, p. 15), associado ao desenvolvimento do Estado-Nação e à expansão, neste mesmo quadro histórico, dos direitos de *cidadania*. Ao longo desse percurso, a perspectiva de realização da igualdade vem encontrando elementos à sua permanência e suscitando resistências.

O conceito de *igualdade* assume diversos contornos, freqüentemente relacionados ao de *desigualdade*. Como característica histórica, a *desigualdade* estaria presente desde as primeiras formações sociais, tendo suas origens nas normas norteadoras da ação social. Apesar de constituir um aspecto fundamental das sociedades capitalistas, a desigualdade transcenderia a especificidade deste momento histórico.

Boudon e Bourricaud (1993, p. 141) mencionam a pertinência da *teoria das desigualdades* de Rousseau, já que estas tendem a se acumular e são, em grande parte, resultantes do jogo do mercado. Em decorrência, o sistema político interferiria mediante mecanismos complexos e variados para “regulamentar, regular e corrigir o funcionamento dos mercados onde se formam remunerações materiais e simbólicas”. A teoria funcionalista sugere, inclusive, a *desigualdade social como um aspecto positivamente funcional para a continuidade e manutenção da sociedade*, além de um

fenômeno inevitável em todas as sociedades onde existem papéis sociais diferenciados. Na perspectiva da democracia liberal, lembra Chauí (1980), os homens são considerados iguais por natureza (todos nascem com o direito à propriedade do corpo) e desiguais também por natureza (nascem com talento e capacidades desiguais). Desta forma,

a vida social tende a fortalecer a desigualdade natural, de sorte que uma outra segunda igualdade precisa ser produzida: aquela trazida pela lei. Assim, a desigualdade é um fenômeno natural reproduzido pela sociedade, enquanto a igualdade é um fenômeno natural reconquistado pela política. Em outras palavras, a desigualdade é e será sempre um dado, enquanto a igualdade é uma conquista histórica (CHAUÍ, 1980, p. 154).

Nas sociedades capitalistas, a *desigualdade* adquire a expressão de uma questão moderna, relacionada com a ampliação da *cidadania* enquanto fator de igualdade. Produz-se, nestas condições, a estrutura contraditória destas sociedades: *de um lado, a desigualdade resultante da estratificação social e, de outro, a democracia política e a cidadania como principais expressões de igualdade.*

Abordando a *igualdade como propriedade das regras de distribuição* e não no sentido de características pessoais ou igualdade de tratamento, Oppenheim (1993) relaciona os critérios tradicionais de igualitarismo. Tais critérios seriam: partes iguais para todos, partes iguais aos iguais, partes iguais a um grupo relativamente grande, igualdade proporcional, igualdade meritocrática, igualdade de oportunidades, igual satisfação das necessidades fundamentais e, por último, “a cada um segundo a sua capacidade”. Nesta perspectiva, as *fases de produção da igualdade* estariam assim relacionadas:

- uma distribuição inicial dos bens de forma desigual;
- uma regra inigualitária de distribuição ou seja, mais para os necessitados”;
- a regra anterior provocaria uma redistribuição mais igualitária com igual satisfação das necessidades fundamentais, isto é, igualdade de oportunidades;
- como conseqüência, uma redistribuição inigualitária final — a cada um segundo sua capacidade.

Quatro *tipos de igualdade* são identificados por Turner (1986):

- *igualdade ontológica*: a igualdade fundamental de pessoas, comum a certas tradições religiosas e morais ou, mais modernamente, na antropologia filosófica do marxismo;
- *igualdade de oportunidades*: o acesso às instituições sociais seria aberto a todos, sobretudo pelo talento e capacidade individuais, princípio suporte da meritocracia e base das modernas instituições educacionais;

· *igualdade de condições*: requisito à igualdade de oportunidades, isto é, todos os competidores deveriam começar do mesmo ponto e com as mesmas características;

· *igualdade de resultados*: através de legislação e outros recursos políticos seria possível alcançar a igualdade, independente do ponto de partida e habilidade natural de cada um.

O caráter relativo do conceito de igualdade é destacado por Bobbio (1995, p. 96) ao mencionar três variáveis que devem ser observadas no discurso igualitário: “a) os sujeitos entre os quais se trata de repartir os bens e os ônus; b) os bens e os ônus a serem repartidos; c) o critério com base no qual os repartir”. A combinação dessas variáveis pode produzir diversos tipos de *projetos de igualdade*.

A exigência de igualdade, conforme Boudon e Bourricaud (1993, p. 283), define-se em relação a três referências: a do *mérito*, a da *necessidade* e a da *solidariedade*. Ressaltam que o *ideal meritocrático*, exaltado pela tradição positivista, estaria descreditado, “sendo visto como uma ideologia que possibilita ocultar as desigualdades e mecanismos de reprodução”. A *igualdade de resultados* teria adquirido maior espaço nas demandas sociais contemporâneas que a *igualdade de oportunidades*, resultado das pressões sociais sobre as instituições políticas modernas.

Todas as expressões do ideal igualitário correriam o risco de colidirem-se mutuamente. Assim, *igualdade de oportunidades* e *igualdade de resultados* poderiam produzir *desigualdades de resultados*. Um outro argumento é que a *igualdade de resultados* poderia provocar uma redução das liberdades individuais porque pressuporia uma organização social extremamente opressora. Neste sentido, Turner (1986, p. 37) ressalta a falsa dicotomia do liberalismo no que se refere ao conflito entre o interesse pessoal e as demandas sociais, pois seria necessariamente de caráter social o processo pelo qual um indivíduo torna-se crítico e reflexivo.

Analisando o ideal de igualdade (em oposição ao de liberdade) como elemento de distinção entre a esquerda e a direita, Bobbio (1995, p. 110) ressalta os aspectos do *igualitarismo* como doutrina,

desde que entendido, repito, não como a utopia de uma sociedade em que todos são iguais em tudo, mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais.

Em face destas considerações de ordem teórica, observa-se que a *igualdade* constitui um projeto e um conceito complexos, revelando diversos matizes que ultrapassam a tendência a reduzi-lo, no âmbito do senso comum, a uma referência que se define por si mesma ao operar a ação política ou a nortear práticas no campo da informação.

“Há um conflito entre a existência empírica da *desigualdade no mercado* e a luta por *igualdade democrática* na arena política”, lembra-nos Turner (1986, p. 22, grifo nosso). Caberia ao Estado a redução das desigualdades, evitando a interrupção dos mecanismos de estímulo essenciais ao funcionamento da sociedade, expresso no desequilíbrio acentuado da contribuição/retribuição de renda. Neste caso, o “contrato social” estaria comprometido.

O *welfare state* teria, assim, a vocação para minimizar os conflitos de classe. Ao reconhecer que as sociedades democráticas mais industriais, apesar de muito desiguais, não produziram “violência política ou social significantes”, Turner (1986, p. 52) sugere que, por outro lado, o *reformismo* exhibe aí os seus limites já que tais desigualdades persistem.

O *welfare state* é apontado como a mais importante construção histórica do pós-guerra nos países industrializados, fundado sobre uma fecunda aliança entre políticas econômica e social. A ampliação da cidadania entrecruza-se com o *welfare state* numa mesma dimensão histórica. No entanto, “o *welfare state* não é apenas um mecanismo que intervém — e talvez corrija — a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (TURNER, 1986, p. 104).

As reformas sociais operadas no âmbito do *welfare state* visariam, em última instância, a *legitimação* dos seus interesses e, neste limite, foram historicamente viáveis. Os primeiros sintomas de perda de dinamismo das principais economias ocidentais nos anos 70 constituem a base das reflexões quanto à chamada *crise do welfare state*,¹ evidenciada nos anos 80. As restrições impostas por esta crise no plano das políticas sociais foram acompanhadas de resistências ao desmantelamento de mecanismos compensatórios e redistributivos.

A *moderna noção de cidadania* encontra-se historicamente relacionada às lutas contra as desigualdades e encontra lugar destacado no projeto de *welfare state*. Ao longo do processo de estruturação do Estado moderno, isto se expressa, por exemplo, na ampliação de dispositivos formais destinados a

¹ Draibe e Henrique (1988, p. 55), destacam oito teses que caracterizariam a abordagem do percurso histórico do *welfare state*: o *welfare state* não estaria sob uma verdadeira crise, sofrendo, na verdade, uma mutação na sua natureza e operação (tese freqüente entre progressistas); o *welfare state* é uma estrutura pernicioso e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado (argumento conservador); sua crise é sobretudo de caráter financeiro-fiscal (tese afirmada por conservadores e progressistas); sua crise é principalmente produzida pela centralização e burocratização excessivas (tese afirmada por conservadores e progressistas); sua crise deve-se à sua perda de eficácia social (tese afirmada por conservadores e progressistas); sua crise é principalmente uma crise de legitimidade e de baixa capacidade de resistência da opinião pública (diversos autores de várias tendências); sua crise deve-se ao colapso do pacto político do pós-guerra sobre o qual erigiu-se (diversos autores de várias tendências); sua crise deve-se em princípio à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas “sociedades pós-industriais” (tese associada à da ausência de legitimidade).

garantir o princípio das relações universais legais. Como assinala Turner (1986, p. 42), a cidadania evolui modernamente, pressupondo “desafios à igualdade, a ênfase em normas universais e um sistema secular de valores para sustentar as demandas políticas e as obrigações sociais”. A cidadania funcionaria, inclusive, como *instrumento de redução da tensão política* e da violência inerentes a um sistema social promotor de desigualdades. O conceito de cidadania expressa a “politização da igualdade”.

Marshall (1967) aborda as diversas relações entre *classe social* e *cidadania*. As classes sociais estariam fundamentadas nos princípios das desigualdades inerentes às modernas sociedades. Resultariam, portanto, da conjugação de variados fatores relacionadas às instituições de propriedade, dos processos de inclusão e exclusão da economia nacional. A cidadania estaria calcada na igualdade fundamental dos indivíduos em decorrência da sua participação plena em todas as instâncias da sociedade.

Ao desenvolver-se como instituição, a *cidadania* colocaria em cheque as desigualdades típicas de uma sociedade de classes. Nesta perspectiva, assume-se que a desigualdade entre as classes poderia ser até aceitável, desde que amparada por uma noção de cidadania cujos direitos seriam necessários à manutenção do capitalismo.

Nos últimos trezentos anos, a cidadania teria sido forjada historicamente mediante a ampliação gradual dos seus direitos. Este processo histórico revelaria, num primeiro momento, a emergência de *direitos civis* (referente às liberdades individuais/séc. XVIII), seguidos dos *direitos políticos* (os direitos de organização política, de votar e ser votado como uma via de acesso ao poder do Estado/séc. XIX), chegando aos *direitos sociais* (subordinação do mercado à justiça social/séc. XX). Ao longo deste processo a cidadania teria alterado o padrão de desigualdade social.²

Como veiculado pela teoria constitucional moderna, o cidadão é um indivíduo que mantém um vínculo com o Estado. Uma dada estrutura legal (Constituição e demais aparatos jurídicos) garante a este indivíduo a condição de portador de direitos e deveres, conferindo-lhe também uma nacionalidade. “Cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém súditos do Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica” (BENEVIDES, 1994, p. 7). Matizando o conceito, Benevides (1994) distingue cidadania passiva, “aquela que é outorgada pelo Estado,

²Ferreira (1993) ressalta algumas críticas presentes na literatura ao pensamento de Marshall: tendência a uma abordagem evolucionista; naturalização da conquista social dos direitos; formulação teórica calcada na especificidade histórica da sociedade inglesa, limitando generalizações; a ampliação do Estado na vida social como um fator de regulação inibidor da participação política e, enfim, a ingenuidade atribuída ao autor por conferir às conquistas legais da cidadania a possibilidade de corrigir privilégios de classe. As interpretações marshalianas reduziram a luta de classes a uma fase do processo de aquisição da cidadania.

com a idéia moral do favor e da tutela”; e cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”.

A noção de “participação política” mostra-se, assim, fundamental quando se opera com o conceito de *cidadania*. Se não há cidadania sem participação,³ não há participação sem educação política.

A educação política, porém, não deve ser entendida numa via única — do Estado para a sociedade civil — lembra-nos Benevides (1994). A concepção calcada no “dinamismo da criação e liberdade de novos sujeitos políticos” implica em uma educação política marcada pela “exigência da pluralidade dos agentes políticos, e não só dos partidos políticos, apesar de sua clara e necessária função pedagógica” (BENEVIDES, 1994, p. 14).

Permeando a cidadania, a participação e a educação política vamos encontrar a *informação*, tomada como um requisito fundamental para que tais noções se plasmem numa dada realidade histórica. Neste sentido, ressalta Dowbor (1997):

A mediação das relações entre o poder visto no sentido amplo, e a sociedade civil, se faz por meio da informação. Neste sentido, a democratização do acesso à informação, a geração de estruturas de informação menos manipuladas, e estruturadas em redes descentralizadas, tornam-se essenciais (1997, p. 478).

uma sociedade pode se dotar de um amplo poder de auto-regulação sem se enterrar em autoritarismo e burocracias, simplesmente porque uma sociedade informada obriga empresas e governo a respeitar as regras do jogo. Batalhar as regras de transparência em cada instituição, reforçar e democratizar o poder da comunicação e gerar instrumentos instrucionais de participação de atores sociais diversificados nas diversas instâncias de decisão torna-se assim hoje um eixo fundamental de transformação da sociedade (1997, p. 566).

Segundo Comparato (1993, p. 92) a *participação política* deve instaurar-se em cinco níveis:

- na distribuição de bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna;
- na proteção dos interesses difusos ou transindividuais;
- no controle do poder político;
- na administração da coisa pública;

³Ao mencionar estudos eleitorais nos Estados Unidos e Europa, Santos (1994, p. 49) menciona os limites da “participação política” como recurso analítico: “o desejo de participar politicamente não é um bem desejado pela comunidade humana, em sua grande maioria, por isso mesmo os resultados de razoável número de pesquisas revelam a total desinformação e desinteresse da maioria dos cidadãos.

na proteção dos interesses transnacionais.

Como dimensão básica da cidadania, a *participação política* é definida por Demo (1994, p. 18) como um

processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada.

Autopromoção encontra-se, nesta formulação, associada à idéia de políticas sociais centradas nos próprios interessados, “que passam a autogerir ou ao menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades” (1994, p. 67). A participação, sob tal perspectiva, não seria “dada, doada, preexistente”, mas capaz de não legitimar a ordem vigente marcada pela desigualdade.

Sentir-se cidadão, lembra Touraine (1994, p. 348), tem como um dos pressupostos a consciência de *pertencimento* a uma “sociedade política”, dependente, por sua vez, da *integração* política do país. A exaltação da sociedade nacional pode, porém, produzir

a rejeição do outro, justifica a conquista, exclui as minorias ou aqueles que se apartam de ‘nós’ ou o criticam. Aqui a cidadania se transforma nesta afirmação conquistadora da soberania popular de onde saíram tantos regimes autoritários. Guardemos um sentido mais secular da idéia de cidadania, afastado de todo culto da coletividade política, nação, povo ou república. Ser cidadão é sentir-se responsável pelo bom funcionamento das instituições que respeitam os direitos do homem e permitem uma representação de idéias e interesses (TOURAINÉ, 1994, p. 348).

Operar com o conceito de *cidadania* significa reconhecer também os seus limites como referência teórica. A relação *sociedade civil* e *cidadania* é abordada por Dias (1996, p. 115), destacando que, no pensamento liberal, sociedade civil constitui-se num conceito que expressa particularmente a “iniciativa privada”.

Conceito originalmente elaborado a partir da prática econômica como portadora em si mesmo de uma racionalidade e de uma subjetividade criada e marcada por um ente meta-histórico: o *mercado*. Essa *racionalidade do mercado* clarifica também o campo de toda *racionalidade política* possível. O conceito de sociedade civil refere-se, nessa perspectiva, às instituições privadas e expressa as ‘regras do jogo’. ...A cisão entre capitalistas e trabalhadores se, inicialmente, aparecia como exterior à política, pela extensão da cidadania, logo foi introduzida no centro da atividade política. Por isso, se fizeram necessárias novas mediações. A estas corresponde *o campo da sociedade civil*. O ‘homo economicus’ se traduz no cidadão plenamente consciente, capaz de tomar todas as decisões necessárias. A cisão entre *capitalista-operário* (personagens do ‘econômico’) e *cidadão* (personagem do político) marca uma certa concepção de cidadania. *Cidadania e racionalidade igualmente abstratas*, como se estivessem desligadas

da práxis contraditória da sociedade classista. *Na realidade, elas são mitos que constituem esse tipo de sociedade* (DIAS, 1996, p. 115).

Sob tal perspectiva, noções caras ao conceito de cidadania como “pertencimento” e “integração” podem encontrar seus limites quando cotejadas à de *exclusão social*. As transformações no capitalismo central, incidindo na crise do *welfare state* em países centrais, levam à emergência de *novos excluídos*, boa parte dos quais são *economicamente excluídos*, mas *politicamente incluídos*. Assim, a idéia de *exclusão* — e como tal, a de cidadania — podem ser nuançadas por categorias como *dominação, segregação e discriminação*, entre outras.

Uma das contribuições mais significativas a este conjunto de questões encontra-se na obra de Chauí (1980). Inicialmente, ao lembrar-nos que “o caráter aberto da democracia não se confunde com a utopia de uma igualdade indiferenciada que é, antes, sinônimo de coletivização do que de socialização”. Referida a um momento de transição entre a ditadura militar e uma anunciada abertura democrática no Brasil, Chauí sintetiza, de forma oportuna, dimensões sugeridas neste capítulo:

A abertura democrática não significa a existência de uma sociedade transparente que se comunica consigo mesma de ponta a ponta, sem opacidade e sem ruído, uma sociedade onde todos se comunicam com todos numa circulação imediata das informações. É uma sociedade na qual a informação circula livremente, percorre todos os níveis da atividade social, enriquecendo-se ao circular, isto é, numa circulação que não é consumo, mas produção da própria informação.(...) Há duas maneiras antidemocráticas de se lidar com a cultura e com a informação: fazê-las privilégio de uns poucos, em nome da divisão ‘natural’ das aptidões, ou vulgarizá-las, escamoteando tanto a divisão social do trabalho quanto a realidade do privilégio para produzi-las (1980, p. 158).

ESTADO, CIDADANIA E EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

Ao longo da sua história, o Estado brasileiro tem se caracterizado pelo seu distanciamento da sociedade civil e, após a República, por uma forte tendência à centralização no Governo da União.

Entre 1888 e 1931, observa-se a tentativa de organização da vida econômica e social do país segundo princípios “laissez-fairianos”. Esta perspectiva acaba restrita às áreas urbanas. A economia, neste período, encontra-se marcada por um modelo agrário exportador. Na década de 20, inicia-se a produção de leis sociais face à insuficiência do mercado como provedor de benefícios básicos ao operariado urbano emergente.

Tende-se a visualizar a “Revolução de Trinta” como um ponto de referência na análise do percurso da sociedade política e sua relação com a sociedade

civil. A partir dessa década, o Estado passa a intervir de forma explícita na acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país. Após esta reordenação, políticas sociais são ampliadas paralelamente à repressão às demandas dos trabalhadores.

Após 1950, os rumos da economia brasileira são direcionados pelo Estado na busca pelo fortalecimento de um *setor industrial* emergente. Consolidase no país, sobretudo após 1964, um setor industrial “moderno”, conectado com o chamado sistema econômico e financeiro internacional. Este segmento coexistirá com outro, “de caráter tradicional e menos dinâmico no setor industrial, no qual o formal e o informal se confundem” (CASTOR; FRANÇA, 1987, p. 19). A contrapartida seria um setor agrícola cujo segmento “moderno” (agricultura mecanizada e intensiva de capital e voltada para a exportação) conviveria com o “tradicional” (baixa produtividade, pequena propriedade, módulo familiar de produção, vulnerável às flutuações de um mercado dependente de amparo oficial).

Abordando a *modernidade* como ideologia, Dias destaca como esta, sobretudo no caso brasileiro recente, é tratada como

algo unitário, sem contradição...a “modernidade” é sempre ‘modernidade de’... De um projeto político e civilizatório: no caso, o capitalismo... Modernidade que aparece como um objeto amorfo, a quem sempre se permite tudo e que tudo explica... algo que, em si mesmo, é desejável. Assim como foi o nacionalismo. Ambos ocultam algo vital: a fratura classista da sociedade... Modernidade que coloca-se como racionalidade incontestável, como conjunto de obras “neutras”, boa para qualquer classe e projeto ... Pode-se ser contra a “modernidade”? Se nos colocamos no plano das classes subalternas, podemos e devemos. Se a “modernidade” é a modernidade capitalista, ela implica pura subordinação e sequer significa ampliação das possibilidades culturais de massa. Em especial se nos referimos à “modernidade” de tipo brasileiro (1996, p. 117).

O chamado *modelo de desenvolvimento* econômico do país, patrocinado por um Estado marcadamente autoritário, acirra a concentração de renda e os desajustes sociais. Este quadro é aprofundado nos anos oitenta e noventa com novos elementos: a busca pela democratização da sociedade civil e da sociedade política, refletida nas diversas forças sociais em disputa de espaços.

O Brasil, neste particular, é um caso emblemático. Poucos negam que tenha se tornado um país industrializado e moderno... Hoje, o país dispõe de uma rede de comunicação de massa expressiva e tecnologicamente avançada, que transformou seus habitantes em autênticos “cidadãos do mundo”. Nos dias correntes, às vésperas da virada do século, o Brasil já mergulhou na *revolução informacional*, conhece diversos aspectos de uma “sociedade pós-industrial” mas continua apresentando péssimos indicadores sociais, *uma população majoritariamente excluída* dos benefícios dos progresso, carregada de demandas, expectativas e carências. *Tornou-se um país complexo*

sem deixar de ser miserável: tornou-se miseravelmente complexo (NOGUEIRA, 1995, p. 115, grifo ao autor).

A modernização alcançada pela sociedade brasileira, sem rupturas, apresentaria, portanto, características conservadoras. Ainda conforme Nogueira (1994, p. 49), teríamos produzido uma *modernização sem modernidade*,

posto que conhecemos um forte desenvolvimento da *racionalidade instrumental* (modernização) — que se refere à previsibilidade, ao cálculo e ao controle — mas não da *racionalidade normativa* (modernidade) que aponta para a autodeterminação política e a autonomia moral.

Este quadro fica mais evidenciado após os anos setenta com a crise do projeto de *Estado desenvolvimentista*. Para Fiori (1995, p.43), “a natureza estrutural da crise econômica dos anos 80 estava diretamente associada ao que chamamos, naquele momento, de crise orgânica do Estado, responsável pelo esgotamento da velha estratégia desenvolvimentista”.

A Constituição de 1988 representou um dos terrenos mais disputados no processo de transição do regime militar para o Estado de direito. A transição política se caracterizou por ser nem um simples continuísmo, nem uma efetiva ruptura, mas uma *transição pelo alto*, pactada inclusive com o Estado autoritário. O processo de elaboração constitucional esteve condicionado por estas características. O projeto político hegemônico nos trabalhos constituintes reiterou o autoritário-modernismo e o liberal-conservadorismo, duas vertentes constantes na nossa história constitucional brasileira.

O Estado constitucional de 1988 mostra-se extremamente complexo. Como menciona Albuquerque (1991, p. 10),

Depreende-se do texto constitucional que o Estado é um vocábulo polissêmico, contando significados e conteúdos ideológicos diferentes. Ora é identificado com a sociedade política, expressão da comunidade nacional (o Estado somos nós), (...). Ora distingue-se da sociedade ... (o Estado são eles). É Estado liberal na garantia dos direitos individuais. É Estado social ao vir ao encontro do indivíduo na proteção dos direitos individuais. É Estado neoliberal ao combinar a intervenção na produção com a economia de mercado. E é também o Estado cartorial, concedente, minudentemente burocrático de sempre.

A Constituição de 1988 traz, porém, um amplo leque de direitos fundamentais e de garantias de varias espécies, representando um modelo de Constituição Social, que poderia permitir a construção de um Estado democrático. Dez anos depois, observa-se que a implementação de parte significativa desses direitos e garantias encontra-se distanciada do cotidiano dos cidadãos.

A crise do Estado brasileiro acentua-se, pós-85, sob a reconfiguração de pactos de setores sociais dominantes e dirigentes, preservando-se, porém, a sua função de instrumento privilegiado de subsídio ao capital, periferizando

os direitos de cidadania. Como assinala Sader (1997, p. 3), o Estado é abordado pelo governo hoje “no seu sentido mais estrito, como aparato institucional, separado da sociedade e contraposto a ela, na visão mais ortodoxamente liberal, que opõe o Estado à sociedade civil e ao mercado”.

Após os 21 anos de ditadura militar, a crise do Estado brasileiro expôs todas as suas fraturas, inserindo-se como ponto fundamental da agenda política pós-85, ganhando leituras diferenciadas em função dos projetos políticos que se desenham a partir de então.

O que a Nova República herdou da ordem anterior foi, portanto, um Estado sobredimensionado, porém débil.(...) A hipertrofia estatal manifestar-se-ia por intermédio de uma burocracia inchada, com alta discricionariedade, porém ineficaz, caracterizando-se por alto grau de permeabilidade aos interesses dominantes e baixo grau de responsabilidade pública. A incapacidade de arrecadar impostos, exigir o cumprimento da lei, punir fraudes e sonegações, combater a corrupção e produzir políticas sociais efetivas representou a outra face da insularidade do Estado... (DINIZ, 1997, p. 5).

As reflexões quanto ao insulamento burocrático remetem-nos a um dos elementos fundamentais à compreensão do Estado contemporâneo no Brasil. Na perspectiva de Nunes (1997), o insulamento burocrático, juntamente com o clientelismo, o corporativismo e o universalismo de procedimentos⁴ formam quatro padrões institucionalizados de relações entre Estado e sociedade civil no Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático⁵ constituem um binômio cuja configuração mostra-se intrínseca ao Estado brasileiro, inclusive com profundas repercussões na construção da sua opacidade.

O clientelismo leva à construção de um conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e burocracias, envolvendo uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade. A corretagem política tem como uma das moedas fundamentais os recursos materiais do Estado. O insulamento burocrático seria, portanto, “o processo de proteção do núcleo do técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias” (NUNES, 1997). Como tal, sua implicação imediata é a “redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1997). Este processo — ressalta Nunes — se dá num ambiente operativo altamente complexo

⁴ Segundo Nunes (1997), universalismo de procedimentos encontra-se associado “à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei”, conferindo uma “aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais; representa a retórica dos intelectuais e jornalistas; e ainda confere legitimidade a vários movimentos de classe média (1997, p. 122). Teoricamente, a desvinculação desta noção com a construção democrática parece-nos equivocada, especialmente quando inserida ao lado de noções como clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.

⁵ Os agentes deste insulamento são os “intelectuais tecnocratas” ou, conforme abordado por Manzini-Covre (1993), “o intelectual orgânico do monopolismo”, referido a uma “razão técnica”, presente no pensamento weberiano e seguida por Crozier e Galbraith.

onde a *informação* é fortemente valorizada. Neste sentido, assinala Salomão (1997) “nem sempre os objetivos dos burocratas são os mesmos dos cidadãos, ou mesmo dos políticos que os representam... E o grau de *informação* detido pelos burocratas é muitas vezes superior ao dos políticos que os designam ou mantêm”.

A corrupção constitui, neste quadro, um fenômeno recorrente. Ao analisar a corrupção no Poder Público brasileiro, Bezerra (1996), lembra-nos que a corrupção no Estado brasileiro é uma prática cultural que demanda um saber específico, não se restringindo a uma transação econômica. Suas bases estão localizadas nas “relações (como as de patronagem, parentesco, amizade ou conhecimento) e mecanismos sociais (como a troca de favores, presentes e procedimento regulares da administração pública) mais amplos da sociedade brasileira” (BEZERRA, 1996, p. 178).⁶ Isto não significa que a corrupção se dê exclusivamente no âmbito das relações pessoais. Na verdade,

a corrupção tem se sustentado e realizado através dos procedimentos formais, o que, inclusive, tem lhe garantido menor visibilidade. Há, assim, uma espécie de coexistência e imbricamento das lógicas pessoais e institucionais organizando as condutas daqueles que são responsáveis e se relacionam com os órgãos do Estado (BEZERRA, 1996, p.181).

A possibilidade de relações de caráter pessoal influenciarem em decisões do Estado tenderia a ser negligenciada sob “a concepção racional-legal... que tende a destacar o fato de que suas ações e medidas fundam-se especialmente em regras abstratas e imparciais que derivam particularmente das regulamentações formais” (BEZERRA, 1996, p. 185). As redes de relações pessoais formariam um “sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo”, mas não independente. Neste sentido, lembra-nos Bourdieu (1996, p. 123)

A visão sociológica não pode ignorar a distância entre a norma oficial, tal como enunciada no direito administrativo, e a realidade da prática administrativa, com todas as lacunas em relação à obrigação de desinteresse, todos os casos de “utilização privada do serviço público” (desvio de bens ou serviço públicos, corrupção ou tráfico de influência etc.) ou, de modo mais perverso, todos os “jeitinhos”... Mas ela tampouco pode fechar os olhos para os efeitos da regra que exige que os agentes sacrifiquem seus interesses privados às obrigações inscritas em sua função... ou, de modo mais realista, aos efeitos do interesse pelo desinteresse e por todas as formas de “hipocrisia piedosa” que a lógica paradoxal do campo burocrático pode estimular.

Uma outra face do insulamento burocrático é a tendência histórica ao alijamento da arena parlamentar-partidária. Produziu-se, assim, uma hipertrofia da capacidade legislativa na alta burocracia. O Executivo tem

⁶ Neste sentido, o caráter relacional do Estado, sugerido por Poulantzas, parece aqui evidente.

governado *ad referendum* do Congresso através de medidas provisórias.⁷ O uso irrestrito deste recurso, lembra Diniz (1996, p. 10, grifo do autor), “além de tolher o debate público, *impedir a transparência e restringir a informação disponível*, reduz ainda mais o já baixo grau de *accountability*⁸ dos atos governamentais”.

O paradigma tecnocrático, expressão da histórica vocação autoritária do Estado brasileiro, foi engendrado ao longo do regime militar, mas segue seu curso após 1985, ainda que num cenário envolvendo novos personagens. Este paradigma

concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficácia de gestão em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado com capacidade para isolar-se das pressões do mundo da política. O ideal da burocracia insulada do escrutínio público, ao aprisionar o Estado à meta inatingível de situar-se acima dos conflitos, acaba por produzir mais irracionalidade (DINIZ, 1997, p. 177).

A desqualificação da função pública pela política tem sido uma idéia recorrente, desde o fim da ditadura militar. Conforme Schwartzman (1987), haveria, no Brasil, uma tendência em se associar regimes fortes e esforços de racionalização da máquina pública. Nos regimes democráticos, por outro lado, este pensamento vincularia a vida política ao aviltamento da função pública.

Se esta interpretação fosse correta, ela nos confrontaria com um difícil dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada a regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, um atributo da democracia e da participação social. ...Na realidade, não existe nenhuma incompatibilidade, em princípio, entre sistemas políticos abertos e intensamente disputados e serviços públicos competentes... os serviços públicos dos países democráticos e pluripartidários são possivelmente os mais qualificados e competentes do mundo... (SCHWARTZMAN, 1987, p. 58).

⁷ Entre 1985 e 1995, o recurso ao Decreto-Lei e à Medida Provisória totalizou 1.172 atos. O atual governo foi responsável, neste período, por 450 MPs ou seja, 39% do total (DINIZ, 1997).

⁸ No Brasil, os mecanismos de *accountability* encontram-se previstos como “controle externo” nas Constituições federal e estaduais para serem exercidos pelo Congresso, Assembléias e Câmaras de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas. Em termos de “controle interno”, a Constituição de 88, fortaleceu este dispositivo, instituindo o “sistema de controle interno” em cada um dos Poderes (ver art. 74 da Constituição Federal). A ênfase, ratificada pela Constituição, está no cumprimento das normas de contabilidade geral e financeira, sem contemplar os resultados ou objetivos da gestão de recursos públicos. No Governo Federal, o Sistema de Controle Interno é integrado pela Secretaria Federal de Controle, pela Secretaria do Tesouro Nacional, um conselho consultivo e órgãos setoriais, tendo como órgão central o Ministério da Fazenda (RIBEIRO, 1997).

A crise do Estado no Brasil encontra um dos seus terrenos de abordagem nas reflexões sobre a *governabilidade democrática*⁹. No caso brasileiro, a governabilidade democrática estaria sendo crescentemente dificultada por dois processos: a reprodução da pobreza e a complexificação da economia industrial (NOGUEIRA, 1995). Uma expressão destes processos que se entrecruzam seria a inexistência de uma sociedade civil com um nível de articulação capaz de democratizar o Estado.

as sociedades civis latino-americanas tendem a ser, hoje, espaços organizacionais fortemente despolitizados, entregues à lógica privada de seus pedaços e postos diante do estado como solicitantes... Alcançada pela extensão do número de pobres e excluídos, a cidadania é induzida ou à revolta indignada ou moralizante, ou à espera de alguma outorga governamental... No fim do túnel, um personagem encurralado: o Estado, sitiado pela sociedade solicitante, pela representação em crise e pela inoperância do sistema de intervenções governamentais, vendo agravar-se ainda mais a paralisia a que já o submetem a “globalização” e sua ideologia, o neoliberalismo (NOGUEIRA, 1995, p. 116).

Analisando as relações entre consolidação democrática e desigualdade social no Brasil, Cheibub e Reis (1993) mencionam que, como consequência desta, várias camadas da população são *excluídas* do jogo político.

O Brasil apresenta um dos maiores graus de desigualdade de renda no mundo. Em escala mundial, a renda de um indivíduo que esteja entre os 10% mais ricos de um país é até dez vezes maior do que a de um cidadão que esteja entre os 40% mais pobres. No Brasil, a parcela mais rica da população ganha quase 30 vezes mais que a mais pobre. Na Holanda, por exemplo, os mais ricos ganham quatro vezes mais do que os mais pobres (O GLOBO, 28 set. 1996, p. 25). As imensas disparidades na distribuição de renda foram agravadas pela via de modernização que os governos autoritários impuseram ao país e não superadas ao longo do período pós-85.

Como assinala Fontes (1995), há cada vez menos contatos entre segmentos sociais na sociedade brasileira, constatando-se, inclusive, uma repulsa às *formas tradicionais de integração*. No bojo desse processo, aqueles que perdem espaço econômico e não contam com cidadania política tornam-se

⁹ A literatura dos anos noventa sobre o Estado no Brasil, revela freqüentemente o uso de dois conceitos: governabilidade e governança, considerados aspectos distintos e complementares, configuradores da ação estatal. Governabilidade diz respeito “às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade” tais como a forma de Governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários etc. Governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo “envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas”, incluindo “o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (DINIZ, 1996, p. 12-13). A capacidade política de governar ou governabilidade derivaria da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto que governança seria a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de um governo de implementar políticas.

completamente excluídos. Há uma nítida diferença entre ser integrado pelo mercado e ser política e socialmente integrado, tendo plena cidadania. No caso brasileiro, isto não teria ocorrido, “posto que, se essa população estava integrada ao mercado em seu sentido genérico, somente estava parcialmente integrada ao mercado de trabalho formal...” (FONTES, 1995, p. 13). No Brasil, o termo *excluídos* designaria não apenas aqueles que — num quadro histórico anterior (até a década de 60) — encontravam-se fora do mercado, mas capazes de prover a sua subsistência ou parte dela “pois havia uma espécie de complementariedade entre os bens adquiridos no mercado e uma pequena produção doméstica” (FONTES, 1995). A partir dos oitenta, *excluídos*, no Brasil, designa

pessoas definitivamente fora do mercado de trabalho e de todos os direitos que ele assegura. Os novos excluídos não são como os escravos antigos — que, desprovidos de todos os direitos, eram peça fundamental do sistema social. ...hoje, o que se designa por *excluído* pode manter seus direitos políticos mas não tem nenhuma função no sistema econômico (FONTES, 1995, p. 15).

Trata-se de um quadro no qual os diferentes tipos de exclusão se inter-relacionam, alimentando-se mutuamente e gerando uma situação do exclusão social cada vez maior.

Observa-se, assim, um *esvaziamento da esfera pública* que passa a constituir uma ameaça ao regime: “o Estado perde importância para massas de cidadãos alienados ou protocidadãos” (CHEIBUB, REIS, 1993, p. 238). A ineficiência do Estado brasileiro ativa sua capacidade de gerar excluídos ao não garantir pleno direito de acesso nem aos bens públicos e a serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça; nem ao direito de apelar contra arbitrariedades e exigir providências diante da omissão dos poderes públicos. Como tal, tende a ser muito baixa a credibilidade do Estado como agente de interesses dos cidadãos. Camadas expressivas da sociedade brasileira encontram-se à margem das áreas de ação de instituições encarregadas de resolver seus problemas básicos de saneamento, saúde, segurança, transporte, educação e, como tal, *informação*. Estas lacunas constituem espaços nos quais vicejam estruturas paralelas ao Estado com níveis extremos de violência e arbitrariedade. Tende à instauração de um “hobbesianismo” social (SANTOS, 1992) marcado por altos índices de criminalidade, corrupção, impunidade e subversão cotidiana das normas e preceitos legais.

Por outro lado, o paternalismo da autoridade e a desigualdade de mercado contribuíram para uma noção de *cidadania consentida*: “a comunidade de cidadãos parece o produto da benevolência da autoridade” (CHEIBUB, REIS, 1993, p. 251). No mesmo sentido, Sales (1994) identifica no Brasil uma cultura política da dádiva que se expressa, por exemplo, numa *cidadania concedida*. Neste quadro, “o fetiche da igualdade é um mediador das relações de classe que em muito contribui para que situações conflituosas freqüentemente não resultem em conflitos de fato, mas em conciliação” (1994, p. 34). Estas análises parecem também referidas àquelas desenvol-

vidas por Santos (1994, p. 68) no que se refere ao conceito de *cidadania regulada*.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por uma norma legal. ...são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.

No quadro atual da sociedade brasileira, Fontes (1995), ressalta a necessidade de se “desnaturalizar a forma com que encaramos cotidianamente as práticas discriminatórias e segregacionais” e “desnaturalizar a *exclusão social* contemporânea: ela não é uma forma natural ou inelutável, mas produto de nossa sociedade, onde todos estamos implicados...” (FONTES, 1995, p. 22). É neste mesmo quadro que Fontes classifica como *violência insidiosa* o descrédito aos pressupostos democráticos dos movimentos sociais, algo adjetivado como “fora de moda” e “irrealizável”.

Em nome de uma “falta de educação”, de uma “desqualificação para o novo mercado”, de um “caráter arcaico”, *as soluções voltam a ser propostas de cima para baixo...* Opera-se um verdadeiro deslocamento, onde as demandas sociais são retraduzidas através de “fórmulas mágicas” capazes de modernizar o Brasil *malgré lui*. O risco maior de procedimentos desse tipo é desacreditar a democracia, reduzindo-a a uma mera disputa de legendas em momentos eleitorais. Se o direito de voto é condição necessária para a democracia, ele não é condição suficiente. Se o próprio da democracia é ser incompleta, isso deve ser compreendido como uma capacidade sempre renovada para abrir novas questões, incorporando o conflito social de forma legítima. Ora, se esse conflito se vê deslegitimado, recusado e descaracterizado, é a própria democracia quem se vê diminuída, reduzida e amesquinhada. Se a exclusão contemporânea tem como eixo a questão econômica, a *redução do espaço democrático* pode implicar em novos — e preocupantes — *espaços de exclusão social e política* (FONTES, 1995, p. 21, grifo do autor).

Uma das facetas da exclusão política no Brasil, encontra-se nas condições de exercício da representação política. Trata-se de uma questão que envolve aspectos como o alto grau de privatização da política, o clientelismo em suas variadas formas, a estrutura partidária, o sistema eleitoral etc. Cerca de 53% dos brasileiros têm título de eleitor, ou seja, 90% da população entre 16 e 70 anos de idade. “Mas que liberdade de escolha terá o analfabeto ou semi-analfabeto, afogado na luta pela sobrevivência? E de que liberdade estamos falando quando os meios de comunicação são regidos por concessão privada aos ‘amigos do rei’ e o abuso do poder econômico?” (BENEVIDES, 1994, p. 13).

A construção da cidadania encontra-se vinculada à educação política como requisito à participação. O baixo índice de educação política constitui um dos obstáculos mais nítidos a uma participação política pelos canais institucionais (eleição, votação de referendos ou plebiscitos, apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas por iniciativa da sociedade civil) ou por outras formas mais avançadas de democracia participativa.

A ausência de universalização das leis no Brasil promoveu um quadro em que a própria cidadania não é universal. Não encontra-se sedimentada no país a noção de direitos sociais como uma decorrência da contribuição que os cidadãos fazem para a riqueza da sociedade, como um atributo da cidadania e forma de compensação do indivíduo pelo seu consentimento em ser governado. Uma forte hierarquização social é acentuada como resultado da inexistência de controles democráticos sobre os governantes bem como da não extensão de direitos fundamentais às camadas mais pobres da população.

As possibilidades de minimizar as desigualdades — aí incluídas as informacionais — e os diversos níveis de exclusão com os quais aquelas se relacionam mostram-se extremamente escassas. Ou, no mínimo, vinculam-se às possibilidades futuras do Estado e da sociedade brasileiros. Conforme González de Gomez (1994, p. 149),

a consolidação e a ampliação dos direitos à informação dependem do fato da consolidação de um Estado de direito e seu aprofundamento pela publicização do Estado ou pela desprivatização dos ciclos de geração, preservação e transmissão da esfera do governo. Trata-se porém de uma oferta e uma interpelação do estado sobre a sociedade, e sustenta um conceito passivo de cidadania. É necessário, aliás, instituir um conceito ativo de cidadania.

Nos últimos dez anos, a ampliação dos direitos da cidadania como um instrumento de minimização das desigualdades sociais e da exclusão, tornou-se um dos principais aspectos das lutas políticas promovidas por segmentos da sociedade civil. Paralelamente, a configuração constitucional desses direitos não expressou-se, por parte do Estado, em políticas públicas capazes de contemplar tais dispositivos legais. A superação da ditadura militar não implicou ainda numa ampla democratização da sociedade civil e da sociedade política no Brasil.

Confrontamo-nos, portanto, com um processo histórico no qual a *opacidade informacional* do Estado brasileiro constitui uma *estratégia de poder*. A produção e uso desta estratégia encontra-se referida à maneira pela qual são acionados dispositivos tecno-burocráticos de gestão da informação, inerentes a uma suposta lógica institucional do Estado. Num outro pólo, a “transparência informacional” possível (restrita aos atores envolvidos no sistema de patronagem), tenderia a ser provida fundamentalmente pelo “sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo” e, numa escala reduzida, pelas estruturas formais de gestão da informação. Trata-se de dois pólos não-dicotômicos, profundamente relacionados cuja compre-

ensão pressupõe a sua dialetização. A observação deste fenômeno, remete-nos, nos próximos capítulos, à análise do trajeto histórico e características macro-estruturais da Administração Pública Federal, em especial no seus aspectos informacionais-arquivísticos.

5 O LÓCUS DA OPACIDADE: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O Estado se governa segundo as regras racionais que lhe são próprias, que não se deduzem nem das leis naturais ou divinas, nem dos preceitos da sabedoria ou da prudência: o Estado, como a natureza, tem sua racionalidade própria, ainda que de outro tipo (FOUCAULT, 1979).

Procura-se aqui explicitar os contornos do espaço empírico, objeto deste trabalho. Trata-se, como tal, da sistematização de elementos básicos, componentes do processo histórico e quadro atual relativos à Administração Pública Federal.

Elegeram-se dois eixos fundamentais para esta abordagem: inicialmente, o percurso da Administração Federal, após 1930, e suas configurações mais recentes, em especial no marco cronológico deste trabalho (1985-1997). Um outro eixo contempla alguns pontos cuja discussão poderá fornecer subsídios à compreensão dos mecanismos de opacidade da Administração Federal.

O PERCURSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A literatura sobre administração pública no Brasil tende a reconhecer alguns momentos específicos no percurso trilhado, neste século, por este setor, considerada a sua inserção no processo histórico global do país.

Um *primeiro momento* refere-se à criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP) no período da ditadura varguista do Estado Novo. Este seria o momento de implementação de um “Estado moderno” no Brasil pela via de um padrão de racionalidade funcional na administração pública de forma autoritária e alheia à política.

A chamada Revolução de 30 promove um modelo de Estado, resultante de um projeto político com algumas marcas nítidas:

- estabelecimento de um Estado nacional de caráter autoritário, dotado de um centro político em oposição à fragmentação política característica da República Velha;
- forte caráter anti-regionalista;
- promoção, pelo Estado, de um projeto de desenvolvimento calcado na expansão do mercado interno e fortalecimento da indústria.

Neste quadro, o DASP constituía a tentativa de estruturação do aparelho administrativo público ao Estado que se projetava. Foram estabelecidas regras rígidas de admissão de pessoal, instituiu-se o concurso público sob critérios meritocráticos de avaliação, entre outras inovações importantes no plano organizacional. O DASP deu efetividade ao modelo centralizador de gestão governamental promovido por Vargas.

Ao mesmo tempo em que se erigia uma instituição central responsável pela administração, criavam-se suas ramificações estaduais, os daspinhos, instrumentos de articulação do poder central com as unidades políticas regionais através de interventorias. ...Se por um lado o modelo daspiano promoveu a implementação de uma burocracia em moldes weberianos na administração direta, por outro a sua interconexão com o sistema político autoritário e racionalizador se deu em meio a uma realidade social e política na qual se mantinham fortes relações de cunho patrimonialista (COUTO, 1993, p. 116).

O modelo de administração pública que deriva desta perspectiva mostrou-se capaz de dar conta, em diversos aspectos, da agenda política dos setores socialmente hegemônicos naquele período. Paralelamente, ainda no primeiro período Vargas, inicia-se o processo de formação da chamada “administração indireta”, incumbida de ações regulatórias e de fomento no plano econômico. A crescente ação no setor produtivo (Companhia Siderúrgica Nacional, Petrobrás etc) será ampliada posteriormente no regime pós-64.

O histórico do DASP como órgão central da administração pública federal é abordado por Couto (1993) em três períodos:

- Da sua criação em 1938 até o Golpe Militar de 1964.

A atuação do órgão, nesta fase, estava voltada “sobretudo” para a chamada modernização da administração pública, tendo como uma das principais funções o planejamento e elaboração do orçamento e controle dos recursos administrativos do Estado.

- De 1964 até sua extinção em 1986.

Período marcado pela perda da função estratégica do órgão de formular políticas e diretrizes na área de sua competência, perdendo autonomia e poder político.

- A partir de 1986.

Até 1989 o órgão passou a ser designado como Secretaria de Administração Pública (SEDAP), vinculado diretamente à Presidência da República. A partir de 1989 e até o início do Governo Collor, em 1990, foi subordinado à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, sendo dividido em duas secretarias: Secretaria de Recursos Humanos e Secretaria de Planejamento e Modernização Institucional.

Entre 1990 e 1992, houve uma nova fusão do órgão vinculando-o à Presidência da República, com a denominação de Secretaria de Administração Federal. Em 1992, foi fundido ao Ministério do Trabalho, passando a ser uma Secretaria do Ministério do Trabalho e de Administração. No final de 1992, foi novamente desmembrado e ligado à Presidência da República, com o nome de Secretaria da Administração Federal. No atual Governo, mantida a vinculação à Presidência da República, passa a ter, a partir de 1995, novo *status* administrativo como Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).¹

Ao longo do seu percurso, o DASP desempenhou um papel relevante na organização da questão informacional no Governo Federal, acentuadamente na área de bibliotecas e, um pouco menos, na de arquivos.

Ao analisar o histórico do DASP, Warlich (1983) ressalta que “o sistema de documentação e bibliotecas” foi uma das áreas em que este órgão trouxe mais contribuições à administração federal. A este respeito assinala Rosa e Souza (1995, p. 63, grifo do autor):

A criação de instituições, nos anos seguintes [a 1938] com linhas vinculadas à padronização de documentação e informação, sofreu influência ou esteve afeto ao DASP. É o caso do S.I.C. — Serviço de Intercâmbio e Catalogação ...; a ABNT — Associação Brasileira de Normas Técnicas ...; o IBBB/IBICT (...). Os cursos de biblioteconomia ministrados pelo DASP, a situação das bibliotecas, os problemas profissionais, a adaptação brasileira do Código da Vaticana, padronização do controle bibliográfico, a ênfase na documentação administrativa — todos esses assuntos pertenciam à esfera da alta administração, considerados de interesse do próprio Presidente da República e as soluções preconizadas pelo DASP eram disseminadas e sedimentadas na administração pública.

O período 1945-1964 constituiria um *segundo* momento do percurso da administração federal, marcado, durante o Governo Kubistchek, pela instalação de uma administração paralela na perspectiva de que esta se mantivesse invulnerável às questões do “varejo político”. Ao contrário do momento anterior, sob um contexto de retorno do Estado às articulações político-partidárias, observa-se o desfalecimento dos padrões de racionalidade

¹ O grau de continuidade dos quadros dessa agência, ao longo das suas sucessivas mudanças, constituiria uma referência interessante, encontrando-se, porém, ausente, na literatura revista.

anteriores e o predomínio da “irracionalidade política” sobre a administração pública.

Um *terceiro momento* corresponderia à ditadura militar, através do Decreto-Lei 200 de 1967. Identificado por Martins (1995) como “administração para o desenvolvimento”, tem como uma das marcas fundamentais a implantação de um padrão tecnocrático de racionalidade instrumental na administração pública, avesso à política.

O DL 200/67 resulta de um longo processo de elaboração, buscando alternativas e soluções aos diagnósticos que antecederam os Grupos de Trabalho e Grupos Executivos do Governo JK e Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal (1963). O Decreto apresenta com seus princípios norteadores: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Ao mesmo tempo em que promoveu uma forte *centralização normativa*, de atribuições e de Poder na União, o DL 200/67 favoreceu uma descentralização funcional, através de órgãos da administração indireta. Deu-se assim uma explosão da administração indireta, com o avassalador aumento do número de empresas públicas, grande parte delas no setor produtivo. Paralelamente, a administração direta permaneceu limitada do ponto de vista operacional e sem desenvoltura normativa.

Na perspectiva dos idealizadores deste modelo, a descentralização através das reformas estatais propiciaria uma maior flexibilidade administrativa, ao mesmo tempo em que tornaria mais racional o processo decisório, vinculando a responsabilidade dos executores das políticas governamentais através das empresas a uma efetiva delegação de autoridade. Simultaneamente, o recurso à administração indireta permitiria uma política diferenciada de remuneração, viabilizando a contratação de administradores de alta qualificação, muitos dos quais seriam recrutados para o trabalho em órgãos da administração direta. Por outro lado, a administração indireta vinha, de certa forma, substituir, pela descentralização no âmbito dos órgãos do governo central, uma possível alternativa federalista, em que cada nível de governo se incumbisse de determinadas tarefas. Ao promover este processo, o DL 200/67 propiciou uma forte concentração de poderes no plano federal, tornando as esferas locais e regionais de governo suas dependentes para a execução de certas atribuições.

Um *quarto momento* da Administração Federal pós-30 é identificado por Couto (1993) como “a modernização que não houve” e por Martins (1997) como “a era da desmodernização”. Neste momento, conviveriam a emergência dos efeitos do modelo anterior e a retomada da administração pública pela política segundo parâmetros disfuncionais. Este período seria caracterizado por diferentes enquadramentos da administração pública relativos aos governos José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco.

Um *quinto momento* poderia ser identificado no atual projeto de Reforma do Estado cuja lógica é a da “superação da burocracia e do patrimonialismo” por uma “administração pública gerencial”.

Governo Sarney (15/3/1985 a 15/3/1990)

As primeiras intervenções no organograma ministerial visavam à criação de cargos, utilizados como moeda de troca nas negociações travadas com os dissidentes do regime militar para a obtenção de votos na eleição presidencial. Em consequência, foram desestruturados diversos núcleos de competência e experiência administrativa. Várias organizações foram desmontadas ou sofreram modificações sem manterem condições mínimas de funcionamento.

O Governo Sarney projetou uma reforma administrativa tendo como princípios básicos: desburocratização, transparência, descentralização, desconcentração e valorização do servidor. Visando a acelerar a reforma, criou-se o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração. A seguir, foi instalada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, subdividida em câmaras que passaram a elaborar projetos específicos e definição de áreas prioritárias. A Comissão apresentou três eixos para reforma, implementados a partir de setembro de 1986: racionalização de estruturas administrativas, formulação de políticas de recursos humanos e contenção de gastos públicos.

A reforma proposta adotava a premissa de que era necessário fortalecer a administração direta, a partir do diagnóstico de que a fuga para a administração indireta inviabilizava a adequada coordenação das ações governamentais, em face da multiplicidade de entidades e do excessivo grau de “feudalização” verificado (SANTOS, 1997).

Reconhecia-se, assim, que as “ilhas de excelência” na administração federal não podiam seguir como reservas de quadros. Por outro lado, o fim da ditadura militar inibia a substituição da burocracia civil pela militar. No mesmo contexto, ampliava-se a apropriação fisiológica dos cargos da alta administração, especialmente os de direção e assessoramento por parte dos partidos políticos que compunham a coalizão no governo. A partir de 1987, a administração assume a postura de superar as lacunas procedentes deste quadro. O processo de reforma administrativa, porém, teve seus trabalhos interrompidos com o Plano Cruzado e em função da instabilidade dos apoios políticos obtidos pelo Executivo. De certa forma, a simultaneidade com a instalação dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte veio também interromper o fluxo da reforma administrativa: novas medidas não eram adotadas, na expectativa de definições constitucionais. Vale observar, no entanto, que o próprio processo constituinte foi significativamente influenciado pelo diagnóstico e premissas da reforma.

A Administração Pública e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988, ao contemplar a organização do Estado, dedica todo um capítulo à Administração Pública. No artigo 37, estabelece como princípios da Administração Pública “a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”. Caminhou-se no sentido da aprovação da unificação dos regimes jurídicos dos servidores públicos e do fortalecimento dos controles sobre a Administração Pública. O concurso público foi explicitado, pela primeira vez, como única forma de acesso ao cargo e ao emprego público, reafirmando o instituto da estabilidade dos servidores.

Como lembra Guerzoni (1997),²

Às vezes, muitas coisas que os constituintes colocaram na própria Constituição, eles não imaginavam muito bem o que estavam colocando. O capítulo da Administração Pública na Constituição de 88 é, na minha opinião, o melhor que nós já tivemos até hoje. Não há dúvida. E talvez seja um daqueles casos clássicos em que a lei é melhor do que o legislador. Você conseguiu chegar a um resultado, eu acho que a partir de algumas fontes aí mais teóricas, sem uma discussão maior, mas se chegou a um bom resultado....Eu não sei como se chegou a um resultado que é bom, mas ele não teve uma profunda discussão da burocracia. O capítulo da administração pública na Constituição de 88 é o típico capítulo da burocracia tradicional, da estrutura burocrática do Estado. Você não teve esta discussão na Constituinte. Esta discussão: o modelo tecnocrático contra o modelo burocrático ou mais tradicional, você não teve esta discussão. (...) Nós temos um modelo de administração pública que sai da constituinte que é inteiramente diferente da outra, um modelo de cunho mais burocrático...”

Uma das críticas mais frequentes à Constituição de 1988 é que esta teria provocado o “engessamento” geral da Administração Pública, retirando toda a sua “flexibilidade”. Para Guerzoni (1996), tais críticas buscam um retorno à situação anterior, “de não-institucionalização entre o Estado e servidores”. Como tal, a alteração de uma Constituição que representa o maior avanço de texto constitucional na democratização e moralização da gestão pública seria um equívoco. Na verdade, as alterações poderiam ser realizadas em nível infraconstitucional ou de gerenciamento e de decisão política.

Governo Collor (15/3/1990 a 2/10/1992)

O governo Collor tem seu início sob o impacto de uma reforma administrativa que visava ao “resgate da eficiência e da dignidade do serviço público” e à “adequação das estruturas da máquina estatal às funções exigidas do

² Entrevista realizada com Gilberto Guerzoni Filho em 6 de outubro de 1997. As citações a esta entrevista encontram-se em itálico.

Estado pela retomada do desenvolvimento econômico”. Tal ocorreu, porém, sem a elaboração precisa e prévia de qualquer plano de intervenção na estrutura da administração federal.

Isto fez com que a intervenção ocorrida tenha concorrido mais para a desorganização da administração do que para uma efetiva modernização do setor público. São três os motivos que podem ser apontados para tanto. Primeiro, a falta de um conhecimento aprofundado dos órgãos e funções do aparelho administrativo do Estado e de seus reais problemas por parte dos responsáveis pela reforma. Em segundo lugar, a necessidade de dar respostas rápidas aos problemas com vistas a responder às expectativas da opinião pública e criar condições para ações futuras. Por fim, uma estratégia que escolheu o confronto com o funcionalismo como meio de transformação...” (COUTO, 1993, p. 125).

As causas do fracasso dessa reforma administrativa são apontadas por Carneiro (1993):

- excessiva proeminência dos aspectos econômicos da reforma (redução do aparato estatal), engendrando imediatismo, ou seja, buscando o alcance dos fins sem o correlato provimento dos meios necessários;
- tentativa de processar uma reforma excessivamente abrangente e superficial;
- tentativa de solucionar instantaneamente os problemas através da reforma;
- excessiva ênfase em mudanças de estruturas administrativas em detrimento de modificações na política de recursos humanos;
- ausência de investimentos que viabilizassem a reforma, tendo como contrapartida a desmobilização de recursos;
- postura autoritária e confronto com o funcionalismo público.

Produziu-se um profundo impacto desorganizador sobre a Administração Federal, levando-a ao colapso. Foram extintas ou tiveram autorizada a sua extinção 29 empresas estatais e 24 fundações e autarquias. A estrutura organizacional foi submetida a um processo concentrador com o agrupamento de competências diversas. A extinção ou fusão de órgãos ampliou a desestruturação dos recursos informacionais da administração federal, como analisaremos no próximo capítulo. Soma-se a este processo de desorganização a dispersão de bens patrimoniais que contribui, inclusive, para o crescimento dos casos de corrupção. A desarticulação de setores estratégicos, como os sistemas de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas, e a desestruturação dos ministérios contribuem para ampliar este processo de “sucateamento” do aparelho de Estado (SANTOS, 1997).

Entre março de 1990 e março de 1991, cerca de 55 mil servidores foram colocados em disponibilidade remunerada. Na administração direta,

autárquica e fundacional, e em empresas públicas e sociedades de economia mista, cerca de 112 mil servidores foram demitidos ou dispensados.

O processo decisório tornou-se praticamente ingovernável com um fluxo de informações inadmissível, “incompatível com a capacidade geral existente, insuficiente para assegurar a preservação do patrimônio e do interesse público frente aos interesses clientelistas e fisiológicos — sem falar na corrupção direta — que jamais deixaram de se manifestar” (SANTOS, 1997, p. 49).

Governo Itamar Franco (2/10/1992 a 1/1/1995)

O Governo Itamar Franco não contemplou a agenda política com ações voltadas para uma reforma da administração federal. Na verdade, neste período, buscou-se reverter a reforma administrativa do Governo anterior. De certa forma, implementa-se uma reorganização da macroestrutura governamental nos moldes da Nova República. Como observa Guerzoni (1997) “*veio o Governo Itamar que tentou fazer o caos ao inverso. Já que tudo foi feito pra lá, vamos fazer tudo ao contrário porque aí dá certo. Foi quase tão ruim quanto o Governo anterior...*”.

A discussão sobre a reforma resumiu-se à aprovação de instrumentos legislativos referentes à estrutura ministerial, à criação ou reestruturação de órgãos da administração direta e algumas autarquias, decorrentes das transformações de outros órgãos.

Apesar dos limites em relação à operacionalização de uma reforma administrativa, o Governo Itamar Franco desenvolveu uma ação com conseqüências no aparelho administrativo: a Comissão Especial de Investigações (CEI).³ A CEI, constituída unicamente por representantes da sociedade civil, tinha como objetivo abordar a questão da corrupção na administração pública federal. Isto significava, inclusive, a proposição de providências de caráter executivo e legislativo ao Presidente da República. Entre suas conclusões, a Comissão sublinhou o “caráter sistêmico” da corrupção nos mais diversos níveis da administração federal. Ressaltou ainda aspectos como a importância de um processo mais transparente à sociedade quando da elaboração de orçamentos públicos, bem como da adoção de princípios de *accountability* por parte do Governo. Considerou-se que os mecanismos de controle social “vão se tornando mais efetivos à medida que o acesso à informação aumenta, depuram procedimentos e cristalizam uma conduta administrativa mais ética” (CARVALHOSA, 1995, p. 20).

A Comissão realizou diversas averiguações, tendo encontrado, porém, resistências à sua atuação. “Desde Ministros, até Diretores do Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica, diretores e Secretários de Ministérios e Autarquias, usaram todas as formas possíveis para protelar, escamotear, falsear e negar informações à CEI” (CARVALHOSA, 1995, p. 17).

³ A CEI foi instituída por Decreto Presidencial 1.001 de 6 dezembro de 1993.

Uma das medidas resultantes dessa Comissão (extinta na primeira semana do Governo Fernando Henrique Cardoso) foi a elaboração de um Código de Ética Profissional do Servidor Público.⁴ Especificamente do ponto de vista documental/informacional, este Código veda ao servidor “retirar da repartição, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao patrimônio público” e “fazer uso de informações privilegiadas, obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros”. O Decreto prevê a instalação de Comissões de Ética em todos os órgãos da administração federal, porém o processo de implantação do código foi desativado no Governo Fernando Henrique Cardoso.

O Projeto de Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso

Através de medida provisória editada no dia da sua posse, o Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu uma reforma ministerial. Criou-se, então, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) com a finalidade de formular políticas e diretrizes para a reforma do Estado, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público.

Duas propostas de emenda constitucional (números 173 e 174/95) foram enviadas para o Congresso, tendo como premissas básicas:

- a crise do Estado e a falência financeira da “Administração burocrática” no Brasil, resultante desse quadro e do “engessamento político” produzido pelo Constituição de 1988;
- a superação da fase patrimonialista pela administração pública que, já tendo cumprido as etapas da fase burocrática, estaria pronta para ingressar na “Administração gerencial”, onde a administração pública tornar-se-ia liberta dos controles formais *a priori* e partiria para o controle de resultados *a posteriori*;
- a reforma do Estado “significa transferir para o setor privado as atividades que possam ser controladas pelo mercado” (BRASIL. MARE, 1995, p. 17);
- “publicização”: descentralização para o “setor público não-estatal” da execução de serviços que “não envolvem o poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL. MARE, 1995, p. 18);
- fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado, especialmente em nível federal, “e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da

⁴ Decreto 1.171 de 22 de junho de 1994.

prestação de serviços sociais e infra-estrutura” (BRASIL. MARE, 1995, p.18).

Tais premissas fundamentaram a elaboração do documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado”, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995. As propostas de Emenda Constitucional e o Programa de Publicização, destinado à implantação das chamadas “organizações sociais” e das “agências executivas”, constituem com o Plano Diretor o esqueleto básico da reforma idealizada pelo atual Governo.

O Plano Diretor divide a administração pública em quatro núcleos.

O *Núcleo Estratégico* é o responsável pelo exercício das “funções indelegáveis” do Estado. Corresponde aos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo, Ministério Público e, no Executivo, à cúpula diretiva (Presidente da República, Ministros e auxiliares diretos). Esta cúpula é responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas e regulações, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, arrecadação de impostos, administração financeira e administração de pessoal do Estado.

No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. *A efetividade é mais importante que a eficiência.* O que importa saber é, primeiro, se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional, se correspondem aos objetivos mais gerais aos quais a sociedade brasileira está voltada ou não. Segundo, se, uma vez tomadas as decisões, estas são de fato cumpridas (BRASIL. MARE, 1995, p. 53, grifo do autor).

A estratégia da reforma é o reforço desse núcleo, a ser ocupado por servidores públicos “altamente competentes e bem pagos”, identificados com o *ethos* da administração pública. Neste segmento — e só neste — a carreira e a estabilidade devem ser assegurados por lei, ainda que entendidos “de forma mais flexível”.

O setor de *atividades exclusivas* (ou de serviços monopolistas ou exclusivos, inicialmente chamados de núcleo burocrático) é responsável pelos serviços relativos aos poderes do Estado de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Isto envolveria, por exemplo: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc.

Os *serviços não-exclusivos* (inicialmente chamado de Serviços Competitivos) corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não apresentariam “poder de Estado”. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A atividade nesse núcleo deve ser transferida para o setor privado, por meio de “organizações sociais”, cuja natureza seria a de entidades de direito privado, de “caráter

público não-estatal”. Ao Estado caberia prover de meios tais entidades, subsidiando-as por dotações orçamentárias, mas incentivando a busca de receitas no mercado.

para o setor não-exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL. MARE, 1995, p.55).

O Núcleo de Produção de Bens e Serviços para o Mercado refere-se à área de atuação das empresas, sendo caracterizado por atividades econômicas voltadas para o lucro. Trata-se, por exemplo, do setor de infra-estrutura que ainda permanece no aparelho do Estado “seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessária, no caso de privatização, a regulamentação rígida” (BRASIL. MARE, 1995, p. 53).

Guerzoni (1997) questiona a lógica da reforma que considera burocracia e eficiência conceitos excludentes.

A lógica da associação democracia e burocracia tem sofrido uma conspiração constante desses grupos porque essa não é a lógica, inclusive, para a sobrevivência deles no aparelho de Estado. (...) Se esquece que você só tem como atingir de fato este estado gerencial com muita burocracia, no sentido clássico, senão você não chega... Um grande equívoco é achar que você pode dar um salto sem ter este momento da burocracia, sem ter uma estrutura de Estado que permita uma gestão pública da coisa pública... Você nunca teve condições no Brasil de montar uma burocracia no sentido clássico. Isso que a gente tem aqui, uma pseudoburocracia, não é uma burocracia. Isso nunca foi constituído. E isso não é considerado neste projeto de reforma. É o principal pecado dele e acaba correndo o risco de falhar...

Eu acho que dos grande problemas da própria reforma hoje é que ela tem muito esta lógica da eficiência por trás dela porque ela foi gestada justamente por essas pessoas que têm uma visão terrível, uma visão muito ruim da lógica pública. Eles acham que é ineficiente, é ineficaz, ela é burocrática no sentido ruim da palavra, ela é formalista quando algumas dessas questões são garantia da própria publicidade, da própria democracia. O fato da administração ser formal não é porque os burocratas gostam de formalismo...

O escasso debate sobre a reforma do Estado pela sociedade civil esteve centrado, em especial, na figura do servidor público. Tanto a mídia como o mundo acadêmico contemplaram de forma tímida os diversos aspectos do

modelo proposto. Por outro lado, na própria administração federal teria sido escassa a atuação de diversos atores relacionados com o tema.

A reforma do Estado que foi proposta não foi objeto de nenhum tipo de discussão, nem dentro nem fora do aparelho de Estado. Saiu muito da cabeça do próprio Ministro Bresser... que é, sem dúvida, uma pessoa inteligente, tem pensado em torno de algumas dessas questões...⁵ Nem dentro nem fora da administração a discussão foi colocada... Esse é um grande problema dessa reforma. Ela não tem uma base mais consistente... A discussão ficou circunscrita a aquele pequeno grupo. Eu acho que nem atores altamente privilegiados em posição de mando no próprio Palácio do Planalto ou Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, tiveram qualquer tipo de participação na elaboração do projeto... (GUERZONI, 1997).

Em 23 de agosto de 1995 foi enviado ao Congresso pelo Poder Executivo a Proposta de Emenda Constitucional que “modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição”. Em seus 14 artigos, propõe profundas alterações às regras relativas ao ingresso em cargos públicos, ao regime jurídico aplicável aos servidores públicos, à estabilidade dos ocupantes de cargos públicos, a retribuições e proventos de aposentadoria, estabelecendo ainda regras relativas à descentralização de serviços e atividades para os Estados, Distrito Federal e Município, e à criação, fusão, cisão ou incorporação de empresas estatais.

Por 351 votos a favor, 134 votos contra e duas abstenções, foi aprovado no dia 19 de novembro de 1997, em segundo turno, na Câmara dos Deputados, o texto base da emenda da Reforma Administrativa. O texto não é o original enviado ao Congresso pelo Poder Executivo em agosto de 1995. Nesse período em que tramitou na Câmara dos Deputados, recebeu várias propostas, culminando no substitutivo⁶ que se apresentou ao projeto original.⁷

Os críticos da Emenda aprovada apresentam como principais pontos polêmicos:

⁵ Uma das principais referências à proposta de reforma do Estado, além das experiências de reformas neoliberais na Inglaterra e Nova Zelândia, foi o livro Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*. Trata-se de uma análise de casos da administração local americana, portanto completamente distintos do caso brasileiro.

⁶ “... a reforma proposta pelo governo, e ‘piorada’, no sentido de fragilização do Estado de Direito, pelo substitutivo do Dep. Moreira Franco, somente tende a tornar o serviço público mais vulnerável e desorganizado. Nesse sentido, é inevitável concluir que a proposta do Dep. Moreira Franco dá à proposta um alcance maior que o original e um maior grau de detalhamento, tornando claras intenções apenas subentendidas na proposta original, o que, de resto, é assumido pelo próprio Ministro da Administração...” (SANTOS, 1997, p. 274).

⁷ A proposta encontra-se em tramitação no Senado Federal, onde recebeu o número 41.

1. Estabilidade no serviço público: quebra geral da estabilidade por necessidade de redução do gasto. A demissão pode ocorrer a qualquer momento em que convenha à Administração.
2. Contratos de gestão. Flexibilização do princípio da legalidade para efeito de fixação de remunerações, quando firmado contrato de gestão entre órgãos da administração direta, autarquias e fundações. Unidades organizacionais integrantes da mesma estrutura poderão ter diferentes graus de autonomia e sujeição ao princípio da legalidade.
3. Contrato de emprego. Dá ao contrato de emprego extensão ilimitada. Permite a substituição ampla do regime jurídico estatutário por um regime de contrato de emprego, precário, que não dá ao servidor direito à estabilidade.
4. Isonomia. Exclusão do princípio da isonomia remuneratória do texto constitucional.
5. Flexibilização de reajustes para membros de poder. Dá aos membros de poder e titulares de mandato eletivo liberdade para alterarem as suas remunerações no curso do próprio mandato.
6. Diferenciação entre civis e militares. Abre caminho para a diferenciação dos reajustes.
7. Descentralização. A descentralização das ações executivas permanece sem atenção adequada em face da inexistência de qualquer debate acerca do pacto federativo e da distribuição de competência entre os três níveis de governo.
8. Estatais. Flexibilização da sujeição das empresas estatais ao princípio da licitação.

A Emenda aprovada estaria muito distante de haver se convertido numa peça que promova a Reforma Administrativa necessária. Ainda que contenha algumas inovações positivas, estas seriam essencialmente de teor cosmético, possivelmente letra morta na prática administrativa, se não houver efetivo interesse político de implementá-las. É o caso de alguns mecanismos de participação popular que garantem a “participação do usuário na administração pública direta e indireta”. As inúmeras flexibilizações e medidas de ajuste permitem que os administradores possam imediatamente proceder a demissões e cortes de gastos de maneira indiscriminada.

Como menciona Santos (1997), tais medidas (ver Anexo 5) mudam radicalmente o paradigma jurídico da administração pública no Brasil.

...cria-se condições para o rompimento do Estado de Direito e o Regime Jurídico Administrativo, construído a duras penas nos últimos 200 anos, a partir da Revolução Francesa, e destinado a assegurar os direitos dos cidadãos frente aos governos. Em seu lugar, institui um sistema de regras que darão aos governantes poderes inusitados, que servem àqueles que vêm no serviço público, como sempre viram, um espaço para o exercício do

clientelismo, do fisiologismo, do paternalismo, tendo como premissa fundamental a idéia de que “as leis atrapalham” o bom administrador. Práticas que são o reflexo de uma cultura que, diferentemente do que afirma o patrocinador dessa reforma, o Ministro da Administração Luiz Carlos Bresser Pereira, ainda estão muito vivas entre nós, e que, com as mudanças pretendidas pelo governo, se tornarão mais fortes do que antes (SANTOS, 1997, p. 203).

Além disso, a reforma proposta apresentaria um efeito potencial desestruturador sem que supere as causas dos problemas identificados e que, em tese, motivaram a proposição.

Nada há, na PEC 173/95, que seja essencial para a obtenção de um aumento de qualidade do desempenho da Administração Pública. (...) As chances de que possa, efetivamente, travar um debate sério e racional sobre tais propostas acham-se reduzidas, em face da radicalização de posições, em especial por parte dos partidos que apóiam o governo. Para estes, apoiar estas propostas, no momento, parece ser a sua única opção, sob pena de romper com o ideário que, em outras plagas, tem conduzido ao desmonte do Estado e, paradoxalmente, a um incremento do déficit público que diz combater. E nesse catecismo dogmático do reformismo, não há espaço para que se permita ver onde estão os verdadeiros problemas... (SANTOS, 1997, p. 275).

Como lembra Guerzoni (1997),

A Administração Federal, na verdade, ela não é uma coisa grande, mas ela não tem muito o perfil do que a União deveria fazer... Nesse tipo de administração, normalmente você coloca, dentro da Administração Pública, os amigos. Se você tem bons amigos, você monta um centro de excelência. Se seus amigos não são tão bons assim, você monta um cabide de empregos. E a administração federal ela se montou, principalmente nas últimas décadas, mais ou menos dessa forma aí. E hoje ainda é muito difícil mexer com isso. Essa própria Reforma do Estado, o viés que está por trás da Reforma do Estado, ela passa também um pouco por aí: a noção de que o princípio da impessoalidade não é eficiente porque eu não posso montar a equipe que eu desejo.

TRAÇOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Estrutura organizacional

A Administração Federal é uma organização complexa do ponto de vista das funções que exerce e da quantidade de órgãos que compreende. Os Ministérios e suas respectivas secretarias, departamentos, delegacias e demais unidades administrativas compreendem a chamada administração direta. Outra forma de organização é a administração indireta: autarquias,

fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.⁸ O maior grau de autonomia da administração indireta configurou-a, especialmente após os anos 70, como “braço modernizante do Estado” em detrimento da administração direta. As chamadas “ilhas de excelência” da administração federal encontram-se, sobretudo, na administração indireta.

Trata-se de um estrutura cuja complexidade confunde-se com a sua própria desarticulação. Além disso, nos últimos dez anos, têm sido freqüentes as modificações no organograma federal, gerando alto grau de instabilidade organizacional.⁹ Esta situação implica:

- fragilização da divisão de trabalho entre os órgãos;
- baixo índice de acúmulo de experiências, conhecimentos burocráticos e dinâmica organizacional entre os servidores, acarretando, por sua vez, uma frágil “memória administrava” das experiências anteriores;
- descontinuidade no aperfeiçoamento dos mecanismos de interação entre os órgãos;
- escassos quadros superiores com larga experiência;
- ausência de parâmetros institucionais estáveis que facilitem, inclusive, a ação da sociedade civil no controle do aparelho de Estado.

A ausência de dados¹⁰ atualizados e/ou disponibilizados impede-nos uma visão precisa da totalidade de órgãos que compõem a Administração Federal.

Segundo Oliveira (1997), a estrutura atual do Poder Executivo Federal é a seguinte:

Quadro 1. Estrutura da Administração Pública Federal (APF)

Administração Direta (órgãos diretamente subordinados à Presidência da República)	31 órgãos
Autarquias	20 órgãos
Fundações	24 órgãos
Empresas Públicas	17 órgãos
Sociedades de Economia Mista	32 órgãos
Total	124 órgãos

Com base no Sistema de Informações Organizacionais do MARE, foram sistematizados os seguintes dados:

⁸ Autarquias e fundações públicas regem-se pelo direito público enquanto as empresas estatais pelo direito privado.

⁹ No Governo Collor, por exemplo, 60% dos órgãos da macroestrutura foram modificados.

¹⁰ O SIORG disponibiliza informações sobre a cadeia hierárquica de todos os ministérios, porém não há dados sistematizados sobre a quantidade de órgãos na Administração Direta, Autarquias, Fundações e Sociedades de Economia Mista.

Quadro 2: Unidades organizacionais da APF

Organismo	Unidades subordinadas ¹¹
Presidência da República ¹²	98
Administração Fed. e Ref. do Estado	15
Aeronáutica	22
Agricultura e Abastecimento	39
Ciência e Tecnologia	28
Comunicações	35
Cultura	21
Educação e Desporto	176
Esporte (Ministro Extr.)	2
Exército	27
Fazenda	33
Indústria, Comércio e Turismo	15
Justiça	23
Marinha	22
Meio Amb., Rec. Hid. e Amaz. Legal	17
Minas e Energia	38
Planejamento e Orçamento	27
Política Fundiária (Ministro Extr.)	2
Previdência e Assistência Social	15
Relações Exteriores	198 ¹³
Saúde	14
Trabalho	39
Transportes	24
Total: 20 ¹⁴	Total: 957

Recursos Humanos

Uma das faces mais transparentes da opacidade do Estado brasileiro encontra-se no desconhecimento quantitativo e qualitativo que as administrações públicas, nos três níveis do governo, apresentam sobre o

¹¹ O SIORG apresenta a cadeia hierárquica da administração federal exclusivamente de forma parcial, não possibilitando uma visualização integral da hierarquia por ministério. Como tal, não constam dados sistematizados sobre o total dos órgãos da Administração Federal. Assim, na lógica da base de dados, para se localizar, por exemplo, o IBICT, é preciso solicitar os chamados "órgãos filhos" do MCT, posteriormente os do CNPq e, em seguida, os da Diretoria Executiva, à qual estão subordinados uma Diretoria de Unidades de Pesquisa, órgão responsável hierarquicamente superior ao IBICT e outros institutos. Os dados acima referem-se, portanto, aos órgãos mencionados pelo SIORG no segundo nível da cadeia hierárquica (o que não necessariamente significa órgãos de segundo escalão da administração direta).

¹² Inclui os Órgãos Essenciais e de Assessoramento Imediato do Presidente da República

¹³ Incluindo-se as embaixadas

¹⁴ Não inclui os ministros extraordinários

total dos seus recursos humanos. O Estado brasileiro não só desconhece como não sabe informar à sociedade quantos são os servidores públicos ativos e inativos de que dispõe. Nos últimos anos, a Administração Federal tem, recorrentemente, realizado cadastramentos dos seus servidores, deixando assim evidente que as políticas direcionadas para este setor não se encontram calcadas em informações precisas.

Nos censos decenais do IBGE, os servidores públicos são classificados sob a rubrica “empregados no setor público” e na rubrica “atividades sociais”, que os mistura com empregados do setor privado. Como “atividades sociais” — sobretudo educação e saúde — abrangem contingentes significativos de pessoas dentro e fora do aparelho do Estado, cria-se uma indistinção que prejudica a delimitação da população de servidores públicos do país.

Durante o Governo Sarney, o DASP levou cerca de um ano para descobrir quantos servidores havia na administração direta e autarquias. Em 16 de julho de 1997, ao depor nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, afirmava o então Ministro da Administração, Aluísio Alves:

Ao assumirmos o Ministério da Administração, no dia 17 de março, há 2 anos, ninguém, nem no DASP, nem em nenhum setor da Administração, sabia sequer o número de funcionários do Governo Federal. (...) Por quê? Porque, a cada mês, até março, acrescentavam-se funcionários às folhas de pagamentos, e *o Governo não possuía nem arquivo*, nem o censo: apenas guiava-se pela folha de pagamento de cada mês... (DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1997, p. 92, grifo do autor).

O corte de funcionários proposto pelo Governo Collor encontrou uma série de obstáculos no desconhecimento do Governo sobre a quantidade de servidores de que dispunha. Com isso, muitos servidores foram colocados em disponibilidade, pois o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a redução dos seus vencimentos. À época, o governo baixou um ato determinando o recadastramento de todos os servidores federais. Ao que se sabe, o resultado teria sido inteiramente desperdiçado. Aliás, uma das seqüelas do Governo Collor, como observaremos no Capítulo 6, foi o desmonte das já precárias estruturas de informação da Administração Federal.

Os dados apresentados a seguir foram coletados no *site* do Ministério da Administração da Reforma do Estado na Internet, relativos a agosto de 1997.¹⁵

¹⁵ O Governo Federal promoveu, no período de 15 de dezembro de 1997 a 30 de janeiro de 1998, a “atualização de alguns dados cadastrais de todos os 512 mil servidores civis ativos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, inclusive daqueles originários de Territórios extintos”. O número citado — 512 mil servidores — é inferior ao apresentado pelo próprio MARE (e disponível na Internet quando do lançamento do novo recadastramento), ou seja, 539.225 servidores. Esta diferença de cerca de 27.000 servidores entre setembro e dezembro de 1997, não explicada pelo MARE, é mais um indicador da precariedade informacional da administração federal.

Os servidores ativos¹⁶ do Executivo são 539.225 e significam 80,2% do total da União. O Legislativo conta com 25.317 servidores (3,8%) e, o Judiciário, 672.130 (16%).

A inserção dos servidores do Executivo Federal nas diferentes estruturas administrativas¹⁷ é a seguinte:

Quadro 3. Número de servidores da APF

Administração direta	Autarquia	Fundação	Total
229.976 (42,6%)	206.998 (38,3%)	102.251(18,9%)	539.225

Observa-se, portanto, uma significativa concentração de servidores na administração direta, embora a chamada administração indireta (entendida aqui como autarquias e fundações) responda pelo maior contingente, ou seja, 309.549 servidores (57,2%).

O número de servidores por ministério é o seguinte:

Quadro 4. Número de servidores por ministério

Organismos	Quantitativo ¹⁸	%
Presidência ¹⁹	5.458	1,01
EMFA	1.330	0,25
Advocacia Geral da União	1.812	0,34
Ex-Ministérios	2.893	0,54
Ex- Territórios	25.908	4,80
MARE	1.210	0,22
Aeronáutica	9.967	1,85
Agricultura	18.056	3,35
Ciência eTecnologia	4.600	0,85
Comunicações	1.403	0,26
Cultura	2.904	0,54
Educação	176.158	32,67
Esportes	155	0,03
Exército	12.824	2,38
Fazenda	26.608	4,93
Indústria e Comércio	2.420	0,45
Justiça	23.561	4,37
Marinha	11.880	2,20
Meio-Ambiente	6.241	1,16
Minas e Energia	2.044	0,38
Planejamento	11.707	2,17
Previdência	46.811	8,68
Relações Exteriores ²⁰	3.184	0,59
Saúde	126.261	23,42
Trabalho	8.336	1,55
Transporte	5.494	1,02
Total	539.225	100,00

¹⁶ O total de servidores inativos do Executivo Federal é de 383.126.

¹⁷ Não inclui empresas públicas e sociedades de economia mista.

¹⁸ Inclui administração direta, fundações e autarquias.

¹⁹ Inclui Vice-Presidência e Secretaria de Assuntos Estratégicos.

²⁰ Não inclui o pessoal lotado no exterior.

Nota-se a grande concentração de servidores em dois ministérios de evidente função social, Educação e Saúde, num total de 302.419, ou seja, *56,09% dos servidores federais*. É significativo, portanto, que o processo de “publicização” (na verdade, privatização) dos serviços públicos, previsto pela Reforma do Estado, transformando-os em “organizações públicas não-estatais”²¹ vise, enfaticamente, às universidades e aos hospitais.

Em termos de gênero, 299.979 (55,63%) servidores são do sexo masculino e 239.246 (44,36%), do sexo feminino. A distribuição dos servidores por faixa etária é a seguinte:

Quadro 5. Número de servidores por faixa etária

Faixa etária	Quantidade	%
até 20 anos	272	0,05
21 a 30 anos	44.206	8,20
31 a 40 anos	196.008	36,5
41 a 50 anos	212.243	39,35
51 a 60 anos	71.481	13,26
61 a 70 anos	14.443	2,68
mais de 70	70	0,01

Cerca de 75,7% dos servidores encontram-se, portanto, na faixa entre 30 e 50 anos.

Em termos de nível de escolaridade, o quadro é o seguinte:

Quadro 6. Nível de escolaridade dos servidores

Nível de escolaridade ²²	Distribuição %
analfabeto	0,54
alfabetizado sem cursos regulares	0,61
primeiro grau incompleto	13,22
primeiro grau	8,80
segundo grau incompleto	4,18
segundo grau ou técnico	25,21
superior incompleto	4,59
superior	28,89
aperfeiçoamento/especialização	6,87
mestrado	4,48
doutorado	2,58

²¹ Entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

²² Informação solicitada quando o servidor ingressa no serviço público.

A maior participação de funcionários com cargo superior²³ encontra-se no Ministério das Relações Exteriores (56%), seguido pelo da Cultura (53%), Trabalho (49%), Ciência e Tecnologia e Educação (48%). No outro extremo, o Ministério da Justiça possui a menor participação no total de funcionários lotados em cargo superior (8%), seguido do Exército (11%), Comunicações (13%), Marinha (14%) e Aeronáutica (17%).

A distribuição dos servidores civis por faixa de remuneração é apresentada a seguir:

Quadro 7: Remuneração dos servidores civis

Faixas salariais	%
até 500 reais	9,7
de 501 a 1.000 reais	44,3
de 1.001 a 2.500 reais	36,9
acima de 2.501	9,1

O Ministério da Administração não matiza esta tabela, ignorando faixas salariais entre 1.001 e 1.500 reais e entre 1.501 e 2.000 reais, concluindo assim que “80% da totalidade dos servidores civis ganham média mensal entre 501 e 2.500 reais”. Uma outra leitura possível é que 54% dos servidores ganham até 1.000 reais, constituindo esta a maior faixa de salários.

Afirma-se recorrentemente que há um “inchaço” da administração federal, quando, na verdade, segundo Andrade e Jaccoud, o número de funcionários federais em relação à população economicamente ativa equivale a algo em torno de 3%. Isto é muito reduzido se comparado com a França (17%), Inglaterra (18,9%), Espanha (14,5%) e Itália (16,1%). O Governo Federal dos Estados Unidos, cuja população é cerca de 70% maior que a brasileira, conta com 2.079.499 servidores civis e militares, ou seja, cerca de 400% a mais que o total brasileiro. Em 1991, o atual Presidente da República afirmava a este respeito:

(...) a todo instante, eu ouço no Congresso as reclamações mais estapafúrdias do tamanho da nossa burocracia. É inútil mostrar os números. E recordo que, há alguns anos... demonstrei que, pelo menos do ponto vista numérico, o tamanho do Estado brasileiro não era assustador. O que era assustador era a sua incompetência. O que deve assustar não é o tamanho, é quando se tem um Estado que não funciona; e o nosso, em certos momentos e em certos setores, se esclerosou (CARDOSO, 1991, p. 32).

Nos últimos dez anos, o número de servidores civis vem diminuindo, como é possível observar a seguir:

²³ É muito freqüente, porém, servidores com nível superior em cargos intermediários ou auxiliares.

Quadro 8. Numero de servidores (1988-1997)

Ano	Servidores ²⁴
1988	705.548
1989	712.740
1990	628.305
1991 ²⁵	598.375
1992	620.870
1993	592.898
1994	583.020
1995	567.689
1996	545.656
1997	539.225

Entre 1988 e julho de 1997, ocorreu uma redução de 166.323 servidores, ou seja, 23,57% do total de servidores existentes há dez anos. Desses, 53.673 referem-se ao atual Governo, o equivalente a 32% da redução no número de servidores ocorrida entre 1988 e 1997.

O quadro caótico dos recursos humanos na administração federal tem sido exaustivamente diagnosticado, elencando-se diversos problemas, alguns dos quais citaremos a seguir:

- inexistência de um plano de cargos desde 1970;
- a deficiente estrutura de cargos da administração federal e o desconhecimento da realidade efetiva quanto aos cargos existentes e suas exatas funções;
- indefinição quanto ao papel dos cargos em comissão no organograma e sua sujeição à descontinuidade em função de mudanças políticas;
- insuficiente desenvolvimento da função gerencial nos altos escalões;

²⁴ Servidores civis da administração direta, autarquias e fundações.

²⁵ Em 1991, ocorreu desligamento de servidores e, em 1992, reintegração.

- inexistência de garantias ao funcionário para efeito de ascensão funcional;
- instabilidade da política salarial para o funcionalismo;
- impossibilidade de obter “ganhos de produtividade” na carreira;
- inexistência de mecanismos de avaliação de desempenho.

O discurso da modernização administrativa

O conjunto de reformas administrativas pós-30 encontra na busca pela modernização um dos seus objetivos fundamentais. Como assinala Martins (1995), a relação disfuncional entre burocracia e democracia mostra-se um dos aspectos mais significativos da trajetória modernizante da administração pública brasileira. Esta disfuncionalidade caracterizou-se pela “indução de transformações centradas na racionalidade instrumental que visavam ora a consolidar uma burocracia governamental alheia e contra as interferências governamentais, ora a permitir a desestruturação da burocracia governamental pela prática política (MARTINS, 1995, p. 82).

A literatura voltada para a administração pública brasileira, ao analisar seus elementos históricos ou sugerir princípios reformadores, parece profundamente referida à noção de modernização administrativa. Esta, porém, não corresponde a uma formulação teórica específica. A expressão “modernização da administração pública” invoca um conjunto de noções, métodos e técnicas empregados no aprimoramento de estruturas administrativas. Refere-se, em geral de forma pouco precisa, a processos de implementação daquilo que teorias da administração pública prescrevem como sendo a *boa administração pública* (MARTINS, 1995). Com frequência, esta noção encontra-se associada a outras como reforma administrativa, racionalização administrativa, revitalização administrativa.

Couto (1994) define modernização como “um processo voluntariamente induzido de transformação do aparelho administrativo, e não de um fenômeno decorrente de sua evolução natural”. Neste sentido, incorporaria a noção de reforma, sendo, porém, mais abrangente que esta. Cobriria o termo *revitalização*, pois, além das dimensões cultural e política, abrange também a socioeconômica.

O conceito de modernização é correntemente utilizado para definir processos nos quais ocorre uma racionalização do processo de trabalho, de cálculo da ação econômica, etc. Esta abordagem é ainda fundamental para a clássica construção weberiana que descreve o fenômeno da burocracia. Afinal, a burocracia — fenômeno distintivo do nascimento da modernidade — se caracteriza exatamente por ter na racionalidade um elemento constitutivo básico. O conceito de modernização também abarca a concepção de racionalidade em sua utilização pelo senso comum... Neste caso, a noção

corrente de racionalidade encontra correspondência na utilização também corrente de modernidade (COUTO, 1994, p. 112).

Neste quadro, vale ressaltar a importância adquirida pela Secretaria de Modernização Administrativa, instalada no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, após 67. Ainda na atual estrutura organizacional da administração pública, a perspectiva de modernização encontra-se presente em unidades organizacionais voltadas para este fim. Nos anos 90, o conceito de modernização parece perder um pouco da sua dimensão, passando a conviver com noções não menos polissêmicas como qualidade total e reengenharia de processos.

A hipertrofia federal e a (des)construção do pacto federativo

A dimensão da administração federal no Estado brasileiro expressa uma relação intrínseca com os (re)desenhos federalistas ao longo da República e o embate *centralização x descentralização*.

Com a Proclamação da República, o regime político brasileiro rompe com a forma centralizada que tinha caracterizado o Império. Desde a sua primeira Constituição republicana, o Brasil adota o federalismo. No entanto, oscilou entre momentos fortemente centralizadores a favor da União, escassos registros de fortalecimento dos estados-membros e, em outros momentos, concessões formais à autonomia municipal.

A Constituição de 1891 deixa grande liberdade aos estados para definir nas suas constituições os limites da autonomia municipal. O federalismo da Constituição de 1891 se caracteriza pelo enfraquecimento da União e dos municípios em face dos estados-membros, tendo como resultado a política oligárquica, parte integrante de uma rede de relações de dependência recíproca estabelecida em cada um dos níveis da federação.

Apesar do seu espírito centralista, a Revolução de 30 define na Constituição de 1934 uma ampliação das relações intergovernamentais. O seu caráter municipalista expressa-se através de eleição de prefeitos e vereadores, da decretação de tributos municipais, da legislação sobre receitas municipais e da organização dos serviços locais. Rompe-se com o tipo de federalismo que apenas considerava os estado-membros como entes federativos.

A Constituição de 1937 consolida a centralização e o predomínio da administração federal sobre municípios e estados. De fato, a federação não existe. Além de eliminar a autonomia política, a Constituição de 1937 introduziu inovações administrativas. Paralelamente, iniciou-se um processo de racionalização das administrações municipais, criando-se em nível federal órgãos de assuntos municipais que, além do controle político, ofereciam assistência técnica aos municípios.

A centralização de 1937 foi substituída por um regime que reforçou a autonomia local. Isto ocorre após a queda de Vargas com a Constituição de 46,

que retoma princípios da Constituição de 34. Amplia-se o sistema de tributos partilhados para fortalecer as finanças municipais. Seguindo os critérios redistributivo e compensatório, os municípios participam de três impostos federais e obtêm receitas provenientes de impostos estaduais. A constituição de 46 é simultaneamente a favor da União e municipalista.

O golpe de 64 significa um novo momento centralizador. A constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e a reforma Tributária de 1966 promovem uma grande concentração de competências e recursos tributários. A tendência centralizadora se manifesta através da redução da participação dos municípios e dos estados nos impostos federais mais importantes, do imposto sobre produtos industriais e do imposto sobre a renda. A concentração de poder das finanças públicas aumenta a regressividade da estrutura tributária e dificulta a autonomia previamente existente em nível estadual e municipal. Isto gera uma grande dependência e uma descaracterização da autonomia municipal.

Estas tendências de *centralização e descentralização*, com predominância da primeira, implicaram diretamente a modelagem organizacional da administração pública federal e suas dimensões. A esta hipertrofia do Poder da União corresponderam, por outro lado, administrações estaduais e, sobretudo, municipais, reféns do Governo Federal.

A Constituição de 1988 é reconhecidamente descentralizadora no que se refere à questão tributária, com perdas significativas da União a favor de estados e municípios. Essa redistribuição, porém, não se reflete de maneira uniforme no território nacional. Mas, apesar dos ganhos tributários, os estados e municípios continuam pressionando o Governo Federal no sentido de mais recursos fiscais. Na perspectiva de diversos críticos, o caráter essencialmente federalista previsto na Constituição em vigor ainda não teria sido acompanhado por um novo pacto federativo com uma efetiva descentralização dos Poderes da União.

Eu não tenho o menor interesse numa descentralização que não sirva de elemento consolidador do processo democrático do país. (...) O processo de descentralização ajuda, à medida que transfere para mais próximo do cidadão a execução de políticas públicas. (...) o que eu vejo são políticas que estão sendo descentralizadas mas não estão sendo focalizadas adequadamente. Exatamente porque não se chegou a uma conclusão de qual processo de descentralização queremos e para que este processo. (...) *O grande desafio é tornar a descentralização uma política de Estado e não um programa governamental, uma disposição transitória.* (...) Quem tem segurado realmente a peteca neste país são governos estaduais e governos municipais. Não há a mais leve dúvida disso. Quem fez ajuste fiscal, que os planos macro diziam ser necessário? Sem ajuste fiscal não há combate à inflação. Quem fez nesse país foi estado e município (LOBO, 1994, p. 117, grifo do autor).

Ao abordar o processo de constituição do Estado brasileiro, Mendonça (1995) analisa dois aspectos inter-relacionados: a hipertrofia do Estado e

“o esforço de imposição de uma exacerbada centralidade de poder”(1995, p. 71). Esta centralidade encontra-se expressa nas

marcas da presença do Executivo Federal em todas as unidades administrativas estaduais, configurando-se uma *rede de agências e agentes*, dotada de um duplo movimento: o combate às tendências políticas centrífugas, ratificadas historicamente pelo extremo federalismo vigente ao longo da Primeira República e a simultânea construção de uma visão socialmente homogeneizadora — por intermédio de uma apurada hierarquia dos organismos do poder público — do que fosse o *nacional*. (MENDONÇA, 1995, p. 72, grifo do autor).

A produção e reprodução da *opacidade informacional* entrecruzam-se vertical e horizontalmente com os dois eixos de abordagem da Administração Federal acima explicitados. Como tal, a opacidade informacional constitui uma das múltiplas faces deste processo histórico e, simultaneamente, configura-se num dos aspectos que tonificam a construção deste Estado enquanto arena de lutas.

6 A BABEL INFORMACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E SISTÊMICAS

O que é bom a gente mostra, o que é ruim a gente esconde (RICÚPERO, 1994).

A configuração informacional da Administração Federal é demarcada organizacionalmente por suas estruturas administrativas e sistêmicas. As primeiras, de escalas macro e infra-organizacional, encontram-se presentes em diferentes níveis do aparelho de Estado. Do ponto de vista sistêmico, o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal e o Sistema Nacional de Arquivos colidem — apesar de não implantados — na função integradora destas estruturas administrativas. A este quadro, somam-se as perspectivas da reforma do Estado que não contempla a informação como parte do seu núcleo estratégico. A seguir, são verticalizados cada um desses aspectos.

AS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

A atividade informacional na Administração Federal, disseminada em níveis diferenciados por todo o país, resulta numa complexa teia de unidades administrativas situadas em variados pontos da hierarquia organizacional.

Há uma profunda relação entre a produção da opacidade informacional e uma teia organizacional cuja configuração resulta, de um lado, de um processo histórico no qual a atividade documental — especialmente a arquivística — é periferizada no aparelho do Estado.

Em termos macroestruturais, a Administração Federal conta com três órgãos referenciais no campo documental-informacional: o Arquivo Nacional, a Biblioteca Nacional e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Suas missões fundamentais — que os distinguem e os relacionam — são:

Quadro 9. Macroestruturas federais de informação/funções

Arquivo Nacional	Biblioteca Nacional	IBICT
.gestão e recolhimento dos documentos produzidos pelo Poder Executivo Federal; .preservação e acesso aos documentos sob sua guarda; .acompanhamento e implementação da política nacional de arquivos. ¹	.realiza a preservação e tratamento técnico do acervo bibliográfico nacional; .apóia e incentiva as bibliotecas públicas; .incentiva o hábito de leitura; .estimula a publicação de obras literárias de valor cultural.	.atua no sentido de aperfeiçoar o provimento, em nível nacional, da informação científica e tecnológica. .apoio a atividades de informação em ciência e tecnologia nos setores privado e governamental; realização de estudos e pesquisas; .formação e capacitação de profissionais.

Quadro 10. Macroestruturas federais de informação/subordinação

	subordinação	natureza jurídica
Arquivo Nacional	Ministério da Justiça	Administração Direta
Biblioteca Nacional	Ministério da Cultura	Fundação
Ibict	Ministério da Ciência e Tecnologia	Fundação

Um quarto órgão, procedente do DASP, o Ministério da Administração e Reforma do Estado, conta com atribuições relacionadas à gestão da informação governamental. Sua missão neste sentido encontra-se prevista na Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação. Esta Secretaria tem como competências

planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades relativas à extinção e à liquidação de empresas e órgãos públicos e sociedades de economia mista, as atividades dos Sistemas de Administração de Recursos da Informação e Informática — SISP e de Serviços Gerais — SISG, bem como propor as políticas e diretrizes a eles relativas, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL. MARE, 1997).

¹ Segundo Portaria n. 496 de 06/08/1996, art. 1, cabe ao AN “implementar a política nacional de arquivos por meio da gestão, do recolhimento, da preservação e da divulgação do patrimônio documental do país, garantindo pleno acesso à informação com a finalidade de apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativas, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural”. Trata-se de um equívoco, no mínimo, jurídico, já que a função de gestão e recolhimento do Arquivo Nacional refere-se exclusivamente ao Poder Executivo Federal, conforme disposto no art. 18 da Lei 8.159/91.

Trata-se, no mínimo, de uma solução organizacional inadequada, a reunião, sob uma mesma unidade, de atribuições relativas às políticas de informação governamental e aquelas relativas à extinção de órgãos. Talvez mais uma metáfora da história: procede do mesmo lócus que gerencia o varejo da minimização do Estado, a construção — ainda não contemplada — de uma racional gestão da informação governamental.

O Departamento de Informação e Informática (DINFOR) desta Secretaria ocupa-se especificamente da questão informacional, tendo como funções:

- Promover a implementação de políticas, diretrizes, normas e padrões a serem adotados na administração de recursos da informação e informática da Administração Pública Federal;
- Definir modelos de gestão dos recursos da informação e informática, considerando o processo de planejamento do Sistema de Administração de Recursos da Informação e Informática — SISP;
- Promover a organização e integração dos acervos de informações da Administração Pública Federal, coibindo redundâncias e definindo procedimentos de coleta, tratamento e disseminação de informações;
- Promover o conhecimento e o acesso às informações constantes dos acervos de dados do setor público federal, objetivando a modernização e a transparência de seus processos de gestão e a melhoria da qualidade de serviços prestados ao cidadão, ressalvados os aspectos relacionados à privacidade e ao sigilo previstos na legislação vigente.

Uma dimensão que integra o campo da *gestão de documentos* é contemplada nesta Secretaria, especificamente no Departamento de Serviços Gerais (DSG), sob a noção de *comunicação administrativa*.²

O Departamento de Extinção e Liquidação apresenta também um atribuição no campo informacional-documental, ou seja, “implementar as atividades relacionadas com a conservação, a manutenção e o acesso ao acervo documental dos órgãos, entidades e empresas submetidos a processos de extinção ou de liquidação, no decorrer do processo”.

Constatamos, portanto, que em termos macroestruturais há uma superposição de funções envolvendo o Arquivo Nacional e o MARE, especialmente no que se refere à *gestão de documentos federais*. Ambos os órgãos constituem historicamente e no atual cenário atores fundamentais no processo de transparência e opacização informacional do Estado.

A questão organizacional espraia-se ainda no nível infra-estrutural da Administração Federal.

² Além de promover a implementação de políticas, diretrizes, normas e padrões na área de comunicação administrativa, este Departamento contempla ainda a administração patrimonial, de materiais, de transportes, de construção e manutenção de edifícios públicos, de instruções e normas de licitação e contratos na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

O tema foi objeto de diagnóstico elaborado pelo Arquivo Nacional, em 1985, como parte dos trabalhos da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD)³ do Plano de Reforma da Administração Federal. Verificou-se então que:

- A terminologia utilizada na denominação de órgãos incumbidos da gestão da informação é muito diversa, refletindo ausência de parâmetros na concepção e estruturação desses serviços. Assim, arquivos e centros de documentação recebem denominações como “centro de informação”, “serviço de análise documentária”, “serviço de coleta e administração de informações” etc;
- Serviços de informação, como os centros de documentação e de processamento de dados, situam-se, em geral, num nível hierárquico mais elevado que os serviços arquivísticos;
- A proliferação de arquivos correntes reflete-se na sua associação a funções diversas como protocolo, contabilidade, pessoal, editoração, estatística e demais áreas técnicas e administrativas específicas;
- Não se constata a existência de elos formais que estabeleçam níveis globais de interação entre os diversos serviços de informação.

Do ponto de vista arquivístico, a situação organizacional pode ser ilustrada com a pesquisa realizada pelo Arquivo Nacional em 1989, abrangendo a Administração Federal Direta nas cidades do Rio de Janeiro e em Brasília. Pelos indicadores conhecidos, pode-se afirmar que não ocorreram alterações significativas do quadro abaixo:

- de maneira geral, o setor de arquivos não é previsto no regimento interno da instituição; quando existe, ocupa um nível hierárquico muito baixo no aparato organizacional;
- das instituições sediadas no Rio de Janeiro não possuem, em sua estrutura básica, um setor responsável pela orientação técnica e normativa da gestão da informação;
- em Brasília, apesar de 76% das instituições contarem formalmente com setores responsáveis pela padronização de condutas técnicas, na prática verifica-se a ausência de ações neste sentido;
- num total de quatorze ministérios e secretarias, dois declararam não contar com um serviço específico;
- os arquivos encontram-se situados no âmbito dos órgãos de administração e de serviços gerais, mas em níveis hierárquicos diferentes;
- apenas um serviço de arquivo informou sobre a existência de regimento próprio, ou seja, não existe definição formal de atribuições;
- em apenas três instituições observou-se a existência de uma relação formal do arquivo com as Coordenações de Documentação e Biblioteca.

³ Instituída pela Portaria 1.009 de 29 de outubro de 1995.

Um exemplo ilustrativo da “babel organizacional” no âmbito da qual são desenhadas as práticas informacionais na Administração Federal é o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente), órgão da administração indireta, com funções estratégicas na proteção ao meio ambiente, cujos comentários a seguir indicam o quadro mencionado.

Entre as finalidades básicas do Ibama, a área de informação é expressa na legislação (Dec. 78, de 5/4/91) nos seguintes termos: “manter em banco de dados as informações setoriais essenciais à execução de suas competências”. Entre os órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente do órgão, cabem à:

Quadro 11. Estrutura organizacional do Ibama

<p>Coordenadoria de Informática</p> <p>I Coordenar o <i>planejamento da informatização</i> da Autarquia para dotar as unidades do Instituto de informações gerenciais necessárias à tomada de decisões;</p> <p>II <i>Coordenar a implantação do Sistema Nacional de Informação do Meio Ambiente — SINIMA</i>;</p> <p>III Elaborar o Plano Diretor de Informática.</p>
<p><i>Centro Nacional de Informação Ambiental</i> (subordinado à Coordenadoria de Informática)</p> <p>I Planejar e coordenar a implantação e desenvolvimento da <i>Rede Nacional de Informação Documentária sobre o Meio Ambiente — RENIMA</i>;</p> <p>II Planejar e coordenar a implantação e desenvolvimento da Base de Dados de Informação Referencial, da Base de Dados sobre Legislação Ambiental e da Base de Dados de Informação Bibliográfica do SINIMA;</p> <p>III Gerenciar, em nível nacional, as atividades de implantação e/ou documentação relativas ao meio ambiente;</p> <p>IV Coordenar a implantação e/ou fortalecimento das unidades de informação localizadas na Procuradoria Geral e nas unidades descentralizadas do Ibama;</p> <p>V Preservar a <i>memória técnica e histórica</i> do Ibama;</p> <p>VI Sistematizar os <i>recursos informacionais</i> de interesse para a área ambiental;</p> <p>VI <i>Disseminar as informações</i> existentes no acervo do CNIA, através do fornecimento de serviços e produtos.</p>
<p>Divisão de Divulgação Técnico-Científica</p> <p>II Promover a elaboração de materiais técnico-científicos de <i>divulgação de resultados de estudos, pesquisas e experimentos</i> da valorização do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis.</p>
<p>Divisão de Redes de Pesquisa</p> <p>IV Disseminar, visando à operacionalização das Redes de Pesquisa, produtos intermediários, dados e demais <i>informações necessárias à otimização dos esforços de pesquisa</i>.</p>
<p>Divisão de Serviços gerais⁴</p> <p>I Receber, classificar, registrar, atuar e distribuir <i>processos e demais documentos</i>;</p> <p>II Preservar os processos e documentos em <i>arquivos intermediário e permanente</i>, responsabilizando-se pela sua guarda, controle e segurança;</p> <p>III Operar os equipamentos de rádio, telex, telefone, música ambiental e outros instrumentos de transmissão de som e imagem;</p> <p>IV Operar os equipamentos de <i>reprodução, impressão e encadernação de documentos sob qualquer processo</i>.</p>

⁴ As demais competências são: segurança, conservação, limpeza de bens e áreas físicas do Instituto, manutenção de instalações e equipamentos e uso de veículos.

Observa-se, entres outros aspectos:

- a fragmentação da gestão da informação em diversas unidades organizacionais do órgão;
- a informação como um objeto e um processo subordinado à informática;
- a existência, sob a mesma unidade organizacional, de um Sistema Nacional de Informação do Meio Ambiente (*Sinima*) e de uma Rede Nacional de Informação Documentária sobre o Meio Ambiente (*Renima*), gerando alternativas à gestão da informação aparentemente ambíguas do ponto vista teórico e gerencial;
- a equivocada qualificação da *memória* da organização, sustentada numa dicotomia entre *memória técnica e histórica*; ⁵
- apesar da preservação da memória constituir uma atribuição do Centro Nacional de Informação Ambiental, o *arquivo permanente* ⁶ encontra-se sob a *Divisão de Serviços Gerais*;
- a *informação arquivística* encontra-se fora do âmbito do Centro de Informação, sob a mesma unidade organizacional incumbida de “segurança, conservação, limpeza de bens e áreas físicas do Instituto”.

Outro caso ilustrativo da fragmentação organizacional na gestão da informação é abordado por Queiroz (1995). Trata-se da Fundação Nacional de Arte (Funarte), sucessora de três instituições extintas no Governo Collor: a antiga Funarte, a Fundacen (Fundação Nacional de Artes Cênicas) e a FCB (Fundação do Cinema Brasileiro).

Quando da pesquisa de Queiroz, a Funarte era composta pela Diretoria, Gabinete e Assessoria Jurídica; pelos Departamentos de Administração, de Ação Cultural, de Difusão Cultural, Pesquisa e Documentação e Coordenações Regionais.

Quadro 12. Estrutura organizacional da Funarte

Departamento de Pesquisa e Documentação:	Centro de Documentação e Arte: ⁷	Departamento de Planejamento e Administração:
“coordenar, supervisionar e executar as atividades voltadas para a <i>manutenção, conservação, preservação, guarda do acervo das artes da cultura</i> , bem assim estudos e pesquisas no campo da <i>informação cultural</i> ”.	<i>gestão dos acervos documentais das fundações extintas</i> , além de arquivos privados de personalidades do meio artístico.	coordenação, supervisão e controle das “atividades de planejamento, orçamento e finanças, recursos humanos, <i>serviços gerais, modernização e informática</i> ”, além da gestão da informação arquivística da instituição.

⁵ A mesma imprecisão conceitual encontra-se também presente na Divisão de Documentação do Ministério da Ciência e Tecnologia à qual compete, entre outras atribuições, estabelecer “a política de preservação da memória técnica e histórica do Ministério”. Portaria 168 de 24 de abril de 1996.

⁶ Conforme dispõe a Lei 8.159, estes acervos devem ser recolhidos ao Arquivo Nacional.

⁷ Subordinado ao Departamento de Pesquisa e Documentação.

Entre as recomendações da CEPAD, em 1989, algumas foram direcionadas à redefinição da situação organizacional dos serviços de documentação/informação da Administração Federal. Assim, foram sugeridos:

- reunir na administração central de cada Ministério, Empresas e Autarquias e nos órgãos a eles vinculados, os diversos órgãos e serviços de informação (arquivos, bibliotecas, museus, centros de informática, laboratórios de microfilmagem e de conservação-restauração, editoração e serviços de informação em geral), numa mesma unidade organizacional incumbida de coordenar a execução da política de informação, otimizando os recursos já existentes;
- localizar estruturalmente, junto ao mais alto nível hierárquico-decisório, a unidade organizacional proposta, levando-se em conta que suas atribuições constituem suporte para as atividades fim e meio da Administração Federal e veículo de democratização da informação;
- assegurar a participação dessa unidade organizacional no planejamento e execução da política do Governo;
- padronizar a denominação dessa unidade organizacional e respectivas subunidades;
- definir a competência dessa unidade organizacional e suas respectivas subunidades conforme suas especificidades técnicas.

Os serviços de arquivos, bibliotecas e museus seriam subunidades na estrutura acima proposta. A subunidade de arquivos teria como pressupostos:

- assegurar à subunidade Arquivo dos diversos ministérios, competências relativas à gestão de documentos,⁸ no que diz respeito ao controle da produção documental, correspondência, normas internas, relatórios e formulários;
- estabelecer a descentralização dos arquivos correntes que terão sob sua responsabilidade o registro, a distribuição, a classificação, a tramitação e o arquivamento dos documentos de uso corrente — segundo as dimensões administrativas dos diversos órgãos, respeitando as peculiaridades de cada Ministério, evitando sua proliferação indiscriminada;
- garantir a interação dos diversos arquivos correntes de cada Ministério, sob a coordenação da subunidade arquivo;
- garantir a interação das subunidades arquivos e processamento de dados, de forma a assegurar, no planejamento de sistemas automatizados, rotinas que atendam tanto à agilização da fase corrente, quanto à preservação da memória do órgão;

⁸ Considera-se gestão de documentos “o conjunto de procedimentos e operações referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (Lei 8.159, Art. 3º).

· rever a subordinação administrativa do Arquivo Nacional, assegurando uma posição hierárquica compatível com suas funções de gerir e integrar as três idades de documentos de arquivos, objetivando a unificação da gestão da política arquivística da Administração Pública Federal.

Em 1990, a Associação de Bibliotecários do Distrito Federal, com a colaboração de arquivistas e bibliotecários da Administração Federal, encaminhou à Secretaria de Administração Federal uma proposta para a criação das *Coordenações de Documentação e Informação*, reunindo as áreas de Arquivo, Protocolo e Biblioteca.

A Reforma Administrativa do Governo Collor instituiu as Coordenações de Documentação e Biblioteca (CDB's) nos ministérios. A ausência de infraestrutura técnico-administrativa inviabilizou, porém, sua implementação. A não-implantação das recomendações da CEPAD, desde o Governo Sarney, possibilitou que a área de documentação/informação da Administração Federal estivesse ainda mais vulnerável quando da Reforma Administrativa do Governo Collor. Na ocasião, levantamento realizado pelo Arquivo Nacional sobre a destinação dos fundos arquivísticos de órgãos extintos, identificou nestes órgãos cerca de 10km de documentos no Rio de Janeiro e 11,5 km, em Brasília.

A situação em que se encontra, hoje, este material não é tranqüilizadora. Redistribuído para órgãos que sucederam aos extintos, para as entidades de nível superior a que os órgãos extintos se subordinavam, para as instituições afins e também para o Arquivo Nacional em Brasília, todo esse acervo corre sérios riscos. (...) Ao determinar um padrão único de organização administrativa para o setor de informação documental, a reforma implantada em 1990 submeteu instituições heterogêneas a uma verdadeira camisa-de-força, sem ter em conta as peculiaridades, inclusive históricas, de cada serviço. A proposta de integração das atividades de bibliotecas e arquivos numa mesma unidade gestora — as *coordenações de documentação e bibliotecas* — não se fez acompanhar de efetivas medidas de implementação em toda a administração federal (...) temos hoje uma situação de indigência e desorganização das unidades do poder executivo responsáveis pela provisão de serviços de informação e documentação (CORTES et al., 1994, p. 171).

Um Grupo de Trabalho da Secretaria de Administração Federal⁹ propôs, em 1992, a reestruturação das Coordenações de Documentação e Biblioteca. Esta proposta tinha como pressuposto conceitual a Documentação, ou seja, “o conjunto ou cada um dos processos de elaboração e produção, coleção e classificação, disseminação e utilização da informação contida em documentos de qualquer natureza”. Considerava-se assim que tal conceito abrangeria as áreas de Arquivos e Bibliotecas, plasmando-se numa estrutura de *Coordenação de Documentação e Informação*. A CDI teria como principais atribuições:

⁹ Subordinada, em 1992, ao Ministério do Trabalho e Administração.

- gerir a política de documentação e informação no âmbito da instituição, garantindo a recuperação da informação, o acesso ao documento e a preservação da sua memória;
- normatizar e manter atualizada a sistemática documental e informacional da instituição;
- estabelecer política para aquisição do material destinado ao estudo ou consulta;
- estabelecer política de avaliação de documentos no âmbito do órgão;
- propor a automação dos seus serviços ou ainda de sistema informatizados em rede.

Quadro 13. Estrutura organizacional das Coordenações de Documentação e Informação

Divisão de Arquivo	Divisão de Biblioteca
• Serviço de Informação ao Usuário	• Serviço de Seleção e Aquisição
• Serviço de Normatização e Assistência Técnica	• Serviço de Análise de Tratamento da Informação
• Serviço de Arquivo Central	• Serviço de Busca e Fornecimento da Informação

Em 1993, a Secretaria de Administração Federal, atendendo solicitação do Conselho Federal de Biblioteconomia, designou Grupo de Trabalho para analisar a área de informação documental nos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. As respostas aos questionários remetidos a dezessete órgãos ressaltaram alguns aspectos no que se refere às estruturas organizacionais dos serviços na área:

Arquivos

- encontram-se situados no âmbito dos órgãos de administração e serviços gerais, mas em níveis hierárquicos diferentes;
- apenas um dos serviços dispõe de regimento, predominando, portanto, a ausência de definição formal de atribuições;
- apenas três instituições indicam a existência de relações formais com as Coordenações de Documentação e Biblioteca. Tais relações, quando existem, são informais.

Protocolos

- 11 instituições dispõem de serviços de protocolo, os quais fazem parte da administração geral, sendo as unidades no nível mais baixo na hierarquia;
- duas instituições informaram a existência de protocolos setoriais;
- duas instituições informaram a existência de regimento.

Reconhecendo que o diagnóstico anteriormente elaborado pelo Arquivo Nacional, através do Cadastro Nacional de Arquivos Federais, não apresentava alterações significativas em direção à melhoria dos serviços arquivísticos, o GT conclui seu relatório considerando ainda as áreas de biblioteca e museus:

Impõem-se medidas que sejam viáveis e inovadoras, que impliquem uma redefinição do papel dos serviços de informação documental em face das tecnologias da informação e comunicação atualmente disponíveis no país; que reconheçam e se submetam à função axial que têm os usuários em qualquer serviço de informação: e, finalmente, que essas medidas incluam o estabelecimento de uma política formal, com base legal e legitimada pelo consenso, que vise ao desenvolvimento e operação dos serviços de informação documental do poder Executivo. Qualquer um desses objetivos haverá de privilegiar: política de informação documental para o setor público; estruturação administrativa do setor de informação documental no poder Executivo; capacitação e desenvolvimento de recursos humanos (CÔRTEZ et al., 1994, p. 176).

No Governo Fernando Henrique Cardoso, o panorama geral de tais estruturas continua inalterado, favorecendo o caos informacional diagnosticado por instituições e profissionais da área de documentação/informação a partir de 1985.

O quadro¹⁰ de ministérios que contam, na Administração Direta, com CDB's e CDI's é o seguinte:

Quadro 14. Ministérios com Coordenações de Documentação e Biblioteca (CDB) ou de Documentação e Informação (CDI)

Ministério	CDB	CDI	Funções arquivísticas	Subordinação	Sistema de Arquivos
Educação		x	S	SAA ¹¹	N
Fazenda	x		S	SAA	S
Justiça		x	S	SAA/CGMI ¹²	S
Planejamento		x	S	SAA/CGSG ¹³	S
Previdência	x		N	SAA	N
Saúde		x	S	SAA	N
Trabalho	x		S	SAA/CGMI	N
Transporte		x ¹⁴	N	SAA/CGMI	N

¹⁰ Conforme consulta à base de dados SIORG, do Ministério da Administração e Reforma do Estado, em outubro de 1997.

¹¹ Refere-se às Subsecretarias de Assuntos Administrativos, subordinadas às Secretarias Executivas dos Ministérios.

¹² Coordenação Geral de Modernização e Informática.

¹³ Coordenação Geral de Serviços Gerais.

¹⁴ CORIN (Coordenação de Informação).

Em apenas seis (30%) dos vinte ministérios, há estruturas organizacionais com a finalidade de uma ação integrada de políticas e práticas de informação, envolvendo Arquivos e Bibliotecas. Em quatorze (70%) ministérios, a estruturação organizacional da área arquivística carece, portanto, de adequada estruturação organizacional. A existência destas seis estruturas em nível hierárquico superior não significa necessariamente a ausência de unidades organizacionais incumbidas de funções informacionais/arquivísticas em setores de um dado ministério. Estas existem, ainda que dispersas ao longo da hierarquia ministerial.

Em geral, o raio de ação das CDB's e CDI's não atinge os órgãos da administração indireta. Vale notar ainda a subordinação destas estruturas às Subsecretarias de Assuntos Administrativos, configuradas, portanto, como áreas-meio. Observa-se também a tendência a uma intermediação nesta escala hierárquica, subordinando-se tais estruturas às Coordenações-Gerais de Modernização e Informática. Mesmo nos casos em que se encontram subordinadas diretamente ao Subsecretário de Assuntos Administrativos, estas estruturas jamais têm o *status* de Coordenação-Geral.

Dos oito ministérios mencionados no quadro anterior, observa-se uma incidência na área social, além do Ministério do Planejamento, de caráter essencialmente instrumental na condução do processo político-decisório governamental. Esta "lógica", porém, não explica a ausência dos demais ministérios.

O quadro relativo aos ministérios que não se estruturaram pelo modelo de CDB's ou CDI's, pode ser visualizado a seguir:

Quadro 15. Ministérios que não dispõem de CDB ou CDI

Ministério	Unidade organizacional ¹⁵	Subordinação	Funções arquivísticas	Sistema de arquivos
Presidência	Departamento de Documentação	Diretoria Geral de Administração	S	N
MARE ¹⁶	-----	-----	-----	N
Aeronáutica ¹⁷	-----	-----	-----	
Agricultura	Divisão de Comunicações Administrativas	Coordenação de Atividades Gerais da Coordenação Geral de Serviços Gerais/SAA	S	N
Ciência e Tecnologia	Divisão de Documentação	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	S	N
	Divisão de Comunicações Administrativas	Coordenação Geral de Recursos Logísticos/ SAA	S	N
Comunicações ¹⁸	-----		-----	N
Cultura ¹⁹	-----	-----	-----	N
Indústria e Comércio	Divisão de Documentação e Biblioteca	Coordenação de Desenvolvimento Institucional da Coordenação Geral de Organização e Desenvolvimento Institucional/SAA	N	N
Exército	Arquivo Histórico Centro de Documentação	Secretaria Geral Secretaria Geral	S N	N
Marinha	Serviço de Documentação Geral	Secretaria Geral	S	N
Meio Ambiente	Divisão de Comunicações Administrativas	Coordenação Geral de Serviços Gerais/SAA	S	N
Minas e Energia	Divisão de Documentação e Biblioteca	Subsecretaria de Assuntos Administrativos	N	N
Relações Exteriores	Departamento de Comunicações e Documentação ²⁰	Subsecretaria Geral do Serviço Exterior/ Secretaria Geral das Relações Exteriores	S	N

¹⁵ Levantamento feito a partir do SIORG, em outubro de 1997.

¹⁶ O SIORG não disponibiliza informações verticalizadas sobre o MARE.

¹⁷ O SIORG não apresenta nenhum órgão de documentação/informação na Administração Direta do Ministério da Aeronáutica.

¹⁸ O SIORG não apresenta as denominações dos órgãos no cone de hierarquia disponibilizado.

¹⁹ O SIORG não apresenta cone de hierarquia verticalizado.

²⁰ O SIORG não apresenta registro sobre o Arquivo Histórico do Itamaraty.

Dentre os órgãos de documentação mais elevados nas hierarquias ministeriais analisadas, observamos que em quatro destes não são desenvolvidas funções arquivísticas: Previdência, Transportes, Indústria e Comércio e Minas e Energia. Esta situação provavelmente acirra os problemas arquivísticos nestes ministérios, embora não necessariamente os atributos arquivísticos dos órgãos de documentação existentes nos demais assegurem políticas e práticas arquivísticas adequadas. O fato de apenas dois ministérios contarem com sistemas de arquivos (Planejamento e Fazenda)²¹ parece ser um indicador neste sentido.

A teia organizacional que contempla o universo informacional vai, porém, muito além dessas estruturas. A consulta à base de dados SIORG ilustra o vasto e diverso aparato organizacional, de hierarquia distinta,²² contemplando o universo informacional da Administração Federal. Assim, pesquisamos as palavras-chave relacionadas a seguir e obtivemos o seguinte quadro:

Quadro 16. Unidades organizacionais nas áreas de documentação/ informação

Palavras-chave	Unidades organizacionais
Arquivo	115
Arquivos	5
Biblioteca	121
Bibliotecas	4
Comunicação Administrativa	13
Comunicações Administrativas	11
Documentação	208
Documentos	25
Informação	350
Informações	160
Informática	314
Protocolo	71
Sistemas de Informação	212

O total de registros (1.608) não equivale ao número de unidades organizacionais da Administração Federal já que, por exemplo, uma *Coordenação de Documentação e Informação* oferece registros às buscas realizadas em torno das palavras *documentação* e *informação*. O mesmo ocorre quando são pesquisadas, separadamente, as palavras *Protocolo* e *Arquivo*, o que em muitos casos configura uma mesma unidade organizacional do tipo *Seção de Protocolo e Arquivo*. No entanto, estes

²¹ O Sistema Setorial de Gestão de Documentos e Informação do Ministério da Fazenda compreende quatro subsistemas: protocolo, arquivo, biblioteca especializada e museu.

²² Coordenações, Núcleos, Departamentos, Divisões, Setores etc.

resultados fornecem indicadores para compreensão da complexa teia organizacional que contempla a questão informacional²³ na Administração Federal.

A lógica da opacidade prescinde, porém, de estruturas organizacionais formalmente dirigidas para tal. Em consulta à base de dados SIORG, foram identificadas apenas duas unidades organizacionais relacionadas explicitamente com o sigilo, ambas inseridas na área militar. No Estado Maior das Forças Armadas, há um Setor de Documentos Sigilosos, subordinado à Secretaria do Hospital das Forças Armadas. Uma Seção de Assuntos Sigilosos foi identificada ao Gabinete da Diretoria do Pessoal Civil, do Departamento Geral do Pessoal, órgão do Ministério do Exército.

A análise da babel informacional da Administração Federal remete-nos também às estruturas sistêmicas vigentes.

O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DE INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL — SISP

Em 1994, é instituído, pelo Decreto 1.048 de 24 de janeiro, o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática da Administração Pública Federal (SISP) (ver Anexo 4) incumbido do

planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos *recursos de informação e informática* dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

Reproduzindo o modelo vigente, pós-67, de administração sistêmica na administração federal, o SISP apresenta a seguinte composição:

- *órgão central*: o Ministério da Administração e Reforma do Estado, através do DINFO (Departamento de Informação e Informática);
- *Comissão de Coordenação*, formada pelos representantes dos órgãos setoriais, presidida por representante do órgão central;
- *órgãos setoriais*: representados junto à unidade gestora do Sistema pelos titulares das *unidades de modernização e informática* dos ministérios civis e equivalentes nos ministérios militares e secretarias da Presidência da República.²⁴

²³ À guisa de comparação, foram realizadas buscas em torno das palavras *museus* (43 registros) e *museus* (5 registros).

²⁴ Vale observar, conforme parágrafo único do Art. 1º, que é “facultada às Forças Armadas e aos órgãos de política externa e segurança a inclusão, no SISP, dos recursos de informação e informática, a critério dos seus respectivos dirigentes”.

· *órgãos seccionais*: representados pelos dirigentes dos órgãos que atuam na área de administração dos recursos de informação e informática, nas autarquias e fundações.

Não se observa a participação da sociedade, especialmente na Comissão de Coordenação, cuja finalidade é “propor a formulação de políticas, diretrizes e normas relativas ao planejamento e gestão dos recursos do SISP e assessorar o órgão central do Sistema” (Art.1º, Portaria SAF 1.807 de 11 maio 1994).

A *gestão da informação* é abordada no âmbito do SISP como um tema estratégico que envolveria uma dimensão diferenciada, embora relacionada com aquela que designa como *tecnologia para informação*. Assim, o decreto que institui o SISP designa *recursos de informação* como “os conjuntos ordenados de procedimentos *automatizados* de coleta, tratamento e recuperação da informação e seus respectivos acervos” (Art. 2º, parágrafo 1º, grifo nosso). Como tal, *gestão da informação* é entendida como “o esforço, em nível gerencial, para manter a integridade do ciclo da informação (geração, coleta, classificação, arquivamento, armazenamento, tratamento e disseminação) no contexto organizacional e na esfera de atuação do usuário” (DINFOR, 1995).

A dicotomização teórica envolvendo “recursos de informação” e “recursos de informática” sinaliza uma concepção estreita, passando ao largo da noção de Gestão de Recursos Informacionais, ou seja,

o planejamento, gerenciamento, previsão orçamentária, organização, direcionamento, treinamento e controle associados com a informação governamental. O termo abrange tanto a informação propriamente dita, quanto recursos relacionados, tais como pessoal, recursos financeiros e tecnologia (CRONIN, 1990, p. 45).

O DINFOR, órgão central do SISP, classifica os sistemas de informação do setor público nos seguintes termos:

- sistemas de informações de registros cadastrais: demográficos, econômicos, sociais, tributários, topográficos etc.;
- sistemas de informações de atividades operacionais: convênios, acordos, contratos, planos, programas, projetos, orçamento, organização (onde estaria o que classificam como “memória institucional”), pesquisa etc.;
- sistemas de informações de recursos gerenciais e patrimoniais: pessoal, material, finanças, bens imóveis, *arquivo corrente*,²⁵ rede escolar, rede hospitalar etc;

O DINFOR classifica a informação governamental em dois níveis, a partir de uma concepção dicotomizante da gestão da coisa pública. No limite,

²⁵ A informação arquivística permeia os três sistemas de informação, porém apenas uma fase do ciclo informacional arquivístico é destacada e, ainda assim, como parte de um dos sistemas.

trata-se da forma pela qual o MARE distingue Estado e Governo. Esta fragmentação resulta no seguinte quadro:

Quadro 17. Classificação da informação governamental/MARE

Serviços Públicos	Serviços ao Público
Informações de Estado	Informações de Governo
· saúde · educação · agricultura · segurança	· planejamento · orçamento · finanças · pessoal · serviços gerais · modernização

DINFOR, 1997

As ações a serem implementadas pelo SISP são visualizadas em dois níveis. Em *nível estratégico*, referem-se à recomendação de políticas e diretrizes para todos os órgãos e atividades do sistema. Em *nível tático*, dizem respeito à adoção de normas e padrões sobre a dinâmica da informação, compreendendo: racionalização do fluxo das informações produzidas e armazenadas no Governo; compatibilização dos conceitos estabelecidos para os atributos das bases de dados de uso público; eliminação das restrições indevidas de acesso às informações públicas; preservação da privacidade e o sigilo, estabelecidos na legislação vigente.

Na perspectiva de implementação do SISP, pretende-se, desde 1995, a elaboração de um *Plano de Gestão da Informação na Administração Federal*. Suas diretrizes são:

- definir e implantar modelo de gestão dos recursos da informação e informática para a Administração Pública Federal;
- estruturar, em articulação com os órgãos competentes, planos de carreira e cargos indispensáveis à efetivação e estabilidade dos processos de gestão da informação e da informatização do setor público federal;
- promover o desenvolvimento de pessoal nas áreas de informação e informática, capacitando-o para o desempenho de suas funções;
- promover o desenvolvimento de legislação e normas que garantam a utilização efetiva da informática no acesso, tratamento, armazenamento e disseminação da informação;
- definir e propor a institucionalização da função “informação e informática” na classificação Funcional Programática do Orçamento da União;
- tornar acessíveis aos cidadãos e ao Governo, os acervos informacionais da Administração Pública Federal, ressalvados os aspectos de privacidade e sigilo;
- estimular o desenvolvimento do setor de produção e disseminação de informações, redefinindo papéis e abrangência de órgãos e entidades públicas

federais que atuam na área de prestação de serviços de informação e informática;

- promover a implantação de sistemas de informação de interesse comum da Administração Pública Federal, com prioridade para aqueles voltados para áreas-fim;
- estimular a adoção da Arquitetura do POSIG — Perfil OSI²⁶ (Open Systems Interconnection) do Governo brasileiro — pelos órgãos da Administração Pública Federal, visando à melhoria da eficácia do poder de compra do Governo, inclusive pelo referencial que este poderá fornecer aos fabricantes nacionais da área de informática.

As ações de *normatização e padronização* do SISP possibilitariam:

- ampliar a disseminação das informações governamentais para o cidadão;
- estabelecer critérios e métodos para adequação dos custos e preços dos serviços de disseminação das informações;
- incentivar a produção dos serviços de disseminação de informações visando a incentivar o desenvolvimento deste setor;
- mapear os acervos de informações produzidos e armazenados no Governo;
- facilitar a comunicabilidade dos recursos de informação existentes no governo;
- integridade das bases de dados e sua disponibilização social.

Caberia ainda ao SISP promover ações tais como:

- *racionalização, compartilhamento e eliminação de redundâncias* através de Comitês de Gestão da Informação: integração de órgãos produtores, usuários intermediários e finais de dados, interessados em harmonizar seus esforços (eliminando redundâncias, homogeneizando metodologias de coleta e/ou tratamento) e otimizar a integração (utilizando recursos já existentes, soluções já desenvolvidas, compartilhamento de recursos humanos especializados e equipamentos);
- *integração e compartilhamento de dados de interesse comum*, particularmente aqueles referentes a serviços já contratados anteriormente que não necessitam sê-lo novamente, se determinada base de dados fosse permanentemente alimentada com as referências essenciais sobre as contratações de serviços já ocorridas;
- *estabelecimento de um diretório de bases de dados* (inicialmente, apenas do Executivo): envolveria todos os componentes setoriais e seccionais do SISP, compreendendo um inventário inicial e um esforço permanente para garantir sua atualização, além do processo de normalização e padronização para a geração das novas bases de dados a serem criadas a partir de então.

²⁶ A este respeito, ver item Recursos Tecnológicos no próximo capítulo.

O SISP estimularia um processo de *institucionalização da gestão da informação* que apresentaria as seguintes variáveis:

· *matricial*: no seu sentido horizontal, diz respeito à atuação da Gestão da Informação como função normativa e harmonizadora em todo o Poder Executivo Federal, através do SISP. Verticalmente, esta matriz refere-se ao processo de aplicação da Gestão da Informação no âmbito de cada instituição, cabendo a condução do processo ao “gestor da informação local”.

· *tecnológica*: pressupõe o uso de “tecnologias para informação” disponíveis e acessíveis, otimizando o ciclo informacional em todas as suas fases.

· *organizacional*: refere-se às condições mínimas de autoridade e responsabilidade que a função de Gestão da Informação deve possuir para exercer efetivamente o seu papel. O exercício dessa função pressupõe um relacionamento permanente e direto com o nível estratégico da organização a que pertence.

· *gerencial*: relaciona-se com as formas de atuação da Gestão da Informação, centrada na participação dos níveis gerenciais nos processos de tomada de decisão, inclusive aqueles voltados para mudanças organizacionais.

· *político-estratégico*: “Considera-se que o nível político-estratégico das organizações, mais do que exige, na realidade, carece de recursos informacionais permanentes, freqüentes, que retratem a dinâmica organizacional na sua essência” (DINFOR, 1995).

Observa-se, uma vez mais, a situação típica dos megassistemas de informação que são constituídos sem a definição prévia de políticas de informação. Por outro lado, o peso da sua lógica imobilizadora impede sua implementação, como ocorre com o Sistema Nacional de Arquivos (JARDIM, 1994).

Em entrevista com técnicos do MARE,²⁷ realizada em Brasília, em outubro de 1997, as ações do SISP foram analisadas. Entre outros aspectos apontados, vale ressaltar:

· foram iniciadas articulações com diversas agências em torno da questão da Gestão da Informação, mas limitações de recursos orçamentários impossibilitaram prosseguir neste sentido: “a parte de Gestão da Informação ficou um pouco prejudicada...”, privilegiando-se “uma linha de administração de dados”.

· mais uma vez, só teria sido possível atuar em nível de infra-estrutura, assinalando como aspecto positivo maior interoperabilidade: “hoje os sistemas do governo vão poder interoperar, vão se conectar...”.

· considera-se como um avanço um maior grau de articulação com agências como o IBGE e o Inmetro e, ao contrário, a ausência de relações com o IBICT.

²⁷ Optou-se por preservar a identidade dos técnicos entrevistados.

- avançou-se na possibilidade de comercialização da informação pública para gerar recursos próprios:

aqueles dados que fossem agregados, que o Governo investisse toda uma tecnologia de engenharia de informação, de produção, que eles fossem disponibilizados como índices, indicadores de segmentos da sociedade civil organizada com essas informações, montassem negócios, auferiam lucros, estes dados seriam passíveis de comercialização, não aqueles dados que a Constituição garante, individuais... Era uma linha pra gente quebrar a nossa rotina de perder orçamento toda a hora...

- estabeleceu-se um subprograma “informação e informática” no orçamento da União;
- não logrou-se, porém, uma política de informação.

Nós fomos atropelados em duas coisas. O primeiro é por resultados imediatos... Isso é mudança cultural. E outro lado, que a gente foi atropelado, foi pela febre de Internet. De repente, isso virou a saída e o remédio para todos os males em questão de disseminação da informação... Nós já estivemos muito mais perto do conceito de política de informação governamental do que hoje. Nós retroagimos. Dois anos depois, você está vendo, e não evoluímos. Ao contrário, involuímos....

O SISTEMA NACIONAL DE ARQUIVOS E O CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS

Os arquivos do Administração Pública Federal integram o Sistema Nacional de Arquivos — SINAR (ver anexo), instituído pela Lei 8.519/91 e regulamentado mediante o Decreto 1.173 de 29 de junho de 1994 que dispõe ainda sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

O Sistema Nacional de Arquivos tem por finalidade “*implementar* a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo” (art.10, grifo nosso).²⁸ O SINAR apresenta a seguinte composição:

- Arquivo Nacional;
- arquivos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

²⁸ Conforme já abordamos em “Sistemas e Políticas públicas de arquivos no Brasil”, “verifica-se uma situação ambígua, do ponto de vista jurídico e político já que, no artigo 18 da Lei, compete ao Arquivo Nacional “acompanhar e *implementar* (grifo nosso) a política nacional de arquivos. De qualquer forma, considerando-se a abordagem sistêmica, entende-se que não cabe ao Sistema *implementar* políticas arquivísticas. Sua função é favorecer a execução destas políticas pelos órgãos que o compõem mediante um processo de interação sistêmica. Um sistema como o proposto não é um *órgão* executor de políticas públicas” (1994, p. 82).

- arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- arquivos do Distrito Federal e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo;
- pessoas físicas e jurídicas de direito privado, mediante convênio com o órgão central.

O Conselho Nacional de Arquivos, órgão central do SINAR, tem por finalidade “definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e proteção especial aos documentos de arquivos” (art.1º). Entre outras competências do CONARQ, vale ressaltar algumas que sustentam mais incisivamente a sua finalidade:

- estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (Sistema Nacional de Arquivos), visando à gestão, à preservação e ao acesso a documentos de arquivo;
- promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e integração sistêmica das atividades arquivísticas;
- propor ao Ministro de Estado da Justiça dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;
- estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;
- estimular a implantação de sistemas de arquivos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nos estados, no distrito federal e nos municípios.

Vinculado ao Arquivo Nacional, o CONARQ é composto por dezesseis membros representantes do Governo Federal (Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo e Arquivo Nacional), dos arquivos públicos municipais, arquivos públicos estaduais, Associação dos Arquivistas Brasileiros, universidades mantenedoras de cursos de Arquivologia e instituições não-governamentais que atuam na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.

Além de um órgão deliberativo, o CONARQ tem funções executivas como órgão central do Sistema Nacional de Arquivos. Às funções políticas são acrescentadas as de caráter técnico-normativas mediante a constituição de “câmaras técnicas e comissões especiais com a finalidade de elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados e ao funcionamento do SINAR” (art. 8º).

O CONARQ, nos seus dois anos e meio de atividade, tem atuado fundamentalmente mediante Câmaras Técnicas. Consideradas “de caráter

permanente”, estas Câmaras têm por finalidade “elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados, bem como ao funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos — SINAR”.²⁹ Tais Câmaras são as seguintes:

- Câmara Técnica de Classificação de Documentos:³⁰ elabora e analisa planos de classificação de documentos de arquivo, visando à “organização sistemática” dos acervos arquivísticos.
- Câmara Técnica de Avaliação de Documentos: visa a propor critérios de avaliação de documentos e a elaborar planos de destinação e tabelas de temporalidade.³¹
- Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos: visa a propor instrumentos legais, normas e procedimentos técnicos para utilização da Informática nos arquivos, visando à gestão, à disseminação de informação, bem como à definição do valor probatório e à preservação dos documentos eletrônicos.
- Câmara Técnica de Conservação de Documentos: voltada para as demandas de normatização e criação de instrumentos metodológicos, técnicos e normativos visando à questão da preservação dos suportes físicos dos acervos documentais dos arquivos públicos e privados.
- Câmara Técnica de Capacitação de Recursos Humanos: pretende traçar estratégias de treinamento e aperfeiçoamento dos recursos humanos envolvidos com as atividades dos serviços arquivísticos públicos, e subsidiar as Universidades, apontando as necessidades destes serviços quanto à formação profissional do arquivista.

Além das Comissões Técnicas foram criadas Comissões Especiais, de caráter temporário, responsáveis pelo exame de assuntos específicos.

- Comissão Especial para Revisão da Legislação sobre Microfilmagem: constituída com o objetivo de realizar o ajuste das normas vigentes às novas tecnologias. Os trabalhos da Comissão resultaram no decreto 1.799 de 30 de janeiro de 1996, publicado no Diário Oficial da União de 31 de janeiro de 1996, que dá novo regulamento à Lei 5.433/68.
- Comissão Especial de Acesso e Sigilo à Informação de Arquivos: esta Comissão teve por incumbência propor a regulamentação do Capítulo V da

²⁹ Conforme <http://www.mj.gov.br> (2912/97)

³⁰ Esta Câmara se encarregou de analisar e padronizar o “Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública Federal: Atividades-Meio”, elaborado pelo Arquivo Nacional e a antiga Secretaria de Administração Federal (SAF), a fim de que este pudesse ser implantado nos órgãos do Poder Executivo Federal. O Código foi publicado no Diário Oficial da União, de 29 de março de 1996 (suplemento ao nº 62), e encontra-se em implantação em alguns órgãos federais.

³¹ A Câmara preparou o documento técnico intitulado “Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública — Tabela Básica”, publicado no Diário Oficial da União, de 29 de março de 1996 (suplemento ao nº 62).

Lei 8.159/91, que trata do acesso aos arquivos públicos e ao grau de sigilo dos documentos produzidos pelos órgãos públicos e instituições de caráter público. O trabalho da Comissão resultou no Decreto 2.134 de 24 de janeiro de 1997 (ver Anexo 3), dispondo sobre documentos sigilosos.

· Comissão Especial para regulamentação do Capítulo III da Lei 8.159/91, relativo aos arquivos privados: visa a instituir critérios e efeitos decorrentes da identificação, pelo Poder Público, de “arquivos privados de interesse público e social que contenham documentos relevantes para a história, a cultura e o desenvolvimento nacional”.

O Conselho Nacional de Arquivos aprovou também sete resoluções (ver Anexo 6) versando sobre aspectos técnicos da gestão de arquivos públicos.

Observa-se, portanto, que o CONARQ tem atuado privilegiando uma dimensão técnica, talvez em detrimento de uma dimensão política. Até o momento, nenhum documento proveniente do CONARQ expôs elementos conceituais e operacionais em torno da política nacional de arquivos. Paralelamente, observa-se um maior esvaziamento político do Arquivo Nacional. Como observa um dos profissionais da informação entrevistados em outubro de 1997,

há uma confusão de competências do que é Arquivo Nacional, o que é CONARQ (...) O Arquivo Nacional não tem o poder que ele deveria ter (...) Então, o que acontece? O que ele poderia fazer, ele joga pro CONARQ. O CONARQ tem mais até poder do que ele. Isso é péssimo...Ele está péssimo no lugar em que ele está, na Justiça. (...) o Arquivo Nacional está mal posicionado, tem pouca gente, pouco recurso...

Ainda em fase de projeto, o Sistema Federal de Arquivos (SIFAR) tem como *órgão central* e normativo o Arquivo Nacional, sendo um subsistema do Sistema Nacional de Arquivos “com a finalidade de assegurar a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos dos arquivos do Poder Executivo Federal” (art.1^o). Integram o SIFAR (art.4^o), além do Arquivo Nacional:

órgãos setoriais

as unidades centralizadoras dos serviços arquivísticos nos órgãos e entidades da Presidência da República, dos Ministérios, Autarquias e Fundações, responsáveis pelo gerenciamento de atividades de arquivos no que tange aos documentos em fase corrente e intermediária, bem como as atividades de controle das informações para fins de atendimento aos usuários;

órgãos seccionais

as unidades responsáveis pelo recebimento, registro, controle de tramitação e arquivamento dos documentos que atuem descentralizadamente em rela-

ção ao órgão setorial, considerados a complexidade organizacional e o grau de autonomia do órgão ou entidade.

Prevê-se a integração ao SIFAR das unidades centralizadoras dos serviços arquivísticos nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

A finalidade básica do SIFAR, em exame pelo MARE, é atuar como instrumento para a implementação da política arquivística do Governo Federal.

Como órgão central do SIFAR, cabe ao Arquivo Nacional (A POLÍTICA, 1997) entre outras competências:

- normalizar, orientar e supervisionar as atividades relativas à gestão, à preservação, ao recolhimento e ao acesso aos documentos públicos em fase corrente, intermediária e permanente;
- promover junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a transferência de tecnologia especializada na área arquivística;
- orientar e supervisionar a estruturação do Sistema no âmbito dos órgãos e entidades;
- elaborar código de classificação de documentos de arquivo e a tabela de temporalidade das atividades comuns, bem como orientar a sua aplicação;
- orientar e supervisionar a elaboração e a aplicação de código de classificação de documentos de arquivos e tabelas de temporalidade das atividades específicas;
- autorizar a eliminação de documentos públicos de acordo com os prazos de guarda e destinação estabelecidos em decorrência das atividades de avaliação e seleção de documentos de arquivos.

Há um evidente conflito de competências entre o SISP, de um lado, e, de outro, o SINAR e o SIFAR. Mais que isso, entre os órgãos centrais de ambos os sistemas, respectivamente o MARE e o Arquivo Nacional. Este contencioso encontra suas raízes na próprio histórico de ambos os organismos e sua inserção na Administração Federal.

O lócus periférico do Arquivo Nacional no âmbito da Administração Federal torna-o mais frágil diante do MARE, em função do volume organizacional e político deste. Quando foi instituída a segunda proposta de Sistema Nacional de Arquivos (1978), a possibilidade de conflito não se esboçava, dada a ausência de projetos do Arquivo Nacional até então. Ao se pretender como órgão normativo das atividades arquivísticas do Governo Federal, o Arquivo Nacional esbarra num DASP menos portentoso que na sua primeira fase de atuação. Ainda assim, o DASP era dotado de uma visibilidade política e legal capaz de gerar uma situação de esquizofrenia institucional com a aprovação de dois sistemas que expressavam o conflito de competências ainda persistente.

O MARE assume a gestão de documentos como uma tarefa do SISP, aceitando para o Arquivo Nacional com uma parceria, embora posicionando-se como o agente normativo da área na Administração Federal.

O DINFO/MARE e o Arquivo Nacional e as demais áreas de informação documental existentes nos órgãos públicos federais devem buscar, em conjunto, os mecanismos necessários para a definição de projetos voltados à gestão de documentos, promovendo estudos que viabilizem a elaboração de normas e procedimentos, que venham proporcionar a racionalização das atividades desenvolvidas nestas áreas, sob a forma de “sistema” (DINFO, 1995, p. 4).

O conflito persiste atualmente com ambos os atores tendo suas competências reafirmadas e ampliadas nos anos 90, ainda que tais atributos não correspondam a uma efetiva política arquivística para a Administração Federal.

A INFORMAÇÃO E A REFORMA DO ESTADO

Na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado, o Presidente da República destaca que, entre outras conseqüências nefastas, as reformas administrativas ocorridas após 85 “desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a ‘memória administrativa’, a par de dismantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental” (BRASIL. MARE, 1995, p. 10). Tal posicionamento pressupõe, portanto, que o chefe do Executivo Federal imprime destaque à memória da Administração Federal e reconhece o papel da informação na condução do Governo.

O Projeto de Reforma do Estado contempla a informação basicamente em três projetos a serem conduzidos pelo MARE.

O “Projeto Cidadão” visa a aperfeiçoar as relações entre a Administração Pública e o cidadão, simplificando obrigações de natureza burocrática, implementando dispositivos de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos, minimizando o tempo de espera do cidadão para ser atendido etc. O “Projeto Cidadão” prevê ainda “a implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos”.

Um outro projeto, abordado no próximo capítulo, é a “Rede de Governo”,

uma moderna rede de comunicação de dados.(...) de forma a poder repassar à Sociedade em geral e aos próprios Órgãos do Governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para *melhor transparência* e maior eficiência na conduta dos negócios de Estado (BRASIL. MARE, 1995, p. 80).

O Plano Diretor destaca ainda os mecanismos de controle e informação gerenciais, ou seja, os sistemas administrativos que abrangem diversas áreas:

- o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional;
- a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais;
- o orçamento de investimentos;
- o planejamento de ações do Governo;
- a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços;
- o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições.

Segundo o Plano Diretor, estes sistemas

não têm exercido a função de instrumentos de apoio à tomada de decisão. É necessário um projeto que permita a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado. Além de estabelecer padrões de integração e de suporte tecnológico adequados ao desenvolvimento de novos sistemas, mantendo e melhorando os atuais, é preciso buscar informações coletadas de forma coerente e sem duplicidade e processadas com segurança e eficiência, que possuam um caráter gerencial e sejam disponibilizadas para toda a administração pública. Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos destes sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que esta controle e julgue o desempenho da administração pública (BRASIL. MARE, 1995, p. 82).

Estes projetos apresentam um evidente potencial no sentido de se alterar o caos informacional da Administração Federal. Sua lógica, porém, esbarra em limites de ordem conceitual e político-administrativa.

Tais propostas passam ao largo do quadro geral do setor de informação documental da Administração Federal. Arquivos, bibliotecas e centros de documentação são ignorados em sua dimensão informacional e político-organizacional.

O viés privilegiado pelo Plano Diretor é o da administração de dados com elevado suporte de recursos tecnológicos, incluindo-se a Internet como fator de transparência governamental. Em outras palavras, não há integração entre um sistema que ofereça informações sobre um dado ministério para o cidadão e as demandas deste no sentido de obtenção de uma informação arquivística a que tem direito. Na ante-sala do ministério pode-se encontrar um quiosque informatizado e “amigável” com informações sobre a obtenção de aposentadoria, mas, muito provavelmente, o cidadão não encontrará, nos arquivos do órgão, os documentos de que necessita para tal.

O Plano Diretor, em nenhum momento, aponta para uma política de informação no Governo Federal. *A informação não constitui parte do núcleo estratégico do Estado*, proposto pela Reforma. O Plano sequer reconhece a informação como um setor do Estado, tal como o faz em relação à arrecadação de impostos, administração financeira e de pessoal, relações exteriores, segurança pública etc. Na verdade, o Plano Diretor despolitiza a informação governamental. Reconhece sua importância, enquanto objeto das tecnologias da informação e reduzida a uma questão operacional. A informação não é concebida como uma questão de Estado. Tampouco fica claro, no Plano Diretor, se a informação é efetivamente uma questão de Governo.

Nos últimos três anos, a Administração Federal vem estimulando a terceirização de serviços de informação documental, delegando ao mercado uma série de ações do setor informacional. Por outro lado, até o momento, não se pode afirmar que os projetos propostos no campo da informação pelo Plano Diretor tenham sido viabilizados. Simultaneamente, a memória da Administração Federal, especialmente a que se encontra nos arquivos, continua em processo de desmantelamento.

Verificamos, portanto, que a Administração Federal dispõe de uma ampla rede de estruturas formais direcionadas à documentação e à informação, inclusive os arquivos. Tais estruturas, porém, refletem a ausência de políticas de informação. Nos termos em que se encontram — configurando uma babel organizacional com alto grau de desarticulação, superposições, indefinições de ordem conceitual etc — tais agências tendem a se constituir em instrumentos e reservas da opacidade. Tampouco o projeto de Reforma do Estado contempla esta situação. Provavelmente, torna-a ainda mais complexa.

7 A CONSTRUÇÃO DA OPACIDADE: A GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Por toda a parte, em todas as atividades, as ordenanças administrativas, dissimuladas em leis, decretos, avisos, ordenam a vida do país e das províncias, confundindo o setor privado ao público. Os regulamentos, com a feição francesa, ainda quentes da tradução, com minúcia e casuísmo, inundam as repartições, o comércio, a agricultura. Da mole de documentos, sai uma organização emperrada, com papéis que circulam de mesa em mesa, hierarquicamente, para o controle de desconfianças recíprocas (FAORO, 1973).

Os dispositivos que favorecem a produção e reprodução da opacidade informacional na Administração Federal apresentam uma relação profunda com a maneira pela qual o conjunto das organizações gera e utiliza as informações que produz e acumula no curso das suas ações. Enquanto expressão resultante da atividade cotidiana do Estado, a informação arquivística traduz, nos termos em que é gerenciada (ou negligenciada), os diversos matizes entre a transparência e a opacidade. No caso da Administração Federal, a periferização da transparência reflete a própria periferização dos arquivos federais. Isto pode ser observado a seguir, considerando-se o quadro de recursos humanos, legais e tecnológicos disponíveis.

OS ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

A situação dos arquivos públicos no país tem sido objeto de diversos diagnósticos nas duas últimas décadas. Saiu-se de uma fase impressionista, na qual as mazelas que atingem os arquivos eram denunciadas a partir de casos específicos para uma etapa em que a complexidade do problema foi identificada com maior precisão quantitativa e qualitativa.

Ao longo dos últimos 20 anos, diversos diagnósticos vêm denunciando a progressiva corrosão da situação arquivística, desde os acervos acumulados aos documentos em fase de produção, passando pela precariedade organizacional, tecnológica e humana relacionada a este quadro. Uma das expectativas quando da elaboração destes diagnósticos era a de produzir, de um lado, formas preliminares de acesso a estoques documentais dispersos e, de outro, fornecer indicadores para políticas públicas que permitissem a superação do quadro denunciado. A superação da ditadura militar e a expectativa de democratização do país forneceram elementos fundamentais a uma certa politização da questão, a partir, sobretudo, de dados obtidos nestes diagnósticos.

No que se refere ao universo federal, um dos mais completos foi o diagnóstico¹ realizado por técnicos da Divisão de Pré-Arquivo do Arquivo Nacional em 1989.

Os resultados indicaram a existência de 106.405 metros lineares nestes órgãos, do período de 1754 a 1989, sendo 62.206 metros lineares no Rio de Janeiro e 44.109 em Brasília. O universo pesquisado teve a seguinte abrangência:

Quadro 18. Arquivos federais no Rio de Janeiro e em Brasília

Cidade	Órgão	Arquivo	Depósito
Rio de Janeiro	93	141	198
Brasília	50	66	111
<i>total</i>	143	207	309

Diversos dados então coletados ilustram uma situação arquivística que, após cerca de dez anos, considera-se ter sido ampliada, em decorrência de reformas administrativas que não contemplaram o tema ou como resultado das ações implementadas no Governo Collor. Entre outros dados do Cadastro Nacional de Arquivos Federais, vale sublinhar:

- ausência de padronização de normas e procedimentos que orientassem a condução das atividades arquivísticas na administração federal;
- a maior parte das instituições cadastradas não dispunha de condições técnicas para proceder à avaliação documental, sendo raras as que contavam com comissão de avaliação;

¹ Cadastro Nacional de Arquivos Federais. Brasília: Presidência da República, 1990. Este diagnóstico, como os demais citados a seguir, referem-se exclusivamente a órgãos da Administração Federal no Rio de Janeiro e/ou Brasília. Apesar da concentração de órgãos e servidores federais nestas duas cidades, tomando-se os dados coletados como amostra, pode-se estimar a complexidade da situação arquivística do Governo Federal em todo o país.

- um enorme volume de documentos aparentemente desnecessários encontrava-se acumulado, provavelmente sem significados para uso administrativo ou para a pesquisa científica;
- a eliminação indiscriminada de documentos foi considerada uma prática freqüente;
- as péssimas condições dos depósitos contribuíram de forma decisiva para a destruição de documentos;
- as formas de armazenamento e acondicionamento da documentação refletiam a falta de padronização e a insuficiência de recursos materiais disponíveis;
- um alto grau de desorganização e dispersão de acervos, favorecidas pela multiplicidade de arquivos que, por outro lado, levaram à pulverização de serviços;
- reduzido número de documentos de natureza técnica (resultantes de atividades-fins) sob a guarda dos arquivos: na maioria dos casos encontravam-se nas bibliotecas ou centros de documentação;
- 87% dos arquivos no Rio e 76% em Brasília não apresentavam nenhum plano de classificação dos documentos por assunto, estando organizados segundo as espécies documentais, na maioria das vezes em ordem cronológica e/ou numérica;
- apenas 16% dos órgãos no Rio e 10% em Brasília possuíam documentos especiais (mapas, plantas, fotografias, filmes etc);
- dos arquivos no Rio e 13% de Brasília eliminavam a documentação após a microfilmagem;
- a informatização no Rio atingia 3% dos arquivos e 36% dos protocolos e, em Brasília, alcançava 8% dos arquivos e 53% dos protocolos;
- apenas 19% dos órgãos possuíam um acesso público às informações sob sua guarda.² Entre os que permitiam o acesso, o usuário foi assim caracterizado:

	Brasília	Rio de Janeiro
público em geral	8%	11%
estudantes:	11%	11%
pesquisadores científicos	9%	7%
servidores (outros órgãos)	24%	12%
servidores (do próprio órgão)	48%	59%

² Atualmente o Arquivo Nacional armazena cerca de 26 km no Rio de Janeiro e 14 km em Brasília, dos quais grande parte ainda inacessível ao cidadão.

· dadas as condições existentes, os arquivos respondiam com dificuldades às demandas de informação do órgão, implicando escassa alocação de recursos para o desenvolvimento de suas atividades.

A Reforma Administrativa do Governo Collor provocou uma violenta desorganização na Administração Federal, atingindo profundamente o setor de informação documental. Um Grupo de Trabalho, composto por representantes da Secretaria de Administração Federal, Arquivo Nacional e Biblioteca Nacional, foi formado em maio de 1990 para orientar o procedimento arquivístico e biblioteconômico adequado à destinação dos documentos das entidades extintas.

O Arquivo Nacional, através da sua Divisão de Pré-Arquivo, realizou no Rio de Janeiro e em Brasília, de junho a agosto daquele ano, o levantamento de 23km de documentos com datas-limite de 1920 a 1990, armazenados nos órgãos extintos.

A situação encontrada no Rio de Janeiro revelou como aspectos principais:

· condições gerais de organização dos acervos bastante deficientes (35% não possuíam ordenação baseada em classificação por assunto, dificultando a identificação dos documentos);

· 60% dos acervos não possuíam instrumentos que viabilizassem o acesso à informação;

· foram quantificados 9.808 metros lineares com datas-limite de 1927 a 1990, além de 458 mil unidades de documentação especial (fotografias, mapas, filmes fitas magnéticas etc.);

· os acervos encontravam-se armazenados e acondicionados de forma inadequada;

· 55% da documentação especial encontrava-se armazenada sem qualquer tipo de acondicionamento.

Em Brasília, o levantamento destacou :

· 11.844 metros lineares de documentos nos nove órgãos extintos;

· 59% dos acervos não possuíam instrumentos de recuperação da informação;

· 55% dos acervos não apresentavam ordenação, e 37%, uma organização numérico-cronológica, perfazendo um total de 92% de documentos cuja organização implicava dificuldades à seleção para destinação;

· 44% dos documentos encontravam-se no chão, e 48%, em pastas de papelão.

Nos últimos sete anos, parte destes acervos foram recolhidos ao Arquivo Nacional — quase sempre sem os critérios adequados — ampliando

os problemas desta instituição na gestão do patrimônio documental arquivístico. Diversos acervos, porém, encontram-se ainda nos ministérios, em precárias condições. A insuficiência de instalações físicas do Arquivo Nacional no Rio de Janeiro e em Brasília não possibilita a continuidade do processo de recolhimento. Por outro lado, muitos desses acervos permanecem nos ministérios por se referirem a funções governamentais que persistiram após a Reforma Administrativa, assumidas por órgãos que sucederam entidades extintas.

O trabalho de Oliveira (1997) traz novos elementos para a caracterização da situação arquivística da Administração Federal. Sua pesquisa engloba 41 órgãos, sendo 21 da administração direta, 11 autarquias e 9 fundações, todos situados em Brasília. Entre outros aspectos mencionados na pesquisa, vale observar:

- 27 (66%) órgãos não dispõem de sistemas de arquivos;
- 28 (68%) órgãos não contam com Código de Classificação de Documentos;
- 23 (56%) órgãos não realizam avaliação e seleção de documentos;
- dos 18 (44%) órgãos que realizam avaliação e seleção de documentos, 7 (39%) o fazem sem a elaboração de tabela de temporalidade e 11 (61%) com comissão de avaliação;
- 31 (75%) órgãos contam com algum tipo de instrumento de recuperação da informação (listagens, fichários, bases de dados etc.);
- 21 (51%) órgãos contam com normas para as atividades arquivísticas.

Ainda que, a partir de 1985, alguns avanços possam ser identificados na gestão dos arquivos federais, o quadro identificado continua a sinalizar uma situação de caos informacional. Como observa Souza (1995, p. 172-173),

Os problemas arquivísticos principais dos órgãos governamentais observados (...) são, em geral, dois: a perda do controle do acervo e a dificuldade de acessar as informações.

A tradição da burocracia brasileira, disseminada em toda a administração pública, com pequenas e raras exceções, sustentou e reproduziu a falsa idéia de que a atividade arquivística é uma operação de segunda linha. O trabalho nos setores de registros e controle da tramitação de documentos e nos “arquivos mortos” é entendido com uma punição. O preconceito e as condições de trabalho reforçam esse sentimento.

Os arquivos federais, apesar de todo discurso político-legal da democratização da informação, continuam como reserva de opacidade, mais próximos da metáfora que os identifica como “arquivos mortos” ou “latas de lixo da administração pública”. Os elementos que envolvem os recursos humanos acionados pelo Estado para esta atividade vêm de encontro a este quadro, como analisaremos a seguir.

RECURSOS HUMANOS - Escolaridade dos servidores nos arquivos federais/1990

À situação revelada pelo Cadastro Nacional de Arquivos Federais em 1990 correspondia um quadro de recursos humanos cujas características constituem uma variável fundamental no processo de opacização informacional.

	Rio de Janeiro	Brasília
Capacitação arquivística	22%	41%
1º grau	18%	19%
2º grau	53%	52%
3º grau	29%	29%

Em 1993, a Escola Nacional de Administração Pública realizou levantamento em arquivos, bibliotecas e protocolos de 14 ministérios em Brasília.

Foram identificados 36 servidores atuando nos setores de arquivos. O total de servidores nos setores de arquivos correspondia a apenas 16% do total de servidores das três áreas pesquisadas. O quadro de escolaridade dos servidores foi o seguinte:

- oito (22%) com primeiro grau;
- 19 (57%) com segundo grau;
- nove (25%) com terceiro grau;
- os servidores de nível universitário atuando em arquivos correspondiam a 4% do total dos servidores das três áreas (nas bibliotecas este percentual alcançou 18%).

Nos serviços de protocolo, foram identificados 84 servidores (38% das três áreas), dos quais 12 (14%) têm nível universitário, 52 (62%), o segundo grau e 20 (24%), o primeiro grau.

Observa-se, neste caso, que a alocação quantitativa e qualitativa de recursos humanos tende a ser maior na gestão dos documentos em fase de tramitação do que na administração dos acervos arquivísticos acumulados. Tomando-se, porém, os setores de arquivos e protocolos como um mesmo campo no qual são desenvolvidas ações de gestão da informação arquivística, o total de servidores chegaria a 120. Isto equivale a uma média de 8,5 servidores por ministério, envolvidos com a gestão da informação arquivística. O quadro adquire contornos mais graves quando se considera a ausência de formação específica e de programas de capacitação.

Nas 41 organizações federais pesquisadas por Oliveira (1997), foram identificados 259 servidores atuando em setores arquivísticos. O nível de escolaridade encontrado foi o seguinte (1997, p. 55):

Quadro 21. Nível de escolaridade dos servidores em arquivos federais/1997

Escolaridade	Quantidade	%
1º grau	67	25.8%
2º grau	124	47.8%
3º grau	64	24.7%
Pós-graduados	4	1,5%
Total	259	100%

Nesta pesquisa, foram identificados, entre os 68 servidores de nível superior, 10 graduados em Arquivologia (14,7%), o que revela uma alteração significativa em relação a levantamentos anteriores. O mesmo ocorre em termos de capacitação técnica, com 107 servidores (41%) já tendo realizado algum curso na área arquivística. Uma das razões que talvez expliquem os melhores índices de qualificação de recursos humanos na pesquisa de Oliveira (1997) seja a alta incidência de órgãos da administração indireta no universo investigado. A situação arquivística nos órgãos da administração indireta — em geral mais dotados de recursos — tende a ser menos grave que na administração direta.³ As pesquisas anteriores só contemplaram órgãos da administração direta.

Os respondentes apontaram como principais problemas para o desenvolvimento de suas atividades (OLIVEIRA, 1997, p. 82):

Quadro 22. Principais problemas apontado pelas unidades de arquivos

Principais problemas	Quantidade
falta de pessoal	30
falta de espaço físico	17
falta de infra-estrutura	12
falta de apoio institucional	8
cultura organizacional	5
falta de recursos informáticos	4
falta de instrumentos técnicos	4
outros	11

Foram sugeridas como alternativas para solução dos problemas dos arquivos (OLIVEIRA, 1997, p. 83):

³ A este respeito, ver Capítulo 5.

Quadro 23. Alternativas de soluções para os problemas arquivísticos

Soluções	Quantidade
nenhuma	15
pedidos aos superiores	7
treinamento de pessoal	3
contratação de terceiros	4
trabalho de conscientização	2
outros	10

Como assinala Oliveira (1997, p. 88), após observar o “preocupante” número de órgãos que afirmam não estar empenhados em busca de soluções,

Além de persistir a, já histórica, falta de receptividade dos escalões superiores, os próprios gerentes das unidades de arquivos, muitas vezes, não detêm conhecimento técnico suficiente para subsidiar o processo de tomada de decisão de forma satisfatória, o que coloca a definição de objetivos e adoção de estratégias para a área de arquivos, à mercê de injunções de caráter político e/ou econômico.

Uma tendência recente na administração pública brasileira, em especial após o Governo Collor, é a contratação de serviços de terceiros. A pesquisa de Oliveira (1997) contempla este aspecto, tendo identificado 69 prestadores de serviços, ou seja, 21% do total dos recursos humanos (328 pessoas)⁴ encontrados no universo da sua pesquisa. Entre outras conclusões mencionadas por Oliveira (1997), destacamos:

- a presença de terceiros não resulta em maior qualidade nos serviços desenvolvidos;
- ao se procurar recursos humanos externos ao serviço público, as gerências responsáveis pelo setor arquivístico “não demonstram, em geral, preocupação em contratar empresas ou indivíduos qualificados para as tarefas a serem desempenhadas, sendo necessário que o serviço público arque com o treinamento dos contratados” (OLIVEIRA, 1997, p. 86);
- os servidores públicos apresentam melhor nível de escolaridade que os prestadores de serviços, apesar da justificativa para contratação destes ser a carência de recursos humanos no serviço público;
- tanto entre os servidores quanto entre os prestadores de serviços, a capacitação técnica arquivística é extremamente baixa, comprometendo a adoção de critérios recomendados pela teoria arquivística.

⁴ Isto equivale a uma média de oito pessoas atuando nos serviços arquivísticos de cada um dos órgãos pesquisados por Oliveira (1997).

Em relação à “terceirização de serviços arquivísticos públicos”, o Conselho Nacional de Arquivos emitiu uma Resolução⁵ na qual prevê que as atividades de avaliação documental e a guarda de documentos públicos são exclusivas do Poder Público. Admite-se a contratação de serviços “para a execução de atividades técnicas auxiliares, desde que planejadas, supervisionadas e controladas por agentes públicos pertencentes aos órgãos e entidades produtores e acumuladores de documentos”(Art. 4).

RECURSOS LEGAIS

A Constituição de 88 ofereceu uma dimensão legal até então inédita no que se refere ao campo da informação, seja em relação aos instrumentos de direito e do cidadão, seja em relação aos deveres da administração pública. No primeiro caso, o artigo 5^o prevê:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

LXXII – conceder-se-á *habeas data*:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

No que diz respeito aos deveres da administração pública, além de dispor que esta deverá obedecer aos princípios de “legalidade, moralidade, *publicidade*”, conforme o artigo 7, um outro aspecto é explicitado no artigo 216, parágrafo 2^o: “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Estes dispositivos constituem referências fundamentais à Lei 8.159/91 (ver Anexo 1) que dispõe sobre a política nacional de arquivos.

A Lei 8.159/91 de Arquivos procura demarcar conceitualmente diversos aspectos da atividade arquivística, apresentando um conjunto de definições para termos como arquivos, gestão de documentos, arquivos públicos, documentos correntes, intermediários, permanentes, arquivos privados etc.

É reiterado o princípio constitucional de acesso do cidadão à informação governamental bem como previsto o sigilo relativo a determinadas categorias de documentos.

⁵ Resolução n. 6 de 15 de maio de 1997.

Ao abordar, no Capítulo IV, a organização e administração de instituições arquivísticas públicas, a Lei evidencia os princípios federalistas e a autonomia dos Poderes. Assim, conforme o art.17, “a administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”.

A Lei estabelece a ordenação da malha arquivística pública do país nos seguintes termos:

- Arquivos Federais: o Arquivo Nacional e outros arquivos do Poder Executivo (ministérios da Marinha, Relações Exteriores, Exército e Aeronáutica), os arquivos dos Poderes Legislativo e Judiciário Federais;
- Arquivos Estaduais: os arquivos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;
- Arquivos do Distrito Federal: os arquivos do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário;
- Arquivos Municipais: os arquivos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

No que se refere ao Governo Federal, a lei mencionada dota o Arquivo Nacional de poderes legais — até então inéditos — como responsável em termos normativos e/ou operacionais pela gestão da informação arquivística. No seu artigo 18, a Lei define como competência do Arquivo Nacional: “a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso sob sua guarda, acompanhar e implementar a política nacional de arquivos”. Tais atribuições não se expressaram, até o momento, em uma política arquivística para o Governo Federal. No entanto, algumas iniciativas em curso como a Tabela de Temporalidade e o Plano de Classificação para documentos da área-meio poderão favorecer a operacionalização de algumas atividades arquivísticas.

A regulamentação da Lei 8.159, a partir de 1994, tem sido lenta. Contemplaram-se aspectos como a organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos, bem como normas para a transferência e recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais ao Arquivo Nacional. O mais importante dos instrumentos legais, decorrentes da Lei 8.159, até agora aprovados, refere-se à classificação e acesso a documentos sigilosos.

A LEGALIZAÇÃO DO SEGREDO PÓS-88

A sala da transparência

Após a Constituição de 1988, a primeira iniciativa para criação de uma legislação tendo a transparência como objeto foi encaminhada pelo

Legislativo em 25 de março de 1992. O Projeto de Lei nº 26, do Senador José Eduardo Vieira, propunha estabelecer “normas sobre a transparência da administração pública federal, direta e indireta”. O Senador apresenta o Projeto mencionado referindo-se à “existência de muita corrupção no Brasil, principalmente na administração pública”. Considera que a primeira providência para acabar com a corrupção “deve ser tornar todos os mecanismos que a produzem absolutamente transparentes para a sociedade”. Assim, propõe-se “uma abertura total dos contratos que prevêm despesas públicas ao acompanhamento geral”.

O projeto restringe a transparência às informações sobre contrato de obras ou serviços públicos. Durante a duração da obra, o cidadão poderá examinar os documentos a ela referidos num espaço destacado pelo órgão contratante, a “sala da transparência”.

O projeto foi arquivado em 1995, tendo a Comissão de Constituição e Justiça concluído pela sua inconstitucionalidade e injuridicidade.

O labirinto do sigilo

Em janeiro de 1997, é aprovado o Decreto 2.134 (Anexo 3) que regula a “classificação, reprodução e o acesso aos documentos públicos de natureza sigilosa, em qualquer suporte, que digam respeito à segurança da sociedade e do Estado e à intimidade dos indivíduos”. Trata-se, portanto, de uma referência fundamental à definição de políticas de informação e transparência do aparelho do Estado.

Os principais aspectos conceituais deste Decreto são os seguintes:

- acesso: possibilidade de consulta aos documentos de arquivo;
- classificação: atribuição de grau de sigilo a documentos;
- credencial de segurança: certificado concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a documento sigiloso;
- custódia: responsabilidade pela guarda de documentos;
- desclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos sigilosos os torna ostensivos e acessíveis à consulta pública;
- documento ostensivo: documento cujo acesso é irrestrito;
- documento sigiloso: documento que contém assunto classificado como sigiloso, e que, portanto, requer medidas especiais de acesso.

O quadro a seguir apresenta as diversas categorias e prazos de sigilo dos documentos públicos.

Quadro 24. Categorias e características de documentos sigilosos

Categorias ⁶	Conceito	Características
ultra-secretos	Documentos que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio.	Documentos referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do país, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
secretos	Documentos que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional.	Documentos referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requeiram rigorosas medidas de segurança cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
confidenciais	Documentos cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do país.	Aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do Governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.
reservados	Documentos que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.	Aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

A estas categorias correspondem segmentos da administração pública dotados de poderes classificatórios e prazos de sigilo.

⁶ A legislação dos Estados Unidos, relativa ao Governo Federal, prevê três níveis de classificação: confidencial, secreta e ultra-secreta.

Quadro 25. Agentes classificadores e prazos de sigilo

Categorias de sigilo	Agentes classificadores	Prazos ⁷ de classificação ⁸
ultra-secreto	Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.	até 30 anos
secreto	As autoridades acima, governadores e ministros (ou quem haja recebido delegação).	até 20 anos
confidencial	As autoridades acima e titulares dos órgãos da Administração Federal, Estados, Municípios (ou quem haja recebido delegação para tal).	até 10 anos
reservado	As autoridades acima e os agentes públicos encarregados da execução de projetos, programas e planos.	até 5 anos

Em relação aos documentos públicos cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, eles são de acesso restrito por um prazo de 100 anos, a partir da data da sua produção. A exceção é prevista em função de interesses de pesquisa.

Reiterando o preceito constitucional, o Decreto prevê que “todos têm direito de acessar, mediante requerimento protocolado na instituição pública custodiadora, documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos ou bancos de dados públicos”.

O principal dispositivo para a operacionalização do Decreto são as Comissões Permanentes de Acesso a serem constituídas “nos órgãos públicos e instituições de caráter público custodiadores de documentos sigilosos”(art. 6).⁹ Prevê-se, entre outras atribuições, que esta Comissão desenvolva ações tais como:

⁷ A legislação relativa ao Governo Federal dos Estados Unidos define uma restrição máxima de dez anos para a maioria dos documentos classificados. Além disso, define a desclassificação automática, até o ano 2000, dos documentos classificados com mais de 25 anos bem como a desclassificação sistemática para os documentos de menos de 25 anos.

⁸ Os prazos poderão ser alterados, conforme disposto nos artigos 22 e 23. O art. 22 prevê que “poderá a autoridade responsável pela classificação dos documentos, ou a autoridade mais elevada, findo o motivo de sua classificação ou alteração de sua natureza, e considerando o interesse para a pesquisa e para a administração, alterá-la ou cancelá-la, tornando-os ostensivos”. Já o art. 23 estabelece que poderá “a autoridade responsável pela classificação dos documentos, considerando o interesse de segurança da sociedade e do Estado, renová-la por uma única vez, por igual período”.

⁹ Prevê-se a instalação das Comissões Permanentes de Acesso após 60 dias da publicação do Decreto. Até dezembro de 1997, não havia informações sobre a instalação dessas Comissões.

- analisar, periodicamente, os documentos sigilosos sob custódia, submetendo-os à autoridade responsável pela classificação, a qual, no prazo regulamentar, efetuará, se for o caso, sua desclassificação;
- liberar os documentos cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas após 100 anos de acesso restrito;
- autorizar o acesso a documentos públicos de natureza sigilosa a pessoas devidamente credenciadas, mediante apresentação, por escrito, dos objetivos da pesquisa.

Este Decreto significa, sem dúvidas, um avanço — após 12 anos do fim da ditadura militar — para ordenar, sob princípios democráticos, o direito à informação governamental. Algumas observações merecem, porém, ser explicitadas a respeito.

Na lógica do Decreto, o sigilo parece ser norteado basicamente *intra-Estado* ou seja, estabelece mecanismos de controle do acesso no âmbito, sobretudo, do próprio Estado. Mais que normatizar as possibilidades de acesso à informação por parte da sociedade civil, o Decreto ordena a gestão do sigilo no próprio aparelho de Estado.

O Decreto não explicita como o classificador autorizado atribui uma dada classificação do ponto de vista conceitual e administrativo. Não há mecanismos que inibam possíveis excessos do classificador até porque não se encontra previsto que se justifique, em alguma instância, a classificação que se está atribuindo. Como tal, não fica evidente *onde* e *como* os critérios de classificação serão explicitados. Em que tipo de registro constarão as razões da classificação por parte do classificador? Se tal justificativa não se dá, como, em algum momento, a sociedade civil pode controlar os termos desta classificação? O mesmo processo ocorre quando da desclassificação ou reclassificação dos documentos por mais um determinado prazo.

Ao prever a autorização do acesso a documentos sigilosos, considerando-se os objetivos da pesquisa do solicitante, o Decreto não explicita a que atividade de pesquisa está se referindo. Por princípio, tanto pode se tratar de uma “pesquisa científica” realizada por um historiador, como uma demanda de informações por parte de uma associação de familiares de desaparecidos políticos durante a ditadura militar. Numa leitura estrita, a critério do agente público, pode-se compreender como legal a solicitação do historiador, mas não a da associação de familiares ou vice-versa.

A viabilização deste Decreto, com todas as implicações que acarreta em termos de transparência e opacidade do Estado, implica necessariamente uma política informacional que assegure a gestão da informação. A situação arquivística do Governo Federal e — em última instância — a configuração do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil

caminham em direção absolutamente oposta às pretensões deste Decreto.

RECURSOS TECNOLÓGICOS

De maneira geral, as reflexões sobre a questão informacional, presentes no escasso discurso do Governo Federal sobre o tema, nos últimos dez anos, encontram-se subordinadas aos debates e decisões sobre a *informatização*¹⁰ tendo como referência a chamada *informática pública*.

A função informática na Administração Federal foi conduzida, nas décadas de 70 e 80, dentro de uma perspectiva centralizadora, subordinada a uma autoridade maior, incumbida da gestão de recursos técnicos e da produção de dados para os usuários finais, atuando como uma “fábrica de dados” (JOBIM FILHO, 1990). A eficiência das operações (processamento de um grande volume de dados a um baixo custo) era o mais importante. O menos realçado era o uso criativo da tecnologia na melhoria dos resultados da Administração e dos serviços prestados ao público. Em meados da década de 80, 96% dos gastos do Governo Federal na área de informática eram com equipamentos de grande porte, num contexto de sistemas centralizados e de baixo uso de processamento distribuído (MEIRELLES, 1994).

Muito embora o enfoque da “fábrica de dados” predomine até hoje no panorama da Administração Federal, duas novas estratégias — descentralização e transferência de tecnologia — deverão assumir um papel preponderante ao longo da década de 90, impulsionadas pelo próprio desenvolvimento tecnológico e pela insatisfação quase generalizada que toma conta do usuário final, como decorrência da rigidez e da baixa produtividade dos prestadores centrais de serviços de informática (MEIRELLES, 1994, p. 5).

Efetivamente, a década de 90 teve como uma das suas marcas a banalização dos microcomputadores na Administração Federal, em decorrência da queda nos preços dos equipamentos. A proliferação das redes locais e os usuários gradativamente dominando a tecnologia levaram ao estabelecimento de novas demandas. Rompe-se o monopólio das empresas estatais, um tema recorrente quando se analisa o setor de informática na Administração Federal. O modelo dessas empresas de informática seria centralizador e não democrático. Estruturadas, em geral, como empresas de economia mista, teriam

¹⁰ Aos poucos, esta tendência estaria sendo relativizada, conforme documento do Grupo de Trabalho e Pesquisa de Informação e Informática (s.d., p. 5): “A situação desejada (...) parte do entendimento da informação como instrumento de gestão, subsidiária das decisões administrativas e considerada como elemento distinto da administração da informática. Esta última deve ser percebida como um meio e não como um fim em si mesma, embora o grande volume de dados a ser manipulado para geração de informações necessárias à ação do Estado exija sua utilização intensiva.”

desempenhado um papel importante na automação de processos “meio” do Estado — notadamente as aplicações fazendárias (arrecadação e controle financeiro) e da administração (folha de pagamento, concursos públicos, previdência etc).

Elas terminaram adquirindo características de muitas outras organizações do Setor Público, tais como a ineficiência e falta de estrutura de recursos humanos. Neste caso se incluem, por exemplo, o SERPRO e a DATAPREV, criadas como monopólios e com clientela cativa, ou seja, com usuários — os ministros — obrigados a comprar seus serviços. A razão desse monopólio é que estas empresas precisavam ter uma grande escala de produção para terem viabilidade operacional. Quando surgiram, representavam um avanço significativo e conseguiam ser eficazes e eficientes. Com o tempo, seguras do monopólio que detinham, foram se tornando ineficientes, em prejuízo principalmente dos seus usuários. Passaram a se preocupar mais consigo mesmas do que com os usuários (TRINDADE, 1990, p. 275).

Por outro lado, lembra Saur (1997, p. 6), “todos os sistemas de informação desenvolvido pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum”. O seu objetivo de atendimento calçou-se no usuário-burocrata e não no usuário-cidadão. As empresas fornecedoras de máquinas delimitavam os parâmetros de excelência técnica e administrativa.

Uma das raízes históricas dos problemas da informática na Administração Federal diz respeito ao processo de implantação do parque informático brasileiro, caracterizado pela presença de *arquiteturas proprietárias*, ou seja, “aquelas nas quais os fornecedores de produtos de informática eram também os detentores das chaves que possibilitavam a utilização do sistema” (JOBIM FILHO, 1990, p. 134).

Como resultado, o setor público federal tornava-se cliente de um determinado fornecedor de equipamentos não apenas na primeira compra, mantendo-se obrigado a continuar comprando deste fornecedor caso pretendesse viabilizar a utilização do produto adquirido. A implantação de “sistemas de arquitetura proprietária” gerava, por sua vez, *culturas proprietárias* (culturas de grandes sistemas), já que as empresas fornecedoras impunham seus parâmetros, tornando ainda mais difícil a interconexão entre os diversos sistemas de informação da Administração Federal.

Este quadro teria sido parcialmente contornado com a edição do Decreto 518 de 8 de maio de 1992. Este decreto estabelece uma norma dispondo que todos os produtos de informática adquiridos pela Administração Pública Federal deverão estar de acordo com o padrão OSI (Open Systems Interconnection), definido internacionalmente. Foi assim implantado o PRONOR (Processo Normativo de compras do Governo na Área de Informática), dando origem ao POSIG (Perfil OSI do Governo Brasileiro), favorecendo arquiteturas abertas (sistemas nos

quais equipamentos e programas de diferentes fabricantes e procedências são interconectáveis, podendo se comunicarem).

Ao abordar a situação da administração da informática no Governo Federal, Trindade (1990) enfatiza alguns aspectos mediante um discurso, por um lado, revelador do quadro da área e, por outro, indicativo da cultura à qual o próprio administrador público encontra-se referido. Um problema destacado é a falta de integração de vários usuários de informática na Administração Federal. O modelo vigente, com cada órgão cuidando do desenvolvimento dos seus sistemas de forma isolada, acarretaria uma perda de eficiência, deseconomia de escala e uma série de efeitos negativos em termos de gastos públicos. Por outro lado,

os projetos para a área de informática do Setor Público nem sempre estão formulados de forma expressa num documento formal. Na maior parte das vezes, estão na “cabeça” do gerente porque não é conveniente que ele o escreva, pois o projeto poderá se confrontar com problemas orçamentários. Comumente ele irá se chocar com prioridades determinadas pelos níveis de decisão mais altos, que nem sempre vêm a área de informática como um segmento importante (TRINDADE, 1990, p. 272).

O formalismo e os entraves da burocracia são apontados como elementos que influenciariam o desempenho da área de informática.

Você não consegue desenvolver e incrementar na administração pública se você não escrever tudo o que você precisa fazer. Até por uma questão de princípio administrativo, para que as coisas aconteçam é necessário que tudo esteja registrado corretamente de uma maneira até bastante formal e detalhista. Quanto à burocracia, ela se mostra de formas distintas: pode ser a má vontade das pessoas, o formalismo, a insensibilidade ao fator “tempo”, a ineficiência pela inadequação dos Recursos Humanos, a falta de investimento na qualidade dos funcionários, entre outros aspectos. A burocracia diz o que está errado, mas não ensina como fazê-lo corretamente (TRINDADE, 1990, p. 273).

Seria, assim, impossível estabelecer parâmetros para todos os segmentos e organizações da área de informática dada a especificidade de problemas a serem resolvidos. Como tal, a tendência seria cada órgão desenvolver sistemas próprios, diferenciados de toda a administração pública.

Couto (1993, p.135.) propõe a implementação de uma “ampla rede informatizada” no setor público, tendo como precondições:

- ampliação dos aspectos normativos previstos no Decreto 518/92;
- ampliação de recursos para aquisição de *hardware* e *software*, além da capacitação de recursos humanos;
- elaboração e implementação de um “programa de informatização do setor público federal, entendido este como um programa de política governamental, o que o diferencia do Plano Diretor, uma norma de caráter geral”.

Este programa teria como princípios básicos:

- legislação da informação que normatize o seu uso, hierarquize os acessos e determine responsabilidades correspondentes à sua utilização;
- identificação dos dados disponíveis na administração pública, definindo quais as informações estratégicas para a ação governamental;
- identificação dos recursos existentes na administração pública, “abarcando pessoal qualificado, tecnologia de informação e informática, equipamentos”;
- interligação de máquinas e compartilhamento de recursos;
- desativação de bancos de dados e processos de geração da informação desnecessários ou redundantes;
- capacitação dos recursos humanos para lidar com a “nova tecnologia e as novas formas de gestão e de processos de trabalho representadas pela disseminação da informação informatizada”;
- compra de equipamentos sob critérios rigorosos, “antes que exista um Plano Diretor de Informática para o setor público”;
- “Padronização semântica dos dados”, condição necessária à integração do sistema e à descentralização das informações;
- facilidade de acesso, através de padrões específicos e hierarquizados, “uma vez que determinadas informações devem ser de acesso mais restrito”;
- incorporação das informações às contas públicas como bem econômico, considerado quando da elaboração da lei orçamentária;
- - integração dos usuários ao serviço de informática do setor público “como forma de conferir-lhes transparência e conferir eficácia à prestação dos serviços públicos”;
- - formação de profissionais de alta qualificação no setor de informação e informática;
- centralização das atividades de planejamento, controle da concepção e normatização da informação;
- descentralização das atividades de “execução da informação”;
- conjugação das atividades de coleta de informações e encaminhamento de processos administrativos.

¹¹ Suas funções encontram-se descritas no Capítulo 6.

O órgão incumbido da gestão da informática na Administração Federal é o Departamento de Informação e Informática (DINFOR) da Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação do MARE.¹¹

Nos diversos ministérios, a função *informática* encontra-se vinculada à de *modernização*, mediante as Coordenações Gerais de Modernização e Informática, normalmente subordinadas à Subsecretaria de Assuntos Administrativos da Secretaria Executiva. Evidencia-se, assim, a carga simbólica de ambas noções, de tal forma a configurarem a mesma estrutura organizacional. Modernização e informática são irmãs, ao menos do ponto de vista paterno: o Estado.

Atualmente a questão informacional no Administração Federal tem seu epicentro nas estruturas organizacionais e ações do setor de informática. Mais que isso: as próprias estruturas de documentação, tendem a estar subordinadas à área de informática. *As práticas de gestão de informação dos estoques informacionais constituem um subproduto das políticas setoriais de informática.* O profissional da área de computação já teria superado a fase em que considerava a tecnologia com um fim em si mesma. Ao fazê-lo, incorporou o domínio político e organizacional da gestão da informação, somando-se ao domínio tecnológico de que já dispunha.

Outros campos do setor informacional no Administração Federal, como arquivos, bibliotecas e centros de documentação, tendem a viabilizar mais facilmente os projetos de gestão da informação quando sob o domínio do setor de informática ou, no mínimo, com o seu aval. Há, portanto, uma relação de subordinação, o que difere da horizontalidade de um processo de interlocução no qual os recursos tecnológicos da informação são acionados de forma integrada e articulada na consecução de uma política de informação. Aliás, *não há políticas de informação na Administração Federal e sim ações esparsas de gestão da informação* desenvolvidas, com freqüência, a reboque dos projetos no campo da tecnologia da informação.

Um dos projetos de maior escala do MARE nesta área é a “Rede do Governo Federal”, previsto inclusive no Plano Diretor da Reforma do Estado. Instituída em novembro de 1996¹² — a ainda não implantada¹³ — a Rede de Governo será constituída pelo conjunto de recursos para a comunicação eletrônica do Governo Federal e interligação de diversos sistemas de informação governamental. Isto significa a implementação integrada e padronizada de serviços de rede e aplicações como: correio eletrônico, transferência de arquivos, agenda

¹² Instrução Normativa n.17 de 11 de novembro de 1996, publicada no DOU de 12 de dezembro de 1996.

¹³ Quando da coleta de dados no MARE, em outubro de 1997, não foram fornecidas informações sobre o grau de desenvolvimento deste projeto.

eletrônica, acesso à Internet, serviço de nomeação e endereçamento (diretório), *workflow* (geração, discussão simultânea, armazenamento, recuperação e transferência de documentos eletrônicos), intercâmbio eletrônico de dados e comércio eletrônico, dicionário de dados e acesso às bases de dados públicas; integração de sistemas de gestão pública, segurança e gerência de redes e videoconferência.

Um dos pontos principais desta proposta é a Internet. Como tal, um dos serviços da Rede de Governo é a “divulgação pública na Internet (*Web* do Governo do Brasil e *home pages* dos ministérios), instalada em dezembro de 1995”.

A Internet passa a ser adotada como “canal preferencial para a disseminação de informações e divulgação dos atos oficiais públicos do Governo Federal”(art. 7). Assim sendo, “cada ministério manterá disponível sua *home page*(...) com informações sobre o planejamento e acompanhamento de ações, dados estatísticos, legislação e atos normativos, suas publicações e artigos, sua estrutura organizacional, a agenda das suas autoridades” (art. 8). Conforme técnico do MARE, entrevistado em outubro de 1997, “*da mesma forma que informática virou sinônimo de tecnologia, Internet virou sinônimo de informação, de política de informação. E não é. Incrível. Isto não pode acontecer e isto está nos massacrando*”.

Analisando as *home pages* dos ministérios,¹⁴ ainda que de forma extensiva, pode-se afirmar que, em sua maioria, aproximam-se do modelo de um folder institucional, porém em formato eletrônico. Verifica-se a existência de um conjunto de informações dos mais diversos teores, com ênfase na divulgação das estruturas organizacionais, titulares de órgãos, legislação federal, planos de ações etc. De qualquer forma, é possível reconhecer o enorme potencial desse recurso tecnológico para a difusão da informação governamental. Constata-se, porém, uma profunda distância entre o discurso da transparência governamental e a efetiva disponibilização da informação governamental. Em nenhum dos ministérios, por exemplo, o cidadão poderá obter informações sobre um processo do seu interesse em tramitação pelos órgãos federais. Da mesma forma, chama atenção a completa ausência de referências aos serviços documentais dos ministérios, sejam arquivos, bibliotecas ou centros de documentação. Esta situação pode ser observada no quadro a seguir: no quadro apresentado a seguir:

¹⁴ Levantamento feito entre 23 e 30 de dezembro de 1997, abrangendo as *home-pages* de todos os ministérios, sem verticalizar, porém, em direção a órgãos da administração indireta.

Quadro 26. Acesso à informação governamental via Internet

	Informações sobre acervos e serviços de Arquivos e Bibliotecas	Informações <i>on-line</i> sobre processos dos cidadãos	Outras bases de dados
Presidência	N	N	N
MARE	N	N	Sistema de informações organizacionais do Governo Federal Licitações do Governo Federal
Aeronáutica	N	N	N
Agricultura	N	N	N
Ciênc. e Tecnol.	N	N	Mecanismo de busca na home page
Comunicações	N	N	Biblioteca virtual
Cultura	N	N	N
Educação	N	N	N
Exército	N	N	N
Fazenda	N	N	Restituição de imposto de renda de pessoas físicas Certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais
Ind. e Comércio	N	N	Mecanismo de busca na <i>Home Page</i>
Justiça	N	N	Relação das entidades de utilidade pública federal credenciadas
Marinha	N	N	N
Meio Ambiente	N	N	Biblioteca virtual
Minas e Energia	N	N	N
Pol.Latifundiária	N	N	N
Planejamento	N	N	N
Previdência	N	N	N
Rel. Ext.	N	N	N
Saúde	N	N	Recursos federais do SUS ¹⁵
Trabalho	N	N	N
Transportes	N	N	N

¹⁵ Sistema Único de Saúde.

8 TRANSPARECEM OS ATORES: AS DIÁFANAS FALAS

*Meu medo é a burocratização
das nossas cabeças.
(Entrevistado, 1997)*

Atores sociais como o *administrador* e o *profissional da informação* — membros do *corpus* burocrático do aparelho de Estado — protagonizam e coadjuvam a construção e a permanência da opacidade informacional do Estado brasileiro ao longo do ciclo da informação arquivística. Isto se dá no âmbito de um processo histórico complexo, mediante práticas e situações diversas como as descritas nos capítulos anteriores. Tais práticas relacionam-se, inclusive, com a inserção do administrador público no processo *informação/decisão/ação*, além do profissional incumbido do gerenciamento da informação ao longo deste processo.

O conhecimento do *Estado-aparelho* requer a análise das práticas dos seus agentes, produtores de classificações diversas no seu âmbito de atuação. Neste caso, *agentes da opacidade/transparência* em face de um objeto que lhes é simultaneamente intrínseco e extrínseco: a *informação*. Estes constituiriam personificações do Estado, agentes na produção de um poder simbólico, legitimando, em suas ações, um dado capital cultural. Conforme Bourdieu, diferentes tipos de capital¹ inserem-se num processo de concentração cujo resultado é o Estado, “detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores” (BOURDIEU, 1996, p. 99).

Para compreender a dimensão simbólica do efeito do estado, especialmente o que podemos chamar de *efeito universal*, é preciso compreender o funcionamento específico do microcosmo burocrático; é preciso analisar a gênese e a estrutura desses agentes do Estado (BOURDIEU, 1996, p.123).

Tendo como referência o conceito de *habitus* em Bourdieu, Mendonça (1995, p.76) sugere questões de ordem teórico-metodológicas na abordagem da atuação dos agentes presentes nas diversas situações de construção de hegemonia nos aparelhos do Estado, ou seja: “quem fala o quê, de que lugar e para quem? (MENDONÇA, 1995, p. 71).

¹ “capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, *capital cultural*, ou *melhor de informação*, capital simbólico...” (BOURDIEU, 1996, p. 99).

As lutas simbólicas pela imposição de uma dada visão do mundo social são sempre lutas pela imposição de uma “fala” ou “representação” legítima, destinada a mostrar e fazer valer uma dada realidade, que variará segundo as propriedades de posição de seus enunciadores. Cabe ao pesquisador deslindá-las para, ao fazê-lo, desnaturalizar a própria história, desconstruindo/reconstruindo uma realidade que — e disso ele não deve afastar-se — é também por ele representada, ainda que noutra tempo histórico. (MENDONÇA, 1995, p. 76).

Como recomenda-nos a Antropologia, há distâncias entre o que se diz, o que se faz e o que se diz sobre o que se faz. Evidentemente, estas três dimensões não são percebidas apenas pela escuta do outro. Até porque, “o sentido do que fazem os homens deve ser procurado menos no que dizem do que no que encobrem, menos no que as palavras expressam do que no que escondem” (LAPLANTINE, 1993, p. 133). Limites considerados, as falas auxiliam, porém, a revelar o seu sujeito, possibilitando alterações nas significações instituídas e suscitando novos significados.

O conceito de *representações sociais* mostra-se, assim, convidativo, impondo-nos, porém, alguns parâmetros. Vale observar, neste sentido, as ressalvas de Magnani (1988), sobretudo no que se refere à tentação de se buscar as representações sociais como uma espécie de imagem mental da realidade e não como uma reconstituição operada pelo cientista social. Por outro lado, na História da Cultura as representações sociais ganham uma dimensão não- contemplada nitidamente nas demais Ciências Sociais: o tempo, a luta de representações, as classificações e exclusões. Neste sentido, o Estado constitui um território de lutas entre “representantes”, como designa Chartier (1990) aos atores sociais presentes neste espaço, classificando, excluindo e construindo socialmente o seu tempo. Assim, no âmbito desta pesquisa entendemos como representações sociais “as concepções, imagens e visões de mundo que os atores sociais produzem e consomem no âmbito de práticas sociais diversas num tempo e espaço determinados”.

Tanto quanto as estruturas organizacionais, sistemas e demais recursos acionados no campo informacional do Estado, falas e práticas merecem ser observadas, considerando-se a especificidade histórica em que são geradas. Buscou-se, assim, contemplar uma das vias a partir das quais são produzidos e reproduzidos os mecanismos de *opacidade/transparência informacional* na administração pública brasileira.

Sob tal perspectiva, foram realizadas 19 entrevistas em outubro de 1997, em Brasília. Optou-se por uma amostra que — referida a uma abordagem qualitativa — sugerisse elementos à análise de dois atores fundamentais no processo de opacização informacional na Administração Federal: o *profissional da informação* e o *administrador-decisor*. A escolha desses atores teve como critério básico sua inserção em agências federais no período 1985-1997. Foram priorizados ministérios que refletem áreas fundamentais do Estado seja no que se refere à estruturação e controle do seu aparelho e ações — inclusive no campo informacional — seja em termos de funções

com forte impacto na vida social. Foram selecionadas, prioritariamente, agências do escalão superior da Administração Federal Direta. A opção pelos escalões superiores se justifica em função do caráter decisório dessas instâncias e sua relação com a produção e uso da informação arquivística.

Foram concebidas entrevistas abertas, calcadas num roteiro previamente elaborado, contemplando aspectos gerais e específicos aos dois segmentos de entrevistados:

- formação profissional e trajetória profissional do entrevistado;
- percurso profissional na Administração Pública Federal;
- situação da Administração Pública Federal, em termos globais, e em relação à gestão da informação;
- no caso do profissionais da informação: características gerais do serviço que dirige (acervos, gestão da informação, estrutura organizacional, usuários, recursos humanos, tecnológicos e legais etc) e relações com o campo profissional (associações de classe, mecanismos de atualização na área etc.);
- no caso do administrador-decisor: demandas de informação, uso da informação no processo decisório, avaliação dos serviços de informação aos quais recorre etc.

A seguir, o quadro de profissionais da informação entrevistados:

Quadro 27. Profissionais da informação entrevistados

Entrevistado	Instituição	Cargo	Formação
Adelaide Ramos e Corte	Presidência da República/Biblioteca	Bibliotecária	Biblioteconomia (Graduação e Mestrado)
Agenor Briquet de Lemos	_____	Ex-Diretor do IBICT	Biblioteconomia
Helena da Silva Simões	Ministério do Trabalho/Coordenação de Documentação e Biblioteca	Coordenadora	Biblioteconomia
Márcia Rebello Mendonça	Ministério da Educação/Coordenação de Documentação e Informação	Coordenadora	Pedagogia
Luiz Antônio Gonçalves da Silva	Ministério da Ciência e Tecnologia/IBICT/ Dept. de Disseminação da Informação Científica e Tecnológica	Chefe	Biblioteconomia Mestr. em Biblioteconomia; Doutorado em Ciências da Informação
Pedro Paulo Lemes Machado	MARE/Departamento de Informação e Informática/Coordenação Geral de Gestão da Informação	Coordenador	Contabilidade
Selma Duboc	Ministério da Saúde/Coordenação de Documentação e Informação	Coordenadora	Antropologia
Taís Márcia Carraca de Alcântara	Ministério da Justiça/Coordenação de Documentação e Informação	Coordenadora	Administração
Verone Gonçalves Cauville	Ministério da Justiça/Arquivo Nacional/Coordenação Regional do AN no DF	Coordenadora Regional	História
Viviane Barroso	Ministério da Fazenda/Coord. de Documentação e Biblioteca	Coordenadora-Substituta	Biblioteconomia

Os demais profissionais entrevistados compõem o seguinte quadro:

Quadro 28. Administradores-decisores entrevistados

Entrevistado	Instituição	Cargo	Formação
Adélio Martins	Ministério da Justiça/Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	Subsecretário de Planejamento e Orçamento	Economia
Ana Samico	Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Chefe de Gabinete	Direito
Gilberto Guerzoni	Senado Federal/ Consultoria de Assuntos Legislativos	Consultor/ ex-Secretário Geral do Mtb / ex- Secretário de Recursos Humanos do MARE	História; Gestão Governamental; Mestrado em Ciência Política
Guilherme Venâncio Santana	Ministério da Previdência/INSS/Assessoria de Planejamento Estratégico/Divisão de Estudos Econômicos	Assessor	Administração de Empresas
Heloísa Helena Martins de Oliveira	Ministério do Planejamento e Orçamento/ Secretaria de Orçamento Federal	Chefe de Gabinete	Comunicação Social
Henrique Oswaldo de Andrade	_____	ex-Subsecretário de Controle de Informática da SAF; ex-Subsecretário de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação do MARE	Economia
Jorge Pannazio	Presidência da República/ Secretaria de Assuntos Estratégicos/ Subsecretaria de Análise e Avaliação	_____	_____
Rejane Xavier	Ministério da Cultura	Assessora do Secr. Executivo	Filosofia
Vera Lúcia Petrucci	MARE/Escola Nacional de Administração Pública/Diretoria de Pesquisa e Difusão	Diretora	Pedagogia; Mestrado em Políticas de C&T

Evidentemente, o recorte do conjunto de entrevistados em dois segmentos não se define por uma rígida linha divisória. Muitos dos profissionais da informação entrevistados exercem funções de caráter decisório, dados os cargos que ocupam. No entanto, algumas especificidades podem ser observadas.

Entre os *profissionais da informação* constatamos uma incidência de formação em Biblioteconomia (50%), tendo dois (20%) realizado cursos de pós-graduação. Nenhum apresenta formação específica em Arquivologia. O tempo médio de atuação desses entrevistados na Administração Federal

é de 16 anos. Apenas um dos entrevistados revela formas de participação mais freqüentes em sua associação profissional. Em termos de gênero, há um predomínio de mulheres (70%).

Os *administradores-decisores* apresentam formação variada, o que talvez reflita a sua inserção em diferentes funções da administração Federal, ao contrário do grupo anterior. Dois entrevistados (22%) possuem pós-graduação. Em média, estes servidores encontram-se há 19 anos na Administração Federal.² Diferentemente do grupo dos profissionais da informação, predominam os homens (55%).

Em termos gerais, todos os entrevistados apresentam, portanto, formação no campo das Ciências Sociais, sendo 21% com pós-graduação. Em média, encontram-se há 17 anos em atuação na Administração Federal, situando-se, portanto, no marco cronológico desta pesquisa. Classificados por gênero, 63% dos entrevistados são mulheres.

A seguir, são apresentados os principais eixos de representações presentes nas falas desses atores.³

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entre os profissionais de informação, de forma bem mais evidente que entre os administradores-decisores, observa-se um profundo desconforto com o quadro atual da Administração Federal. Na maioria das falas, a administração tende a ser visualizada como um inóspito território, onde mudanças significativas parecem pouco prováveis. A referência fundamental para esta percepção, além da atual conjuntura governamental, é o passado vivido.

Antigamente a gente tinha uma frase que era bem característica de Brasília. E toda a minha fala está em Brasília, a Administração Pública Federal, um poder muito centralizado. A gente falava assim: resolve-se a seca do Nordeste na Esplanada dos Ministérios. Aí a seca continua até hoje. O que eu sinto é que, desde que eu entrei, as coisas, em alguns momentos, você tinha muita clareza dos papéis institucionais. Quando você trabalhava em qualquer instituição, você tinha clareza até da duplicidade de ações nas instituições. Você tinha muito definido o quadro institucional... Depois, isso perdeu-se. (...) A gente teve a oportunidade de passar o governo militar e pegar toda a transição, Governo Sarney, governo civil para a transição democrática. E a gente tinha mais clareza naquela época. Eu peguei um período de muita clareza do papel do Estado, das organizações, da sua importância. (...) Depois que acabou a ditadura, o governo militar, a grande esperança era que as coisas se resolvessem de forma mais transparente,

² Não foram incluídos nesta média dois ex-servidores e um entrevistado, atualmente no Poder Legislativo.

³ Optou-se por preservar a identidade dos entrevistados, quando das citações.

que fosse mais discutida (...) Veio o governo Sarney e as coisas embolaram demais. Havia muita negociação pra tudo. (...) As instituições, elas existem, mas se não existissem pouca diferença fazia.

Uma das dimensões mais presentes nesta avaliação da Administração Federal é a situação do servidor público.

O funcionário público foi relegado ao último plano. Ele não tem estímulo nenhum. Puxam o tapete dele o tempo todo. Então, ele se sente desestimulado. O que está acontecendo? Os crânios da administração pública estão saindo. As pessoas de melhor cabeça, as pessoas pensantes, as cabeças interessantes, que têm uma bagagem e têm uma trajetória importante saem e vão trabalhar fora como estou fazendo... As pessoas estão cada vez mais desestimuladas... As pessoas estão encostando, estão largando de mão. Tem gente que está deixando anos de trabalho para ir para a empresa privada e largando o serviço público, perdendo até direito a uma série de coisas porque não agüenta mais ficar.

As políticas não são bem definidas, do meu ponto de vista... O servidor público, por exemplo, que deveria ser o agente propulsor da execução dessas políticas, ele fica muito à mercê de tudo que acontece. E ele é muito impotente. (...) Todo o investimento em recursos humanos acabou, apesar do discurso ser exatamente o contrário... Quem está na máquina há vinte anos foi totalmente alijado desse processo. (...) Esse exercício da cidadania no serviço público está cada vez mais distante. É incoerente o que eu estou falando? Parece que sim. Parece, a sensação que eu tenho, é que quando era um governo militar a gente tinha muito mais voz como servidor do que agora. É uma bruta de uma incoerência, mas a sensação real é essa. Você era mais respeitado. (...) Por mais que você queira, o servidor que não está respeitado, motivado, ele deixa as coisas correrem de qualquer jeito... Outra incoerência: pra mim, as decisões são tomadas de gabinete, muito mais do que na época que efetivamente eram no governo militar. A gente não tinha tanta voz, mas eu acho que a gente tinha mais voz naquela época do que agora. E não vejo muita possibilidade de melhoria, não. Porque a gente não tem lideranças. As lideranças também acabaram.

Este quadro toca também os profissionais da informação.

Nós somos guerreiros, tá? A gente trabalha muito, luta muito pra atender o usuário, pra incentivar o usuário pra ir pra frente e a gente tem muita água fria em cima da gente. Muitas vezes você tem uma idéia e não consegue implantar. A gente continua, embora a mídia diga, por exemplo, que o setor público não é profissional, não é competente (...). Eu acho que tem um grupo de profissionais — eu não sei se só da informação — mas na informação a gente trabalha muito, a gente trabalha sério e é pouco valorizado, talvez até por culpa mesmo da mídia... A expectativa, eu não sei se é muito boa, não, mas a gente continua. A gente continuou até agora... Acho que a gente gosta do trabalho e a intenção da gente é que a informação seja aproveitada, veiculada realmente, que o usuário fique satisfeito.

Dado que, na administração pública, o campo informacional encontra-se na área-meio, esta inserção é analisada como um aspecto fragilizante.

A nossa área de informação é incrível. A gente luta assim com muitas dificuldades... Problemas de recursos, cortam primeiro na área meio. E a nossa área é sempre meio porque nós apresentamos documentos, dados importantes, dados básicos para que o profissional realize a sua pesquisa, realize o seu trabalho, o seu relatório, não é? Então, o seu trabalho final depende de nós, meio. Então, quando cortam recursos começam aqui pela parte meio...

A questão é mencionada também pelos demais profissionais.

Eu acho que a administração pública não valoriza a atividade-meio. Ela só valoriza a atividade-fim. Você pode conversar com qualquer pessoa que trabalha na parte administrativa que ela se sente um subproduto. Ela se sente relegada sempre ao último plano. Aqui é assim: pra área técnica primeiro porque o produto final é técnico. Agora, quem empurra a área técnica é a área administrativa.

AS MACROESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DE INFORMAÇÃO

A situação informacional da Administração Federal emerge nas falas, relacionadas, de imediato, à situação das suas macroestruturas de informação.

A Biblioteca Nacional, por exemplo, ela tem o espaço dela, legal, legitimado, de preservação da memória, mas ela não faz nenhuma ação para que este papel seja fortalecido no Estado e que uma ação política dela tenha reflexo no aparelho de Estado, nas organizações, no dia-a-dia. Se a Biblioteca Nacional estivesse trabalhando legal, estaria zelando para que as instituições estivessem preservando suas memórias... Ela poderia estar explorando este viés e não está... Ela sempre foi uma ação muito mais passiva do que ativa. O máximo que ela fez foi: “mandem pra mim o que vocês publicam”. Esta é uma postura muito passiva. Este espaço, ele podia estar ocupando. Então, é um espaço que está vazio...

A questão do Arquivo Nacional, acho que ele está mais perdido do que cego em tiroteio. E ele ainda se dá ao luxo de se satisfazer com ações muito pontuais. Então, ele não tem uma ação efetiva até nesta preservação também, na capacitação das pessoas. O Arquivo Nacional, eu diria que ainda ele poderia exercer um papel muito mais normalizador, muito mais efetivo dentro do Estado porque as coisas que ele trabalha são produzidas pelo próprio Estado. Então, ele não está ocupando espaço. As pessoas querem pensar em grandes sistemas sem pensar no dia-a-dia das instituições. E esse dia-a-dia é que vai construir os grandes sistemas. Enquanto esta base não estiver organizada, você não vai ter nunca um Sistema Nacional de Arquivos competente se não tiver um arquivo competente... Então, eu acho que o Arquivo Nacional não tem pensado também politicamente.

O IBICT — adoro aquela instituição, tenho um carinho enorme — mas também está perdido... Sabe por que eu digo que está perdido? Eu, como cidadã, não vejo ações deles. São órgãos que tinham que chegar no cida-

dão... O IBICT, num determinado momento, foi muito importante, é um órgão importante... Agora, ele não está conseguindo chegar no estabelecimento de políticas. Então, o que ele está fazendo? Ele está desenvolvendo ações para a sua sobrevivência. Então ele faz um convênio com a FIESP aqui... ele faz um convênio aqui, outro acolá. Ele tá conseguindo recursos para a sua manutenção no varejo. No atacado, não. Não tem políticas de informação nem para o setor de tecnologia — dentro ou fora do Estado — e nem para o setor de ciência — dentro ou fora do Estado... Então, você vê resultados legais, mas são pontuais...

O MARE é muito individualista. O MARE vive em função das características dos seus ministros. Nem as funções básicas dele são perseguidas numa função de política nacional. É muito cara de ministro... Dados cadastrais, isto aí não tem problema nenhum, está tudo bem organizado... mas não consegue passar disso.

Eu acredito que falta a liderança de alguma agência que possa fazer isso. A coisa está muito dispersa. Eu acho que as pessoas e os setores cada vez mais tendem a se fortalecer. Não há um fórum onde se... Acho que cada um está se organizando. Então, falta uma visão do todo disso aí, uma liderança, alguém que catalise isso, que reúna essas pessoas num fórum. Não há. O IBICT, ele não tem uma estrutura pra isso, não tem um mandato pra isso. Eu acho que isso passa um pouco por mandato. (...) O IBICT, apesar de tudo, ele sempre continuou como uma referência, como aquele órgão de política, tudo isso.

A sedução pelo sistemismo continua presente na Administração Federal. Em alguns casos, em nível ministerial.

A gente criou um sistema. A gente não tem estruturas ainda, mas pelo menos o sistema dizendo: protocolo, arquivo e biblioteca é tudo uma coisa só, é documentação. E precisa ser cuidado.

Os megassistemas, apesar das experiências fracassadas, seguem sendo um modelo para outras iniciativas de sistemas em curso na Administração Federal.

É, na verdade este troço que a gente está chamando de sistema, não deixa de ser uma grande rede... Ninguém fez questão de usar o nome sistema. Continuamos usando porque foi assim que ele entrou no Planejamento Plurianual. A nossa filosofia é muita mais de uma rede... Eu já tenho sentido que esse nome sistema cria, enfim mexe com coisas na cabeça das pessoas aí que não é o que a gente está pensando. Vamos ter que usar oficialmente porque foi assim que ele entrou no projeto.

As reflexões em torno de políticas de informação para o Governo Federal encontram-se praticamente ausentes. A única reflexão a respeito procede de um administrador-decisor e não de um profissional da informação.

Eu acho que tem diversas facetas esse problema. Uma coisa que me vem à mente é a questão do policy making. Não existe um processo sistemático de formulação de políticas setoriais. A coisa é feita muito na intuição, no faro, não há aquela preocupação de formulação das hipóteses, do trabalho de

construção progressiva, de teste. A coisa é feita muito de maneira personalizada, pelo dirigente maior. Você não tem um conjunto de políticas setoriais e essas políticas setoriais integradas numa política nacional. Isso evidentemente se reflete para os níveis mais operacionais ou gerenciais...

AS INFRA-ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DA INFORMAÇÃO

De modo geral, o setor informacional é visualizado, em especial pelos profissionais da área, como uma área periférica da Administração Federal. Esta periferação é ampliada ou minimizada em função do perfil do responsável pela área a que estão subordinados arquivos, bibliotecas e centros de documentação. Diretores “sensíveis” possibilitam um gerenciamento mais eficaz.

(...) de vez em quando você encontra uma pessoa que dá uma certa ênfase, um apoio muito grande na área de informação. Então, a gente tem que aproveitar estes momentos e investir bastante e melhorar cada vez mais. (...) E, a administração, geralmente, ela não dá prioridade pra área de informação, não é? Ela dá prioridade na hora de precisar da informação (...)

(...) infelizmente, é um setor que depende da chefia. Não existe o seu lugar preservado, não existe o seu lugar definido. Tanto que existem áreas de documentação nos ministérios que são setores, divisões... mas não existe o seu espaço definido: quadro de pessoal, quantificação, normas, regras, não existe, organograma... Isto, com certeza, facilitaria o trabalho. Hoje nós estamos dependendo do chefe ser receptivo ou não à área de documentação. Se ele é, a gente consegue crescer. Se não é, não cresce, não tem nada, não tem apoio, não participa de eventos, de capacitação... Não existe no Brasil, essa cultura de preservar a memória, de preservar a sua história. E isso permeia pela área de documentação e informação (...)

Os cabeças estão mudando, estão mudando e vêm sempre grandes intelectuais. Nós tivemos aí, desde 85 — uma gestão de grandes intelectuais do país e cada um na sua área de atuação. E todos eles, a maioria, grandes pesquisadores... eles não se interessam...

Além da desarticulação entre os setores de documentação e informação existentes na Administração Federal, um outro aspecto é considerado prejudicial ao pleno funcionamento desses serviços: a descontinuidade administrativa.

Sempre que chegava um presidente era uma instituição nova que se criava. Eu descobri isso quando em 95 eu fiz uma análise do acervo documental nosso. Aí eu fui constatando, período a período, qual era a prioridade dada à questão da informação, dos acervos documentais. E, no final, a gente tinha uma colcha de retalhos. Cada período, a prioridade era numa área e, no final, você não fez um conjunto, você fez uma colcha de retalhos. Você emendava, mas não tinha nenhuma lógica aquelas emendas que você fazia.

A descontinuidade administrativa é tão grande no Brasil que esta questão da informação como uma coisa maior, que dure mais tempo, uma coisa que passe de um para outro gerente, é uma coisa que não existe...

Se você não tem uma pessoa atuante, você não consegue ter continuidade... Todo administrador que entra, todo mundo entende de arquivo, todo mundo entende de protocolo, todo mundo entende do sistema que estava no órgão dele e traz para cá e tem que funcionar...

Quando o sistema de informação funciona é um sistema de informação muito operacional de dados ali, de coisas muito concretas e não das concepções, dos propósitos, das justificativas pra tomar uma determinada linha ou um determinado rumo. Isso, digamos, está neste processo político que acaba uma administração e começa tudo praticamente da estaca zero. Não há um processo acumulativo. O aprendizado é muito baixo.

As análises das condições do setor informacional da Administração Federal envolvem também as formas pelas quais os profissionais da área — sobretudo em nível gerencial — posicionaram-se em face das diversas alterações ocorridas após-85.

Tudo isso que passou, a gente perdeu em essência também... perda da essência dos acervos de informação que cada instituição deve ter pra cumprir o seu papel... Hoje a gente viu que a gente foi tão envolvido pelas mudanças, participando de processos de mudanças, discutindo, que a gente... a organização mesmo da informação que é o básico pra gente dar suporte pra outras informações, a gente perdeu... Eu acho que a gente não teve perspicácia um pouco pra ir mais adiante. Talvez hoje, numa reflexão pós, a gente faça isso. No dia-a-dia a gente estava até tentando chegar mais adiante... Você esqueceu de montar os acervos bem voltados para os objetivos da sua instituição.

Além disso, o setor informacional estaria hoje comprometido

porque nós temos profissionais cuidando de pedaços de cada coisa. Um cuida de livros, outro de arquivos, outros de informações em bases de dados e não juntou num profissional só, uma pessoa preparada para buscar a informação onde quer que ela esteja...

OS ARQUIVOS

Diversos aspectos que caracterizam a situação dos arquivos federais — abordada nos dois capítulos anteriores — encontram-se presentes nas falas dos profissionais da informação e do administrador-decisor. São enfatizados temas como recursos humanos, tecnológicos e físicos. Da mesma forma, são contemplados aspectos como a classificação e avaliação de documentos etc. Considera-se que a Lei 8.159, configurando o estatuto legal da informação arquivística, mesmo que timidamente, passa a ser um instrumento político na tentativa de se romper com o quadro vigente. Se de alguma forma o usuário interno é atendido em suas demandas de informação, a

maioria dos serviços visitados não atende o cidadão. Em geral, esta situação é atribuída ao fato de os arquivos encontrarem-se desorganizados ou em decorrência de trabalhos em andamento. De modo geral, estes serviços arquivísticos não são formalmente inacessíveis ao público externo. Todos admitem a possibilidade de acesso do cidadão, mas reconhecem que se trata de um tipo de consulta extremamente rara.

Um ponto freqüentemente destacado é a própria visibilidade dos arquivos dentro da Administração Federal.

A política é toma lá, dá cá... Primeiro que eu não tenho o que dar porque ninguém considera o meu produto... Só consideram o meu produto bom quando ele falha. Você só tem a visibilidade de que um sistema arquivístico é bom quando ele não te presta informação. Enquanto ele está te prestando é muito difícil você sugar do usuário que ele é um sistema bom... Então eu não tenho com o que barganhar. O gerente não dá muita importância enquanto aquilo não incomoda a ele... Na hora de jogar fora, eles não jogam. Fazem que não jogam mas enfiam em depósitos... Ela se deteriora, mas não é culpa sua. Eu guardei. O tempo matou porque o tempo não quer transparência.

Há muitos anos atrás a gente brincava: “vocês só lembram do arquivo ou do protocolo quando dá algum problema. Quando tá funcionando ótimo, ninguém lembra, não existe esta área”. Então, quando um gestor precisa: “ah, olha, eu preciso recuperar a documentação do projeto x”... então, corre-se, recupera-se aquilo. Ele não tem idéia, ele não tem a noção de como é que foi feito, porque recuperou-se tão rápido uma documentação, o tempo que se levou pra organizar um arquivo ou um fundo documental... A administração não é sistêmica. Não existe integração. Dentro dos ministérios, grandes projetos, grandes programas que deveriam estar integrados são ações isoladas. E a documentação, a mesma coisa. Ela está isolada, está alheada. Quando as áreas não têm espaço é que lembram de mandar pro arquivo. Chegou o final do ano: “Ah, não, tira essas coisas daqui, pelo amor de Deus”. Aí encham as kombis e mandam tudo para o arquivo. Não existe a visão de qual a importância de se mandar para o arquivo, do que se mandar para um arquivo, de quanto tempo isso fica lá, o que fica por um tempo...

A valorização do informação arquivística (e não necessariamente do serviço arquivístico) estaria relacionada às possibilidades de, em determinados momentos do processo decisório, o administrador ter suas demandas contempladas. Ainda assim, a tendência seria o administrador não valorizar a área.

Ele valoriza a informação. Ele pode não valorizar a área porque ele acaba jogando este trabalho para um assessor, o braço direito dele... Acaba que essa parte da informação fica por conta dessas assessorias. Até por falta de confiança, de acreditar que a área de documentação poderia estar também cuidando disso e prestando esta informação pra ele. Então, eles têm assessores que passam oito horas, dez horas por dia atrás de informação, atrás de documento que foi entregue num determinado lugar, se já respondeu, se

não respondeu, ligando pra amigos, informalmente, pra saber de documentos. Porque são documentos que nem passam por um registro. São documentos que entram direto, acabam não sendo registrados e ficam nas gavetas das assessorias.

Ele acha que ele pode prescindir de um trabalho desse porque na hora que precisa sai a secretária que nem louca fuçando tudo e procurando... As pessoas, muitas vezes, como são bem servidas por uma boa assessoria ou por escravas, vamos dizer assim... Este pessoal que está no poder, eles não têm metade da idéia do que aconteceu pra ele ter aquilo... Eles se preocupam muito em organizar a documentação quando eles vêem que estão abarrotados de papéis. Isso aí é uma outra preocupação. Aí não é com a informação. Aí se preocupam em chamar um arquivista pra organizar, contratam empresa, pagam um dinheirão pra fazer um trabalho desse. Por quê? Porque abarrotados de papéis, precisam de espaço. Não é preocupação com a informação. Esta preocupação com a informação nunca existiu e eu acho que continua não existindo...

As ações do Conselho Nacional de Arquivos, disponibilizando normas técnicas para a avaliação e classificação de documentos, sinalizariam perspectivas de mudanças no campo arquivístico federal.

a gente está vivendo um momento ímpar, uma série de instrumentos foram disponibilizados, as pessoas estão ávidas. É um momento muito rico, embora, a ponta, na área arquivística, continua muito carente e sem grandes soluções...

acho que falta é a linha de frente. Nós estamos normatizando muito, mas para aqueles que já têm gente pra fazer. E aqueles que ainda não têm gente pra fazer, acho que ainda vai ter um problema aí porque as normas existem, mas quem vai fazê-las, quem vai cumpri-las?

As possibilidades de uma política arquivística, porém, ainda não estariam claramente definidas. Esta definição passaria, inclusive, por eventuais pactos com o campo da informática, dado o seu predomínio absoluto na Administração Federal sobre a área documental/informacional, tal como abordado no capítulo anterior.

Eu acho que a gente trabalha hoje em nível muito instrucional mesmo, de estar dando instrumentos, de estar instrumentalizando, de estar trabalhando com procedimentos. Eu acho que a visão política maior ainda não se definiu. Pode até ser que elas estejam em grandes cabeças, as pessoas tenham uma noção do que seja... De repente tem alguém em algum lugar, em algum setor que tenha uma idéia do que seja isso, mas o que eu vejo é que há uma carência muito grande. Talvez até o caminho hoje tenha sido o inverso. “Não, vamos produzir, vamos trabalhar as pontas, vamos trabalhar como é que elas estão dando suporte e a partir daí gerar...” Porque, na verdade, você sempre chega num momento em que precisa ter uma definição política disso... Tanto não há uma política definida que há este choque até hoje. Quem é dono do quê... Quem deveria estabelecer esta política?

(...) Hoje o caminho é inverso porque quem domina, quem tem o apoio financeiro, de aparato, quem aparece são as áreas de informática... Hoje, o orçamento de um órgão, ele é uma parte substancial para área de informática...

O setor de informática na Administração Federal tende a ser visualizado como uma via de realocação da área arquivística.

(...) a informática empurrou a área arquivística... Com a evolução da informática, com a cultura da informática na Administração Federal, eu acho que isto acarretou buscar informações... a Internet, as pessoas começaram a se atentar pra isso.

Quem tem poder nesta área hoje é a área de informática. Se você consegue uma atuação em conjunto com isso e você tem apoio político... Eu só afirmo isso onde tem massa crítica.

Os limites e contradições desse processo encontram-se, porém, em algumas falas.

É como se houvesse uma grande competição em que as pessoas têm que ter tecnologia... “Meu órgão tem que ter a melhor rede. Eu tenho que ter a Intranet funcionando.” E o que nós vamos pôr na Intranet? Então, você não tem informação... Qual o âmbito de atuação dela hoje? Sem brincadeira, menu de restaurante, o que tem de feriado, o que não tem de feriado, alguma coisa do que vem de resenha de jornal. E aí não se consolida o uso, mas existe um potencial de tecnologia e suporte para que possa, a partir daí, ver o que você vai colocar... A informatização entra. É irreversível... Aí é que vem a questão crítica para verificar exatamente a qualidade da informação.

Você tem a tecnologia, você tem uma coisa como um pacote comprado pronto, mas você não desenvolveu nada para usar aquele pacote. Aí começam os problemas. Começam, não. Continuam os problemas. Aquela estória de digitalizar. Propõem pra você digitalizar tudo como antes era microfilmado. Então você não tem todo um trabalho prévio e aí vêm aqueles incautos que não conhecem nada e resolvem comprar tudo isso e aplicar...

Perspectiva de mudanças no quadro atual tenderiam a encontrar resistências na própria cultura da administração pública.

Existe uma grande frase aqui no Ministério... que eu acho bem característica do Brasil: manda quem pode, obedece quem tem juízo. É a coisa que eu tenho maior pavor de ouvir no mundo. Toda vez que você tenta suscitar qualquer discussão, a pessoa que está embaixo, que está vendo que aquela política é prejudicial... Você fala: nós temos que falar com o secretário... “Ah, que é isso,..? Manda quem pode, obedece quem tem juízo”. Isto, pra mim, é o absurdo do absurdo. Você trazer pra dentro de profissionais, às vezes muito bons, discurso de jogador de futebol quando o técnico tira ele de campo... Sabe, é o mesmo discurso. Este tipo de coisa é meio cultural. Já começou a entrar dentro da coisa do serviço público...

Do ponto de vista do administrador-decisor, os arquivos tendem a ser visualizados ou como um distante e intransponível universo (os “arquivos mortos” nos subsolos dos ministérios) ou como um instrumento cuja operacionalização remetesse ao senso comum mais estrito.

Eu tenho meu próprio arquivo porque eu tenho uma cabeça muito boa, graças a Deus, muito privilegiada. Então, eu lembro das coisas com muita facilidade. E aí, por exemplo, eu peço: eu quero um processo da Associação Brasileira de Administração Pública. “Ah, é? Vem em nome de quem?” Olha, quem assinou eu não sei, mas eu sei que é da Associação, chegou aqui em junho do ano passado, mais ou menos e o assunto é esse assim, assim. Aí, três dias depois o processo aparece! Aí, o que é que eu faço? O meu costume de trabalhar é o seguinte: eu faço um memorando, respondendo algum processo, alguma solicitação e, na minha cópia do memorando, eu coloco o número do processo ou o número do ofício que veio solicitando as informações e guardo comigo. Porque aí, na hora, eu vou aqui no meu arquivo — que não fica junto com o de todo mundo, entende? — eu vou aqui no meu arquivo e, mais ou menos pela data, eu acho...

(...) Quando cheguei no IPEA, o arquivo da chefia de Gabinete estava misturado, estava por assunto! Então, nós tínhamos uma infinidade de pastas porque, às vezes, havia uma pasta com um único papel. Aí, um dia eu resolvi desarrumar aquilo tudo. Peguei as pastas, abri tudo, botei tudo no chão, sentei no chão e separei aquilo tudo. E comecei a dar entrada no computador por data de chegada — pedi pra fazerem um programinha. Comecei então a organizar aquilo...

Eu precisava de um documento pra responder ao TCU. Eu falei: cadê o arquivo morto? “Está lá no subsolo.” Eu digo: É? E está organizado? “Não, não está organizado, não.” Eu falei: eu quero ver. Quando eu entrei dentro de um cofre, era um cofre gigantesco. (...) Estantes caindo aos pedaços. Tinha de tudo ali dentro, tudo misturado. Eu falei: jamais eu vou conseguir achar alguma coisa aqui dentro. Cadê a memória desse instituto? Cadê a memória disso aqui, gente? Pelo amor de Deus! Quem está zelando por isso? Aí mandei fotografar tudo e levei para o presidente. Nós fizemos um relatório, mandamos para o ministério porque uma providência tinha que ser tomada. Os documentos não podiam ficar apodrecendo desse jeito num cofre fechado que dava até arrepios de entrar dentro daquele negócio, escuro, sem luz, teia de aranha, uma coisa (...) Aí, inclusive, chamei [uma arquivista]... pra ver se ela fazia toda uma nova catalogação daquilo, arrumava e tal, mas implicava em custos e não se tinha dinheiro pra fazer. Eu não sei nem o que foi feito daquilo (...) O arquivo que eu deixei, uns três meses depois, a antiga presidente precisou de um papel... Eu digo: olha, está na pasta assim, assim, assim. “Ah, mas seu arquivo já foi jogado fora”...

O PÚBLICO E O PRIVADO

As observações em torno dos processos de privatização da coisa pública, repercutindo no uso da informação, são abordadas por diversos atores. Tende-se a considerar, nestes casos, a presença de uma visão “não pública” na administração pública brasileira cuja “montagem” orienta agentes públicos a agirem fora dos limites da “lógica pública”. Este desvio poderia ser identificado, inclusive, com a negligência da administração pública com o princípio da impessoalidade. Impessoalidade e fluxo da informação estariam intrinsecamente relacionados.

De todos esses grandes burocratas entre aspas que estão em cargos de direção na administração pública — não estou falando de políticos, mas daqueles que em princípio são burocratas de dentro da máquina — você provavelmente vai encontrar um número ínfimo, mas ínfimo dos ínfimos de pessoas desse grupo que entraram na administração pública pela via do concurso público. Uma coisa simples, pessoas que entraram por um processo impessoal na administração pública. Todas entraram por alguma forma de cooptação e acabam tendo uma rede de solidariedade e com uma visão muito pouco pública... uma visão de que ela [a administração] não deve ser impessoal e a informação não deve fluir. A informação só flui na administração pública quando se tem impessoalidade, em que as normas são todas iguais... A lógica deles não é a lógica da administração pública, da publicidade, da democracia, da legalidade, da impessoalidade. A lógica deles é a lógica da eficiência que muitas vezes precisa negar isso pra ter eficiência... Você tem a figura mais típica do tecnocrata que, em princípio, a informação é sigilosa porque essa é a lógica da iniciativa privada, da concorrência, que é inverso da lógica de república: você tem que divulgar para o cidadão... A gente vem de uma formação bastante tecnocrática e, como tal, retentora de informação. E esse grupo, ele continua à frente dos principais órgãos da administração pública.

A apropriação do público pelo privado estaria também expressa na forma pela qual a informação pública tende a ser objeto de interesses privados e, assim, instrumentalizada como exercício do poder.

Têm polícias, têm corporações militares que a área de estatística é feita por uma cara que ele, geralmente, é dono daquilo. Se ele resolver não te dar aquilo, ele vai te enrolar a vida inteira e você não tem aquele dado. E aquele dado pode ser fundamental pra denunciar uma situação social importante (...) mas o cara simplesmente acha que ele é o dono do pedaço, não dá e fica por isso mesmo... Isso é situação que persiste e não persiste só no interior do Brasil. Persiste em capitais importantes.

Há muito essa confusão dos técnicos que produzem informação... eles se sentem donos, autores, da informação pública...

A prática de dirigentes que se apropriam de documentos públicos após o período de suas gestões constitui um outro exemplo citado de uso privado da coisa pública.

Aqui no ministério nós estamos até trabalhando em relação a isso. Por quê? Nessa área que eu te falei, que tratava dos documentos particulares, que... consideravam particulares do ministro, quando nós fomos observar os documentos do ministro atual — e isso é uma definição da área de apoio, o ministro nem está sabendo disso nem os assessores... A área definiu como particular, por exemplo, as cartas de pessoas... Eles consideram que, como são cartas de particulares, pessoas físicas, eles consideram aquilo como também particular para o ministro... Então nós fomos observar as pastas onde eles organizam a documentação... Tem estas cartas assim, pedindo emprego, pedindo ajuda pra conseguir alguma coisa etc e está lá como carta particular. E o que acontece com estes documentos? Eles, no final da gestão do ministro, eles vão encaixotar isto pro ministro levar... Aí, eles foram me contar que na gestão do (...), eles encaixotaram tudo e chegaram para o assessor e falaram: “olha, a documentação particular está toda encaixotada” (...) Você imagina um ministério que cuida de assuntos tão ligados à sociedade, a quantidade de correspondência que recebe neste sentido. (...) Você percebe que muita coisa foi e – sabe-se lá Deus, pra onde. Porque com certeza estes ministros anteriores, estes dirigentes fizeram o que disso? Jogaram fora! Qual o interesse que ele tinha nisso? Nenhum! Eu acho que não teve nem como depois selecionar o que era particular, o que não era... A gente tem conhecimento que vários dirigentes levam também grande parte de documentos... Agora a gente tem visto que com a informática — porque a informação está dentro do computador — eles estão levando mesmo, assim, tipo varrendo o computador, até comprometendo desde coisas bem simples... Varre o computador todo. Aí você leva tudo em determinados momentos porque não tem muito tempo pra selecionar o que ele quer levar, o que não quer. Manda levar tudo e manda apagar tudo depois... Leva e compromete depois.

INFORMAÇÃO, PODER E PROCESSO DECISÓRIO

A relação entre informação e poder frequenta as diversas falas. Em algumas, é abordada como projeto político da ditadura militar com seqüelas no Brasil pós-democracia.

Essa questão da informação — que é uma coisa básica — eu acho que tem também um dado cultural importante. E esse lado cultural é que a gente precisa mexer... Tem a ver um pouco com os 20 anos de repressão. Informação ali era usada, digamos assim, pra oprimir. E isso talvez fizesse como que as pessoas “bom, então, não vamos construir mais nada porque depois isso muda, alguém vai lá olhar os meus arquivos, os meus dados e tal...”

A relação da informação com o poder mostra-se em outros casos naturalizada, filha deste, mas órfã da História.

Eu não sei se é porque as pessoas acham que detendo a informação elas detêm o poder... A impressão que eu tenho é essa. Se você divide a informação, você está dividindo o poder. Então, todo mundo segura a informação o

máximo possível... Eu acho que isto está presente na cultura da administração pública, infelizmente, porque as pessoas têm muito medo, porque todo serviço gira em torno do poder, principalmente aqui em Brasília. Quem tem poder, tem mais status. As pessoas são respeitadas pelo poder que elas têm, pelo cargo que elas exercem... Eu acho uma grande bobagem, mas aqui as pessoas se comportam deste jeito. (...) Determinadas épocas você fica exausta porque você precisa da informação e a pessoa é reticente.... Eu uso de toda a paciência que eu posso. Aí, quando a paciência já se esgota, aí eu entro duro mesmo porque aí não tem jeito. Eu abro o jogo: “Você tá pensando o quê? Que ficar segurando essa informação você vai ganhar alguma coisa com isso? Não vai ganhar absolutamente nada”.

A disputa pelo controle da informação no próprio aparelho de Estado é também mencionada.

Uma coisa que a gente tem uma resistência grande na parte técnica é de uma Secretaria dar acesso aos documentos pra outra Secretaria (...) A resistência do técnico: “Como que fulano de tal vai saber? Este documento é meu. Tá na minha mão” (...) A visão que se tem de “poder é informação”. Então a informação tem que ficar para mim. O acesso à informação, isso é uma coisa muito difícil de você ter porque as pessoas não passam.

A importância da informação no processo decisório parece reconhecida na razão direta das dificuldades em obtê-la.

A informação é uma coisa básica pra você tomar uma decisão. Nos mecanismos do Poder Público, principalmente do Poder Público Federal, que houve um certo dismantelamento do pensamento da máquina voltada para a questão do planejamento estratégico, do planejamento até, digamos assim, operacional, se nota que é muito frágil e muito tênue, digamos assim, os dados informativos pra você decidir. Normalmente, infelizmente, o Poder Público decide — claro, não posso generalizar, não ficaria bem generalizar — mas, assim, em grandes momentos, nessa questão de você decidir, muito em cima do fato que acontece. A gente costuma dizer que a gente é um pouco bombeiro das situações e não, digamos assim, atores de gerenciamento delas, como deveria ser. (...) Na administração federal, a gente tem poucos órgãos que têm cultura e têm bases de dados que subsidiam a ação (...) No geral, a gente termina trabalhando ou com dados formais, de relatórios que aparecem ou através de, digamos assim, de uma combinação desses fatores com a sociedade civil ou pela relação que você tem com alguém que você sabe que já faz este tipo de trabalho. A gente tem este problema no Brasil. As informações não batem, as fontes não batem. Dependendo de onde você puxa, a coisa é completamente discrepante. Então, é preciso construir um pouco isso. (...) Todo mundo diz: “é preciso a gente acabar com a violência policial”. Sim, mas é quanto esta violência policial? É no Brasil todo? Ela está localizada nas grandes capitais? Quantas pessoas sofrem violência policial? Se você perguntar, eu não vou saber porque os dados não têm, o boletim de ocorrência é um horror.

Grande parte das vezes a informação demora a chegar. Eu sou uma pessoa muito agitada e eu trabalho com uma pessoa também que quer tudo pra daqui a quinze minutos.(...) A informação tem que estar sempre atualizada e eu tenho muita dificuldade em conseguir este tipo de informação.

Na perspectiva do profissional da informação, o próprio administrador-decisor não utiliza plenamente a informação disponível na administração.

O controle [da informação] efetivamente existe. O controle existe mal e porcamente porque ele [o administrador] não utiliza a informação, utiliza loucamente, pra momentos, não é? (...) No momento dela circular, ninguém sabe trabalhar com a democratização da informação.

Em alguns casos, coloca-se o excesso de dados (tomado como excesso de informação) como um obstáculo ao processo decisório.

No nível em que eu me encontro, eu acho que a gente tem até informação demasiada. E é um dos maiores problemas do serviço público hoje que se levanta. É isso: o excesso de informação que nós temos, mas não temos como depurar para realmente melhor utilizar estas informações... Há um excesso de informação. Só que as pessoas não têm interesse de pesquisar essa informação. Elas têm interesse sim de obter a informação já acabada...

O uso efetivo dos sistemas de informação em apoio ao processo decisório pode encontrar limites inerentes à própria estrutura geral da Administração Federal.

Estes sistemas, na verdade, apesar de darem essa visão ampla de você democratizar o uso da informação, na verdade eles são extremamente controladores... Ele é frágil porque na verdade é um sistema que está sendo operado por pessoas que estão insatisfeitas, que ganham mal... Então ele é assim, um sistema que gera a transparência da informação em tempo e hora.... mas se a pessoa entrou com aquilo [o dado] errado ali, você nunca mais vai saber... É onde falo para você que é cultural, acho que até folclórico... As pessoas não têm visão mesmo de qual seria a importância da informação. O próprio técnico, quando ele fala, ele acha que é só naquele âmbito dele...

AS REDES DE INFORMAÇÃO PARALELAS

A precariedade das estruturas de informação, de um lado, e uma cultura política que se expressa na privatização da coisa pública valorizariam um certo tipo de informação cuja circulação e uso se dão no âmbito de redes paralelas de informação .

Você tem redes de informação informais que, às vezes, são muito mais importantes do que qualquer uma dessas redes formais. Você teve um problema também porque muito dessa informação formal se perdeu no início do governo Collor... Isso aí acabou destruindo muito algumas estruturas formais de informação que a gente tinha na administração pública. Ainda que não fossem tão públicas, ainda que estivessem muito dentro da lógica tecnocrática, mas você tinha entidades que trabalhavam com a informação. Aí, as pessoas acabaram indo mais ainda pro esquema informal porque não existia mais aquela fonte formal de informação.

Uma expressão dessas redes é a chamada “rádio-corredor”.

Essas realmente é que passam as informações verdadeiras, que valem a pena. Nós chamamos de rádio-corredor pelo fato de que ela passa, muitas vezes, boatos, mas que são características de tendências que vão se efetivar no serviço público.

É a única informação que corre na velocidade desejada. É a informação da rádio-corredor. Atinge todos de uma só vez. As outras informações deveriam ser assim, não é?

A busca pela informação informal insere-se num circuito que se estabelece a partir de uma teia de relações pessoais entre os agentes públicos. É o caso do controle de seu capital informacional pelo superior hierárquico, barganhado com o agente que lhe é hierarquicamente inferior.

... muitas vezes eles [os chefes] necessitam que nós façamos algum trabalho, mas não podem colocar informação devido a fator de sigilo, de quebra de hierarquia, de princípios da estrutura, não é? Então eles repassam informação tipo assim, diríamos assim, em conversas quase informais e numa situação de conta-gotas, sabe? Pequenas doses pra você saber só o mínimo pra fazer o trabalho. Então, muitas vezes, informações deles é que são mais interessantes e que fazem o nosso trabalho ter o resultado final positivo.

A hierarquia pode, porém, ser contornada pelo “prestígio pessoal” na obtenção de informações.

As [informações] de caráter informal... dependem de ter uma teia de pessoas e de locais pra contato. Aí fica mais fácil ainda. A máquina pública, por si só, já tem esta qualidade. Fica bem mais fácil. Agora, depende da teia e do seu prestígio nesta teia. Aí facilita muito mais ainda. Desculpe ter que dizer esta palavra “prestígio”, mas é a realidade. (...) Porque entender a máquina é fácil, mas não adianta. Se você não tiver um amigo do amigo que te indica: olha é aquele local ou “diga que fui eu que mandei”, você não consegue informação com facilidade também não... Dependendo da informação que você queira, se ela estiver a um nível muito elevado, normalmente tem esta dificuldade de acesso. Se for, por exemplo, uma informação corriqueira como pesquisas, dados, informações leves, tudo bem. Agora, diretrizes, propostas ou tendências das diretrizes ou das propostas de trabalho, aí já é diferente. Aí, já tem que ser acessado a um escalão mais superior. E necessita de que tenha este prestígio pra acessar esta teia...

OPACIDADE E TRANSPARÊNCIA

Embora a opacidade informacional não se restrinja àqueles documentos de caráter sigiloso, esta é uma das dimensões mais flagrantes. Do ponto de vista dos profissionais da informação, não se visualiza no seu campo de ação a informação sigilosa. A opacidade informacional gerada pelo segredo não se encontra aí localizada. Documentos sigilosos não constituiriam os acervos gerenciados pelas estruturas de documentação/informação. Tampouco os entrevistados demonstram familiaridade com o Decreto 2.134 que regulamenta a classificação de assuntos sigilosos. A opacidade gerada no bojo destas estruturas periféricas distancia-se da opacidade gerada nos gabinetes do primeiro escalão da Administração Federal.

Este tipo de documento era restrito a gabinete. Tinha um setor próprio para isso(...) O que vem para o arquivo geral é público. Qualquer usuário pode vir e consultar. (...)Eu acho que essa parte de sigilo aí, não vai pra arquivo, não, tá? Nós não vamos receber nada! Existe algum órgão que deve estar guardando este tipo de documento. Deve ter porque não deve ter sido destruído, não é?

Aqui no ministério não vejo nenhuma discussão em relação a isso.

Em suas falas, os profissionais da informação tendem a reconhecer historicamente o sigilo na administração, porém desconhecem a sua construção no cotidiano em que se inserem. Como tal,

não tem nada sigiloso, mas também ninguém acessa. (...) E tem outra coisa: quando tem este tipo sigiloso nunca vai descer nas áreas menores. Nunca fulaninho vai saber o que é aquilo, ele não existe... 'Se alguém disser que existe, eu nego, entendeu?'

Vai sempre haver informações que nunca vão chegar a gente. Por mais que a gente trabalhe, inclusive as [informações] formais. Tem gente que entra por outras vias e não passa pela documentação... Sempre vão haver documentos que a área de documentação não vai conseguir localizar pelo fato de ser uma documentação sigilosa.

Aqui a gente não lida com isso. Você acredita? Parece incrível porque as coisas aqui que são, vamos dizer, sigilosas, vamos dizer assim, está em nível de secretário-executivo e ministro... E aquilo que é sigiloso, sigiloso, sigiloso, uma coisa absurda que ninguém possa ter acesso, eles guardam em cofres dentro da sala deles... E é muito pouca coisa, digamos assim, que tem algum grau de sigilo, que precise trancar... Vou dizer com franqueza: um ministro, um secretário, eles não se preocupam com isso. Quando eles acham que é muito sigiloso, eles guardam dentro da gaveta trancado ou levam pra casa...

Vale observar que, com frequência, tal como já abordado anteriormente, são mencionados cofres como espaços do sigilo.

Eu não sei te dizer o que foi feito ou que é feito dos documentos desse cofre, entendeu? Se eles são eliminados, se eles são levados quando o dirigente

*vai embora, se ele deixa de ser reservado num determinado momento (...)
Às vezes ele é reservado até que o assunto se torne público, por exemplo.
Depois, então, não justifica mais ele ficar no cofre.*

O critério de classificação dos documentos sigilosos seria exclusivamente do administrador, e o profissional da informação não estaria presente neste processo.

É tipo assim: da forma que está, tá indo bem. Eu nunca fui chamada a tratar disso no ministério... Nós temos que priorizar algumas outras fases, até mesmo de preparação dos servidores.

No âmbito do administrador-decisor, o sigilo tende a ser considerado um aspecto eventual do processo decisório.

Às vezes ocorre em casos que são bem justificados, que envolvem segurança, que envolvem alguma operação que vai envolver muitos interesses e, se vazar, ela termina se frustrando: segurança de vida, informações que a motivação — pelo menos no meu entender — estaria justificada. No cotidiano, aquelas coisas mais reservadas e tal, eu nunca senti muito presente no ministério. Não vou dizer que não existe, mas na minha experiência no ministério, muito poucos. Só em alguns casos, como eu te falei ...

Em alguns ministérios tem o carimbo “reservado”, “top secret”... Existe este tipo de documento realmente, mas o que ocorre dentro da minha instituição, em particular, eu observei o seguinte: não há um real, efetivo controle deste tipo de documento. Existem estes documentos, mas devido ao fluxo ser tão elevado e nos números pecuniários propriamente ditos, os números em dinheiro, monetários serem tão elevados, não sabemos dizer se aquilo é ou não é reservado mais, se aquilo é ou não é secreto porque nossos bancos de dados são muito abertos, apesar de ter senhas, tudo o mais... Uma informação de 300 milhões de reais seria secreta? Esta é a questão que eu levantei. E a pessoa falou: não, não é. Se houver um erro nestes 300 milhões, também não é uma informação secreta? Não, porque não há um conceito estabelecido de informação secreta e não-secreta no meu setor especificamente.

Considera-se, porém, que em alguns órgãos a prática do segredo estaria banalizada.

Agora, em outros órgãos eu tenho visto o contrário. Um ofíciozinho dirigido a tal pessoa já é secreto. Uma carta de um deputado para um ministro é considerado secreto. Já no meu órgão, não. Um bilhete de um deputado, de um senador pedindo alguma coisa, não é considerado secreto...

Por exemplo, das reformas estruturais que o governo está pedindo, muitas informações são consideradas sigilosas ainda... porque dependendo do que for difundido a nível de servidor público hoje, algumas informações, se forem liberadas, vai criar uma confusão sem controle no serviço público hoje em dia.

A administração pública seria naturalmente inclinada ao segredo.

A administração é pouco transparente internamente por natureza dela mesma, pela estrutura burocrática, já dizia Max Weber porque foi ele que criou esta máquina toda... É uma naturalidade dela. Apesar do fluxo de informações que nós possuímos, as informações-chave sempre vão ser retidas...

Uma das procedências históricas mais recentes da tendência ao segredo na Administração Federal seria o processo de esvaziamento do DASP, sob o contexto da ditadura militar: um amálgama de daspianos razoavelmente alijados dos núcleos do poder e o viés tecnocrático emergente.

A política que gerou o Decreto-lei 200 colocou toda aquela cultura daspiana pro lado (...) Para a área de administração não foram estes tecnocratas. Lá acabou ficando o velho burocrata o que detinha o seu poder por deter informação, esse burocrata que tinha o seu pequeno nicho de poder ali pela informação que ele detinha e que não ia pra frente (...) E aí as únicas pessoas que detinham a informação não passavam em absoluto. Tudo era um grande sigilo, tudo era secreto. Você tinha fatos pitorescos, coisas que saíam no Diário Oficial. Você ia lá pedir informação e era sigiloso, coisas que haviam sido publicadas no Diário Oficial. Precisava da autorização quase do secretário pra dar as informações mais elementares... Mesmo no Governo Sarney. A cabeça das pessoas não muda tão facilmente e a lógica da coisa foi caminhando pra tornar tudo cada vez mais secreto.

O espaço do segredo na Administração Federal, ainda que significativo, estaria menos amplo, se comparado com a ditadura militar.

Tem caminhado pra diminuir essas restrições, mas acho que isto ainda está muito presente porque basicamente as pessoas que estão no topo (...) uma pseudoburocracia que são os antigos tecnocratas (...), ... eles têm a cabeça ainda no período anterior... Isto tem mudado na área de administração bem recentemente... A disponibilização de dados pela administração hoje é bastante rica.

Alguns órgãos da Administração Federal, teriam uma vocação mais direcionada para a construção da opacidade. É o caso do Ministério da Fazenda, área fundamental para qualquer projeto de uma administração pública *accountable*.

Os relatórios de administração financeira do Tesouro, eles eram feitos de tal forma que você não conseguia comparar nem um mês com outro. A informação era tão escondida ali, atrás do instrumento, criado pela Constituição pra divulgar a informação... Eles acabavam servindo pra muito pouca coisa. A informação era tão escondida ali dentro que você não tinha acesso. Aliás, quase toda a área do Ministério da Fazenda é informação secreta. O segredo é uma coisa fundamental lá...

Um exemplo que, inclusive, representaria um segmento da *noblesse d'État* da Administração Federal é a Secretaria de Orçamento do Ministério da Fazenda.

É uma área altamente secreta. Tudo é sigiloso. E quando é divulgado, é num formato absolutamente incompreensível. Tem um tipo de linguagem

que você tem que ser um iniciado. E, às vezes, quando eles querem dar informações, eles se tornam herméticos pelo volume de informações. Eles te mandam quinze volumes sobre aqueles assuntos, o que na prática significa a mesma coisa de não mandar nada. Você não consegue recuperar a informação que você quer naquele volume de dados... Estes grupos têm conspirado intensamente contra a democratização, a abertura, a impessoalidade no seio da administração pública...

As possibilidades de uma administração pública mais transparente pendem entre o pólo do discurso isolado de uma prática transformadora e o da democracia como possibilidade de superar a opacidade.

A transparência é um discurso que vem vindo mas que eu acho que não se resolve, não. Todos vêm falando dessa transparência no Estado. Qualquer reuniãozinha, qualquer workshop que a gente vai fazer, vai um secretário, um ministro falar: “ah, a transparência do Estado, a democratização...” E não se leva a efeito. Agora, fica meio difícil você dizer o porquê. Se é uma coisa cultural da não percepção da importância da coisa... Acho meio difícil porque é tão na cara a importância da informação e as pessoas utilizam ela o tempo todo, não é? Ela está com você o tempo todo. Agora, quando você fala em organizá-la por que assusta? Por que é besteira?

Você não pode dizer que o regime democrático está garantindo maior transparência ao Estado, mas certamente a diferença está na possibilidade que o regime democrático leve à transparência do Estado.

A sociedade civil encontra-se pouco presente no conjunto das falas, especialmente entre aquelas do profissional da informação. Opacizada em face do Estado, a sociedade civil aparece representada na figura do cidadão “desinformado”.

Falta muito do próprio cidadão e da própria imprensa saber como buscar a informação. Às vezes, a informação até existe, mas há uma falta de conhecimento de como buscar informação.

Mas também tem um pouco a desinformação da sociedade brasileira a essa possibilidade de exigir do Estado. A Constituição instituiu uma série de instrumentos jurídicos que garantem juridicamente esse tipo de coisa.

O conjunto de falas expressam dois segmentos que, apesar dos aspectos em comum, diferenciam-se em sua inserção no aparelho do Estado. A diversidade, inclusive hierárquica, entre os administradores-decisores é mais evidente que entre os profissionais da informação. Há, portanto, maior homogeneidade entre os profissionais da informação, seja enquanto campo de ação, seja como lócus que ocupam na escala organizacional. Ainda assim, alguns elementos perpassam ambos os segmentos.

Considerando o universo pesquisado, a tendência é caracterizá-los mais próximos de uma função coadjuvante que protagonista no processo de construção da opacidade informacional. Tomando-se o Estado como relação, o jogo dos protagonistas e coadjuvantes se inscreve nos teores das lutas soci-

ais em curso. O cidadão “desinformado”, menos que mero espectador, atua neste espetáculo como contra-regra.

A ausência de protagonismo explícito entre os atores entrevistados, como é possível observar, não significa uma presença fora do epicentro da questão. Sua capacidade de produzir classificações a respeito é uma expressão da sua importância fora e dentro do campo informacional da Administração Federal. Como tal, constituem agentes na produção do poder simbólico da informação no aparelho de Estado e na sociedade civil. Atuam, assim, no processo de legitimação do capital informacional do Estado. Isto só é possível porque, de alguma forma, agem em diferentes escalas na produção da opacidade e, em alguns casos, na busca pela transparência. Se não impõem suas falas de forma explícita, buscam, de alguma forma, legitimá-las. No caso dos profissionais da informação, procura-se fazer valer uma dada realidade — a das estruturas de informação documental — quase irreconhecível no interior do próprio aparelho de Estado. Cumprem, assim, o seu inexorável destino no aparelho do Estado, percorrendo caminhos entre a freqüente opacidade e a rarefeita transparência, entrecruzando-os com os matizes-atalhos desses pólos: a translucidez e a diafanidade.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes.

A construção do discurso em torno da transparência do Estado não se plasmou, porém, em ações da gestão pública que superassem um elemento estrutural do Estado brasileiro: a sua opacidade informacional. Algumas estruturas informacionais forjadas sob o signo da transparência, forjadas no acidentado percurso do Estado nos últimos anos, pouco minimizam a dimensão histórica da sua opacidade informacional. O translúcido e o diáfano são dimensões reduzidas num Estado marcadamente opacizado.

A transparência informacional do Estado, prevista nos princípios constitucionais de 1988, permaneceu aquém da sua opacidade informacional, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado no Brasil e sua reprodução. Um traço histórico do Estado brasileiro, a opacidade constitui uma das suas características estruturais, expressa tanto em conjunturas de governos autoritários como naqueles de teores democráticos. A opacidade informacional não é uma questão de governo. Trata-se de um atributo do Estado e um tributo pago pela sociedade civil.

Este percurso histórico demonstra que a informação produzida no aparelho de Estado revela-se não só como um instrumento de igualdade, mas também de desigualdade. A informação para a cidadania, enquanto projeto de igualdade, parece colidir com a própria vocação autoritária do Estado brasileiro, incapaz de forjar políticas sociais compensatórias básicas.

Considerando-se a pressuposta função do Estado na redução das desigualdades e o seu trajeto, no Brasil, como agente reprodutor de desigualdades, confrontamo-nos com os limites dessa atuação. Em consequência, as reflexões sobre a informação governamental pós-85, especialmente a de natureza arquivística, pouco freqüentaram (e freqüentam) os embates sobre o papel do Estado brasileiro. A discussão sobre as políticas públicas de informação encontra-se praticamente ausente da agenda política dos governos pós-85, além de ignorada pela sociedade civil. Este silêncio procede inclusive das diversas agências governamentais voltadas para a gestão da informação como arquivos, bibliotecas, centros de informação etc.

Tendo em vista as fases de produção da igualdade na perspectiva de Openheim (1993), é possível constatar estarmos sob uma distribuição de

sigual da informação, sem que ainda tenhamos contemplado as possíveis regras de sua “distribuição para os necessitados”. Isto antecederia em muito o modelo de políticas públicas calcadas em igualdade de oportunidades, condições e resultados. E, certamente, envolveria a reflexão sobre tais “necessitados”, ou seja, a imensa quantidade de excluídos do mercado e da arena política. Além desses, quais os teores de necessidades daqueles que, mesmo presentes no mercado e na arena política, padecem de situações de desigualdade? Que informação seria capaz de, no âmbito de políticas de melhoria de condições de vida, ultrapassar ou minimizar estes graus de exclusão? Em face da possibilidade — nada simples — de se responder a tais questões, como e por quais atores do Estado e da sociedade civil seriam concebidos os mecanismos de socialização de estoques informacionais governamentais? Tais questões tendem a estar ausentes, seja no plano das políticas públicas, seja no plano acadêmico.

A opacidade informacional do Estado permite, portanto, ser abordada como expressão e mecanismo de produção de hegemonia de classes dirigentes e instrumento de dominação e exclusão. Além de se manifestar no próprio aparelho de Estado, a opacidade encontra também suas possibilidades de produção e reprodução na sociedade civil. A opacidade informacional é, portanto, relacional. A não-informação governamental favorece, assim, a produção de consentimento ativo por parte de grupos socialmente excluídos (em todos os sentidos, inclusive do ponto de vista informacional).

O Estado no Brasil não aciona, portanto, suficientes mecanismos de modo a favorecer o pleno controle da sua “escrita” do ponto de vista da racionalidade da gestão informacional. Pensá-lo enquanto “território relacional” de dominação das classes dirigentes significa reconhecer que este nível de controle talvez seja suficiente ou adequado para a utilização do aparelho estatal pelas classes dirigentes ou bloco no poder.

Se os monopólios fiscal e militar não são suficientes para definir o Estado moderno, talvez seja possível conceber uma terceira dimensão deste: seu monopólio informacional. Monopólio informacional produtor e produzido por um capital informacional que encontra nos arquivos uma das facetas da sua objetivação. Diferenças históricas caracterizam as formas pelas quais estes monopólios informacionais são produzidos no interior do Estado, suas agências e agentes, bem como seus graus de utilização como aparelho hegemônico.

No Brasil, a captura do Estado, privatizando-o por instrumentos escusos, significa o inverso da estatização da sociedade e conseqüente penalização sistemática dos desorganizados e excluídos. Este monopólio informacional tem sido acentuadamente “privatizado”, apesar de sua natureza pública, além de insuficientemente publicizado. A este monopólio estaria associado um alto grau de “distribuição desigual da informação”. Portanto, opacizar a informação governamental mostra-se uma estratégia de (re)produção e gestão desse monopólio informacional. Até porque, no Brasil, opacizar o capital

informacional é uma forma de controlá-lo. Também neste sentido a opacidade informacional configura-se como mecanismo de construção de hegemonia.

Cabe ainda observar que, talvez para o modelo de Estado em vigor no Brasil, a opacidade informacional não represente um obstáculo para os que o dominam e sim para os dominados. Uma política de gestão da informação não seria fundamental para o controle do Estado pelas classes dirigentes (aliás, o processo histórico parece comprovar esta hipótese). Talvez, inclusive, a racionalidade intrínseca à gestão da informação como saber de Estado comprometesse mecanismos de exercício do poder. Por exemplo, ao potencialmente comprometer a função das redes de informação calcadas em relações pessoais no decorrer do processo político-decisório.

Ao nos defrontarmos com as trilhas percorridas pela Administração Pública Federal e os horizontes que atualmente se desenham em torno desta instância, verifica-se com muita evidência o caráter centralizador e autoritário do Estado no Brasil. Falta sociedade civil e sobra sociedade política nas complexas e pouco democráticas relações entre ambas ao longo da História do país. Falta, sobretudo, um Estado capaz de justificar-se em face de suas obrigações coletivas.

Na construção da lógica interna da Administração Federal, macroestruturas de informação como o Arquivo Nacional e o MARE constituem fonte e receptáculo dos diversos projetos que foram se sucedendo em nome, por exemplo, de uma modernização cujo discurso mantém-se incólume a períodos autoritários ou democráticos. Modernização conservadora, como convinha.

Os anos 80 são pródigos na elaboração de diagnósticos governamentais em nome de tais projetos. Em alguns setores da Administração Federal, chega a ocorrer a ampliação de seus recursos informacionais. Esta tendência, no entanto, se dá à margem da formulação de qualquer política global de informação. Além de aspectos como recursos humanos quantitativa e qualitativamente insuficientes e a aquisição pouco criteriosa de recursos tecnológicos, verifica-se o caos informacional da Administração Federal na sua teia de estruturas organizacionais e nos contenciosos legais entre seus aparelhos.

Os acervos dos arquivos públicos sinalizam, neste quadro, um processo de constituição de um patrimônio documental que resulta e, em alguns casos, ressalta a opacidade informacional do Estado. Por outro lado, privilegiam a sua transparência informacional mediante escassos conjuntos documentais que, monumentalizados, são disponibilizados para o cidadão. E o fazem sob a perspectiva de exercitarem uma função pública tomada como neutra a partir de práticas informacionais que tendem a ser consideradas não menos neutras por um dos seus principais agentes: o profissional da informação.

No Brasil, o Estado prescinde dos arquivos como mecanismo de legitimação, mas não como agências do poder simbólico. Porém, é como reserva de opacidade do Estado que os arquivos públicos tendem a se constituir em fonte de poder simbólico. A periferização da informação arquivística e dos arquivos públicos no aparelho de Estado é uma das expressões dessa característica.

O capital informacional do Estado não se exerce, no caso brasileiro, exclusivamente pelo seu uso. O não-uso dos arquivos públicos, em decorrência da opacização, contribui como tal para a violência simbólica do Estado. Sem uma profunda politização da situação dos arquivos públicos do país pelo conjunto de atores a eles relacionados, dentro e fora do aparelho de Estado, a tendência é a perpetuação e naturalização das condições que os remetem ao lócus periférico onde se encontram.

A informação arquivística — essencialmente relacionada com a gestão dos aparelhos de Estado — é alvo de maiores reflexões por parte do Arquivo Nacional até o início dos anos 90. No entanto, persiste desqualificada como objeto de práticas gerenciais condizentes com a sua função para o administrador público ou o cidadão. Nem a moldura constitucional e legal que adquire garante-lhe reverter este quadro. Se há hoje condições legais para exercer o direito à informação governamental, o cidadão não tem garantido acesso intelectual ou mesmo físico aos estoques informacionais federais. Neste campo, o processo de democratização gerou avanços, mas manteve um quadro ainda muito próximo do período autoritário anterior. Até porque o próprio Estado não se democratizou.

A solução sistêmica, de caráter totalizante, via mega e meta-sistemas de informação, sobrevive nos anos 90 à revelia de 20 anos de fracassos deste tipo de iniciativa. A formulação de políticas informacionais coloca-se, no máximo, como produto — sempre a formular — desses sistemas e não como um elemento que necessariamente os antecede, caso se justifiquem. Se algo de inovador pode ser apontado nestes projetos é a incorporação da retórica da “democratização da informação” entre seus objetivos, aspecto reiterado nos discursos dos seus principais atores. A sociedade civil, porém, tende a continuar tão ausente quanto nos anos da regime militar.

Depois de várias tentativas — algumas implementadas parcialmente — de reforma administrativa, o projeto em curso ultrapassa esta dimensão para designar-se como reforma do Estado. É preciso agora minimizar o Estado — mal necessário ao fundamentalismo do mercado — pela retração da esfera pública. Pela via das “organizações sociais”, o Estado se exime, pulveriza suas ações sem um controle nítido, estimulando, nas palavras de Renato Lessa, uma política sem alteridade, neutra, despolitizada, alimentada pela insipiência do sistema partidário. Ao se desqualificar a esfera estatal, ignora-se que o avanço da democratização implica a ampliação das funções do Estado porque, neste cenário, há mais cidadãos e, portanto, mais

demandas por políticas e ações públicas. Historicamente, o Estado só foi “mínimo” quando a cidadania era também mínima.

Mais uma vez a questão informacional encontra-se periférica ou ausente do que se toma como “funções essenciais” do Estado. Tal ocorre na mesma conjuntura em que se discute a crise do Estado social no Brasil sem que jamais este qualificativo tenha feito parte efetiva da agenda estatal. Sob a mesma lógica, é possível reinventar um Estado tão mínimo a ponto de prescindir da informação como recurso estratégico às suas funções e à sua democratização. Trata-se da absoluta naturalização da opacidade e da exclusão informacional.

A reversão da opacidade como parte do caráter do Estado brasileiro implica, portanto, que se reagende a transparência como meta política e prática informacional. O cenário de mudanças necessárias para tal inclui necessariamente a sociedade civil, expressa nas contradições de classe que lhe são inerentes e presentes no próprio aparelho de Estado. Afinal, o conjunto de recursos de informação também constitui o Estado e, como tal, é parte da arena de lutas que aí se travam.

Não se deve menosprezar a possibilidade de que a construção recente de um aparato jurídico e retórico em torno da transparência do Estado possa relacionar-se com a emergência de forças sociais contra-hegemônicas. Certamente a transparência do Estado continua ainda demasiadamente opaca.

Talvez, porém, a opacidade informacional — e não ainda a informação — comece a tornar-se mais transparente. Não tanto na dimensão do Estado que se relaciona ao Governo Federal, cuja corrosão de estruturas informacionais é cada vez mais evidente. Esta perspectiva vem-se esboçando onde a aproximação Estado-cidadão seja talvez das mais imediatas: no plano dos poderes municipais, sob um novo pacto federativo. A descentralização da gestão da coisa pública, democratizando-a pela via da participação da sociedade civil, vem sendo experimentada em alguns governos locais. Talvez neste cenário seja possível entrever políticas públicas que minimizem a exclusão informacional, promovendo-se a construção progressiva de espaços informacionais de transparência do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Revisão do Estado brasileiro : uma visão de síntese. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O leviatã ferido* : a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1991.
- ALMINO, João. *O segredo e a informação* : ética e política no espaço público. São Paulo : Brasiliense, 1986.
- AMPUDIA MELLO, J. Enrique. *Institucionalidad y gobierno* : un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública. México, DC : Archivo General de la Nación, 1988.
- ANNUAL REPOR OF THE QUÉBEC OMBUDSMAN. Québec : Sainte-Fay, 1995.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). *Cadastro nacional de arquivos federais*. Brasília, DF, 1993.
- _____. *Proposta para um programa de modernização dos sistemas arquivísticos dos países latino-americanos*. Rio de Janeiro, 1988.
- BADIE, Pierre, BINRBAUM, Pierre. *Sociologie de l'Etat*. Paris : Grasset, 1970.
- BARRETO, Aldo de A. Por uma economia política da informação : a informação no mundo da técnica. *Revista de Pós-Graduação da ECO*, Rio de Janeiro, v. 3, 1992.
- BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro* : a arte de ser mais igual que os outros. Rio de Janeiro : Campus, 1992.
- BELLIGINI, Silvano. Hegemonia. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, 1994.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção* : um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro : Relume-Dumará : ANPOCS, 1995.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- _____. *Direita e esquerda* : razões e significados de uma discussão política. São Paulo : Ed. da UNESP, 1995.

- BOBBIO, Norberto et al. *Estado, governo e sociedade* : para uma teoria geral do político. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1990.
- BOTTOMORE, T. B. *As elites e a sociedade*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1965.
- BOURDIEU, Pierre. De la maison du roi à la raison d'État : un modele de la gènese du champ bureaucratique. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*. Paris, v. 118, p. 55-68, jun. 1997.
- _____. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo : Perspectiva, 1987.
- _____. *La noblesse d'État* : grandes écoles et esprit de corps. Paris : Les Éditions de Minuit, 1989.
- _____. *O poder simbólico*. Lisboa : Difel, 1989.
- _____. *Razões práticas* : sobre a teoria da ação. Campinas : Papyrus, 1996.
- BRAIBANT, Guy. *Les archives in France*. Paris : La documentation française, [s. d.].
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF : Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 173, de 29 de junho de 1994. Dispõe sobre competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, v. 132, n. 123, p. 9665, jun. 1994. Seção I.
- BRASIL. Lei nº 8159, de 9 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, v. 29, n. 6, p. 455, jan. 1991, Seção I.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Decreto n. 1048, de 21 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Sistema de administração dos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da reforma do Estado*. Brasília, DF : Câmara do Estado ; MARE, 1995.
- BRAUD, Philippe. *Science politique : L'État*. Paris : Éditions du Seuil, 1997.
- BRETON, Thierry. *La dimension invisible* : le dêfis du temps et de l'information. Paris : Odile Jacob, 1994.
- BROBLIO, Francesco Margiotta. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- BRUSSARD, B. K. Information resource management in the public sector. *North-Holland Information and Management*, [S. l.], n. 15, 1992.

- BUCCI, Odo (Ed.). *Archival science on threshold of the year 2000*. Macerata : Università degli Studi di Macerata, 1992.
- BUCI-GLUCKSMAN, Christine. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1990.
- BURDEAU, Georges. *L'État*. Paris : Éditions du Seuil, 1922.
- BUSNEL, Françoise et al. *Le mots du pouvoir*. Paris : Éditions Vinci, 1995.
- CAMARGO, Ana Maria. Informação, documento e arquivo : o acesso em questão. *Boletim da AAB/Núcleo Regional de São Paulo*, São Paulo, n. 11, maio/ago. 1993.
- CAMARGO, Aspásia. O novo pacto federativo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 1, jan./jul.1994.
- CAMPOS, Anna M. Accountability : quando devemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990.
- CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1976.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Contratos de gestão e a experiência francesa de renovação do setor público*. Brasília, DF : SAF/ENAP, 1993.
- CARNEIRO, Dirceu, MALIN, Ana Maria Barcelos, ROCHA, José Ezil Veiga da. Informação e informática. *Cadernos do Cedesen*, Brasília, DF, n. 2, 1991.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas : Papirus, 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. Entre a liberdade dos antigos e a dos modernos : a república no Brasil. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, 1989.
- CARVALHO, Kátia de. Cidadania : direito à informação e à comunicação. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 100, p. 9-30, jan./mar. 1990.
- CARVALHOSA, Modesto (Coord.). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.
- CASTOR, Belmiro V. J., FRANÇA, Célio Francisco. Administração pública no Brasil : exaustão e revigoração do modelo. In: CASTOR, Belmiro V. J. et al. *Estado e administração pública : reflexões*. Brasília, DF : FUNCEP, 1987.
- CERRONI, Umberto. *Política*. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- CHARTIER, Roger. *A história cultural entre práticas e representações*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1990.
- CHATELET, François, DUHAMEI, Olivier, PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1990.

- CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência* : aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo : Brasiliense, 1996.
- _____. *Cultura e democracia* : o discurso competente e outras falas. São Paulo : Ed. Moderna, 1980.
- CHEIBUB, Zairo B., REIS, Elisa P. Pobreza, desigualdade e consolidação democrática. *Dados* : Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 233-259, 1993.
- CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. *Information et transparence administrative*. Paris : PUF, 1988.
- COMISSÃO ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO DO ACERVO DOCUMENTAL - CEPAD. *A importância da informação e do documento na administração pública brasileira*. Brasília, DF : FUNCEP, 1987.
- COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, 1992.
- CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. (Brasil). *A política nacional de arquivos* : a ação do Conselho Nacional de Arquivos. Rio de Janeiro : 1997.
- CORTES, Adelaide Ramos et al. Os serviços de informação do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 3, jan./abr. 1994.
- COSTA, Célia Maria Leite. *Memória e Administração* : o Arquivo Público do Império e a Consolidação do Estado brasileiro. 1997. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- _____, FRAIZ, Priscila Moraes Varella. Acesso à informação nos arquivos brasileiros. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 75-92, 1990.
- COSTA, Frederico L., CAVALCANTI, Bianor S. Mudança organizacional no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 82-106, nov. 1990/jan. 1991.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Dualidade de poderes* : introdução à teoria marxista de Estado e revolução. São Paulo : Brasiliense, 1987.
- _____, NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Modernização. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília, DF : Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.

- COUTURE, Carol, ROSSEAU, Jean-Yves. *Les archives au XX^e siècle : une réponse aux besoins de l'administration et de la recherche*. Montréal : Université de Montréal, 1982.
- _____, DUCHARME, Jacques, ROUSSEAU, Jean-Yves. L'arquivística a-t-elle trouvé son identité? *Argus*, [S. l.], v. 17, n. 2, juin 1988.
- _____ et al. *Les fondements de la discipline archivistique*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1994.
- CRONIN, Blaise. Esquemas conceituais e estratégicos para gerência da informação. R. *Escola Biblioteconomia da UFMG*, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, set. 1990.
- CURITIBA. Escola Municipal de Administração Pública. *Pacto federativo e as relações intergovernamentais*. Curitiba, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo : Saraiva, 1995.
- DEBBASCH, Patrick. *La transparence administrative en Europe*. Paris : CNRS, 1990.
- _____. Participação e planejamento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, jul./set. 1991.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo : Cortez, 1994.
- DERVIN, Brenda. Information-democracy : an examination of underlying assumptions. *Journal of the American Society of Information Science*, [S. l.], v. 45, no. 6, p. 369-385, 1994.
- DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Brasília, DF : Câmara dos Deputados, 1990.
- DIAS, Edmundo Fernandes et al. *O outro Gramsci*. São Paulo : Resgate, 1996.
- DINIZ, Eli. Crise, reforma do Estado e governabilidade. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- _____. Governabilidade, governance e reforma do Estado : considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996.
- DOMINGUEZ LUIS, José Antonio. El derecho de información administrativa : información documentada y transparencia administrativa. *Civitas : Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, n. 88, out./dez. 1995.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 1, jan./jul. 1994.
- DOWS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Stanford : [s. n.], 1956.

- DRAI, Raphael. L'Etat-soft et la communication administrative. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. *Information et transparence administrative*. Paris : PUF, 1988.
- DRAIBE, Sonia, HENRIQUE, Wilnês. “Welfare state”, crise e gestão da crise : um balanço da literatura internacional. *Dados : Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, fev. 1988.
- DREIFUSS, René. *Política, poder, Estado e força : uma leitura de Weber*. Petrópolis : Vozes, 1993.
- DUCHEIN, Michel. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos : un estudio del RAMP*. Paris : Unesco, 1983.
- DURHAM, Eunice. A construção da cidadania. *Novos Estudos CEBRAP*, [S. l.], n. 10, p. 24-29, out. 1984.
- EAGLETON, Terry. *Ideologia : uma introdução*. São Paulo : Ed. da UNESP : Boitempo, 1997.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder : formação do patronato político brasileiro*. São Paulo : Edusp, 1975.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado : uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.
- FERREIRA, Nilda. *Cidadania : uma questão para a educação*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1993.
- FIORI, José Luís. *O vôo da coruja : uma leitura não-liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro : EdUERJ, 1995.
- FONSECA, Maria Odila. *Direito à informação : acesso aos arquivos públicos municipais*. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.
- FONTES, Virgínia. *A dimensão invisível da violência : a exclusão “moderna e eficaz”*. Niterói, 1995. Mimeogr.
- FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. Rio de Janeiro : Graal, 1979.
- FREDDI, Giorgio, Teoria da organização, In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- LE GOFF, Jacques. Memória/história. In: ENCICLOPÉDIA Einaudi. Porto : Imprensa Nacional : Casa da Moeda, 1984.

- GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Além do Estado e do mercado : a busca de novos parâmetros na institucionalização da informação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 3, set./dez. 1994.
- GRAMSCI, Antonio. *A concepção dialética da História*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1995a.
- _____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1995b.
- _____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1995c.
- GROLIER, Eric de. *The Organization of information systems for Government and public administration*. Paris : UNESCO, 1979.
- GRUPO de trabalho: os serviços de informação do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 3, jan./abr. 1994.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, DF, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *O cidadão e o Estado : a construção da cidadania brasileira : 1940-1992*. Fortaleza : Edições UFC, 1994.
- HEREDIA HERRERA, Antonia. *Archivística General : teoría y práctica*. Sevilla : Diputación Provincial, 1991.
- JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos : apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, 1990.
- JARDIM, José Maria. O conceito e a prática de gestão de documentos. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, dez. 1987.
- _____. A face oculta do Leviatã : gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 119, n. 1, jan./abr. 1995.
- _____. Política nacional de arquivos. In: SOARES, Iaponan (Org.). *Arquivos e documentos em Santa Catarina*. Florianópolis : Arquivo Público do Estado, 1985.
- _____. O problema dos arquivos administrativos na América Latina. In: SEMINÁRIO DE DESCRIÇÃO ARQUIVÍSTICA, 1., 1991, Santiago do Chile.
- _____. *Relatório de situação dos Arquivos Públicos na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai*, Rio de Janeiro : Arquivo Nacional ; Associação Latino-Americana de Arquivos ; Conselho Internacional de Arquivos, 1987.

- ARDIM, José Maria. *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*. Niterói : EdUFF, 1995.
- JEGOUZO, Yves. El derecho a la transparencia administrativa : el acceso de los administrados a los documentos administrativos. *Documentación Administrativa*, Madrid, n. 239, jul./set. 1994.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado* : para além de mitos e dogmas. Brasília, DF : ENAP, 1992.
- LACLAU, Ernesto, MOUFFE, Chantal. *Hegemony and socialist strategy* : towards a radical democratic politic. Londres : Thetford Press, 1985.
- LAPLANTINE, François. *Aprender Antropologia*. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- LOBO, Thereza Larque. Descentralização : cenários e perspectivas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 3, set./dez. 1994.
- LOCHAK, Danièle. Secret, sécurité et liberté. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. *Information e transparence administrative*. Paris : PUF, 1988.
- LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. São Paulo : Cortez, 1995.
- MACHLUP, F., MANSFIELD, U. (Ed.). *The study of information* : interdisciplinary messages. New York : J. Wiley, 1993.
- MALIN, Ana Maria Barcelos. A desordem federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 3, set./dez. 1994.
- MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *A fala dos homens* : estudo de uma matriz de um Estado do mal-estar. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- MARCELINO, Gileno. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, DF : FUNCEP, 1988.
- MARSCHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1967.
- MARTÍNEZ COMECHE, Juan Antonio. *Teoría de la información documental y las instituciones documentales*. Madrid : Síntesis, 1995.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidades e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, jan./mar. 1989.
- MARTINS, Humberto Falcão. *A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado*. 1995. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

- MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil : uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, DF, n. 8, 1997.
- MATOS, Aécio Gomes de. Alienação no serviço público. *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasília, DF, n. 1-4, p. 28-33, 1994.
- MEDEIROS, Antonio Carlos, BRANDÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 4-53, maio/jul. 1990.
- MEIRELLES, Fernando de Souza. *Administração da implementação dos recursos de informática*. 1991. Tese (Doutorado). – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, 1991.
- MENDONÇA, Sonia. Por uma sócio-história do Estado no Brasil. In: IPHAN. *A invenção do patrimônio : continuidade e ruptura na constituição de uma política de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro, 1995.
- MENDONZA ZUNIGA, Ramiro A. Notas sobre el acceso a la documentación administrativa (acerca de la publicidad, la transparencia y el secreto). *Revista de Derecho Público*, Santiago do Chile, v. 59, p. 243-275, 1996.
- MICELI, Sergio (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo : DIFEL, 1984.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1972.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento : pesquisa qualitativa em Saúde*. São Paulo : Hucitec ; Rio de Janeiro : Abrasco, 1992.
- MORAES, Ilara Harhammerli Sozzi. *Informações em saúde : da prática fragmentada ao exercício da cidadania*. São Paulo : Hucitec ; Rio de Janeiro : Abrasco, 1995.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 118, n. 1, jan./jul. 1994.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil : clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, Eliane Braga de. *A contratação de terceiros nos serviços arquivísticos da administração pública federal em Brasília*. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação e Documentação) - Universidade de Brasília, 1997.
- OPPENHEIN, Felix E. Igualdade. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira : cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo : Brasiliense, 1988.

- PASTORI, Giorgio. Administração Pública. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Cidadania e Res publica : a emergência dos direitos republicanos. *Texto para discussão ENAP*. Brasília, DF, n. 15, 1997.
- _____. Da administração pública à administração gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- _____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, n. 1, jan./abr. 1997.
- PINHEIRO, Lena Vânia. *A Ciência da Informação entre sombra e luz : domínio epistemológico e campo interdisciplinar*. 1997. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- _____. *Políticas públicas de informação para o novo século*. Rio de Janeiro : IBAC, 1994.
- POIRMEUR, Yves. Transparence et secret administratif dans les debat politique. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDE. *Information e transparence administrative*. Paris : PUF, 1988.
- A POLÍTICA nacional de arquivos : a ação do Conselho Nacional de Arquivos e do Arquivo Nacional. Rio de Janeiro : Arquivo Nacional, 1997.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1990.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro : Graal, 1985.
- _____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo : Martins Fontes, 1984.
- QUEIROZ, Jailza de Souza. *Política arquivística na Administração Pública Federal : estudo realizado no Centro de Documentação da FUNARTE*. 1995. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia) – Universidade Federal Fluminense, 1995.
- RANGEON, François et al. *Information e transparence administratives*. Paris : PUF, 1988.
- REIS, Elisa Pereira. O Estado Nacional como ideologia : o caso brasileiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 187-203, 1988.
- _____. Opressão burocrática : o ponto de vista do cidadão. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 161-179, 1990.
- RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Controle interno e paradigma gerencial. *Texto para Discussão ENAP*, Brasília, DF, n. 17, 1997.

- ROBERGE, Michel. *La gestion de l'information administrative* : application globale, systémique et systématique. Québec : Documentor, 1992.
- ROBIN, Jacques. *Le danger d'une société de l'information*. [on line]. Disponível : <http://www.monde-diplomatique.fr/md/1996/05/robin/2775.html>.(capturado em 12 nov. 1997)
- ROCHA, J. Elias Dubard de M. *Poderes do Estado e ordem legal*. Recife : Ed. da UFPE, 1994.
- RODRIGUES, José Honório. Acessibilidade do público aos documentos. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 4-5, n. 2, 1, jul./dez. 1989 - jan./jun. 1990.
- RUSS, Jacqueline. *Les théories du pouvoir*. Paris : Librairie Générale Française, 1994.
- SADER, Emir. O Estado imoral. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 dez. 1997.
- SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Dados* : Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 25, p. 27-37, 1994.
- SALOMÃO, Luiz Alfredo. Sobre a reforma do Estado no Brasil. *Estudos/IUPERJ*, Rio de Janeiro, n. 93, nov. 1996.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. *Reforma Administrativa no contexto da democracia*. Brasília, DF : DIAP, 1997.
- SANTOS, Reginaldo Souza, RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, out./dez. 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro : Campus, 1994.
- _____. Fronteiras do Estado mínimo : indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: VELLOSO, J. P. dos Reis (Coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1992.
- SÃO PAULO (Estado). Departamento de Patrimônio Histórico. *O direito à memória* : patrimônio histórico e cidadania. São Paulo, 1992.
- SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. A tecnologia da informação na Reforma do Estado. *Texto para Discussão ENAP*, Brasília, DF, n. 6, 1997.
- SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF : Ed. da UnB, 1993.
- SCHWARTZMANN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. In: CASTOR, Belmiro V. J. et al. *Estado e administração pública* : reflexões. Brasília, DF : FUNCEP, 1987.
- _____. Desempenho e controle na reforma administrativa. *Texto para Discussão ENAP*, Brasília, DF, n. 8, 1997.

- SILVEIRA, José Paulo Bandeira da. Estado capitalista e pós-estruturalismo. *Temas*, Rio de Janeiro, 1992.
- SOLER, Salvador. *Poder local e planejamento participativo : teoria prática do exercício de participação popular*. [on line] Disponível: <http://www.emprel.gov./pcr/secpolitica/ppb/poder.html>. [capturado em 23 out. 1997].
- SOUZA, Celina. A crise do Estado e do seu aparelho. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 17-30, jul./set. 1991.
- SOUZA, Helena de Miranda Rosa e. Rio de Janeiro : transferência da capital federal e seus impactos na esfera da informação e documentação. *Informare*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 1995.
- SOUZA, Renato Tarciso Barbosa de. *Arquivos administrativos e massas documentais acumuladas : busca de novas soluções para velhos problemas*. 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação e Documentação) - Universidade de Brasília, 1995.
- SPANOU, Calliope. Les associations face à l'information administrative : les cas de l'environnement. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. *Information e Transparence administrative*. Paris : PUF, 1988.
- SPINK, Mary Jane Paris. *A cidadania em construção : uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo : Cortez, 1994.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis : Vozes, 1994.
- TRAGTEMBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo : Ática, 1974.
- TRINDADE, Antonio José Ferreira. Aspectos táticos da administração de informática : a visão de um dirigente. In: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Instituto de Administração. *Estratégias de informatização da Administração Pública*. São Paulo, 1990. Mimeogr.
- TURNER, Bryan. *Equality*. Londres : Ellis Horwood, 1986.
- UNITED STATES OF AMERICA. *Circular N. A-130 : memorandum for heads of executive departments and establishments/managements of federal informations resources*. Washington, DC : White House, 1996.
- WARLICH, Beatriz. *Reforma administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro : Ed. Guanabara, 1979.
- VALLET, Odon. *Administration et pouvoir*. Paris : Flammarion, 1995.
- _____. *L'État et la politique*. Paris : Flammarion, 1997.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Estado democrático e información : el derecho a ser informado*. Asturias : Junta General del Principado de Asturias, 1994.

ZÉMOR, Pierre. *La communication publique*. Paris : PUF, 1995.

ANEXOS

Anexo A

LEI N. 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991

Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos privados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º – É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação.

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

Art. 3º – Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º – Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos que serão prestadas no prazo da lei, sob penas de

responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º – A administração pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma da Lei.

Art. 6º – Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa.

CAPÍTULO II

DOS ARQUIVOS PÚBLICOS

Art. 7º – Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias.

§1º – São também públicos os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por instituições de caráter público, por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos no exercício de suas atividades.

§2º – A cessação de atividade de instituições públicas de caráter público implica o recolhimento da sua documentação à instituição arquivística pública ou sua transferência à instituição sucessora.

Art. 8º – Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

§1º – Consideram-se documentos correntes aqueles em curso ou que, mesmo sem movimentação, constituam objeto de consultas freqüentes.

§2º – Consideram-se documentos intermediários aqueles que, não sendo de uso corrente nos órgãos produtores, por razões de interesse administrativo, aguardam a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

§3º – Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

Art. 9º – A eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter públicos será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

Art.10. – Os documentos de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis.

CAPÍTULO III

DOS ARQUIVOS PRIVADOS

Art.11. – Consideram-se arquivos privados os conjuntos de documentos produzidos ou recebidos por pessoas físicas ou jurídicas, em decorrência de suas atividades.

Art.12. – Os arquivos privados podem ser identificados pelo Poder Público como de interesse público e social, desde que sejam considerados como conjuntos de fontes relevantes para a história e desenvolvimento científico nacional.

Art.13. – Os arquivos privados identificados como de interesse público e social não poderão ser alienados com dispersão ou perda da unidade documental, nem transferidos para o exterior.

Parágrafo único – Na alienação desses arquivos o Poder Público exercerá preferência na aquisição.

Art. 14. – O acesso aos documentos de arquivos privados identificados como de interesse público e social poderá ser franqueado mediante autorização de seu proprietário e possuidor.

Art.15. – Os arquivos privados identificados como de interesse público e social poderão ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas.

Art. 16. – Os registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil ficam identificados como de interesse público e social.

CAPÍTULO IV

DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ARQUIVÍSTICAS PÚBLICAS

Art.17. – A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1º – São Arquivos Federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2º – São Arquivos Estaduais o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o Arquivo do Poder Judiciário.

§ 3º – São Arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4º – São Arquivos Municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

§ 5º – Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.

Art. 18 – Compete ao Arquivo Nacional a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Executivo Federal, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda, e acompanhar, e implementar a política nacional de arquivos.

Parágrafo Único – Para o pleno exercício de suas funções, o Arquivo Nacional poderá criar unidades regionais.

Art.19 – Competem aos arquivos do Poder Legislativo Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Legislativo Federal no exercício de suas funções, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art.20 – Competem aos arquivos do Poder Judiciário Federal a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de cartórios e secretarias, bem como preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda.

Art.21 – Legislação estadual, do Distrito Federal e municipal definirá os critérios de organização e vinculação dos arquivos estaduais e municipais, bem como a gestão e acesso aos documentos, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Lei.

CAPÍTULO V

DO ACESSO E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

Art.22 – É assegurado o direito de acesso aos documentos públicos.

Art.23 – Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º – Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e o Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade e da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§2º – O acesso a documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º – O acesso a documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção.

Art.24 – Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte.

Parágrafo Único – Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art.25 – Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado de interesse público e social.

Art.26 – Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos – SINAR.

§1º – O Conselho Nacional de Arquivos será presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e integrado por representantes de instituições arquivísticas públicas e privadas.

§2º – A estrutura e funcionamento do Conselho criado neste artigo serão estabelecidos em regulamento.

Art.27 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.28 – Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 08 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR

Jarbas Passarinho

ANEXO B

DECRETO N. 1.173, DE 29 DE JUNHO DE 1994

Dispõe sobre a competência, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) e do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR) e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal,

DECRETA:

Art. 1º – O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, criado pelo art. 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como exercer a orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo.

Art. 2º – Compete ao CONARQ:

I – estabelecer diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivos;

II – promover o inter-relacionamento de arquivos públicos e privados com vistas ao intercâmbio e integração sistêmica das atividades arquivísticas;

III – propor ao Ministro de Estado da Justiça dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

IV – zelar pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que norteiem o funcionamento e o acesso aos arquivos públicos;

V – estimular programas de gestão e de preservação de documentos públicos de âmbito federal, estadual e municipal, produzidos ou recebidos em decorrência das funções executiva, legislativa e judiciária;

VI – subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo metas e prioridades da política nacional de arquivos públicos e privados;

VII – estimular a implantação de sistemas de arquivos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;

VIII – estimular a integração e modernização dos arquivos públicos e privados;

IX – declarar como de interesse público e social os arquivos privados que contenham fontes relevantes para a história e o desenvolvimento nacionais, nos termos do art. 12 da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991;

X – estimular a capacitação técnica de recursos humanos que desenvolvam atividades de arquivo nas instituições integrantes do SINAR;

XI – recomendar providências para a apuração e a reparação de atos lesivos à política nacional de arquivos públicos e privados;

XII – promover a elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como desenvolver atividades censitárias referentes a arquivos;

XIII – manter intercâmbio com outros conselhos e instituições cujas finalidades sejam relacionadas ou complementares às suas, para prover e receber elementos de informação e juízo, conjugar esforços e encadear ações;

XIV – articular-se com outros órgãos do Poder Público formuladores de políticas nacionais nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia e informação e informática.

Art. 3º – O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) é presidido pelo Diretor-Geral do Arquivo Nacional e constituído por quatorze membros Conselheiros,* sendo:

I – dois representantes do Poder Executivo Federal;

II – dois representantes do Poder Judiciário Federal;

III – dois representantes do Poder Legislativo Federal;

IV – um representante do Arquivo Nacional;

V – dois representantes dos Arquivos Públicos Estaduais e do Distrito Federal;

VI – dois representantes dos Arquivos Públicos Municipais;

VII – um representante da Associação dos Arquivistas Brasileiros;

* O Decreto nº 1.461, de 25 de abril de 1995, alterou o número de Conselheiros, incluindo um representante das instituições mantenedoras de curso superior de Arquivologia e ampliando para três os representantes de instituições não-governamentais que atuem na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais.

VIII – dois representantes de instituições não-governamentais que atuem na área de ensino, pesquisa, preservação ou acesso a fontes documentais;

§ 1º – Cada conselheiro terá um suplente.

§ 2º – Os membros referidos nos incisos II e III e respectivo suplente serão designados e nomeados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente.

§ 3º – Os demais Conselheiros e suplentes serão nomeados pelo Presidente da República, a partir de listas apresentadas pelo Ministro de Estado da Justiça, mediante indicações dos dirigentes dos órgãos e entidades representados.

§ 4º – O mandato dos Conselheiros será de dois anos, permitida uma recondução.

§ 5º – O Presidente do Conselho, em suas faltas e impedimentos, será representado por seu substituto legal no Arquivo Nacional.

Art. 4º – O exercício das atividades de Conselheiro é de natureza relevante, não remunerado, e terá preferência sobre a função pública de que esteja investido.

Art. 5º – Caberá ao Arquivo Nacional dar o apoio técnico e administrativo ao CONARQ.

Art. 6º – O Plenário, órgão superior de deliberação do CONARQ, reunir-se-á, em caráter ordinário, no mínimo uma vez a cada quatro meses e, extraordinariamente, mediante convocação de seu Presidente ou a requerimento de dois terços de seus membros.

§ 1º – O CONARQ terá sede e foro onde for a sede do Arquivo Nacional.

§ 2º – As reuniões do Conselho poderão ser convocadas para local fora de sua sede, sempre que razão superior indicar a conveniência de adoção dessa medida.

Art. 7º – O CONARQ somente se reunirá para deliberação com o quorum mínimo de seis Conselheiros.

Art. 8º – O CONARQ constituirá câmaras técnicas e comissões especiais com a finalidade de elaborar estudos e normas necessárias à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados e ao funcionamento do Sistema Nacional de Arquivos.

Parágrafo Único. Os integrantes dessas Câmaras e Comissões serão designados por Portaria do Presidente do Conselho, *ad referendum* do Plenário, sendo o exercício das atividades por eles desenvolvidas considerado relevante e não ensejará qualquer remuneração .

Art. 9º – O Regimento Interno do CONARQ será aprovado pelo Plenário.

Art. 10 – O Sistema Nacional de Arquivos – SINAR, criado pelo Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, e de acordo com o artigo 26 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo.

Art. 11 – Sistema Nacional de Arquivos tem como órgão central o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ).

Art. 12 – Integram o SINAR:

I – o Arquivo Nacional;

II – os arquivos do Poder Executivo Federal;

III – os arquivos do Poder Legislativo Federal;

IV – os arquivos do Poder Judiciário Federal;

V – os arquivos estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

VI – os arquivos do Distrito Federal, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

VII – os arquivos municipais dos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 1º – os arquivos referidos nos incisos II a VI, quando organizados sistemicamente, passam a integrar o SINAR por intermédio de seus órgãos centrais.

§ 2º – as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, detentoras de arquivos, podem integrar o Sistema mediante convênio com o órgão central.

Art. 13 – Compete aos integrantes do Sistema:

I – promover a gestão, a preservação e o acesso às informações e aos documentos na sua esfera de competência, em conformidade com as diretrizes e normas emanadas do órgão central;

II – disseminar, em sua área de atuação, as diretrizes e normas estabelecidas pelo órgão central, zelando pelo seu cumprimento;

III – implementar a racionalização das atividades arquivísticas, de forma a garantir a integridade do ciclo documental;

IV – garantir a guarda e o acesso aos documentos de valor permanente;

V – apresentar sugestões ao órgão central para o aprimoramento do Sistema;

VI – prestar informações sobre suas atividades ao órgão central;

VII – apresentar subsídios ao órgão central para a elaboração de dispositivos legais necessários ao aperfeiçoamento e à implementação da política nacional de arquivos públicos e privados;

VIII – promover a integração e a modernização dos arquivos em sua esfera de atuação;

IX – propor ao órgão central os arquivos privados que possam ser considerados de interesse público e social;

X – comunicar ao órgão central, para as devidas providências, atos lesivos ao patrimônio arquivístico nacional;

XI – colaborar na elaboração de cadastro nacional de arquivos públicos e privados, bem como no desenvolvimento de atividades censitárias referentes a arquivos;

XII – possibilitar a participação de especialistas nas Câmaras Técnicas e Comissões Especiais constituídas pelo CONARQ;

XIII – proporcionar aperfeiçoamento e reciclagem aos técnicos da área de arquivo, garantindo constante atualização.

Art. 14 – Os integrantes do Sistema seguirão as diretrizes e normas emanadas do órgão central, sem prejuízo da sua subordinação e vinculação administrativa.

Art. 15 – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 – Revoga-se o Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, que institui o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR).

Brasília, 29 de junho de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Alexandre de Paula Dupeyrat Martins

Anexo C

DECRETO Nº 2.134, DE 24 DE JANEIRO DE 1997.

Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º – Este decreto regula a classificação, reprodução e o acesso aos documentos públicos de natureza sigilosa, apresentados em qualquer suporte, que digam respeito à segurança da sociedade e do Estado e à intimidade do indivíduo.

Art. 2º – Para os fins deste Decreto, considera-se:

I – acesso: possibilidade de consulta aos documentos de arquivo;

II – classificação: atribuição de grau de sigilo a documentos;

III – credencial de segurança: certificado concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a documento sigiloso;

IV – custódia: responsabilidade pela guarda de documentos;

V – desclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos sigilosos os torna ostensivos e acessíveis à consulta pública;

VI – documento ostensivo: documento cujo acesso é irrestrito;

VII – documento sigiloso: documento que contém assunto classificado como sigiloso, e que, portanto requer medidas especiais de acesso;

VIII – grau de sigilo: gradação atribuída à classificação de um documento sigiloso, de acordo com a natureza de seu conteúdo e tendo em vista a conveniência de limitar sua divulgação às pessoas que têm necessidade de conhecê-lo.

IX – reclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos altera a sua classificação.

CAPÍTULO II

Do Acesso

Art. 3º – É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos, observado o disposto neste Decreto e no art. 22 da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 4º – Qualquer documento classificado como sigiloso, na forma do art. 15 deste Decreto, recolhido à instituição arquivística pública, que em algum momento tenha sido objeto de consulta pública, não poderá sofrer restrição de acesso.

Art. 5º – Os órgãos públicos e instituições de caráter público custodiadores de documentos sigilosos, deverão constituir Comissões Permanentes de Acesso, para o cumprimento deste Decreto, podendo ser criadas subcomissões.

Art. 6º – As Comissões Permanentes de Acesso deverão analisar, periodicamente, os documentos sigilosos sob custódia, submetendo-os à autoridade responsável pela classificação, a qual, no prazo regulamentar, efetuará, se for o caso, sua desclassificação.

Parágrafo único. A relação dos documentos desclassificados, contendo nome e sigla do órgão ou da instituição, tipo, número e data do documento, grau de sigilo original, destinatário e assunto, deverá ser encaminhada, semestralmente, pelas comissões permanentes de acesso, para publicação em Diário Oficial da União, do Distrito Federal, dos Estados ou dos Municípios, conforme o caso.

Art. 7º – Findo o prazo estabelecido no art. 29 deste Decreto, as Comissões Permanentes de Acesso deverão liberar os documentos referidos nesse dispositivo.

Art. 8º – Serão liberados à consulta pública os documentos que contenham informações pessoais, desde que previamente autorizada pelo titular ou por seus herdeiros.

Art. 9º – As Comissões Permanentes de Acesso poderão autorizar o acesso a documentos públicos de natureza sigilosa a pessoas devidamente credenciadas, mediante apresentação, por escrito, dos objetivos da pesquisa.

Art. 10 – O acesso aos documentos sigilosos, originários de outros órgãos ou instituições, inclusive privadas, custodiados para fins de instrução de procedimento, processo administrativo ou judicial, somente poderá ser autorizado pelo agente do respectivo órgão ou instituição de origem.

Art. 11 – O acesso a qualquer assunto sigiloso, resultante de acordos ou contratos com países estrangeiros, atenderá às normas e recomendações de sigilo constantes desses instrumentos.

Art. 12 – A eventual negativa de autorização de acesso deverá ser justificada por escrito.

Art. 13 – Todos têm direito de acessar, mediante requerimento protocolado na instituição pública custodiadora, documentos e informações a seu respeito, existentes em arquivos ou bancos de dados públicos.

Art. 14 – O atendimento à consulta a documentos sigilosos ou a informações pessoais existentes nos arquivos ou em bancos de dados será dado no prazo da lei, a partir da data de entrada do requerimento no protocolo.

CAPÍTULO III

Do Sigilo e da Segurança da Sociedade e do Estado

Art. 15 – Os documentos públicos sigilosos classificam-se em quatro categorias:

I – ultra-secretos: os que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio;

II – secretos: os que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional;

III – confidenciais: aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País;

IV – reservados: aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.

Art. 16 – São documentos passíveis de classificação como ultra-secretos aqueles referentes à soberania e integridade territorial nacionais, planos de guerra e relações internacionais do País, cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria ultra-secreto somente poderá ser feita pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais.

Art. 17 – São documentos passíveis de classificação como secretos aqueles referentes a planos ou detalhes de operações militares, a informações que indiquem instalações estratégicas e aos assuntos diplomáticos que requieram rigorosas medidas de segurança cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria secreta somente poderá ser feita pelas autoridades indicadas no parágrafo único do art. 16 deste Decreto, por governadores e ministros de Estado, ou, ainda, por quem haja recebido delegação.

Art. 18 – São documentos passíveis de classificação como confidenciais aqueles em que o sigilo deva ser mantido por interesse do governo e das partes e cuja divulgação prévia possa vir a frustrar seus objetivos ou ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria confidencial somente poderá ser feita pelas autoridades indicadas no parágrafo único do art. 17 deste Decreto, pelos titulares dos órgãos da Administração Pública Federal, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, ou, ainda, por quem haja recebido delegação para esse fim.

Art. 19 – São documentos passíveis de classificação como reservados aqueles cuja divulgação, quando ainda em trâmite, comprometa as operações ou objetivos neles previstos.

Parágrafo único. A classificação de documento na categoria reservada somente poderá ser feita pelas autoridades indicadas no parágrafo único do art. 18 deste Decreto, e pelos agentes públicos formalmente encarregados da execução de projetos, planos e programas.

Art. 20 – Os prazos de classificação dos documentos a que se refere este Decreto vigoram a partir da data de sua produção, e são os seguintes:

I – ultra-secretos, máximo de trinta anos;

II – secretos, máximo de vinte anos;

III – confidenciais, máximo de dez anos;

V – reservados, máximo de cinco anos.

Art. 21 – Os documentos sigilosos, de valor probatório, informativo e histórico, de guarda permanente, de acordo com o art. 25, da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 não podem ser destruídos.

Art. 22 – Poderá a autoridade responsável pela classificação dos documentos, ou a autoridade mais elevada, findo o motivo de sua classificação ou alteração de sua natureza, e considerando o interesse para a pesquisa e para a administração, alterá-la ou cancelá-la, tornando-os ostensivos.

Art. 23 – Poderá a autoridade responsável pela classificação dos documentos, considerando o interesse de segurança da sociedade e do Estado, renová-la por uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Poderá a autoridade superior à que classificou o documento alterar o grau de sigilo dos documentos em trâmite.

Art. 24 – Os documentos sigilosos serão guardados em condições especiais de segurança.

Art. 25 – Os procedimentos relativos à emissão de credencial de segurança serão objeto de disposições internas de cada órgão ou instituição de caráter público.

Art. 26 – Os agentes públicos encarregados da custódia de documentos sigilosos deverão passar, devidamente conferidos, a seus substitutos todos os documentos sob sua responsabilidade.

Art. 27 – Os documentos sigilosos, de guarda permanente, objeto de desclassificação, deverão ser encaminhados à instituição arquivística pública, na sua esfera de competência, ou ao arquivo permanente do órgão, para fins de organização, preservação e acesso.

CAPÍTULO IV

DA INTIMIDADE

Art. 28 – Excetuam-se do acesso público irrestrito os documentos cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, e aqueles integrantes de processos judiciais que tenham tramitado em segredo de justiça.

Art. 29 – Serão restritos pelo prazo de cem anos, a partir da data de sua produção, os documentos a que se refere o art. 28 deste Decreto.

Parágrafo único. Excepcionalmente, desde que observadas as disposições constantes do art. 9º, poderá ser autorizado o acesso aos documentos referidos no art. 28 deste Decreto.

CAPÍTULO V

Da Reprodução

Art. 30 – A instituição pública custodiadora de documentos sigilosos fornecerá, quando solicitada pelo usuário, reprodução total ou parcial dos

documentos, observadas as restrições legais e as estabelecidas pelas Comissões Permanentes de Acesso.

§1º – Todas as cópias decorrentes de reprodução serão autenticadas pelo Presidente da Comissão Permanente de Acesso respectiva.

§2º – Os documentos que contenham informações que comprometam a vida privada, a honra e a imagem de terceiros poderão ser reproduzidos parcial ou totalmente, observado o disposto no art. 8º deste Decreto.

Art. 31 – Serão fornecidas certidões dos documentos que não puderem ser copiados, devido a seu estado de conservação, desde que necessárias para fazer prova em juízo.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Finais

Art. 32 – Os agentes públicos responsáveis pela custódia de documentos sigilosos estão sujeitos às regras referentes ao sigilo profissional ou a seu código específico de ética.

Art. 33 – Os órgãos públicos e instituições de caráter público custodiadores de documentos sigilosos terão um prazo máximo de sessenta dias para constituir e instalar sua Comissão Permanente de Acesso, a partir da data de publicação deste Decreto.

Art. 34 – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 35 – Ficam revogados os Decretos nºs 79.099, de 06 de janeiro de 1977, e 99.347, de 26 de junho de 1990.

Brasília, 24 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

Anexo D

DECRETO Nº 1.048, DE 21 DE JANEIRO DE 1994

Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos artigos 30 e 31 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 11 da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e no art. 4º do Decreto n 471, de 4 de fevereiro de 1993.

DECRETA:

Art. 1º – Ficam organizados sob a forma de Sistema, com a denominação de Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP, o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de informação e informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. É facultada às Forças Armadas e aos órgãos de política externa e de segurança a inclusão, no SISP, dos recursos de informação e informática, a critério de seus respectivos dirigentes.

Art. 2º – O Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática tem por finalidade:

I – assegurar ao Governo Federal suporte de informação adequado, dinâmico, confiável e eficaz;

II – facilitar aos interessados a obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas ou previstas em disposições legais;

III – promover a integração entre programas de governo, projetos e atividades, visando a definição de políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema;

IV – estimular o uso racional dos recursos de informação e informática, no âmbito da Administração Pública Federal, visando a melhoria da qualidade e da produtividade do ciclo da informação;

V – estimular o desenvolvimento, a padronização, a integração, a normalização dos serviços de produção e disseminação de informações, de forma desconcentrada e descentralizada;

VI – propor adaptações institucionais necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão dos recursos de informação e informática;

VII – estimular e promover a formação, o desenvolvimento e o treinamento dos servidores que atuam na área de informação e informática.

§ 1º – São recursos de informação os conjuntos ordenados de procedimentos de coleta, tratamento e recuperação da informação, e seus respectivos acervos.

§ 2º – São recursos de informática o conjunto formado pelos equipamentos, materiais, programas de computador que constituem a infra-estrutura tecnológica de suporte automatizado ao ciclo da informação, que envolve as atividades de produção, coleta, tratamento, armazenamento e disseminação.

Art. 3º – Integram o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISIP:

I – como órgão central: a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, representada pelo Subsecretaria de Planejamento, Coordenação e Desenvolvimento Gerencial e Organizacional;

II – a Comissão de Coordenação, formada pelos representantes dos Órgãos Setoriais, presidida por representante do Órgão Central;

III – os Órgãos Setoriais, representados junto à unidade gestora do Sistema pelos titulares das unidades de modernização e informática dos Ministérios Civis e equivalentes nos Ministérios Militares e Secretarias da Presidência da República;

IV – os Órgãos Seccionais, representados pelos dirigentes dos órgãos que atuam na área de administração dos recursos de informação e informática, nas autarquias e fundações.

Parágrafo Único. Poderão colaborar com o SISIP, mediante acordos específicos com o Órgão Central, as entidades do Poder Público e da iniciativa privada, interessadas no desenvolvimento de projetos de interesse comum.

Art. 4º – Compete ao órgão central do SISIP:

I – orientar e administrar o processo de planejamento estratégico, coordenação geral e normalização relativa aos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal;

II – definir, elaborar, divulgar e implementar, com apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema e ao processo normativo de compras do Governo na área de informática;

III – promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento de pessoal na área de abrangência do Sistema;

IV – incentivar ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de informática, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços da Administração Pública Federal;

V – promover a disseminação das informações disponíveis, de interesse comum, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Art. 5º – Compete à Comissão de Coordenação:

I – participar da elaboração e implementação das políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema e ao processo normativo de compras do governo na área de informática;

II – assessorar o Órgão Central no cumprimento das suas atribuições;

III – promover o intercâmbio de conhecimentos entre seus participantes e homogeneizar o entendimento das políticas, diretrizes e normas;

IV – acompanhar e avaliar os resultados da regulamentação emanada do Órgão Central e propor ajustamentos.

Art. 6º – Compete aos Órgãos Setoriais, como integrantes do SISP:

I – coordenar, planejar, articular e controlar os recursos de informação e informática, no âmbito dos Ministérios ou das Secretarias da Presidência da República;

II – coordenar, planejar e supervisionar os sistemas de informação, no âmbito dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República, das autarquias e fundações;

III – fornecer subsídios ao Órgão Central, por intermédio da Comissão de Coordenação, para a definição e elaboração de políticas, diretrizes e normas relativas ao Sistema;

IV – cumprir e fazer cumprir as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Central;

V – participar, como membro da Comissão de Coordenação, dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados com o SISP.

Art. 7º – Compete aos Órgãos Seccionais, como integrantes do SISP:

I – cumprir e fazer cumprir as políticas, diretrizes e normas emanadas do Órgão Setorial;

II – subsidiar o Órgão Setorial na elaboração de políticas, diretrizes, normas e projetos setoriais;

III – participar dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados com o SISP.

Art. 8º – A Secretaria de Administração Federal da Presidência da República baixará normas e instruções necessárias à implantação e ao funcionamento do SISP.

Art. 9º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de janeiro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Romildo Canhim

Anexo E

Principais aspectos da Proposta de Emenda Constitucional aprovada em 19 de novembro de 1997.

Revisão das Regras da Estabilidade do Servidor

1. Exigência de 3 anos para aquisição da estabilidade.
2. Avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade.
3. Avaliação de desempenho periódica do servidor. O servidor poderá perder o cargo por motivo de insuficiência de desempenho, apurada em procedimento de avaliação periódica.

Controle dos Gastos e Equilíbrio das Contas Públicas

1. Redução de despesas com cargos em confiança. A União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no caso de descumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados em lei complementar, deverão reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança.
2. Demissão de servidores não-estáveis. Além do referido no item anterior, deverão ser demitidos os servidores admitidos sem concurso público que não tenham adquirido a estabilidade por força da Constituição de 1988.
3. Permissão para demissão de servidores estáveis. Poderá ocorrer a demissão de servidores estáveis se esgotadas as medidas de ajustamento previstas nos itens 1 e 2 precedentes.
4. Indenização para perda do cargo por servidor estável. O servidor estável que perder o cargo conforme previsto no item anterior, fará jus à indenização de um mês de remuneração por ano de serviço.

Novos Limites e Critérios para a Fixação das remunerações

1. Exigência de lei para fixação ou alteração de remuneração de servidor. Fica estabelecida a exigência de aprovação de projeto de lei específico, sujeito a veto presidencial, para a fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos e membros de Poder.
2. Política de remuneração dos servidores. O sistema remuneratório dos servidores deverá compreender a fixação de padrões de vencimento que considerem as peculiaridades, complexidade, responsabilidade e exigências para a investidura em cada cargo.

Flexibilização do Regime de Admissão dos Servidores

1. Supressão da previsão de regime jurídico único para admissão de servidores. Deixa de ser obrigatória a adoção de regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional.
2. Permissão para requisitos diferenciados de admissão do servidor. A lei poderá fixar requisitos diferenciados para admissão do servidor, quando as características do cargo assim o exigirem.
3. Adequação do concurso público à natureza e complexidade do cargo. Permite a regulamentação em lei dos procedimentos do concurso público de modo a considerar, em cada caso, a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Profissionalização da Função Pública

1. Reserva de cargos e funções para servidores de carreira. Fica prevista a ocupação das funções de confiança exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo e fixação de percentual mínimo dos cargos em comissão para servidores de carreira.

Desenvolvimento da Gestão, Transparência e Controle Social

1. Qualidade como princípio da administração pública. Fica incluído, entre os princípios a serem observados pela administração pública, a “qualidade do serviço prestado”.
2. Adoção de contratos de gestão na administração pública. Fica prevista lei que regulamentará a ampliação da autonomia dos órgãos e entidades da administração pública que firmem “contratos”, com a fixação de objetivos e metas de desempenho.
3. Participação do cidadão na administração pública. Fica prevista lei que tratará do acesso do usuário a registros administrativos e informações, da representação contra abuso ou negligência de servidor e do encaminhamento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral.
4. Acesso pelo servidor a informações privilegiadas. Fica prevista lei que estabelecerá requisitos e restrições ao servidor que venha a ocupar cargo público, inclusive após o seu afastamento, em situações que propiciem o acesso a informações privilegiadas.

Anexo F

RESOLUÇÕES APROVADAS PELO CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS

· Resolução nº 1, de 18 de outubro de 1995: dispõe sobre a necessidade da adoção de planos e ou códigos de classificação de documentos nos arquivos correntes, que considerem a natureza dos assuntos resultantes de suas atividades e funções.

· Resolução nº 2, de 18 de outubro de 1995: dispõe sobre as medidas a serem observadas na transferência ou no recolhimento de acervos documentais para instituições arquivísticas públicas.

· Resolução nº 3, de 26 de dezembro de 1995: dispõe sobre o Programa de Assistência Técnica do Conselho Nacional de Arquivos.

· Resolução nº 4, de 28 de março de 1996: dispõe sobre o Código de Classificação de Documentos de Arquivo para a Administração Pública: Atividades-Meio e aprova os prazos de guarda e a destinação de documentos estabelecidos na Tabela Básica de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo Relativos às Atividades-Meio da Administração Pública.

· Resolução nº 5, de 30 de setembro de 1996: dispõe sobre a publicação de editais para Eliminação de Documentos nos Diários Oficiais da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. (D.O.U. nº 198, de 11/10/1996).

· Resolução nº 6, de 15 de maio de 1997: dispõe sobre diretrizes quanto à terceirização de serviços arquivísticos públicos. (D.O.U. nº 97, de 23/5/1997).

· Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997: dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Público.