

## DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS: UMA UTOPIA OU UMA POSSIBILIDADE?

Vanderléa Castilho Silveira Maia Souza

### Resumo

O século XXI tem sido palco de grandes transformações na Sociedade, dentre elas as inovações tecnológicas. As pessoas têm usado dispositivos móveis e recursos de informação para se comunicar, diminuindo o uso da caneta e do papel. Com o avanço das Tecnologias da Informação (TI), a digitalização de documentos, de natureza pública ou privada, como forma de armazenamento, conservação e disponibilização para consulta, *online* ou *offline*, surge como uma boa alternativa para os setores da sociedade que funcionam em espaços físicos de menor porte e que continuam a produzir documentos de forma física. As leis brasileiras, no entanto, ainda precisam de aperfeiçoamento para que a eliminação ou substituição do papel seja totalmente efetivada. Lendo trabalhos sobre gerenciamento eletrônico de documentos (GED), arquivologia, gestão de arquivos e leis sobre o assunto, tenta-se encontrar um denominador comum que corrobore o uso da digitalização como mecanismo viável para armazenamento e eliminação de papéis. Ao longo da reflexão, percebe-se que as leis brasileiras possuem as fórmulas para resolver as equações de uso e eliminação de papéis, mas ainda é preciso solucionar as equações que conduzem à logística para operacionalizar a digitalização dos documentos e seu descarte seguro.

**Palavras-chave:** digitalização; documentos; gestão; arquivo; público.

### Introdução

A Gestão de Documentos é um ramo da Arquivologia, responsável pela administração de documentos de primeira e segunda idade. Segundo o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ - é possível classificar todo tipo de documento a partir da Teoria das Três Idades, mantendo um padrão de arquivamento e uma rotina de procedimentos eficaz dentro dos setores públicos ou privados (CONARQ/2014).

As informações produzidas, recebidas e acumuladas pelo Setor Público são traduzidas

em documentos escritos, peças essenciais para a tomada de decisões, para comprovação de direitos individuais e coletivos e para registro da memória coletiva de um povo e, por sua vez, são e devem ser preservados em arquivos públicos. A gestão documental proporciona organização não só no arquivamento, mas na consulta dos documentos sempre que se fizer necessário tal procedimento. Essa gestão pode ser realizada de forma física ou digital. Aqui, aborda-se a gestão de documentos, à luz da legislação brasileira em vigor, por meio da digitalização de documentos existentes e que necessitam ser preservados por seu valor informativo e legal, como forma de garantir o amplo acesso às informações e o pleno exercício da cidadania.

Dentro dessa perspectiva, é possível identificar algumas das vantagens de se investir em sistemas de arquivos gerenciados através das Tecnologias da informação (TI), as quais estão relacionadas à redução da quantidade de papel e à demanda de espaços físicos compatíveis para armazená-los, bem como à facilitação e uniformização dos processos de busca e acesso à informação e seus respectivos documentos, além da possibilidade de implementação de normas de qualidade, como as que dizem respeito ao meio ambiente e à saúde.

Nesse ponto, é preciso considerar a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em especial o artigo 62, inciso II, tipificando o crime de destruir, inutilizar ou deteriorar arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial. Ademais, a Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências, em seu art. 1.º, condiciona como dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação, e, em seu artigo 3.º, que considera a gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Apesar de a legislação frisar a importância dos registros, nota-se que a ausência de uma política de gestão de documentos conduz o sistema a pluralidades e heterogeneidades que, na maioria dos casos, generalizam normas e procedimentos e transformam setores de arquivo em amontoados de documentos que, com o passar dos anos,

acabam se deteriorando ou, ainda, sendo descartados sem cumprirem seu papel legal.

A Administração Pública, como um todo, produz uma quantidade significativa de documentos oficiais que precisam ser mantidos em arquivo corrente, intermediário e permanente. Esses documentos, com o passar dos anos, têm se acumulado e deteriorado, inviabilizando, em certa medida, as consultas previstas em lei e promovendo, mesmo que involuntariamente, o descumprimento da mesma. Um dos vetores principais dessa inconsistência na gestão documental, em primeira análise, pode ser a carência de estruturas físicas apropriadas para armazenamento dos documentos, ou a inexistência de conhecimento técnico para implementação da gestão de arquivos prevista na Lei n.º 8.159/1991.

Por outro lado, a própria lei imputa aos arquivos que os documentos originais que podem ser utilizados como prova em questões judiciais ou extrajudiciais, mesmo que digitalizados, devem ser preservados pelo seu detentor, causando, nessa medida, um efeito repicado no progresso de eliminação de papéis como forma de garantir acessibilidade às informações. Considerando-se que a informática é uma ferramenta cada vez mais utilizada pelas organizações para edição, seleção e busca de documentos, questiona-se o alcance da norma legal para justificar o descarte dos documentos digitalizados.

Assim, propõe-se neste artigo, uma reflexão quanto ao processo de digitalização da gestão de documentos públicos como recurso de preservação de registros, na busca da transparência na Administração Pública. A intenção primordial desta pesquisa se traduz na conscientização de que o Setor de Arquivo não é apenas um local onde se amontoam papéis velhos, mas um portal para garantir o direito constitucional de todo cidadão, previsto no art. 5.º, incisos XIV e XXIX, da Carta Magna, o qual preceitua que é direito de todos o acesso à informação e o recebimento de informações dos órgãos públicos, de interesse pessoal ou coletivo. E, para que se cumpra a lei, os Setores de Arquivo precisam assumir seu papel de preservadores de informações e interação com a comunidade que os envolve, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis e acessíveis no mercado para viabilizar a guarda dos documentos legais e institucionais dentro dos prazos previstos em lei, a custos suportáveis para o Poder Público e com o devido enquadramento legal.

### **Uma análise legal**

A Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), em seu glossário, denomina

documento como sendo o “registro de uma informação independente da natureza do suporte que a contém” e documento de arquivo como “aquele que, produzido e/ou recebido por uma instituição pública ou privada, no exercício de suas atividades, constitua elemento de prova ou de informação” (PAES, 1986). Os arquivos estão intimamente ligados à Teoria da Informação desde os primórdios da história humana, mesmo quando não se dispunha de tecnologias avançadas. Ademais, a Constituição Federal de 1988 preceitua que é direito de todos o acesso à informação, o que corrobora a necessidade de o Poder Público encontrar formas eficazes e eficientes de acesso a dados e documentos de caráter permanente.

A Arquivística (ou Arquivologia como é conhecida a ciência que estuda as funções, princípios e técnicas de arquivo) é fundamentada em três princípios: da territorialidade, da proveniência e da abordagem das três idades. O primeiro diz respeito ao modo como os arquivos públicos de um território seguem o destino deste. Esse princípio é proveniente da expressão do direito aplicado à propriedade, através da deposição de documentos relativos às terras conquistadas. O princípio da proveniência diz que os documentos de arquivo devem ser agrupados de acordo com sua origem (entidade geradora), enquanto a abordagem das três idades diz que toda organização, no desempenho de suas atividades, cria inúmeros documentos de tipos e conteúdos variados, sendo o ciclo de vida de um documento dividido em três fases: corrente, intermediária e permanente. Essas distinções se dão muito em função da frequência de uso e da utilidade do documento para o desempenho das atividades da organização (ROUSSEAU e COUTURE, 1994).

Organizar documentos e gerir arquivos é uma medida que faz parte do cotidiano humano, preservando a história e garantindo que as gerações vindouras desfrutem das conquistas e das rotinas que os antecederam. Da mesma forma, quando se refere a documentos públicos precisa-se pensar que são estes que determinam as rotinas e as demandas que circulam nos meios administrativos do município, do estado e da federação.

Muito se fala em eliminar papeis e otimizar as rotinas de trabalho, mas pouco se discute sobre como fazê-lo. Os legisladores pleiteiam novas formas de arquivamento de documentos e maneiras diferentes de preservar os registros com a edição de normas legais para direcionar os trabalhos e caminhos da Administração Pública, mas, em parte, deixam de estimar as questões logísticas para que tal feito se torne realidade. É fato que os arquivos fazem parte da vida da humanidade, inclusive havendo um ramo de estudo sobre o assunto.

Ocorre que, ao longo da nossa existência, acumulou-se muito papel e, nesta época de globalização e de limitação de espaços, de nanotecnologia e diferentes formas de logística, as idades arquivísticas devem, mais do que nunca, ser consideradas para garantir ao acervo documental do Estado sua adequação à legislação, e vice-versa.

Os arquivos de ordem permanente, como o são os assuntos de Recursos Humanos, devem estar no topo da lista quando se fala em adequação legal, já que servem como prova e recurso em casos de processos legais e também consulta de vida funcional. Os arquivos correntes, não menos importantes, possuem fluidez, justamente por se tratarem de documentos ativos e diários que circulam até sua conclusão, mas devem estar disponíveis durante todo um exercício fiscal para consulta e demanda de ações e, por isso, tornar-se-ia mais fácil manuseá-los e encaminhá-los de forma digital, tanto para resolução quanto para arquivamento, reduzindo-se a geração de documentos escritos e incentivando a circulação de documentos digitais. A Teoria das Idades e das finalidades de arquivo contribuem para que a organização dos acervos seja de fácil e rápido manuseio. No entanto, são poucos os sujeitos que detém o conhecimento necessário para tornar prática o que se vê na teoria.

Ainda considerando que a preservação dos arquivos está relacionada à preservação da memória de um povo ou comunidade, é relevante acreditar que os documentos públicos retratam muitas Administrações e refletem as dinâmicas utilizadas pelos gestores, enquanto responsáveis pelo ordenamento de despesas e de afazeres. O Direito Romano, precursor dos conceitos de memória perpétua e fé pública, norteia a ideia de que a conservação dos registros é uma obrigação do Estado, pois são eles que dão testemunho dos fatos e acontecimentos sociais, bem como das relações entre sociedade e governo (DURANTI, 1994). Gerir arquivos é algo que afeta a história há muito tempo, não sendo apenas um problema desta geração ou deste século.

A Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, em seu Art. 62, caput, inciso II, prevê punição para todo aquele que atentar contra os registros e arquivos, nos seguintes termos:

*Art. 62 – Destruir, inutilizar ou deteriorar:*

*II – arquivo, registro (grifo nosso), museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:*

*Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.*

*Parágrafo único: Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção,*

sem prejuízo da multa (BRASIL, 1998).

E, para tornar mais claro, a Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991, citada anteriormente, em seu art. 2.º, conceitua arquivos como os conjuntos de documentos *produzidos e recebidos* (grifo nosso) por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Para arrematar o tratamento especial que deve ser dado aos arquivos documentais, o art. 3.º da mesma lei considera a:

“**gestão de documentos** (*grifo nosso*) o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua **produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento** (*grifo nosso*) em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente” (BRASIL, 1991).

Diante dos conceitos estipulados pela norma legal, destaca-se o dever do Poder Público com relação à tarefa de preservação de documentos, o qual, através da gestão de arquivos, pode ser tratado com responsabilidade. A negligência, nesse caso, traduz-se na infringência da própria lei. Merece destaque, dentro do enfoque deste trabalho, os termos que compõem a gestão final de documentos: avaliação e arquivamento. Todo documento público deve ser avaliado antes de ser arquivado, para que seja facilitado seu encontro ou descarte em caso de necessidade. Teoricamente, nenhum documento deve estar arquivado sem que tenha sido concluída a demanda que o originou. De toda sorte, também é necessária a avaliação, segundo a lei e as regras arquivísticas, para que se determine o arquivamento conforme a origem do documento, em ordem alfabética, numérica, alfanumérica ou afins, sem necessariamente se falar em temporalidade mesmo que tenha sido dada uma rápida pincelada sobre o assunto em parágrafos anteriores.

É importante se dizer que existem os documentos digitais, os quais são autenticados via sistema informatizado de autenticação eletrônica e os digitalizados, que são os disponíveis em outros meios de arquivo. Digital ou digitalizado, os documentos eletrônicos cujas informações são julgadas de valor permanente ou de acordo com a Teoria das Idades, devem ser preservados pela instituição geradora ou por uma arquivística que se responsabilize por sua guarda (WEBB, 2000). Neste estudo, fala-se de documentos digitalizados, uma vez que grande parte da Administração Pública ainda detém arquivos físicos com papéis em idade avançada. Ademais, a digitalização, como recurso para tentar recuperar e preservar dados em

sua totalidade ou parcialidade, dependendo do estágio de conservação dos documentos existentes, não elimina a responsabilidade custodiadora do ente público ou gerador.

### **Digitalização de documentos públicos: opções e tecnologias para implantação**

Quando se fala em digitalização de documentos, lembra-se, quase que de forma automática, de equipamentos eletrônicos como escâneres e computadores, CDs, DVDs e outros dispositivos que permitem usufruir dos recursos tecnológicos desta época. Essa capacidade de se imaginar os fatos antes mesmo de acontecerem é uma forma de registro que, a despeito das tecnologias e demais opções de nosso cérebro para armazenamento de dados, não estão à disposição do Poder Público em todos os momentos.

Na maioria das vezes, a falta de infraestrutura dificulta até mesmo o poder de abstração dos servidores e funcionários que possuem a responsabilidade de guardar os documentos produzidos e recebidos na Administração da coisa pública. As alternativas que buscam “garantir proteção à informação de valor permanente para acesso pelas gerações atuais e futuras” (HEDSTROM, 1998) tendem a alertar os gestores da importância de seu papel enquanto agentes dessa preservação histórica. Preservar está intrinsecamente ligado ao fato de se dar importância ao que se escreve e ao que se lê. Quando não se incute nas pessoas que lidam diariamente com papéis esses valores, acaba-se por criar inativos funcionais que, tão logo tomam conhecimento da informação, a descartam por considerá-la executada e finalizada. No entanto, são os documentos que representam atos formais e contam a história dos acontecimentos, sejam estes permanentes ou transitórios, causais ou ocasionais.

Na Administração, pública ou privada, vê-se uma infinidade de papéis e formulários que cumprem com finalidades específicas e determinam o rumo dos trabalhos. Nesse sentido, precisa-se pensar em como agilizar o processo administrativo com o gerenciamento da diminuição do volume de papéis, já que se torna cada dia mais difícil encontrar locais apropriados para armazenamento e guarda dessa memória à base de celulose, altamente inflamável. Embora se viva na Era da tecnologia, com computadores e outros equipamentos eletrônicos de ultradefinição, com arquivos *em nuvem* e *on-line*, ainda não se vislumbra nos diferentes setores da vida pública uma capacidade logística para que os papéis possam ser reduzidos ou até eliminados nos próximos anos. O predomínio do uso da caneta ainda está muito presente, até pelo fato de se acreditar que todos os documentos devem ser assinados,

recebidos e carimbados, como forma efetiva de registro. É claro que se poderia falar de autenticação e assinatura eletrônica, mas esse não é o propósito deste artigo.

Voltando à digitalização dos arquivos existentes como forma de potencializar sua guarda, resta dizer que, antes de iniciar o processo, a avaliação documental deve ser executada por uma comissão formada por usuários, gestores dos documentos e arquivistas. A avaliação deve ser imparcial, objetiva e profissional (DURANTI, 1994). Por que pensar em Comissão? Pela interpretação e análise de mais de uma pessoa pensando ao mesmo tempo, a verdade pode ser revelada de forma imparcial e justa, equacionando os processos de salvamento e descarte em uma medida equilibrada e justificando os devidos ajustes que se fizerem necessários.

Tornar a digitalização de documentos uma realidade no setor público passa pela questão do gerenciamento eletrônico, que, por sua vez, é uma solução que faz uso de novas tecnologias, para agilizar o fluxo de documentos representados na forma de papel, aumentar a velocidade na troca de informações, e tornar os processos de negócios mais rápidos (SPRAGUE JR., 1995). É preciso providenciar, em primeiro plano, a aquisição ou disponibilização de equipamentos compatíveis com o serviço que será realizado, e com mão de obra disposta a executar a tarefa de digitalização. Apenas 12 capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, possuem arquivos institucionalizados. Essa situação não é privilégio do Brasil, sendo encontrada em toda a América Latina onde, tanto nos arquivos históricos e registros do início da colonização (BISSO DRAGO, 1995), quanto nos documentos atualmente produzidos, têm sido, de maneira geral, indiscriminadamente empacotados, amarrados, guardados sem identificação e à mercê do tempo, até a sua completa destruição (MARTINEZ, 1994).

Pinto (1998) se manifesta sobre o alinhamento que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm com a Sociedade da Informação, à vista do papel central que desempenham no apetrechamento tecnológico e na disponibilização de recursos para que nada seja perdido, mas transformado em material utilizável por muito tempo pela humanidade. Os sistemas de informação municipais constituem casos de extremo interesse no que concerne à implementação de projetos de gestão integrada, teoricamente sustentados num novo modelo científico informacional, assumindo a Arquivística como uma disciplina aplicada da Ciência da Informação. A complexidade e a diversidade destes sistemas, bem como os desafios



colocados à Administração Pública, no sentido da sua plena integração na Sociedade da Informação e da transformação das realidades e culturas organizacionais, implicam um novo posicionamento do profissional da informação, estruturador e gestor do sistema de informação municipal, numa visão retrospectiva e prospectiva, integrada e transversal a toda a organização (PINTO, 1998).

A discussão sobre a preservação de documentos, as razões de sua importância para todos os setores da vida em sociedade, seja no âmbito privado ou público, se alia à preocupação ecológica advinda do corte de árvores por todo o planeta em ritmos acelerados para produção da celulose, na contrapartida lenta do replantio das espécies utilizadas para geração de tantos papeis. Questões como reflorestamento e utilização de papeis em pleno século da tecnologia da informação demonstram a necessidade de encontrarem-se mecanismos que possam ser utilizados para minimizar as agressões dos meios naturais. A digitalização de documentos apresenta-se, num primeiro momento, como uma alternativa capaz de atender a essas premências. Assim mesmo, para se afirmar tal proposição, é necessário resolver essa equação sob a ótica de custo-benefício.

A gestão de documentos através de arquivos digitais (originais ou digitalizados) gera, segundo Arms (2000), uma coleção de informações gerenciada, com serviços associados, onde a informação é armazenada em formatos acessíveis por meio de rede de computadores, trazendo vantagens em relação aos meios tradicionais (em papel) de arquivamento. Os pontos que Arms (2000) oferece como justificativas para o estabelecimento de arquivos digitais no formato de biblioteca corroboram a funcionalidade da digitalização como objeto de conservação e perpetuação de documentos que representam a história social, seja de cunho público ou privado. Poder-se-ia enumerar os setores da vida social em que estão presentes os documentos (em papel), mas muitas páginas seriam escritas. Então, tomem-se do pensamento de Arms (2000), apenas os pontos que confrontam a ideia deste trabalho: a digitalização é uma opção que mantém a informação **disponível, atualizada e compartilhada** (*grifo nosso*).

Jardim (1987), em sua obra “O conceito e a prática de gestão de documentos”, apresenta os documentos históricos e os documentos administrativos. Os primeiros seriam, taxativamente, responsabilidade da Arquivística. Os segundos, porém, são considerados da alçada exclusiva dos órgãos da Administração Pública que os produzem e utilizam. Cabe, portanto, aos geradores proverem os meios e os recursos para preservação de seus registros,

fundamento que a legislação reafirma ao tipificar o dever do Estado no gerenciamento dessa questão.

Um exemplo pioneiro de guarda e preservação de documentação pública municipal no Brasil é o Arquivo Público de Indaiatuba (SP), instalado em 1994, para abrigar os documentos da Prefeitura, da Câmara de Vereadores e das autarquias municipais. Segundo informações da página Promemoria Indaiatuba, em 2010, o arquivo já contava com 3000 metros lineares de prateleiras, abrigando textos manuscritos e impressos, livros-rol, folhetos, cartazes, fotografias, plantas e mapas e microfimes, distribuídos em dois galpões que, juntos, somavam cerca de 900 metros quadrados (PROMEMORIA INDAIATUBA, 1994).

Outro exemplo é a Resolução n.º 1.821, do Conselho Federal de Medicina que, desde 2007, institui o Prontuário Eletrônico de Pacientes (PEP), possibilitando o registro da saúde dos pacientes em documento com suporte eletrônico e autorizando o descarte dos originais manuscritos tão logo haja a prescrição legal e a devida revisão por Comissão autorizada (SBIS, 2007). Ainda, o Poder Judiciário brasileiro, amparado no artigo 365 do Código de Processo Civil (CPC), aceita, mesmo sem a certificação digital, para fazer a mesma prova que os originais, as reproduções digitalizadas de qualquer documento, público ou particular, desde que juntadas conforme preceito legal e preservados os originais até o final do prazo para interposição de ação rescisória (BRASIL, 2006).

Duranti (1994 apud Fonseca, 2005, p.56) diz que:

“os registros arquivísticos não são coletados artificialmente, mas acumulados naturalmente nas administrações, em função dos seus objetivos práticos; os registros arquivísticos se acumulam de maneira contínua e progressiva [...]”

Segundo essa afirmação, nota-se que os arquivos não são formados ao acaso, mas são consequência dos registros inevitáveis que a sociedade produz a cada dia, seja através de atendimentos nas áreas de educação, segurança, justiça, saúde ou qualquer outra área que afete a vida social dos indivíduos. E toda essa documentação precisa ficar guardada em um arquivo: físico ou eletrônico.

Baldam (2002), sobre o Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), lembra que estabelecer princípios básicos e elementares como gerenciamento e visualização dos documentos através das tecnologias de informática, enquanto trafegam digitalmente na organização, traz funcionalidade ao processo. Afinal, um dos propósitos do GED é

acompanhar os documentos desde a criação até qualquer estágio. Sendo um conjunto de tecnologias utilizadas para organização da informação não estruturada de um órgão ou entidade, o GED atua principalmente no âmbito da captura da imagem (digitalização), armazenamento, automação dos fluxos de trabalho (workflow) e indexação (cadastro do documento na base de dados), e viabiliza a disponibilização das informações digitalizadas, tornando-as cópias fiéis das originais (e-ARQ, 2011).

Depois de muito se falar em arquivos eletrônicos e documentos digitais e digitalizados, apenas a partir de 2012 passou a vigorar a Lei Federal n.º 12.682, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. O projeto de lei, sob a égide da prática judiciária, conferia ao documento digitalizado o mesmo efeito jurídico do microfilmado, bem como previa a digitalização dos documentos públicos e o descarte dos originais. No entanto, esses itens foram vetados e a lei foi aprovada e promulgada com a exigência do uso de certificação digital obrigatória emitida no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) no processo de digitalização, de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital (BRASIL, 2012). A eliminação de papel não foi contemplada na Lei da Digitalização, embora a Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015/73) já previsse o traslado do papel para o filme.

Assim, a digitalização de documentos públicos, embora autorizada por lei, ainda não representa uma solução palpável para a eliminação de papéis. O processo viabiliza o acesso aos documentos preservados, mas demanda um alto custo para a Administração Pública, já que os originais precisam ser mantidos sob guarda ou custódia até que as idades prescricionais sejam alcançadas. O investimento, portanto, se configura nas áreas da informática e da logística, já que é necessário o uso das Tecnologias da Informação para digitalização certificada e a disponibilização de espaços físicos próprios ou custodiados para armazenamento dos papéis, os quais devem ser metodicamente analisados e arquivados segundo os preceitos da Arquivística.

### **Possibilidade ou utopia?**

Ao se configurar como um processo de conversão de formato da informação, a digitalização de documentos traz consigo modelos de arquivos que redefinem os conceitos de

conservação e preservação de documentos e do acesso à informação. Ainda, a digitalização de documentos se revela como um importante recurso de integração e dinamização de diferentes arquivos.

A digitalização possibilita que o órgão gerador ou custodiador da documentação disponibilize seu acervo para consulta, sem necessidade do manuseio dos originais. Os documentos digitalizados são armazenados em suportes magnéticos e ópticos e a pesquisa pode ser realizada em terminais de computadores. O acesso é facilitado e isso permite que determinado documento seja consultado de modo rápido e eficiente, sem que haja preocupação com sua integridade física. Assim, a reprodução digital de documentos renova a consulta e o acesso à informação ao mesmo tempo em que serve para conservá-los (CONARQ, 2014). Porém, os registros físicos restam fadados ao armazenamento arquivístico tradicional.

No Brasil, um documento digitalizado, para substituir legalmente o original, precisa, obrigatoriamente, possuir certificação digital emitida no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Os documentos microfilmados, regulamentados através do Decreto Federal n.º 1.799, de 30 de janeiro de 1996, por sua vez, possuem a propriedade de substituir os originais sem que se faça necessária a manutenção dos documentos físicos. A diferença entre os dois está no prazo de validade, já que o segundo, em condições adequadas de armazenamento, pode ultrapassar os cem anos, enquanto o primeiro depende da obsolescência de softwares, hardwares e formatos. Um detalhe importante a ser lembrado é que segundo a Resolução CONARQ n.º 2010, de 16 de julho de 2004, os documentos arquivísticos que sofrerem processo de digitalização só podem ser eliminados se atenderem à tabela de temporalidade do órgão ou entidade, aprovada pela autoridade competente na sua esfera de atuação e respeitado o disposto no art. 9.º da Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991. Justamente pensando na tabela de temporalidade e na legislação arquivística, foi justificado o veto aos artigos segundo, quinto e sétimo da Lei da Digitalização. Esses artigos seriam capazes de garantir o descarte dos documentos físicos e a legalização dos documentos digitalizados no mesmo nível dos microfilmados. Ademais, o veto direcionou a gestão dos documentos para dois caminhos de armazenamento: físico e eletrônico. Essa decisão torna a Lei n.º 12.682/2012 quase inútil no que se refere à eliminação de papéis e otimização de espaços nos ambientes de trabalho, público ou privado, bem como revela a necessidade de mão de obra qualificada e especializada para que os documentos digitalizados sejam

recolhidos para arquivo permanente mediante catalogação rigorosa, possibilitando identificar, controlar e atestar a autenticidade dos documentos sempre que necessário.

O que se vê é que, apesar das tecnologias estarem disponíveis, ainda não há soluções legais para o descarte dos documentos digitalizados. A possibilidade de consulta à distância, advinda da digitalização dos documentos, não contribui para a efetivação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 8.159/91, no que se refere à utilização dos mesmos como elementos de prova e informação, embora garanta a proteção especial a documentos de arquivos e o acesso à informação garantido pela Lei n.º 12.527/2011. Nesse sentido, a digitalização atende ao trabalho de preservação dos originais, mas ainda é incapaz de substituí-los plenamente.

A Resolução n.º 31, de 28 de abril de 2010, que dispõe sobre as recomendações para digitalização de documentos arquivísticos permanentes, esclarece que o processo implica no conhecimento dos princípios de arquivologia e no cumprimento das atividades inerentes à captura digital, ao armazenamento e à disseminação dos representantes digitais (CONARQ, 2010). Com vistas à garantia da confiabilidade e autenticidade dos documentos, bem como acessibilidade, surge o Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), já que a documentação em meio digital é atualmente uma das principais fontes de informação das organizações e a produção física aumenta em escala exponencial (OZONIO, 2011). Segundo Ozonio (2011), a conversão de documentos para o meio digital pode custar caro e, por isso, o planejamento para implantação do sistema de gerenciamento deve priorizar aqueles que possuem maior frequência de consulta. Nesses termos, o planejamento que antecipa os obstáculos futuros redefine a imagem da conservação de documentos.

As novas tecnologias têm mudado e melhorado o armazenamento, a qualidade dos arquivos e os processos de recuperação das informações, bem como facilitado a pesquisa e a localização dos documentos com segurança, restrição de acesso e possibilidade de compartilhamento das informações com outros processos e sistemas (BARRETO, 2003). O documento pode, então, ser visualizado por meio de pesquisa e um administrador define o acesso aos documentos por meio de uma senha.

A Administração Pública tem a necessidade de acessar os documentos e informações produzidos e acumulados para conseguir comprovar direitos, orientar e agilizar a tomada de decisões, prestar serviços corretos, planejar e controlar seus serviços, evitando a duplicação de esforços e a repetição de ações já realizadas sem êxito. A digitalização de documentos de

arquivo permanente envolve programas de gestão, de tratamento, de preservação e de disponibilização de documentos e informações, indispensáveis para o planejamento, controle, transparência, eficácia e efetividade da Administração Pública.

Os processos de arquivamento e preservação dos acervos de forma digital constituem uma questão complexa e envolvem variáveis como compromissos de longa duração e investimentos expressivos em infraestrutura tecnológica, pesquisa e recursos humanos (BARRETO, 2003), além do atendimento aos princípios preconizados pelas leis de Acesso à Informação, da Transparência, de Responsabilidade Fiscal, de Arquivos, de Digitalização e da própria Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, § 2º, estabelece a responsabilidade da Administração Pública quanto à “gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. A Lei Federal de Arquivos, em seu primeiro artigo corrobora a disposição constitucional e acrescenta a obrigação com a proteção especial que deve ser dada aos documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico, e como elemento de prova e informação.

A Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações públicas do país, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, em consonância com o artigo 21 da Lei Federal nº 8.159/1 991, estabelece que cabe aos municípios definir, em legislação própria, regras específicas que assegurem o amplo e imediato acesso às informações públicas de forma detalhada, assim como definir os critérios de organização sistêmica da gestão de documentos públicos e dos serviços arquivísticos governamentais. Essa prerrogativa faz com que a gestão de documentos no âmbito municipal assumam indiscutível importância, configurando-se como instrumento para racionalização, eficiência, eficácia e transparência administrativa e contribuindo para a modernização da administração pública e viabilizando aquilo que a lei considera como base para o exercício pleno da cidadania.

A Lei dos Arquivos, no seu artigo 10, define que os documentos considerados de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis, e em seu artigo 25, dispõe que ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa (...) aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerados como de interesse público e social. A Lei nº

9.605, de 12 de fevereiro de 1998, em seu art. 62 dispõe que é crime destruir, inutilizar e deteriorar documentos de arquivo, protegidos por lei, ato administrativo ou decisão judicial. O Código Penal Brasileiro em seu art. 305 define como crime “destruir, suprimir ou ocultar, em benefício próprio ou de outrem, ou em prejuízo alheio, documento público ou particular verdadeiro, de que não poderia dispor”. Ainda, em seu artigo 9.º, e de acordo com a Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do Conselho Nacional de Arquivos, que dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do poder público, determina que a eliminação de documentos públicos ou de caráter público produzidos pelos órgãos e entidades da administração pública municipal ou por entidades privadas encarregadas por serviços públicos só deverá ocorrer se prevista na tabela de temporalidade de documentos do órgão ou entidade, mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

A Lei da Digitalização, aprovada e sancionada em 2012, autoriza o processo de digitalização de documentos através das tecnologias da informação, mas restringe seu uso à obrigatoriedade da certificação digital no âmbito do ICP-Brasil, instituído em 2001 através da Medida Provisória n.º 2.200-2. A certificação obrigatória atua como forma de coibir o uso indiscriminado da digitalização de documentos nos meios públicos e privados. Por outro lado, a mesma lei conduz o cenário brasileiro à manutenção dos papéis, já que a presunção da verdade está adstrita ao uso dos mesmos, gerando duplicidade de comprovação e evitando a otimização dos espaços físicos. Essa postura, corroborada pela Lei dos Arquivos que estabelece o descarte baseado em uma tabela de temporalidade com prazos extremamente longos, e a Lei da Digitalização, a qual determina a preservação dos registros públicos, mesmo após a digitalização, sendo omissa com relação a prazos específicos de descarte para documentos digitalizados, obriga as entidades geradoras a incluir em seus custos de digitalização a reserva para armazenamento apropriado dos acervos e deixa o país um passo atrás do avanço tecnológico.

Nesse sentido, seria necessário que a Administração Pública também investisse, além de softwares e hardwares, em aquisição, construção ou terceirização de estruturas físicas para acondicionar os papéis digitalizados. Tal feito envolve a escolha de materiais de construção, de acabamento e de equipamentos compatíveis com a função de preservação documental, devendo obedecer a rigorosas especificações de segurança contra acidentes, agressão ambiental ou biológica e, primordialmente, assegurar boa conservação, que envolve

durabilidade, isolamento de calor e umidade (CONARQ, 2014).

O custo elevado de um programa de digitalização, no qual as matrizes digitais devem ser de propriedade plena e irrestrita do ente gerador, combinado ao estabelecimento de aparatos de armazenamento e conservação física dos documentos originais, acabam por transformar o processo de gerenciamento eletrônico de documentos em uma possibilidade nem sempre viável na área pública. Por quê? A resposta pode ser encontrada nos dispositivos legais e locais, insuficientes, que dificilmente contemplam dotações orçamentárias específicas nas administrações públicas para esse tipo de regulamentação na forma de processo ou de política pública. Pela lei, a digitalização de documentos não é obrigatória, mas os documentos são diariamente gerados e impressos, encaminhados e arquivados e as árvores são replantadas para custear o consumo de papel, deixando o Brasil na contramão da História.

## Referências

ARMS, William. **Digital Lebraries**. Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2000. Disponível em: <<http://www.cs.cornell.edu/wya/diglib/MS1999/index.html>> Acesso em: 28 de fevereiro de 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS HOLANDESES. **Manual de arranjo e descrição de arquivos**. Tradução de Manuel Adolfo Wanderley. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional. 1960.

BALDAM, Roquemar de Lima. **GED: Gerenciamento Eletrônico de Documentos**. São Paulo: Érica, 2002.

BARRETO, F. F., et al. **GED – Gerenciamento Eletrônico de Documentos: a Tecnologia que está mudando o mundo**. Disponível em: <[http://www.iterasolucoes.com.br/Site/images/stories/Itera/SalaLeitura/ged\\_gerenciamento\\_eletronico\\_de\\_documentos.pdf](http://www.iterasolucoes.com.br/Site/images/stories/Itera/SalaLeitura/ged_gerenciamento_eletronico_de_documentos.pdf)> Acesso em: 13 de julho de 2014.

BISSO DRAGO, G. Yolanda. Situacion de los archivos históricos municipais. **Revista del Archivo General de la Nacion**. Lima, n.12, p.41.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm) . Acesso em: 05 de fevereiro de 2014.



BRASIL. **Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998** (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 11.419 de 19 de dezembro de 2006** (Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências), 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm#art20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm#art20)>. Acesso em: 21 de agosto de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 12.682 de 09 de julho de 2012** (Dispõe sobre a elaboração e arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos), 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12682.htm)>. Acesso em: 21 de agosto de 2014.

**CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos.** Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br>> Acesso em: 20 de julho de 2014.

DURANTI, Luciana. The concept of appraisal and archival theory. **American Archivist**, v. 57, Spring, 1994. Disponível em: <[https://courses.ischool.utexas.edu/Winget\\_Megan/2007/Summer/Becker/Duranti\\_Concept\\_of\\_Appraisal.pdf](https://courses.ischool.utexas.edu/Winget_Megan/2007/Summer/Becker/Duranti_Concept_of_Appraisal.pdf)> Acesso em: 20 de julho de 2014.

E-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos. 1.1. versão. **Conselho Nacional de Arquivos (Brasil)**. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. 136 p. Disponível em: <<http://www.arquivista.org/arquivologia-online/conarq---e-arq-brasil>> Acesso em: 21 de agosto de 2014.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 124p.

**FUNDAÇÃO PRÓ-MEMÓRIA INDAIATUBA.** Disponível em: <<http://www.promemoria.indaiatuba.sp.gov.br/arquivo-publico/gestao-documental/>> Acesso em 05 ago. 2014.

HEDSTROM, Margarete. Digital preservation needs and requirements. RGL Members Intitutions. **Research Libraries Group**, 1998. Disponível na página

<[www.rlg.org/preserv/digpres.pdf](http://www.rlg.org/preserv/digpres.pdf)> Acesso em 23 jun. 2014.

JARDIM, José Maria. **O conceito e a prática de gestão de documentos**. Acervo, v. 2, n.2, jul./dez, 1987. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.2,n.2,jul.dez.1987.pdf>> Acesso em 15 de julho de 2014)

JARDIM, José Maria & FONSECA, Maria Odila. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. IN: **Seminário Internacional de Arquivos de tradição ibérica**. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, 05-08 de abril de 2000. Disponível em:

<<http://www.arquivonacional.gov.br/pub/virtual/conferencia%20mesa%20redonda/josemaria.htm>>. Acesso em 15 de julho de 2014.

MARTINEZ, Susana. Archivos Municipales de la Argentina. Conferência apresentada durante o X Congresso Brasileiro de Arquivologia e 1º Fórum de Arquivos Municipais de Tradição Ibérica. São Paulo, 1994. ME. Disponível em: <<http://www.cienciahoy.org.ar/ch/hoy29/mesa01.htm>>. Acesso em 16 de julho de 2014.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. Os usuários da informação arquivística. **Arquivo & Administração**. Rio de Janeiro, v.5, n. 2, p. 53-74, jul/dez 2006.

OZONIO. **Sistemas de Gestão do Conhecimento**. 2011. Disponível em: <<http://www.ozoniobrasil.com.br/projetos.html>> Acesso em 13 de julho de 2014.

PAES, Marilena L. **Arquivo teoria & prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Yves e COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

SBIS – **Sociedade Brasileira de Informática em Saúde**. Disponível em: <<http://www.sbis.org.br/indexframe.html>> Acesso em: 20 de agosto de 2014.

SPRAGUE JR., Ralph H. **Electronic Document Management: Challenges and Opportunities for Information Systems Managers**. Disponível em <<http://sprague.shidler.hawaii.edu/MISQ/MISQfina.htm>>. Acesso em: 23 de junho de 2014.

WEBB, Collin. The role of preservation and the library of the future. **National Library of Australia**, 2000. Disponível em 23 de abril de 2001 no endereço

<<http://www.nla.gov.au/nla/staffpaper/cwebb9.html>>. Acesso em: 23 de junho de 2014.