

**GESTÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DE TIPO ARQUIVÍSTICO**  
**FACTICIDADE, VALIDADE E O PAPEL DO SISTEMA DE PRIORIDADES AXIOLÓGICAS**  
**MANAGEMENT AND ACCESS TO ARCHIVAL GOVERNMENT INFORMATION**  
**FACTICITY, VALIDITY AND THE ROLE OF THE SYSTEM OF AXIOLOGICAL PRIORITIES**

**EMÍLIA BARROSO CRUZ** | Doutora em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict/UFRJ) e mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) | ebarroso.cruz@gmail.com

**RESUMO**

O artigo propõe uma abordagem teórica sobre a política de gestão e acesso à informação governamental de tipo arquivístico, focada na motivação para o cumprimento da legislação pertinente. A abordagem tem como marcos teóricos a teoria do Agir Comunicativo, de Jürgen Habermas, e a teoria dos valores, de Shalom Schwartz.

*Palavras-chave: informação governamental; gestão de documentos; acesso à informação governamental; legislação de arquivos.*

**ABSTRACT**

The article proposes a theoretical approach on the management and access policy to governmental information of an archival type, focused on the motivation for compliance with the pertinent legislation. The approach has as theoretical frameworks from the theory of Communicative Action, by Jürgen Habermas, and the Shalom Schwartz's theory of values.

*Keywords: government information; records management; government information access; archives legislation.*

**RESUMEN**

El artículo propone un enfoque teórico sobre la política de gestión y acceso a la información gubernamental de tipo archivístico, enfocada en la motivación para el cumplimiento de la legislación pertinente. El enfoque tiene como marcos teóricos la teoría del Agir Comunicativo, de Jürgen Habermas, y la teoría de los valores, de Shalom Schwartz.

*Palabras clave: información gubernamental; gestión de documentos; acceso a la información gubernamental; legislación de archivos.*

## INTRODUÇÃO

No presente trabalho, considerando-se as características da política de gestão e acesso à informação governamental de tipo arquivístico em processo de implementação no Brasil, buscamos desenvolver uma abordagem teórica que dê conta de uma realidade em que as normas jurídicas, ainda que positivadas em forma de legislação, não sejam cumpridas como o esperado.

Para tanto, recuperamos os conceitos de informação na ciência da informação, informação governamental, e propomos a noção de informação governamental de tipo arquivístico, que possui características específicas, das quais trataremos a seguir.

Passamos, logo depois, para o conjunto de normas positivadas que garantem o direito de acesso e a gestão da informação governamental de tipo arquivístico, procurando verificar a extensão das políticas públicas no âmbito da administração pública do Poder Executivo federal. E, a partir dos procedimentos da gestão de documentos e seus resultados esperados, buscamos demonstrar a amplitude da implementação destas políticas.

Tendo em vista a legislação positivada e a extensão de seu cumprimento, procuramos investigar esse fenômeno valendo-nos do instrumental da filosofia aplicada ao direito, que pode explicar como uma lei é produzida e o que faz com que seja cumprida ou não. Nessa análise, adotamos as ideias de Jürgen Habermas, que defende que as normas jurídicas são uma forma de integração social, permitindo que diversos grupos, com necessidades e interesses diferentes, superem conflitos e convivam em relativa harmonia. Segundo Habermas, a norma legal deve ser legitimada e validada faticamente pela comunidade de direito em processos que examinaremos em detalhe.<sup>1</sup>

## A INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DE TIPO ARQUIVÍSTICO

Segundo o *Oxford English dictionary*, o termo “informação” possui dois significados: 1) ato de moldar a mente; e 2) ato de comunicar conhecimento (apud Capurro; Hjörland, 2007, p. 155). Apesar dos significados estarem relacionados, é o segundo que mais nos interessa no contexto desta pesquisa. Segundo Capurro e Hjörland (2007, p. 156), muitas palavras gregas foram traduzidas por *informatio* ou *informo*, como *hypotyposis* (modelo moral) e *prolepsis* (representação), assim como *eidos*, *idea*, *typos* e *morphe*, conceitos-chave da ontologia e epistemologia gregas. Cícero (106-413 a.C.) utiliza o termo *informatio* para descrever a ação “ativa e posterior da mente” ligada ao auxílio da memória “para lembrar melhor uma situação passada através da representação pictórica de uma sentença (*sententiae informatio*)” (Capurro; Hjörland, 2007, p. 156).

Na transição da Idade Média para a Idade Moderna, o termo “informação” começou a ser utilizado no sentido de “comunicar alguma coisa a alguém” (Capurro; Hjörland, 2007, p.

---

1 Este artigo se restringe à abordagem teórica do problema. O detalhamento do método e os resultados da pesquisa se encontram em Cruz (2016, p. 128-174).

158), aproximando-se das noções sobre o conhecimento. Atualmente, praticamente todas as disciplinas científicas utilizam esse termo com um contexto e significado específico (Bogdan apud Capurro; Hjörland, 2007, p. 160). Machlup e Mansfield (apud Braman, 1989, p. 233), após identificarem mais de quarenta campos acadêmicos que lidam com a informação, manifestam sua frustração com as diferentes definições, cada uma atendendo aos propósitos do campo de conhecimento em questão. Para Capurro e Hjörland (2007, p. 173), na chamada sociedade da informação na qual vivemos, o conceito de informação é fundamental para o entendimento da realidade nas perspectivas da sociologia, da ciência política e da economia.

Na ciência da informação, vários pesquisadores<sup>2</sup> ocuparam-se do conceito. Segundo Belkin e Robertson (1976, p. 198), a ciência da informação lida com a informação no contexto da comunicação humana, abordando uma porção específica de todo o espectro. Para estes autores, informação é aquilo que é capaz de transformar a estrutura, composta por: 1) a estrutura da imagem que um organismo tem de si mesmo e do mundo; 2) a estrutura do próprio texto; e 3) a estrutura da imagem do remetente. Assim, os autores chegam à definição de informação para a ciência da informação: “a estrutura de qualquer texto, a qual é capaz de mudar a estrutura de imagem de um destinatário” (Belkin; Robertson, 1976, p. 201, tradução nossa). Sendo “texto” considerado, na ciência da informação, como uma coleção de sinais propositalmente estruturados por um remetente com a intenção de alterar a estrutura de imagem de um destinatário.

Brookes relaciona informação e conhecimento. Enquanto conhecimento é uma estrutura de conceitos ligados pelas relações existentes entre eles, a informação é uma pequena parte desta estrutura (Brookes, 1980, p. 131). Só são informação os dados carregados de sentido para o receptor, ou, como explicam Sperber e Wilson (apud Menou, 1995, p. 482), um fato se manifesta a uma pessoa se, naquele momento específico, esta pessoa consegue entender e aceitá-lo como verdadeiro ou possivelmente verdadeiro.

Menou (1995) caracteriza a informação de acordo com seus estados: 1) um produto, o qual abrange a informação como uma coisa, como um objeto, como um recurso e como um *commodity*; 2) aquilo que é feito em um canal, e inclui a própria extensão do canal onde é realizado (exemplo: informação eletrônica); e 3) o conteúdo.

Buckland, em seu artigo “Information as thing”, publicado em 1991, aborda a informação a partir da identificação, agrupamento e caracterização dos seus principais usos. Nesse sentido, estabelece três principais usos para o termo: 1) informação como processo: a comunicação de conhecimento ou os fatos ocorridos modifica o que o receptor conhece; 2) informação como conhecimento: conhecimento comunicado a respeito de um fato, evento ou assunto, informação que reduz incertezas; e 3) informação como coisa: dados e documentos que contêm informação registrada (Buckland, 1991, p. 351).

A informação como conhecimento é intangível, não pode ser tocada ou medida diretamente. Para ser transmitida deve ser representada em uma forma física, transformando-se,

---

<sup>2</sup> Belkin, 1978; Buckland, 1991; Menou, 1995; Zins, 2007, entre outros.

assim, informação em coisa. E é essa informação física (esteja ela registrada em papel, celulo-se ou em qualquer mídia ótica ou magnética, em palavras, imagens, imagens em movimento ou *bits* e *bytes*) que precisa ser manuseada, armazenada e recuperada para uso. Buckland observa que estamos cercados por registros do conhecimento humano que são utilizados como “evidência” no aprendizado como base de entendimento. Entendimento correto que pode alterar um conhecimento anterior ou uma crença sobre algum assunto (Buckland, 1991, p. 353).

Tomando como base as definições citadas, vamos considerar para os fins deste estudo que informação é uma parcela do conhecimento, cujo processo de transmissão se dá por meio da comunicação de símbolos entre dois ou mais organismos. Para serem considerados informação, estes símbolos (ou dados, segundo Sperber e Wilson, apud Menou, 1995) devem possuir um significado para o destinatário. Para ser transmitida e retransmitida com um nível ótimo de exatidão, a informação precisa ser registrada em um suporte físico, transformando-se “informação em coisa”, ou seja, um documento.

Na literatura arquivística, Rousseau e Couture tratam a informação como um recurso, em um contexto administrativo e organizacional, fundamental para a sobrevivência da organização (Rousseau; Couture, 1998, p. 63). Os autores categorizam a informação de uma organização como: 1) verbal ou registrada em um suporte; e 2) orgânica, elaborada, enviada ou recebida na consecução da missão da organização, ou inorgânica, ou seja, produzida fora da organização (Rousseau; Couture, 1998, p. 63-64). A informação é aqui considerada, predominantemente, segundo a classificação de Menou (1995), como um produto, um objeto e um recurso, pertencente ao mundo 3 de Karl Popper (apud Brookes, 1980, p. 127) no qual são agrupados os produtos da mente humana, registrados com o uso da linguagem em artefatos.

Dentre todos os organismos que produzem, acumulam, utilizam e disseminam informação, estamos particularmente interessados nos governos. A acepção moderna de governo abrange não apenas o conjunto de pessoas que exercem o poder político e determinam a orientação política da sociedade, mas também “o complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder” (Levi, 1999, p. 553). As pessoas que fazem parte dos governos e da administração pública<sup>3</sup> produzem, coletam, tratam, utilizam, acumulam e disseminam informação; a esta informação chamamos “informação governamental” (Office of Management and Budget - OMB apud Malin, 2006, p. 21). O acesso à informação governamental é o que permite à sociedade tomar conhecimento sobre as decisões do governo e sobre a coisa pública (Pierini; Lorences, 1999, p. 20).

Sendo o governo composto por diversos órgãos, a informação governamental pode ser, segundo Rousseau e Couture (1998, p. 63-64), verbal ou registrada e orgânica ou inorgânica. Para os fins desta pesquisa, interessa-nos especificamente a informação registrada e

---

3 O termo administração pública designa o conjunto de órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas visando à satisfação dos interesses e das necessidades da coletividade (Meirelles, 1995, p. 60-61; Gasparini, 1995, p. 30), preocupando-se com questões como equidade, representação, justiça, eficiência governamental e controle da discricionariedade administrativa (Graham Jr.; Hays, 1994, p. 19).

orgânica, ou seja, a informação governamental registrada em documentos de arquivo, que são produzidos, recebidos e acumulados durante o desenvolvimento de uma transação ou de um processo, constituindo evidência de sua execução e fonte de informação para o próprio governo e para a sociedade. O entendimento da informação orgânica registrada como sendo informação arquivística é uma característica da arquivística integrada<sup>4</sup> e do *records management*.<sup>5</sup>

O termo “informação arquivística” já está consolidado na literatura arquivística brasileira, sendo utilizado e entendido amplamente pelos integrantes dessa área do conhecimento. No entanto, quando se trata de documentos produzidos pela administração pública, enxergamos a necessidade de reforçar a relação dos documentos e das informações arquivísticas como parte integrante da informação governamental. Além disso, percebemos ter-se originado uma diferença terminológica em relação às outras disciplinas afins à ciência da informação. Ao recuperarmos os conceitos de informação e seus usos, observamos que termos similares como “informação bibliográfica” e “informação museológica” dizem respeito ao objeto informacional. Informação bibliográfica (*bibliographical information*) é qualquer dado ou informação relativa a um autor, título, editora e data de publicação de um documento (Cunha; Cavalcanti, 2008, p. 202). Já a informação museológica diz respeito ao registro do acervo museológico: a documentação do objeto e a documentação das práticas administrativas do museu. A documentação do objeto consiste na compilação dos dados e do tratamento informacional extraídos de cada item adquirido pelo museu, enquanto a documentação das práticas administrativas do museu considera todos os documentos produzidos pela instituição para legitimar suas práticas desenvolvidas (Padilha, 2014, p. 35).

Dessa forma, para os fins desta pesquisa, consideraremos a informação governamental de tipo arquivístico aquela produzida, recebida e acumulada por um órgão do governo no desenvolvimento de uma transação ou processo, de natureza administrativa, técnica ou científica, registrada em suporte físico, original e única (quando não digital), passível de avaliação por sua idade e uso, e capaz de ter significado para seus produtores, governo e para a sociedade.

## **POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ACESSO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO GOVERNAMENTAL DE TIPO ARQUIVÍSTICO**

Segundo Michel Duchein, o acesso à informação produzida pelos governos e armazenada nos arquivos, sejam eles correntes, intermediários ou permanentes, é assegurado pela combinação de dois fatores, o legal e o material (Duchein, 1983, p. 7-8). O fator legal diz respeito ao conjunto normativo positivado capaz de sustentar o direito de acesso à informação

---

4 A arquivística integrada, de origem canadense, se preocupa com o ciclo completo da vida dos documentos. É uma “arquivística global” aberta à pesquisa, à redefinição de conceitos e de metodologia (Lopes, 2000, p. 113-115).

5 O *records management*, de origem norte-americana, dá ênfase aos arquivos correntes e intermediários.

sem ferir a garantia do cidadão à proteção de sua intimidade, a segurança do Estado e de seus cidadãos e o direito à propriedade intelectual.

O fator material é composto: 1) pela capacidade de conservação física dos suportes nos quais a informação arquivística está registrada; 2) pela existência de instrumentos descritivos e de recuperação da informação que proporcionem ao público o conhecimento de sua existência e de seu conteúdo; e 3) pelo fornecimento de infraestrutura de acesso, que pode ocorrer presencialmente ou remotamente (Duchein, 1983, p. 8). A adoção e implementação de programas de gestão de documentos e informações governamentais de tipo arquivístico permitem que as condições materiais de acesso sejam cumpridas para que tanto a sociedade quanto os funcionários da administração pública tenham suas necessidades de informação satisfeitas.

Na perspectiva da arquivística integrada, a gestão de documentos “prepara” a documentação para a fase permanente, na qual os documentos recolhidos à instituição arquivística receberão o tratamento específico para serem abertos ao público, ao mesmo tempo em que proporciona a identificação e o controle destes documentos, ainda sob a guarda da administração pública, facilitando a sua recuperação e acesso. O papel da gestão de documentos nos arquivos corrente e intermediário é de controlar a produção e a tramitação, impor uma organização física e intelectual padronizada, respeitando as características e peculiaridades da instituição produtora, e promover a avaliação da documentação de acordo com as necessidades de informação e de evidências, definindo prazos de guarda e destinação final para os dossiês e processos. É importante enfatizar que, no caso dos arquivos governamentais, o acesso ao documento original é promovido pela instituição arquivística pública, quando este atinge a fase permanente e é recolhido. A administração pública, produtora e responsável pela custódia dos documentos em suas fases corrente e intermediária, é responsável pelo acesso à informação contida nos documentos e pelo fornecimento de cópias ou certidões. Para o acesso à informação arquivística e atendimento às demandas internas e externas é necessário: 1) conhecer as atividades desempenhadas pelo órgão e a produção documental delas derivada; 2) ser capaz de localizar os documentos que contenham a informação desejada, independentemente da data em que foram produzidos. Isso implica procedimentos de tratamento, uso e distribuição, avaliação e destinação da informação inerentes a qualquer sistema de gestão de informação.

O acesso à informação governamental de tipo arquivístico como direito positivado na legislação ganhou espaço, em meados do século XX, a partir da diretriz expressa pela *Declaração dos direitos do cidadão* publicada pela Organização das Nações Unidas, em 1948 (Duchein, 1983, p. 11). A partir desta diretriz, muitos países incorporaram o direito de acesso à informação governamental às suas constituições e legislação como: República Federal da Alemanha (1949), Costa Rica (1949), Finlândia (1951), Estados Unidos da América (1966), Noruega (1967, 1970), Dinamarca (1970), Portugal (1976), França (1978), Austrália e Canadá (1982), Itália (1990, 1992) e Espanha (1992) (Lima et al, 2014, p. 56-57; Duchein, 1983, p. 12-13; Martínez Becerril, 2009, p. 21-37).

O conjunto normativo que garante o acesso à informação governamental no Brasil foi reconstruído após a redemocratização, tendo como marco inicial a Constituição de 1988, em

seu artigo 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII; artigo 37, parágrafo 3º, inciso II; e artigo 216, inciso IV, parágrafo 2º. A regulamentação que se seguiu foi realizada pelas leis federais 8.159/1991, 11.111/2005 (revogada) e 12.527/2011, e pelos decretos 2.134/1997 (revogado), 2.910/1998 (revogado), 4.497/2002 (revogado), 4.553/2002 (revogado), 5.301/2004 (revogado), 7.224/2012 e 7.845/2012, que tratam especificamente do acesso e do sigilo dos documentos públicos.

Assim como o direito de acesso à informação governamental, a legislação brasileira prevê a realização da gestão dos documentos arquivísticos em todos os níveis da administração pública, tendo no artigo 216, inciso IV, parágrafo 2º da Constituição Federal, sua base. A gestão de documentos foi regulamentada pela Lei dos Arquivos (lei 8.159/1991) e, dando sequência, pelo decreto 1.799/1996, lei 9.507/1997, decreto 3.714/2001, decreto 3.779/2001, decreto 3.865/2001, medida provisória 2.200-2/2001, decreto 4.073/2002, decreto 4.915/2003, lei 11.419/2006, decreto 7.430/2011, lei 12.865/2013, decreto 8.539/2015, decreto 8.638/2016, e outros tantos revogados.

Tendo-se em vista o ciclo vital dos documentos de arquivo, o resultado esperado de um programa de gestão de documentos, passível de mensuração, é o fluxo contínuo de destinação dos documentos por meio de sua eliminação ou recolhimento para o arquivo permanente. De acordo com os dados levantados no Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (Siga), da administração pública federal brasileira, sobre eliminação, e nos relatórios do Arquivo Nacional, sobre recolhimento, percebemos que os órgãos públicos do Poder Executivo federal não possuem uma rotina contínua de destinação.<sup>6</sup> Dos 270 órgãos listados no site do governo eletrônico em 2014, apenas 53 (19,6%) publicaram editais de eliminação de documentos de arquivo desde 1996.<sup>7</sup> Somente dois órgãos (0,74%), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mantiveram a constância do registro de eliminações nesse período. Nos cinco anos entre 2009-2014, oito órgãos (2,96%) mantiveram uma regularidade no registro e autorização das eliminações de documentos (Cruz, 2016, p. 70).

Segundo os relatórios de atividades e de gestão do Arquivo Nacional,<sup>8</sup> no período de oito anos, entre 2005-2013, a instituição arquivística registrou 73 recolhimentos de documentos provenientes da administração pública federal. Estes recolhimentos foram realizados por 47 órgãos.<sup>9</sup> De 2010 a 2012 não foram registrados recolhimentos nos relatórios (Cruz, 2016, p. 70). Podemos verificar, portanto, que a administração pública do Poder Executivo federal não realiza a gestão de seus documentos com amplitude e constância desejáveis.

Em seguida à promulgação da Lei de Acesso à Informação (lei federal 12.527), promulgada em novembro de 2011, a Controladoria Geral da União (CGU) promoveu, em parceria com

---

6 Os dados abrangem o período de 2009 a 2014.

7 Consolidação dos dados em Cruz (2016, p. 194-197).

8 Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/br/institucional/relatorio-de-atividades-e-gestao.html>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

9 Consolidação dos dados em Cruz (2016, p. 198-201).

a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pesquisa sobre os valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo federal (Brasil, 2011, p. 8). A pesquisa, orientada a servidores ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior e servidores de variados escalões hierárquicos de diversos órgãos federais, revelou que apesar de existir uma percepção generalizada quanto à legitimidade do direito de acesso à informação governamental, os servidores públicos relutam em atender aos pedidos, procedendo a uma avaliação acerca da sua pertinência e relevância.

Os entrevistados apontaram como fator de atraso ou dificuldade no atendimento das solicitações de informação a insuficiência de infraestrutura ou recursos humanos, além de colocarem a prestação de informações em nível inferior de importância em relação às atribuições específicas dos seus cargos. “Foi apontado que esta atividade de prestação de informações poderá comprometer a capacidade dos órgãos de bem desempenhar as atribuições que lhe são próprias e precípuas” (Brasil, 2011, p. 9).

No que diz respeito à gestão de documentos nos órgãos da administração pública federal, o relatório da CGU indica que 66,5% dos servidores apontaram a existência de sistema eletrônico de protocolo e tramitação de documentos nas áreas de trabalho (Brasil, 2011, p. 13), o que evidencia o uso da tecnologia da informação para o controle do fluxo dos documentos, inerente à sua gestão. No entanto, perguntados sobre a frequência de treinamentos e cursos de gestão de documentos e segurança da informação, 61,5% responderam que ocorrem “raramente” ou “nunca” (Brasil, 2011, p. 15).

O relatório da CGU indica a divergência entre a gestão da informação e dos documentos “em abstrato” e a prática vivenciada cotidianamente pelos servidores públicos. Apesar de alguns órgãos já possuírem a infraestrutura para a gestão de documentos (sistemas de gestão de documentos, gestão informatizada de processos), em outros órgãos não há controle sobre a apropriação e o destino de informações públicas por servidores (Brasil, 2011, p. 12-13). Foi identificada, também, uma “tendência”: nos órgãos cujos dirigentes se mostram “alheios, distantes e desfamiliarizados” com as atividades de gestão da informação e de documentos, os servidores tendem a ser “resistentes e reativos” à política de acesso à informação pública (Brasil, 2011, p. 13).

Como explicar a existência do direito positivado e das técnicas, métodos e instrumentos de gestão de documentos e a ausência de sua efetivação na administração pública do Poder Executivo federal?

## **POR QUE OS SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS NÃO CUMPREM A LEGISLAÇÃO?**

No Brasil, quando se aborda a informação governamental de tipo arquivístico existente no âmbito da administração pública, temos que ressaltar que tanto o fator material quanto o fator legal de acesso estão vinculados à existência de normas positivadas, para que possam efetivamente ocorrer.

Um dos princípios constitucionais da administração pública é a legalidade, que diz respeito à subordinação do servidor público aos mandamentos da lei e às exigências do bem

comum, não podendo deles se afastar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e penal (Meirelles, 1995, p. 82). É o que difere a administração pública da administração privada: enquanto os agentes da última podem fazer tudo o que a lei não proíbe, os servidores e gestores da primeira só podem fazer o que a lei permite. Em outras palavras, para que as condições materiais de acesso (conservação física dos suportes dos documentos; tratamento, organização e recuperação da informação; e infraestrutura de acesso) possam ser alcançadas é necessário um conjunto de normas positivadas que determine sua execução.

Pelo exposto acima, estaríamos autorizados a deduzir que todas as normas institucionalizadas são igualmente cumpridas. No entanto, no caso específico da legislação de acesso e gestão da informação governamental de tipo arquivístico no Brasil, verificamos que as normas jurídicas são fracamente cumpridas, como demonstrado anteriormente. Mas por que isso ocorre?

O direito positivado na legislação é o conjunto institucionalizado de normas de conduta que rege as relações sociais, políticas e econômicas, além de criar, para os membros desta comunidade do direito, expectativas em relação às ações dos demais e às suas próprias. Ou seja, o direito é uma ferramenta de mediação de conflitos entre pessoas que fazem parte de uma mesma sociedade. São

as normas desse direito [que] possibilitam comunidades extremamente artificiais, mais precisamente, associações de membros livres e iguais cuja coesão resulta simultaneamente de ameaça de sanções externas e da suposição de um acordo racionalmente motivado (Habermas, 2003, p. 25).

Habermas encara o direito como uma ferramenta que viabiliza a integração social, dentro da perspectiva da teoria do Agir Comunicativo. Cabe aqui destacar o seu conceito de mundo da vida, em uma perspectiva sociológica, pois é nele que se dá a integração social. Segundo Habermas (2003, p. 42), o mundo da vida é composto pela cultura, pela sociedade e pela personalidade do indivíduo. A cultura compreende todo o cabedal de saber ao qual os atores/agentes recorrem como fonte de interpretação da realidade. A sociedade é entendida como um conjunto de ordens legítimas a partir das quais se constroem as relações de solidariedade. E, por fim, a personalidade do indivíduo, constituída pelo conjunto de habilidades adquiridas nos processos de aprendizagem que possibilitam a formação da identidade individual na interação com outros. Esses componentes do mundo da vida são utilizados como recursos para a realização dos processos comunicativos cotidianos e, por meio destes mesmos processos comunicativos, o mundo da vida é modificado com a incorporação de mudanças e novidades.

Para Habermas, a sociedade tende à instabilidade causada pela disparidade dos planos de ação dos vários atores/agentes que a compõem; cada grupo tem suas necessidades e seus interesses. A integração social se dá pela coordenação desses diversos planos de ação por meio da Ação Comunicativa, na qual os atores lançam mão de mecanismos de enten-

dimento, no caso a linguagem, tendo como pano de fundo consensual o mundo da vida (Habermas, 2003, p. 39-40).

Quanto mais complexa a sociedade, mais amplas e mais diversificadas serão as formas de vida e a individualização das histórias de vida. Tal condição implica zonas de convergência ou sobreposição restritas baseadas no mundo da vida partilhado, que não é mais suficiente para minimizar e apaziguar conflitos recorrendo às crenças sacralizadas e à tradição, à medida que estas vão perdendo o seu poder. Esse processo influi na organização e estruturação dos componentes do mundo da vida (Habermas, 2003, p. 44). A cultura entra em um estado de revisão contínua das tradições, que perderam a sua condição de natural para a sociedade. Esta passa a depender dos procedimentos formais para definir normas de conduta, já que não pode mais se apoiar nos costumes, que não são mais comuns a todas as formas de vida. Já no que diz respeito à personalidade individual, esta se descola da cultura e da sociedade e passa a buscar a efetivação de projetos de autorrealização pessoal e não mais projetos de interesse da coletividade, surgindo, então, a necessidade de autorregulação. Assim, a integração social, no decorrer da evolução social, foi transferida progressivamente para as realizações de entendimento entre os atores, por meio do Agir Comunicativo, ou seja, do acordo firmado entre eles, obtido por meio do uso da linguagem, em um mundo da vida estruturado simbolicamente.

O excesso de realizações comunicativas feitas no contexto de mundos da vida completamente racionalizados e desencantados gera conflitos de diversas naturezas surgidos de disputas entre formas de vida plurais. A solução, segundo Habermas, foi o direito moderno, como “regulamentação normativa de interações estratégicas, sobre as quais os atores se entendem” (Habermas, 2003, p. 46), que reduziu a realização fática dos processos de coordenação da ação. No entanto, este direito precisa ser validado e legitimado.

Habermas recupera o conceito de legalidade de Immanuel Kant, no qual estão ligadas, na forma jurídica, a imposição do direito por parte do Estado e a validade do direito, legitimada pelos procedimentos de positivação. A imposição da lei pelo Estado é a porção coercitiva do direito, enquanto a legitimação, conferida pelo processo legislativo, é a porção que assegura a liberdade dos membros da comunidade. Dessa forma, a validade do direito se divide entre a validade social ou fática, determinada pela intensidade que consegue impor-se no círculo dos membros do direito, configurando a porção coercitiva do mesmo; e a legitimidade, medida pela pretensão de validade normativa, oriunda de um processo legislativo racional ou da sua justificativa em termos pragmáticos, éticos e morais, e que é a porção de liberdade do direito. Uma norma é considerada legítima independentemente do fato de conseguir impor-se ou não. Por outro lado, a validade social ou fática, ou seja, a obediência à norma, varia de acordo com a confiança da comunidade de direito na legitimidade da norma (Habermas, 2003, p. 50).

A legitimidade da norma está vinculada ao reconhecimento, pela comunidade, de liberdades iguais, de forma que “a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos” (Habermas, 2003, p. 52). No direito positivado, este requisito precisa ser cumprido pelo legislador político, por meio do processo legislativo, no qual participantes orientados para o entendimento se comprometem em uma prática intersubjetiva.

Para Habermas, o direito positivado possibilita a integração social por meio do Agir Comunicativo e do discurso racional, nos quais argumentos contrários em relação à determinada questão são expostos, de forma equânime, havendo, então, o reconhecimento das pretensões de validade enunciadas que expressam tais argumentos. A norma pode, então, ser aceita racionalmente pelos envolvidos e reconhecida como válida: cada cidadão deve ser capaz de avaliar se a norma pode, ou não, ser aceita por todos (Habermas, 2003, p. 59-60).

Apesar dos indivíduos reconhecerem a norma como válida e legítima, ou seja, reconhecerem a racionalidade dos argumentos apresentados pelos envolvidos e a retidão do procedimento legislativo, a diversidade e a complexidade dos mundos da vida existentes em uma mesma comunidade do direito e o consequente conflito entre valores não compartilhados enfraquecem a motivação para o cumprimento da norma. A obediência a ela ocorre pela avaliação, reconhecimento e aceitação, ou pela aplicação do poder de coerção do Estado. É dessa validação fática, ou social, que tratamos neste trabalho, quando apontamos para a existência de normas institucionalizadas cujo cumprimento é fraco ou forte.

Voltando à nossa pergunta sobre o cumprimento das normas pela administração pública: se não há aceitação da norma pelos servidores públicos na qualidade de indivíduos e o Estado não usa o poder de coerção, ela não é obedecida e cumprida. A motivação pela possibilidade de coerção vai ser fortalecida ou enfraquecida pela efetivação, ou não, da punição prevista na norma legal. Por outro lado, a motivação de obediência da norma pelo compartilhamento de valores passa por sua internalização intersubjetiva. Se os valores não estão internalizados, a motivação para obediência à norma é fraca. Assim, poderíamos dizer que o direito possui uma porção coercitiva, por meio da qual a lei impõe obediência, e uma porção de liberdade, em que os destinatários da norma legal podem, ou não, reconhecer a sua validade e se sentirem motivados, ou não, para cumpri-la.

Apesar de os valores culturais não estarem vinculados à pretensão normativa de validade de uma norma, eles podem justificar as necessidades (carências) de um indivíduo para os demais situados em uma mesma tradição (Habermas, 2012, p. 171-172).

Nesse modelo, quando a comunidade de direito reconhece nas normas os valores internalizados pelos quais se interpretam as necessidades dos destinatários, estas normas passam a ser força motivadora de ação. A motivação para o seu cumprimento surge ao mesmo tempo em que ocorrem o aprendizado e a internalização das mesmas. Vemos, então, que um dos fatores responsáveis pela motivação para o cumprimento das normas do direito são os valores compartilhados pelos indivíduos pertencentes aos diversos grupos sociais, de uma mesma comunidade, que, em nosso caso específico, seria composta pelos gestores e servidores públicos.

## **PRIORIDADES AXIOLÓGICAS: ENTENDENDO O PROCESSO DE VALIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PELO INDIVÍDUO**

Segundo Almeida (2007, p. 127), os valores humanos são um produto de preferências individuais em sua origem. Ao serem partilhadas e reproduzidas por uma comunidade, essas preferências tornam-se valores coletivos. Estes tornam-se valores culturais quando o grupo

os sanciona e os relaciona em um sistema de referências capaz de caracterizar esta comunidade e distingui-la de outras. Os valores, portanto, se organizam em um sistema de referências originário de um processo interativo, constitutivo de um “ser-em-comum”. Este é a base da cultura de um grupo, que determina seus modos de ser e agir.

A motivação dos atores para agirem, ou não agirem, para cumprirem, ou não cumprirem, as normas que foram consideradas válidas e legítimas não é construída individualmente. Esta motivação está alicerçada no mundo da vida de cada grupo social, constituído por valores e convicções básicas. As convicções básicas, ou crenças, são ideias de como a realidade de fato é ou foi, enquanto os valores dizem respeito a como a realidade deveria ser ou ter sido.

Na literatura das diversas áreas do conhecimento temos várias categorias de valores: financeiros, morais, arquivísticos, de indivíduos e de grupos de pessoas. Os valores podem ser básicos/gerais ou específicos e podem ser analisados nos níveis individual, coletivo, organizacional, institucional ou cultural. Neste trabalho nos ateremos aos valores individuais ou valores humanos.

A investigação sobre os valores no início do século XX foi iniciada por W. M. Urban, em 1907, H. Münsterberg, em 1908 e 1909, E. Spranger, em 1925, G. W. Allport e P. E. Vernon, em 1931, C. W. Morris, em 1956, M. Rokeach, em 1973, H. Klages e P. Kmieciak, em 1979, e na década de 1990, Norman Feather, Geert Hofstede, Ronald Inglehart e Shalom Schwartz (Bilsky, 2009, p. 14-15). Os primeiros trabalhos focavam uma discussão filosófica sobre os valores, mas a partir do trabalho de Allport e Vernon, *A study of values*, de 1931, foi iniciada uma nova vertente que buscava o desenvolvimento de um instrumento capaz de medir preferências individuais relacionadas aos valores, partindo de uma divisão destes em “tipos básicos ideais” da individualidade (Spranger, 1925 apud Bilsky, 2009, p. 14).

Na filosofia, na antropologia e na sociologia, o estudo dos valores busca, respectivamente, a reflexão sobre o que é bom e belo, o entendimento da cultura e do que fundamenta a sociedade e justifica suas ações. A psicologia, a partir deste escopo, focou a perspectiva a partir do indivíduo e da relação entre os valores e a motivação para a ação. Pesquisadores da área consideram que há uma relação entre valores e comportamento, uma vez que os valores orientam as escolhas, as decisões e as ações das pessoas (Tamayo, 2005, p. 8). Tal perspectiva adapta-se à teoria de Habermas anteriormente exposta, sobre a formação do direito positivado por meio do Agir Comunicativo e sua validação social, ou fática, a partir do reconhecimento, nas normas legais, de valores partilhados.

Desde a década de 1990, vários pesquisadores da área da psicologia<sup>10</sup> têm se debruçado sobre os valores culturais e sua influência no comportamento e na percepção da realidade que envolve os indivíduos, baseando-se em modelos que contrapõem as culturas individualistas e coletivistas.<sup>11</sup> Nestes trabalhos foram estudados aspectos da percepção do indivíduo

---

10 Pesquisadores como Rasinsky (1987), Markus; Kitayama (1991), Morris; Peng (1994), Triandis (1994), Yu; Yang (1994).

11 Os termos individualismo e coletivismo se referem às preferências/prioridades atribuídas a determinadas metas axiológicas pelos membros de uma mesma sociedade (Tamayo, 2005, p. 9).

em relação à coletividade a qual pertence no que diz respeito ao alcance de objetivos e metas individuais e de grupo; às características pessoais (o *self*) predominantes; à percepção do outro; à dependência, ou não, da opinião positiva do grupo.

As preferências e prioridades marcadamente coletivistas ou individualistas de cada sociedade determinam de forma expressiva o comportamento dos indivíduos que as compõem. Esta “determinação” vem da construção intersubjetiva dos valores culturais e individuais. Ou seja, ao mesmo tempo em que os valores culturais do grupo são “transmitidos” desde a infância aos indivíduos, por meio da família, da escola e das organizações, estes indivíduos internalizam, avaliam, validam e retornam para a sociedade estes valores.

Neste processo de internalização, avaliação, validação e retorno entram, também, o contexto social, econômico e político de cada grupo, o que faz com que os valores internalizados sejam um pouco diferentes daqueles que foram transmitidos. Isso é o que permite que os valores individuais e coletivos evoluam e permitam a evolução da sociedade. É importante salientar que o termo “evolução” está sendo utilizado aqui no sentido de movimento, se opondo à estagnação, e não no sentido de que os valores e a sociedade de hoje sejam qualitativamente melhores ou mais aprimorados em relação aos de períodos históricos anteriores.

Segundo Parsons (apud Schwartz, 2005a, p. 66), os valores têm a função de motivar e controlar o comportamento dos indivíduos pertencentes a um mesmo grupo social. A partir de sua internalização pelos indivíduos do grupo, eles são usados como guia nas relações sociais, reduzindo a necessidade de controle constante. Os valores também fundamentam as regras de convivência, a expectativa em relação às ações dos outros e as consequências de seus próprios atos. São estas regras e expectativas, segundo Habermas (2003), que serão legitimadas e validadas pelo grupo, transformando-se em direito e propiciando a integração social, minimizando conflitos e reduzindo as realizações comunicativas necessárias para manter a união deste grupo social. A perspectiva que nos interessa, portanto, é a de como os valores individuais, internalizados pelos membros do grupo, podem ser fontes de motivação para o cumprimento de uma norma legal legítima, validando-a faticamente.

Shalom Schwartz parte do conceito de valores como “crenças e metas conscientes que guiam a seleção e avaliação de ações, objetivos, pessoas e situações e ações específicas” (apud Bilsky, 2009, p. 15-16) e são ordenados, por cada sujeito/agente, por sua importância em relação aos demais valores. Defendendo, portanto, a existência de uma escala de valores individuais que os sujeitos utilizam ao avaliarem uma pessoa, incluindo a si próprio, uma ação, um objetivo ou uma situação, e a partir da qual tomam suas decisões, avaliam argumentos, propõem atuações. E, segundo Schwartz (2005b, p. 23), dado o processo de internalização desses valores, a sua utilização pelo indivíduo na percepção, avaliação e planejamento de ações se dá de forma inconsciente. Somente quando nossos julgamentos e ações interpõem valores conflitantes nos damos conta de sua aplicação.

A pretensão de universalidade dos valores e tipos motivacionais desenvolvidos por Schwartz funda-se na combinação de “três exigências e tarefas universais”, com as quais eles ajudam a lidar. O autor levanta três requisitos para o funcionamento social que podem ex-

plicar as diferenças de prioridades na hierarquia dos valores humanos. A primeira e, segundo Schwartz, a mais importante é a promoção e preservação das relações de cooperação e apoio entre os membros de um mesmo grupo. Assim, os valores transmitidos para assegurar a sua existência estão relacionados ao compromisso com relações positivas, identificação com o grupo (sentimento de pertencimento) e lealdade para com os demais membros. O segundo requisito se refere à articulação de ações coordenadas. Os indivíduos devem ser motivados a despendar esforços físicos e intelectuais, assim como tempo, para realizar trabalhos, solucionar problemas e desenvolver novas ideias e soluções técnicas que venham a facilitar a vida e reduzir o desgaste físico dos membros do grupo. O terceiro requisito tem a ver com o bem-estar e a sobrevivência da coletividade e se dá pela legitimação e satisfação de necessidades e de desejos pessoais, sempre considerando e preservando os objetivos do grupo (Schwartz, 2005a, p. 66).

Para atender e lidar com essas exigências os indivíduos precisam entrar em acordo sobre objetivos específicos para resolverem problemas, comunicarem-se, expondo suas razões e motivações, e conseguirem apoio e cooperação para o alcance das metas propostas. Assim como Habermas na teoria do Agir Comunicativo, Schwartz coloca os valores como conceitos socialmente compartilhados que facilitam e dão sentido à comunicação entre os atores/agentes. Os valores fazem parte do mundo da vida compartilhado pelos indivíduos.

Todas as ações praticadas pelas pessoas estão impregnadas pelos valores individuais e acabam por refleti-los. Na maior parte das vezes, este processo é inconsciente. No entanto, quando a ação coloca em disputa valores antagônicos, o indivíduo escolhe aqueles que são mais importantes naquela situação, naquele contexto, avaliando possíveis sanções e consequências práticas. Segundo Schwartz, quando as pessoas buscam valores antagônicos o fazem em atos separados, em momentos e contextos diferentes (Schwartz, 2005b, p. 29). E ao confrontarem valores opostos, os indivíduos escolhem com base na posição hierárquica que estes valores ocupam em seu próprio sistema ordenado de prioridades axiológicas.

Quando um indivíduo depara-se com uma pessoa, fato ou evento a partir do qual ele deve tomar uma decisão, tem início um processo mental em que ele recupera valores internalizados para auxiliarem em sua avaliação da situação e decisão sobre a ação mais adequada no contexto. Quatro processos explicam como os valores individuais influenciam o comportamento do sujeito da ação: a) ativação de valores; b) valores como fonte de motivação; c) influência dos valores na atenção, percepção e interpretação de situações; e d) influência dos valores no planejamento das ações.

Para que um valor afete o comportamento de um sujeito é necessário que seja ativado em uma determinada situação. Valores são mais ativados quando estão mais acessíveis, e estão mais acessíveis aqueles que são lembrados/recordados com maior facilidade. Assim, os valores mais importantes são aqueles mais ativados e que mais influenciam o comportamento das pessoas (Verplanken; Holland; Bardi apud Schwartz, 2005a, p. 80).

O segundo processo, “valores como fonte de motivação”, dá-se na medida em que ações favorecem, ou não, o alcance de objetivos considerados importantes. As ações serão mais valorizadas subjetivamente se tornarem possível a consecução dos objetivos, e menos se

provocarem o afastamento desses mesmos objetivos. Mas ainda que o indivíduo se sinta positivamente atraído por uma ação, ele só vai procurar executá-la se estiver certo de sua capacidade de realizá-la e de que ela trará como consequência o alcance dos objetivos valorizados (Feather apud Schwartz, 2005a, p. 81).

O terceiro processo diz respeito à “influência dos valores na atenção, percepção e interpretação de situações”. Segundo Schwartz (2005a, p. 82), os valores que estão no topo da escala de prioridades axiológicas são “metas crônicas”, ou seja, a cada situação apresentada, o indivíduo irá avaliá-la de acordo com o valor mais importante para si próprio e reagirá à situação de forma positiva ou negativa.

O quarto processo é a “influência dos valores no planejamento das ações”, isso quer dizer que um objetivo considerado importante para um indivíduo deve inspirar uma maior motivação para que ele planeje cuidadosamente as ações que garantam a sua consecução.

Outros fatores influenciam ainda o comportamento dos indivíduos, reduzindo a relação entre valores e comportamento. Segundo Bardi (apud Schwartz, 2005a) e Schwartz, estes fatores seriam principalmente a pressão normativa de grupos relevantes em um determinado domínio e a pouca importância que os valores pessoais têm para o grupo. No primeiro caso, os indivíduos cedem à pressão normativa, mesmo quando o comportamento exigido se opõe aos valores pessoais. No segundo caso, quando os valores individuais possuem pouca importância para o grupo do qual são membros, estes indivíduos sentem pouca pressão externa para que expressem seus valores por meio do seu comportamento (Schwartz, 2005a, p. 84-85).

Quando o valor é expresso positivamente por um comportamento, este terá implicações negativas em relação a outros valores. Isso é possível pela diferença de importância que cada valor possui para cada um. Diante de uma situação, o indivíduo ativará valores mais importantes, comparará com seus objetivos e metas principais, avaliará as consequências para o grupo em que está inserido (e que pode possuir uma percepção diferente da sua) e tomará a sua decisão. Inevitavelmente, algum valor ficará prejudicado nessa tomada de decisão e refletirá a pouca importância relativamente aos outros valores em jogo naquela situação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir dessa abordagem teórica, gostaríamos de propor uma reflexão sobre a política de arquivos no que diz respeito à gestão e ao acesso à informação governamental de tipo arquivístico. Em primeiro lugar, a percepção de que a legislação que regula as atividades é apenas um primeiro passo para a implementação da política. Sem este requisito, a administração pública não poderia articular atividades e tarefas correspondentes. Mas é preciso perceber, também, que a legislação não é suficiente para motivar os grupos sociais concernidos, os servidores e gestores públicos, para a ação, para a implementação da política em todos os seus aspectos.

Em segundo lugar, o entendimento de que se a obediência à norma institucionalizada (a legislação de gestão e acesso à informação governamental de tipo arquivístico) é fraca, é

porque os valores que a norma expressa não estão no topo da escala axiológica do grupo social concernido. Seria necessário identificar seus valores e mapear o sistema de prioridades axiológicas para entender se o que há é uma incompatibilidade (valores não reconhecidos) ou um conflito (valores competindo).

Há um terceiro ponto, que está relacionado ao reconhecimento dos valores inerentes à prática de gestão e acesso às informações governamentais de tipo arquivístico por parte daqueles que devem cumprir a legislação. Os arquivos, de modo geral, estão no imaginário do servidor público como um espaço de coisa finda/encerrada/morta/sem utilidade. É importante retirar a informação de tipo arquivístico desse local imaginário e “transferi-la” para um espaço em que ela possa ser vista e reconhecida como necessária/viva/importante para as ações e atividades do órgão a que pertence. Ocupar este espaço é (res)significar a gestão e o acesso aos documentos públicos buscando colocá-los no topo da escala axiológica do servidor e do gestor público, viabilizando uma forte obediência à norma institucionalizada.

Propomos, assim, uma ampliação do foco do trabalho da gestão de documentos, hoje voltada para a normatização, rotinas e instrumentos de trabalho, abrangendo aqueles que são responsáveis pela produção e uso da informação de tipo arquivístico, sem cuja colaboração a ampla implementação de políticas de gestão e acesso a documentos públicos se torna inviável. O que sabem sobre as políticas? Conhecem a legislação? Relacionam tratamento da informação ao seu acesso? Quais são suas prioridades axiológicas? Acreditamos que a partir desse conhecimento seria possível construir pontes de diálogo e fomentar ações efetivas, agindo comunicativamente à efetiva implementação da legislação existente.

## Referências

ALMEIDA, Filipe Jorge Ribeiro de. *Responsabilidade social das empresas e valores humanos: um estudo sobre a atitude dos gestores brasileiros*. Orientador: Paulo Roberto de Mendonça Motta. 2007. 466 f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

BELKIN, Nicholas J.; ROBERTSON, Stephen E. Information Science and the phenomenon of information. *Journal of American Society for Information Science*, p. 197-204, jul./ago. 1976.

BILSKY, Wolfgang. A estrutura de valores: sua estabilidade para além de instrumentos, teorias, idade e culturas. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 12-33, maio/jun. 2009.

BRAMAN, Sandra. Defining information: on approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, v. 13, n. 1, p. 233-242, sep. 1989.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Sumário executivo*. Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo federal brasileiro. dez. 2011. Disponível em: <[http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO\\_FINAL.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SUMARIO_FINAL.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BROOKES, Bertram C. The foundations of information science – part I: philosophical aspects. *Journal of Information Science*, n. 2, p. 122-133, 1980.

BUCKLAND, Michael K. Information as thing. *Journal of the American Society for Information Science*, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1991.

CAPURRO, Rafael; HJÖRLAND, Birger. O conceito de informação. *Perspectivas em ciência da informação*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.

CRUZ, Emília Barroso. *Acesso e gestão da informação governamental do tipo arquivístico: aspectos técnicos e visão de gestores e servidores de duas instituições governamentais*. Orientadora: Gilda Olinto. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/882/1/Em%C3%ADlia%20Barroso%20Cruz%20-%20Tese%2027072016.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

CUNHA, Murilo Bastos da; CAVALCANTI, Cordélia Robalinho de Oliveira. *Dicionário de biblioteconomia e arquivologia*. Brasília: Briquet de Lemos/Livros, 2008.

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*. París: Unesco/Unisist, 1983. (PGI – 83/WS/20).

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRAHAM JR, Cole Blease; HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

\_\_\_\_\_. *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. v. 2.

LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 553-555.

LIMA, Márcia H. T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

LOPES, Luís Carlos. *A nova arquivística e a modernização administrativa*. Rio de Janeiro: Papéis e Sistemas, 2000.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Gestão da informação governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. *DataGramaZero*, v. 7, n. 5, out. 2006. Disponível em: <[www.dgz.org.br/out06/Art\\_02.html](http://www.dgz.org.br/out06/Art_02.html)>. Acesso em: 12 maio 2013.

MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto. *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*. Toluca [México]: Instituto de Acceso a la Información del Estado de México, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENOU, Michel J. The impact of information – II: concepts of information and its value. *Information Processing & Management*, v. 31, n. 4, p. 479-490, 1995.

PADILHA, Renata Cardozo. *Documentação museológica e gestão de acervo*. Florianópolis: FCC, 2014.

PIERINI, Alicia; LORENCES, Valentín. *Derecho de acceso a la información: por una democracia con efectivo control ciudadano*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999.

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

SCHWARTZ, Shalom H. Validade e aplicabilidade da teoria dos valores. In: TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros (org.). *Valores e comportamentos nas organizações*. Petrópolis: Vozes, 2005a. p. 56-95.

\_\_\_\_\_. Valores humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In: TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros (org.). *Valores e comportamentos nas organizações*. Petrópolis: Vozes, 2005b. p. 21-55.

TAMAYO, Álvaro. Prefácio. In: TAMAYO, Álvaro; PORTO, Juliana Barreiros (org.). *Valores e comportamentos nas organizações*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 7-14.

---

Recebido em 8/3/2018  
Aprovado em 22/1/2019