

Reflexões sobre a contribuição da gestão de documentos para programas de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

Reflections on the contribution of document management to adaptation programs to the General Law on Protection of Personal Data (LGPD) / Reflexiones sobre la contribución de la gestión documental a los programas de adaptación a la Ley General de Protección de Datos de Carácter Personal (LGPD)

Lenora Schwaitzer

Doutora em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora adjunta do Departamento de Arquivologia da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Brasil.

lenora.schwaitzer@ufes.br

Natália Nascimento

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pela Universidade de Salamanca, Espanha. Professora adjunta do curso de Arquivologia da Universidade Federal do Pará (Ufpa), Brasil.

natalianascimento_@hotmail.com

Alexandre de Souza Costa

Doutor em Ciência da Informação pelo convênio Universidade Federal do Rio de Janeiro e Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (UFRJ/Ibict). Professor colaborador do mestrado profissional em Gestão de Documentos e Arquivos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e professor do Centro Universitário Augusto Motta (Unisuam), Brasil.

alexandredesouzacosta@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste artigo é apontar e analisar as contribuições da arquivologia, mais especificamente da gestão de documentos (GD), para a implantação da LGPD. O artigo utiliza como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa do tipo descritiva e conclui que, apesar de o mercado brasileiro estar sendo dominado por profissionais da área de tecnologia da informação e do direito, é o arquivista e os fundamentos da GD que podem contribuir mais efetivamente para o tratamento de dados.

Palavras-chave: Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); gestão de documentos; arquivista.

ABSTRACT

The objective of this article is to point and analyze the contributions of Archival Science, more specifically regarding records management (RM), for the implementation of the LGPD. The article uses as methodological approach the descriptive bibliographic qualitative research and concludes that, although the Brazilian market is being dominated by professionals from the area of Information Technology and Law, it is the archivist and the fundamentals of RM that can contribute more effectively for data processing.

Keywords: Brazilian general data protection law; records management; records professionals.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es señalar y analizar las contribuciones de la Archivología, más específicamente, de la gestión documental (GD) a la implementación de la LGPD. El artículo utiliza la investigación cualitativa bibliográfica descriptiva como procedimiento metodológico y concluye que, si bien que el mercado brasileño está siendo dominado por profesionales del área de las Tecnologías de la Información y del Derecho, es el archivero y los fundamentos de la GD los que pueden contribuir de manera más efectiva al procesamiento de datos.

Palabras clave: Ley General de Protección de Datos; gestión de documentos; archivista.

Introdução

O direito à privacidade e à proteção de dados pessoais é uma construção recente, fomentada após a segunda metade do século XIX, mas que assume importância a partir do uso maciço de ferramentas tecnológicas, da adoção da lógica de redes e da valorização da informação, típicos da denominada Sociedade da Informação (Castells, 2000). É um direito que se insere paulatinamente em normas legais europeias a partir da década de 1970, que passa a integrar o rol de direitos fundamentais dos brasileiros através da Constituição Federal de 1988 e que vem a ser regulamentado, em 2018, por meio da Lei Geral de Proteção de Dados (Schwaitzer, 2020).

Delmas (2010) enfatiza que, atualmente, o adequado tratamento de dados, informações e conhecimentos é um elemento essencial para o crescimento e desenvolvimento pacífico de nossa sociedade. Porém, o uso de sistemas informatizados para controle crescente de dados e informações assim como a simplificação de procedimentos têm desviado a atenção e as práticas que envolvem atividades típicas da gestão de documentos (GD) da área de arquivologia (Bernardes, 2015).

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), baseada na experiência europeia e sancionada pelo então presidente da República Michel Temer, alça o Brasil a uma perspectiva mais consolidada e direcionada em relação ao tema da proteção de dados pessoais, independentemente de seu suporte. Entretanto, são os documentos digitais e as áreas do direito e da tecnologia da informação que despontam como centrais para ações que envolvem privacidade e proteção de dados, sem que se reconheça que o arquivista e a GD contribuem de maneira significativa para enfrentar os desafios trazidos pela LGPD e assegurar a governança de dados organizacionais.

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar e apontar as contribuições da arquivologia, mais especificamente da GD, para a implantação da LGPD nas organizações. A partir da pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa do tipo descritiva, o artigo delimita uma zona de convergência entre a GD e a LGPD, esclarece que os procedimentos utilizados para a GD são essenciais para o controle e a segurança dos dados pessoais custodiados por quem oferta ou fornece bens ou serviços e que a garantia de direitos fundamentais resulta da eficácia de uma política de GD e da efetiva atuação do arquivista.

Sendo assim, além desta introdução, o artigo possui mais quatro seções. A segunda identifica os aspectos centrais da LGPD. A terceira apresenta a história, os fundamentos e as atividades relacionadas à GD. A quarta seção esclarece como as

atividades vinculadas à GD contribuem para os programas de adequação da LGPD; e a última seção apresenta as considerações, respondendo o objetivo proposto.

Aspectos centrais da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

Schwaitzer (2020) afirma que a lei n. 13.709, publicada em 14 de agosto de 2018, popularmente denominada LGPD, possui inspiração no Regulamento Geral de Proteção de Dados Europeu (RGPD), editado em 2016 e com vigência a partir de 2018, e objetiva a proteção dos direitos de liberdade e privacidade do indivíduo, previstos no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Diz também que a lei resulta de sucessivas propostas de projetos de lei e debates relativos à informação pessoal no Congresso Nacional, após a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011.

A LGPD apresenta diretrizes para todo e qualquer tratamento de dados pessoais, sensíveis ou não, efetuado em decorrência de oferta ou fornecimento de bens ou serviços por parte de pessoa natural ou jurídica, seja de direito público ou privado. A lei não é aplicável quando o tratamento objetiva a segurança pública, a defesa nacional, a segurança do Estado, a investigação ou a repressão à infração penal. Também não é cabível quando o tratamento possui finalidade artística, jornalística ou acadêmica, quando não há caráter econômico ou se o dado não puder ser identificado após o uso de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento de seu tratamento. A lei incide sobre as demais operações de tratamento de dados, em qualquer suporte, por pessoa natural ou jurídica, sem importar o país de sua sede ou onde estejam localizados, contanto que a coleta ou a operação ocorra em território nacional. Apesar da ampla abrangência, a LGPD prevê normas específicas para entidades de direito público e para órgãos que tenham a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico, tecnológico ou estatístico como missão institucional.

A lei define como dados pessoais aqueles que estão relacionados a toda e qualquer informação sobre pessoa natural, identificada ou identificável; e como dados sensíveis todos os que se referem à origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação profissional ou entidade religiosa, filosófica ou política. Diz que são dados pessoais sensíveis aqueles, vinculados ao indivíduo, relativos à sua saúde ou vida sexual, genéticos ou biométricos e os utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada.

A LGPD enumera um amplo rol de ações como tratamento de dados pessoais, entre elas a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso,

reprodução, transmissão, distribuição, processamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração. Esclarece que o tratamento deve observar a boa-fé e os princípios da finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e, finalmente, responsabilização e prestação de contas. Esses princípios buscam evitar o tratamento amplo, vago, abusivo, discriminatório, ilegítimo, que ultrapassa a finalidade e sem o consentimento do titular. Além disso, a lei obriga o uso de medidas de proteção aos dados contra acessos não autorizados ou situações que provoquem a sua destruição, perda, alteração ou vazamento, além de assegurar o direito do titular de obter informação rápida, fácil e gratuita sobre a forma e duração do tratamento, bem como a correção de dados incorretos ou imprecisos.

O titular dos dados, segundo a LGPD, é o indivíduo ou pessoa natural a quem eles se referem. Este indivíduo possui, além dos direitos já mencionados, o de confirmar a existência de tratamento, de anonimização, de portabilidade ou de eliminação dos dados. É direito do titular do dado revogar seu consentimento e se opor ao tratamento em descumprimento da lei, mesmo quando seu consentimento é dispensável. Ele também tem o direito de peticionar contra o agente de tratamento perante a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão incluído na LGPD por meio da lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019, responsável por zelar, implementar e fiscalizar sua observância em todo o território nacional.

Agente de tratamento é a forma como a LGPD designa aqueles que efetuam o tratamento de dados. O agente pode ser tanto o controlador, que é aquele a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais, como o operador, que efetua o tratamento em nome do controlador. A LGPD estabelece direitos e obrigações aplicáveis a ambos os agentes. De maneira geral, eles têm a obrigação de reparar o dano patrimonial, moral, individual ou coletivo causado por tratamento que viole a LGPD, e só não são responsabilizados caso não tenham efetuado o tratamento ou se o dano for resultado de ação do titular dos dados ou de terceiros. No caso do operador, a reparação é cabível quando o mesmo não seguir as instruções do controlador para o tratamento de dados.

A LGPD obriga que os agentes de tratamento indiquem um encarregado¹ e que adotem medidas técnicas e administrativas que protejam os dados em seu poder contra situações acidentais ou ilícitas que provoquem destruição, perda,

1 Na perspectiva da RGPD da União Europeia, esse profissional é denominado Data Protection Officer.

alteração ou outra forma de tratamento inadequado ou indevido. A função do encarregado é orientar os funcionários e contratados a respeito das práticas de proteção de dados e, em nome do agente, executar atribuições estabelecidas, além de se relacionar com os titulares dos dados e com a ANPD, recebendo reclamações, prestando esclarecimentos e adotando providências necessárias à observância da LGPD. Ainda em relação às obrigações dos agentes de tratamento, a lei impõe que mantenham registro das operações realizadas, avaliem os riscos pela exposição dos dados e o impacto desses riscos aos dados em sua custódia. Ela determina que o controlador identifique e declare a finalidade específica do tratamento, que verifique se as ações são compatíveis com a finalidade informada e se estão restritas ao mínimo necessário para a execução de suas atividades. Obriga ainda que o controlador verifique a exatidão, a clareza, a relevância e a atualidade dos dados em seu poder e que elimine dados desnecessários. A LGPD exige que o controlador solicite consentimento sempre que o mesmo for necessário, assim como viabilize a sua revogação, de forma fácil, clara e a qualquer tempo e assegure a portabilidade dos dados quando solicitada pelo titular. Incumbe, por fim, ao controlador a obrigação de orientar o operador acerca das hipóteses, critérios e medidas para tratamento e proteção de dados.

A lei dispensa o consentimento do titular quando o tratamento ocorre por força de obrigação legal ou regulatória do controlador, ou quando é necessário à execução, pela administração pública, de políticas públicas. Também é desnecessário o consentimento para realização de estudos por órgão de pesquisa, para o exercício regular de direitos, inclusive em contrato ou em processo judicial, administrativo e arbitral, para proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro, ou para a tutela à saúde. No que tange aos dados pessoais, o consentimento não é exigido quando o tratamento objetiva a proteção ao crédito, a efetivação de procedimentos preliminares relativos a contrato firmado ou quando há interesse legítimo do controlador ou de terceiros. Para o tratamento de dados pessoais sensíveis, a prevenção à fraude e a segurança do titular nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos são circunstâncias que dispensam o consentimento.

Quando o tratamento é realizado por entidade de direito público, a lei prevê que se deve observar a finalidade e o interesse público. Além disso, um órgão público está obrigado a fornecer informações claras e atualizadas sobre as suas atividades em seus sítios eletrônicos, incluindo a previsão legal, a finalidade, os procedimentos, as práticas adotadas, as hipóteses legais de tratamentos e aquelas em que houver dispensa de consentimento. Ainda segundo a LGPD, um ente público deve manter os dados em formato interoperável e estruturado, visando

o uso compartilhado, a execução de políticas públicas, a prestação de serviços públicos, a disseminação e o acesso às informações ao público em geral.

No caso do controlador ser enquadrado como órgão de pesquisa, a lei estabelece que o tratamento de dados pessoais, inclusive quando se tratar de dados sensíveis, pode ser realizado, recomendando-se sua anonimização sempre que for possível. Se a pesquisa versar sobre saúde pública, os resultados não podem incluir dados pessoais e as bases têm de permanecer em local seguro no órgão, vedada a transferência a terceiros.

A LGPD delimita marcos para o término de tratamento e a eliminação de dados pessoais e elenca hipóteses que autorizam a sua conservação. A lei impede que o tratamento ocorra quando sua finalidade já tiver sido alcançada, quando os dados não são mais necessários ou pertinentes, ou após o período de tratamento. Em alguns casos, e observado o interesse público, também não é cabível o tratamento após a comunicação ou revogação do consentimento pelo titular, ou quando houver determinação da ANPD. Entretanto, a lei autoriza a conservação dos dados quando houver obrigação legal ou regulatória do controlador, em caso de finalidade de estudo por órgão de pesquisa ou quando o controlador desejar utilizá-los após proceder a sua anonimização.

Por fim, a LGPD prevê que, não obstante a imposição de outras penalidades, com base em legislações específicas, são cabíveis sanções administrativas aos agentes de tratamento que violem suas diretrizes. Tais penalidades são aplicadas de forma gradativa pela ANPD, após a realização de procedimento administrativo que garanta a ampla defesa, observadas as peculiaridades do caso concreto, e de acordo com a gravidade da falta. Para a imposição da penalidade, leva-se em conta a vantagem obtida, a condição econômica do violador, a reincidência, a natureza da infração e o grau de dano aos direitos dos titulares. Também são consideradas a cooperação do infrator, a demonstração de adoção de mecanismos e políticas para o tratamento seguro dos dados e a imediata realização de medidas corretivas por parte do infrator.

As sanções variam desde advertência, com prazo para adoção de medidas corretivas, passando pela aplicação de multa simples e diária, que pode chegar a 2% do faturamento até o total de cinquenta milhões de reais. Em caso de reincidência, outras sanções podem ser aplicadas, podendo resultar inclusive na proibição do exercício das atividades pelo infrator.

Vê-se, portanto, que a LGPD promove um novo ajuste na relação entre o titular dos dados e os agentes de tratamento. A partir de sua vigência, controlador e operador passam não apenas a ter as atividades que envolvam o tratamento de dados regulamentadas por norma específica, como devem efetua-las

de forma transparente e clara. Além disso, a LGPD confere ao titular dos dados amplos direitos sobre os mesmos, visando garantir o seu direito à privacidade, à proteção de sua intimidade e de sua vida privada. Com isso, os dados pessoais deixam de ser propriedade dos agentes de tratamento, e os tratamentos estão limitados ao estabelecido em lei e ao que for consentido pelo seu titular.

A gestão de documentos e seus fundamentos

Tradicionalmente, a prática arquivística até a primeira metade do século XX limita-se a documentos de preservação permanente, em decorrência de seu valor histórico, probatório ou informativo. De fato, conforme ressaltado por Silva (2009), os primeiros arquivos surgem em paralelo com o desenvolvimento da escrita e é possível encontrar sistemas complexos na antiga Mesopotâmia para gerenciamento de placas de argila, observado seu valor informativo ou a pertinência e rigor da sua integração sistêmica. Porém, ainda segundo o autor, é a partir da criação do Arquivo Nacional francês, após a Revolução de 1789, da edição do princípio da proveniência, em 1841, e da publicação do Manual dos Arquivistas Holandeses, em 1889, que a arquivologia se consolida como ciência.

De acordo com Costa Filho e Sousa (2016), o conceito de ciclo vital de documentos, que é uma das bases da GD, surge nos Estados Unidos na primeira metade do século XX, sob a influência das teorias de organização taylorista e weberiana e como solução para o tratamento de grandes volumes e novos formatos de documentos. Os autores apontam o artigo de Emmet J. Leahy, que defende a importância de programas de destinação de documentos, e o artigo de Philip C. Brooks, favorável ao trabalho conjunto de arquivistas e órgãos do governo para seleção de documentos, ambos de 1940, como precursores do movimento em prol do controle de documentos, desde a sua produção até a sua destinação final. Segundo Araújo (2013), Brooks chama atenção para as três “categorias de valor”: a instituição de origem, o estudo da história administrativa da entidade produtora e a história em geral. De acordo com Costa Filho e Sousa (2016), é o trabalho da denominada Comissão Hoover, realizado após a Segunda Guerra Mundial, que propulsiona e dissemina o conceito de ciclo vital de documentos e estabelece as bases para a GD.

No entanto, é Schellenberg (2006) – apontado por Cruz-Mundet (2006) como o “pai da avaliação” – que difunde a ideia de que os arquivos ou documentos modernos possuem duas categorias: os de valor primário e os de valor secundário. Para o autor, todos os documentos possuem valor primário porque “nascem do cumprimento dos objetivos para os quais um órgão foi criado – administrativos,

fiscais, legais e executivos” (Schellenberg, 2006, p. 180). Porém, alguns documentos são preservados mesmo após o término de seu uso corrente, por serem de interesse para outros além dos utilizadores iniciais, seja porque são prova da organização e funcionamento de seu produtor ou porque guardam informação “sobre pessoas, entidades, coisas, problemas, condições etc. com que o órgão governamental haja tratado” (p. 181).

A GD vem sendo, desde sua origem, um tema muito discutido na arquivologia e a literatura mundial demonstra que não há uma compreensão universal, visto que cada país e cada organização possuem as suas especificidades. É incontroverso, no entanto, que a GD envolve etapas que definem a identificação, a classificação, a avaliação e a destinação de documentos e que seus processos agregam uma importância relevante para a arquivologia (Nascimento, 2019). Jardim (2015) menciona que, em sua concepção inicial, a GD está mais vinculada à administração do que à arquivologia e que prevê a atuação de dois profissionais: o gestor de documentos (*records manager*), responsável pelo tratamento de documentos correntes e intermediários, e o arquivista (*archivist*), encarregado dos arquivos permanentes. Para Cruz-Mundet (2006, p. 21, tradução nossa), essas fronteiras não são tão claras, pois não existe uma função administrativa e outra histórica, e ambas se constituem “caras de uma mesma moeda”.

Segundo o autor, são objetivos da GD: 1) elaborar projeto normalizado dos documentos; 2) evitar a criação de documentos desnecessários, a duplicidade e a presença de versões expiradas; 3) simplificar os procedimentos; 4) controlar o uso e a circulação dos documentos; 5) organizar (classificar, ordenar e descrever) os documentos para sua adequada exploração do serviço de gestão e tomada de decisões; 6) prover condições para a conservação e a instalação dos documentos a baixo custo nos arquivos intermediários; 7) avaliar, selecionar e eliminar os documentos que careçam de valor para a gestão e para o futuro; 8) assegurar a disponibilidade dos documentos essenciais em situações de crises ou emergência (Cruz-Mundet, 2006, p. 23, tradução nossa).

Ainda de acordo com Cruz-Mundet (2006), os documentos de arquivo existem para cumprir uma função, com respeito ao seu valor administrativo/primário ou histórico/secundário e a finalidade precípua da GD é a racionalização, isto é, a eliminação de documentos a partir da avaliação de seu valor, para que os mesmos cumpram seu papel, sejam acessíveis quando solicitados e para controle dos espaços de sua guarda. Dessa maneira, nem tudo que é produzido deve ser conservado e é a avaliação, como uma função arquivística inerente à GD, que estabelece, por meio da valoração, seleção e destinação de documentos, o valor de cada documento para as organizações (Cermeno-Martorell; Rivas-Palá, 2012).

Em um estudo sobre os conceitos de GD, Jardim (2015, p. 28) afirma que, no que diz respeito à terminologia em língua portuguesa, o objeto da GD gira em torno da produção, tramitação, classificação, uso, avaliação e arquivamento e que, em todas as definições estudadas, os termos eficácia, eficiência e racionalização estão presentes. No Brasil, a GD está prevista no parágrafo segundo do artigo 216 da Constituição Federal e está regulamentada pela lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, conhecida como Lei de Arquivos. Essa lei reafirma a responsabilidade da administração pública para com a gestão da documentação governamental e assegura “proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação” (Brasil, 1991, p. 1). A Lei de Arquivos define GD como “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 a guarda permanente”, a fim de alicerçar o direito de pleno acesso aos documentos públicos, a “inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas” (Brasil, 1991, p. 1) e também o direito à privacidade que, se violada, dá ensejo à indenização.

Segundo Indolfo et al. (1993, p. 15), a GD possui três fases básicas: produção, utilização e destinação. Na primeira fase, o foco está em “otimizar a criação de documentos, evitando-se a produção daqueles não essenciais, diminuindo o volume a ser manuseado, controlado, armazenado e eliminado”. A segunda fase “envolve métodos de controle relacionados às atividades de protocolo e às técnicas específicas para classificação, organização e elaboração de instrumentos de recuperação da informação” (Indolfo et al., 1993, p. 15). Nesta etapa também se desenvolve, na visão das autoras, a gestão de arquivos correntes e intermediários e a implantação de sistemas de arquivo e de recuperação da informação. Na última etapa, estabelece-se a destinação final dos documentos, por meio da análise, seleção e fixação de seu prazo de guarda. As autoras defendem que não se pode conservar nenhum documento por mais tempo do que o necessário para o cumprimento das atividades que os originam e que o prazo de guarda está relacionado à frequência de uso das informações contidas nos documentos, à existência de documentos recapitulativos, observando-se os prazos legais, prescritivos e precaucionais.

Para Cunha e Cavalcanti (2008, p. 42), a avaliação consiste na “análise de um conjunto de documentos de arquivo, com a finalidade de selecionar os que devem ser separados para conservação daqueles que devem ser destinados à eliminação”. Lopes (1997) defende que a avaliação é um procedimento classificatório,

avaliativo e descritivo para impedir o crescimento desordenado da massa documental e que tem início com a própria classificação. Por seu turno, Indolfo et al. (1993) sustentam que a avaliação demanda o conhecimento da estrutura e funcionamento do órgão, das atividades típicas de gestão de documentos e de arquivos permanentes. Requer ainda informações sobre o sistema de classificação adotado, os tipos de documentos e os assuntos contidos nesse sistema, sobre a quantidade, frequência de uso e taxa de crescimento dos documentos e ainda sobre o perfil dos usuários do arquivo permanente.

Ainda segundo Indolfo et al. (1993), para a avaliação de acervo é preciso: 1) elaborar o diagnóstico da situação do acervo e o levantamento da produção documental; 2) construir um plano de classificação de documentos, a partir do estudo da legislação referente à instituição, do levantamento da produção documental e de entrevistas junto às unidades administrativas; 3) pesquisar e estabelecer prazos de guarda; 4) propor destinação para os documentos e 5) redigir relatório de avaliação contendo a descrição sumária da metodologia adotada e os produtos resultantes dos procedimentos acima mencionados.

Bernardes (2008a) identifica como atividades da GD a produção, o uso, a destinação, a tramitação, a organização e o arquivamento, a reprodução, a classificação e a avaliação dos documentos. Diz que a atividade de produção se refere à elaboração padronizada de tipos ou séries documentais, à implantação de sistemas de organização da informação e ao uso de novas tecnologias nos procedimentos administrativos. O uso absorve as atividades de protocolo, de arquivo e de gestão dos sistemas, sejam eles manuais ou informatizados. A tramitação envolve o estudo do fluxo documental e a classificação recupera o contexto de produção dos documentos, que é a base para a organização e o arquivamento. Para a autora, a atividade de destinação inclui a atividade de avaliação, que “se desenvolve a partir da classificação dos documentos produzidos, recebidos e acumulados pelos órgãos públicos ou empresas privadas, com vistas a estabelecer seus prazos de guarda e sua destinação final” (Bernardes, 2008a, p. 9) e tem como finalidade a eliminação criteriosa de documentos que não possuam mais valor e a preservação daqueles de guarda permanente.

De acordo com Bernardes (2008b), o processo de avaliação é um trabalho essencialmente participativo de um grupo permanente e multidisciplinar instituído pelos órgãos produtores que atua com o apoio de sua alta administração. Esse trabalho requer a identificação das funções, subfunções e atividades relativas ao exercício das atividades do produtor e tem início com o estudo de seu organograma e das normas legais de sua criação e designação de suas atribuições. Bernardes (2008a, p. 23) leciona que “o estudo da estrutura e do funcionamento

do organismo produtor permite identificar o conjunto de atribuições relacionadas às atividades-fim e atividades-meio, e, a partir das atribuições, identificar as funções, subfunções e atividades” que justificam a produção do documento. A seguir, procede-se o agrupamento das funções e subfunções, ou seja, das atribuições por departamento, efetua-se o levantamento das atividades necessárias ao cumprimento de suas atribuições e a identificação dos documentos gerados para registro dessas atividades. Deve-se, então, atribuir um código numérico às atribuições, atividades e documentos produzidos. Bernardes (2008b) diz que, após a elaboração do plano de classificação, dá-se início à tarefa de identificação dos valores primário e secundário dos documentos, com base no prazo de guarda definido em lei e considerando as necessidades administrativas, a fim de estabelecer sua temporalidade e destinação final.

Vê-se, portanto, que tanto Indolfo et al. (1993) quanto Bernardes (2008b) apontam objetivos e etapas semelhantes para a realização da avaliação, que deve ser precedida de um estudo da organização, da elaboração de um plano de classificação, da indicação de prazo de guarda e da identificação da destinação final dos documentos. Nesse contexto, é possível afirmar que a GD possibilita que os documentos produzidos em qualquer suporte sejam tratados com eficácia e eficiência, considerando seu valor para a organização e para a sociedade, a partir de um processo de avaliação. Assim, os documentos, independentemente do órgão produtor, do formato e dos motivos de sua produção, precisam ser avaliados para que apenas aqueles de valor secundário sejam preservados.

E o arquivista tem papel fundamental em todo o processo. Afinal, é ele que alerta as organizações para a necessidade de atuação de comissão permanente de avaliação de documentos (Cpad) para que se proceda à avaliação e também é ele que auxilia a mencionada comissão de avaliação nas tomadas de decisões e na elaboração da tabela de temporalidade e destinação de documentos (instrumento de gestão de documentos resultante da função avaliação), que, posteriormente, é aprovada pela direção e pelo responsável imediato e passa a valer para toda a organização. No que tange às comissões internas de avaliação de documentos, elas devem ser resultado de uma decisão formal da alta administração com o intuito de designar autoridade às pessoas responsáveis pelas deliberações quanto ao destino dos documentos (Nascimento, 2019).

Dessa maneira, a GD é importante porque permite que os documentos sejam tratados, organizados e disseminados com eficácia e eficiência, considerando os valores que os mesmos possuem para a organização por meio da avaliação de documentos.

Contribuição da gestão de documentos para a adequação à LGPD

Conforme mencionado anteriormente, a GD tem como um dos intuitos a separação dos documentos que devem ser recolhidos ao arquivo permanente daqueles que podem ser eliminados para garantir o controle e o direito individual de acesso à informação, respeitando as restrições eventuais e temporais para o seu pleno acesso. A fundamentação e a base teórica da GD surgem nos Estados Unidos, na primeira metade do século XX, para o tratamento da crescente produção de documentos. Com a explosão documental ocorrida após a Segunda Guerra, a GD se propaga mundialmente como estratégia para tratamento de documentos em múltiplos formatos, visando à preservação e ao acesso eventual às informações neles contidas. Schellenberg (2006, p. 347) menciona que “as restrições devem estar condicionadas a alguma limitação no tempo, de modo que todos os documentos preservados venham a ser, eventualmente, abertos ao uso público” e não se deve proceder ao recolhimento quando as restrições forem descabidas.

No Brasil, a Lei de Arquivos, editada logo após a promulgação da Constituição Federal, que reinaugura as bases democráticas no país, estabelece parâmetros básicos para a GD na administração pública e em relação aos documentos particulares de interesse público. A lei objetiva proteger os documentos, como elementos de prova e informação, para que sirvam de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico, assim como a informação sigilosa, a intimidade e a privacidade dos indivíduos neles mencionados. A partir da Lei de Arquivos, a GD ganha força no país, garantindo o acesso às informações contidas nos documentos, mas protegendo a informação pessoal ou sigilosa presente nos documentos públicos.

No Brasil, o direito fundamental de acesso à informação e o de proteção da intimidade, vida privada, honra e imagem possuem base no artigo 5º da Constituição. Enquanto o direito à privacidade está incluso nos seus incisos X e XII, o direito de acesso à informação fundamenta-se nos incisos XIV e XXXIII. Como esses direitos fundamentais são classificados como normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, eles acabam sendo seguidos por normas infraconstitucionais ulteriores restritivas, que vêm a lhes imprimir uma contenção. No caso da administração pública, ambos os direitos são aplicáveis desse modo a partir da promulgação da Lei de Arquivos, que assegura o direito de acesso aos documentos públicos e protege a privacidade das informações pessoais neles contidas pelo prazo de cem anos, garantindo o direito de indenização quando existir dano material ou moral decorrente da violação do sigilo assegurado à imagem das pessoas.

Posteriormente, o direito de acesso à informação no Brasil é objeto de nova regulamentação, por meio da LAI, que estende sua observância para todos os organismos que “recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres” (Brasil, 2011). Entretanto, em relação às pessoas naturais e pessoas jurídicas de direito privado que efetuam o tratamento de dados para oferta ou fornecimento de bens ou serviços, as normas que regulamentam o direito à proteção de dados só passam a existir em 2018, por meio da LGPD.

Consoante esclarecido anteriormente, a LGPD cria diretrizes para a realização de operações técnicas e procedimentos no momento da coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração de dados pessoais sensíveis, quando houver oferta ou fornecimento de bens ou serviços. Seu objetivo é regulamentar o tratamento de dados atualizados de forma não discriminatória, transparente, segura, legítima, específica, explícita e informada. Embora suas diretrizes apresentem diversas alterações na relação entre o titular e os agentes de tratamento de dados que sejam pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado, elas trazem também novidades para o poder público, principalmente no que concerne ao tratamento de dados de menores, às sanções impostas aos agentes de tratamento e à obrigação de esclarecer a finalidade para tratamento do dado, assim como a de demonstrar a adoção e eficácia das medidas para proteção dos dados pessoais.

Bernardes (2015, p. 167) argumenta que a popularização dos sistemas informatizados e as providências organizacionais trazidas pela LAI alçam a informação a uma posição de destaque, induzindo à conclusão de que a informação possui uma existência autônoma descolada da materialidade do documento, e defende que “as informações confiáveis são aquelas registradas, independente do suporte ou formato, com contexto, organicidade e valor de prova: ou seja, são as informações contidas em *documentos de arquivo*” (grifo da autora).

Com a edição da LGPD, esse processo de indução e de desassociação da unidade de tratamento ao conhecimento arquivístico é ainda mais pungente, já que a unidade de tratamento não é mais o documento, como previsto na Lei de Arquivos, nem a informação, como consta na LAI, mas os dados. Diversos autores na área da ciência da informação elaboram distinção entre dados, informação e conhecimento. Para fins argumentativos, aqui se apresenta os conceitos de dados, informação e documento de arquivo. Dados, segundo Urdaneta

(1991), é o registro simbólico representativo de fatos, conceitos ou instruções, que, quando organizados de forma significativa, se transformam em informação e servem como subsídio à tomada de decisão. Na visão de Miranda (1999), dados são os registros qualitativos ou quantitativos que, quando organizados, se transformam em informação. Segundo Bellotto (2006, p. 37), os documentos de arquivo “surgem por motivos funcionais administrativos e legais” para a finalidade “de provar, de testemunhar alguma coisa”. A autora defende que o documento de arquivo atende primeiro a seus próprios produtores e aos indivíduos que estão em busca de seus direitos, mas que, em um momento posterior, é útil para a pesquisa científica ou para atender a interesses culturais.

Dessa maneira, ao se reconhecer que os dados, como unidades informacionais, necessitam ser organizados de forma significativa para se transformarem em informação; que a informação só é confiável, íntegra e autêntica quanto está registrada em um documento arquivístico e que “a eficácia de sistemas informatizados depende do grau de aderência de suas funcionalidades aos requisitos da gestão documental” (Bernardes, 2015, p. 178), fica evidente a importância de que sejam observados os procedimentos e atividades estabelecidos pela GD para que ocorra uma eficiente e correta adequação à LGPD.

É por isso que, geralmente, todo organismo nacional, seja por decisão voluntária ou por observância à Lei de Arquivos, que já tenha incorporado a GD às suas atividades administrativas, tem condições de se adequar com mais rapidez e facilidade aos parâmetros da LGPD. De fato, o tratamento limitado ao mínimo necessário e até o alcance das finalidades declaradas ao titular, conforme está previsto na LGPD, ocorre naturalmente quando: 1) evita-se a produção de documentos não essenciais; 2) controla-se o fluxo percorrido pelos documentos; 3) efetua-se a classificação; 4) fixa-se o prazo de guarda e 5) define-se a destinação final. Tais ações, conforme lecionado por Indolfo et al. (1993), integram as fases da GD. Porém, os procedimentos recomendados pelas autoras no processo de avaliação são de extrema importância para adequação à LGPD, ainda que a entidade nunca tenha promovido ações de GD.

Com efeito, a elaboração de diagnóstico, etapa inicial de um processo de avaliação e que identifica as condições de produção, tramitação e arquivamento dos documentos, permite definir as metodologias a serem utilizadas na avaliação. O estudo da legislação referente à instituição, do levantamento da produção documental e as entrevistas junto às unidades administrativas, característicos da segunda fase da avaliação, identificam as ações de tratamento realizadas com os dados pessoais e garante, como enfatizado por Indolfo et al. (1993, p. 23)

“a uniformidade de tratamento dos documentos e a rápida recuperação das informações”, assegurando o tratamento não discriminatório, transparente, legítimo e específico dos dados pessoais. Já o levantamento do prazo de guarda e a proposta da destinação, que compõem a fase três do processo, dão base para adequar as atividades do organismo à seção IV do capítulo II da LGPD, uma vez que possibilitam a delimitação do prazo de guarda e a identificação das hipóteses de conservação dos dados pessoais.

É por meio da identificação e da classificação que a GD, além de permitir a identificação dos documentos, também possibilita que as estruturas, as hierarquias e o contexto de produção sejam conhecidos a ponto de possibilitar a compreensão dos dados que compõem os documentos.

Outro ponto relevante é que, desde a segunda metade do século XX, a avaliação é apontada como crucial para a garantia do controle das massas documentais, em qualquer suporte, e o arquivista é o responsável pelas atividades de GD. Entretanto, após a LGPD, há que se reconhecer que este profissional é quem pode melhor compreender que os dados são elementos intrínsecos dos documentos, que requerem tratamento e devem ser eliminados após seu término previsto em lei, e, se isso não acontecer, o agente de tratamento pode vir a sofrer as penalidades previstas.

Assim, a correta aplicação de critérios de identificação, classificação, avaliação, descrição e sigilo na fase inicial do documento geram “repercussões duradouras durante todo o seu ciclo de vida, até o seu ingresso nos arquivos intermediários e permanentes” (Bernardes, 2015, p. 178).

Ao analisar as etapas de implementação de um programa de proteção de dados pessoais, podemos observar que elas são semelhantes às fases de implementação de um programa de GD, logo, os arquivistas podem compor equipes de implementação de programas de adequação à LGPD e até mesmo liderar essas equipes.

Considerações

No curso deste artigo, destacamos que a LGPD obriga aqueles que efetuam tratamento de dados pessoais para oferta ou fornecimento de bens ou serviços a se adequarem às diretrizes que têm por base os princípios da finalidade, da adequação, da necessidade, do livre acesso, da qualidade dos dados, da transparência, da segurança, da prevenção, da não discriminação, da responsabilização e prestação de contas.

Enfatizamos que, independentemente de seu suporte ou de como se decide denominar a unidade informacional a ser tratada – dado, segundo a LGPD;

informação, de acordo com a LAI; ou documento arquivístico, conforme a GD – o certo é que existem procedimentos que devem ser observados para que se possa assegurar a proteção de dados pessoais e sensíveis, assim como o acesso à informação. Destacamos que só é possível tratar dados se estes estiverem registrados, seja em formato físico ou digital, ou seja, entendemos que, se não houver documentos, não é possível aplicar a LGPD.

A partir da apresentação dos fundamentos e das fases da GD, demonstramos que as etapas do processo de avaliação que integram um programa de GD auxiliam a adequação às diretrizes previstas na LGPD, já que é com base no estudo da estrutura e funcionamento do organismo produtor que se restringe a produção de documentos ao mínimo necessário, controla-se o fluxo, efetua-se a classificação e estabelece-se o prazo de guarda e a destinação final dos documentos.

Esclarecemos que aqueles que já tenham implantado práticas de GD, possuam os instrumentos de gestão e Cpads atuantes, encontram-se aptos a se adequar mais facilmente às normas previstas na LGPD.

Por conta de todos esses aspectos é que concluímos que, apesar de o mercado brasileiro estar sendo dominado por profissionais da área de tecnologia da informação e do direito, quando se trata de auxiliar os agentes na identificação, classificação, avaliação e delimitação de tempo de tratamento e hipóteses de guarda conforme previsto em lei, o arquivista, por meio da adoção de um programa de GD, é um dos profissionais mais bem preparados para enfrentar o desafio atual de implantação e adequação à LGPD. Sendo assim, se o arquivista possui as competências para o desenvolvimento da GD, ele está apto, consequentemente, a coordenar programas de adequação à LGPD, preservando os interesses organizacionais e protegendo o direito dos titulares dos dados.

Referências

- ARAÚJO, C. A. A. Correntes teóricas da arquivologia. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 18, n. 37, p. 61-82, mai./ago. 2013.
- BELLOTTO, H. L. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.
- BERNARDES, I. P. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 164-179, nov. 2015.
- _____. (coord.). *Gestão documental aplicada*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008a.
- _____. (coord.). *Manual de elaboração de planos de classificação e tabelas de temporalidade de documentos da administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008b.
- BRASIL. Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov>.

- br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1. Acesso em: 17 jan. 2021.
- _____. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.
- _____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.
- _____. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2021.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CERMENO-MARTORELL, L.; RIVAS PALÁ, E. Valoración y selección de documentos. In: CRUZ-MUNDET, J. R. (org.). *Administración de documentos y archivos: textos fundamentales*. Madrid: Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos de España, 2012. p. 215-271.
- COSTA FILHO, C. M. A.; SOUSA, R. T. B. O ciclo vital dos documentos no âmbito da arquivologia: surgimento, disseminação e interpretações. *Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia*, João Pessoa, v. 11, n. 1, p. 187-202, 2016.
- CRUZ MUNDET, J. R. *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Pirámide, 2006.
- CUNHA, M. B. da; CAVALCANTI, C. R. O. *Dicionário de biblioteconomia e arquivologia*. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 2008.
- DELMAS, B. *Arquivos para quê?: temas escolhidos*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.
- INDOLFO, A. C. et al. *Gestão de documentos: conceitos e procedimentos básicos*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1993.
- JARDIM, J. M. Caminhos e perspectivas da gestão de documentos em cenários de transformações. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 19-50, jul./dez. 2015.
- LOPES, L. C. *A gestão da informação: as organizações, os arquivos e a informática aplicada*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1997.
- MIRANDA, R. C. da R. O uso da informação na formulação de ações estratégicas pelas empresas. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 3, p. 284-290, set./dez. 1999.
- NASCIMENTO, N. M. do. *Inter-relação entre os fluxos informacionais, a identificação de tipos documentais e a avaliação de documentos: um modelo processual para a Saúde de Marília*. 2019. 189f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Marília, 2019.
- ROUSSEAU, J. Y.; COUTURE, C. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Dom Quixote, 1998.
- SCHWAITZER, L. B. S. LGPD e acervos históricos: impactos e perspectivas. *Archeion Online*, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 36-51, out./dez. 2020.
- SILVA, A. M. da. et al. (org.) *Arquivística: teoria e prática de uma Ciência da Informação*. 3. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2009.
- SHELLENBERG, T. R. *Arquivos modernos: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.
- URDANETA, I. P. ¿De qué hablamos cuando hablamos de información? *Infolac*, Caracas, v. 4, n. 1, p. 3-5, mar. 1991.

Recebido em 30/1/2021

Aprovado em 15/3/2021